

DOSSIER D'ETUDE N° 98

Novembre 2007



Réseau Perspicaf

Rencontre sur l'évaluation des politiques publiques

Séminaire des chargés d'études
Vichy 14 et 15 novembre 2006

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS.....	3
I – LE SEMINAIRE : SEANCE PLENIERE.....	4
1 - INTRODUCTION	4
2 - PRINCIPES DE LA DEMARCHE INSTITUTIONNELLE D' EVALUATION	5
3 - L' EVALUATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE : RECIT D'UNE EXPERIENCE.....	11
Les critiques du dispositif de 1990 et les palliatifs de 1998.....	12
La programmation des évaluations et leur appropriation politique.....	13
La mise en œuvre des travaux.....	15
Les enseignements institutionnels	18
Les enjeux.....	21
4 - UN EXEMPLE D' EVALUATION	24
La ville de Nantes.....	24
5 - LA PAJE.....	27
La prestation d'accueil du jeune enfant : un dispositif globalement apprécié par ses bénéficiaires	27
L'impact de la PAJE sur le choix du mode de garde.....	33
II - LE SEMINAIRE : LES ATELIERS	39
1 - LE REAPP (Caf de la Gironde).....	39
2 - LES MULTI-CONTACTANTS	44
Changements de situation de l'allocataire et complexité de son dossier.....	45
3 - EVALUATION DE L'ACTION SOCIALE	48
4 - EVALUATION DE LA PSU	49
Bibliographie	60
Annexe : méthodologie	60
5 - EVALUATION DES CENTRES SOCIAUX.....	63
Atelier Lille : évaluation des centres sociaux	64
Extrait de la documentation	64
Synthèse de la démarche d'évaluation participative.....	66
Intérêt de l'utilisation des différents outils.....	67
III - ANNEXES	68
1 - L'EVALUATION DES POLITIQUES : NOTE DE DOCTRINE	68
Définition de l'évaluation.....	68
Pourquoi l'évaluation ?	70
Comment mener l'évaluation ?	71
2 - VADE-MECUM ACCOMPAGNANT LA NOTE DE DOCTRINE SUR L'EVALUATION DES POLITIQUES	72
Un contexte : la nécessité impérieuse d'évaluation	72
L'évaluation : une démarche singulière	72
L'évaluation des politiques dans la branche Famille.....	73
Organisation de la fonction évaluation dans l'institution	74
3 - LISTE DES EVALUATIONS MENEES DEPUIS 1997 PAR LA BRANCHE FAMILLE.....	74
COG 1997-2000	74
COG 2001-2004	75
COG 2005-2008	76

L'évaluation des politiques publiques est une démarche présente depuis plus de dix ans dans la Branche Famille. Lors de la Convention d'Objectif et de gestion 2001- 2004, la Cnaf et les Caf se sont dotées d'une doctrine institutionnelle. Dans la COG 2005-2008, l'importance de l'évaluation est réaffirmée aussi bien pour répondre aux demandes de l'Etat dans un souci de bonne gestion et bonne organisation, qu'à une demande des différents acteurs d'avoir une bonne visibilité sur ce que nous faisons et les effets de nos politiques. La LOLFSS (Loi Organique des Lois de Finances de la Sécurité sociale) renforce clairement la démarche objectifs / résultats pour le pilotage des politiques sociales.

Il était donc important que le séminaire des chargés d'études de 2006 soit consacré essentiellement à ce sujet pour faire un point autour de notre doctrine institutionnelle, présenter des démarches d'évaluation aussi bien locales que nationales et permettre des échanges à l'occasion de présentation en ateliers. Ce séminaire a permis d'insister sur les possibilités d'articulation entre les démarches locales et nationales à travers des travaux communs.

Ainsi, le national doit prendre en compte les préoccupations locales en veillant à enrichir notre connaissance commune à travers la recherche sur les thèmes où les Caf sont sollicitées localement. En regard, les expériences locales sont une richesse unique pouvant nourrir les travaux conduits au niveau national, par le bilan des enseignements tirés et le partage des méthodologies.

Catherine JAULENT
*Adjointe au chef du département
de l'animation, de la recherche et
du réseau des chargés d'études*

1 - INTRODUCTION

Les séminaires des chargés d'études sont l'occasion de rencontres entre les Caisses d'allocations familiales et la Caisse Nationale sur la fonction Etude. Le thème central de celui qui a eu lieu à Vichy les 14 et 15 novembre 2006 a été l'évaluation des politiques publiques. Les travaux présentés ont montré la contribution de la fonction étude dans ce domaine.

En effet, le chargé d'études a un rôle central à jouer dans l'évaluation, participant de la production de données et de mesures, maîtrisant les techniques d'analyse et de constructions d'indicateurs et menant des études au statut transversal, nécessitant une méthode rigoureuse.

Ce séminaire a été d'autant plus important que depuis le précédent séminaire en 2004 le réseau des chargés d'études s'est renouvelé d'un tiers.

Ce Dossier d'Etudes rassemble les exposés et documents relatifs aux présentations sur l'évaluation des politiques en séance plénière et dans les ateliers.

L'évaluation est un sujet transversal mis en avant dans l'article 2 de la Convention d'Objectifs et de Gestion 2004-2008.

Cette démarche pluraliste doit être initialisée dès la mise en place d'un dispositif, d'une nouvelle politique. Elle est itérative et repose notamment sur:

- un cahier des charges clair reprenant les objectifs du dispositif à évaluer
- une évaluation du dispositif par la mesure des impacts, effets, efficacité, efficience..., grâce à une méthodologie rigoureuse et reconnue par tous les acteurs
- un partage des résultats (reporting) en vue d'amélioration du dispositif ou de la politique concernée.

Les présentations rassemblées dans ce dossier d'études concernent uniquement la démarche d'évaluation des politiques publiques. Elles résultent d'une production collective et d'une volonté de capitaliser autour de nos travaux d'évaluation des politiques, tant locaux que nationaux.

Les échanges ont porté sur une information sur les nouveautés induites de la LOLFSS, les travaux conduits concourant à un cadre commun d'évaluation et les outils mis en place nationalement et localement.

Dans une première partie sont présentés les exposés en séance plénière qui ont permis de dresser un panorama des enjeux de l'évaluation en général et pour la branche et de présenter deux exemples.

Stéphane Le Bouler ancien responsable de l'évaluation des politiques publiques au commissariat général du plan nous a présenté la Loi Organique des Lois de Financement de la Sécurité Sociale (LOLFSS), qui prévoit désormais de développer une logique objectifs / résultats avec un suivi à l'aide d'indicateurs et le renforcement d'une politique d'évaluation des politiques. Son document « **L'Évaluation de Politique Publique : récit d'une expérience** » a été présenté au 13ème Colloque international les 24-25 novembre 2003 de la Revue Politiques et Management Public. Il nous semblait important de faire un point sur l'historique de l'évaluation.

Delphine Chauffaut, responsable du département de la recherche et du réseau des chargés d'études et **Jérôme Minonzo**, conseiller technique recherche, pôle recherche et prospective nous ont présenté les principes de la démarche institutionnelle d'évaluation des politiques et son programme d'évaluation. Notre doctrine institutionnelle a été déterminée lors de la précédente COG. Elle est le

fruit d'un bilan des démarches d'études de recherche et d'évaluation qui existent dans notre institution depuis ses origines.

Sur l'évaluation des politiques en faveur de l'accueil des jeunes enfants, les deux approches nationale et locale ont été développées.

Un exemple national : évaluation de la prestation d'accueil du jeune enfant, présenté par **Jérôme Minonzo**, conseiller technique recherche, pôle recherche et prospective

Un exemple local : évaluation du passage en multi-accueil des structures municipales à l'occasion de la mise en place de la prestation de service unique (PSU), à Nantes, présenté conjointement par **Eric Berna**, sous-Directeur en charge de l'action sociale, CAF de Nantes et **Francine Fenet**, Directrice de l'évaluation et de la prospective à la Mairie de Nantes.

En seconde partie sont présentés les Ateliers qui évoquent des expériences d'évaluation menées localement par les CAF.

- Les multicontactants : une méthode pour anticiper leur comportement et piloter une meilleure maîtrise de leur volumétrie (Fédération Poitou Charente Limousin : Laurence Martuchou)
- Evaluation des centres sociaux : Accompagnement des centres sociaux volontaires dans leur démarche d'évaluation (CAF de Lille : Christine Bouchart)
- Evaluation de la PSU : une expérience menée en PRM Bretagne Normandie, Evelyne Renaudat
- Evaluation des Réseaux d'Ecoute d'Appui et d'Accompagnement des Parents (CAF de Bordeaux : Marie-Josée Burlon et David Peplaw)

Les points soulevés dans ces ateliers ont montré la richesse de la multiplicité des expériences menées. L'importance du cadrage théorique a bien été mis en valeur, contribuant au renforcement d'une culture de l'évaluation avec des outils adaptés. Il était primordial d'insister sur la forte intégration de la notion de partenariat dans cette démarche d'évaluation, dont la participation de l'utilisateur. Il a été souligné que l'évaluation concourt à la conduite du changement et est une fonction essentielle de la transformation des dispositifs. Enfin les travaux s'inscrivent dans le débat des niveaux territoriaux, locaux, départementaux et national. Les objectifs y sont certes différents, et par conséquent les questions posées comme les méthodologies retenues dans les travaux d'évaluation. Mais un cadre et des principes communs institutionnels s'y retrouvent, selon notre doctrine institutionnelle, garantie de la qualité de nos évaluations.

Le renforcement de l'évaluation des politiques publiques passe par les articulations à développer entre différents niveaux territoriaux. Ainsi, le national doit prendre en compte les préoccupations locales en veillant à enrichir notre connaissance commune à travers la recherche sur les thèmes où les Caf sont sollicitées localement. En regard, les expériences locales sont une richesse nourrissant les démarches nationales, par le bilan des travaux conduits et le partage des méthodologies.

Les échanges se poursuivent donc au-delà de ce séminaire, notamment par la remontée des expériences locales pour améliorer et renforcer les évaluations, en utilisant les fiches « travaux/études » du forum PERSPICAF, les Experts régionaux, et les publications.

2 - PRINCIPES DE LA DEMARCHE INSTITUTIONNELLE D' EVALUATION

Le bilan et les perspectives de l'évaluation des politiques dans la branche famille vont s'articuler autour de trois parties. Dans un premier temps un rappel des grandes étapes de l'évaluation des politiques a été dressé, puis a été présenté la doctrine de l'institution enfin un bilan a été proposé.

Rappel des grandes étapes de l'évaluation des politiques

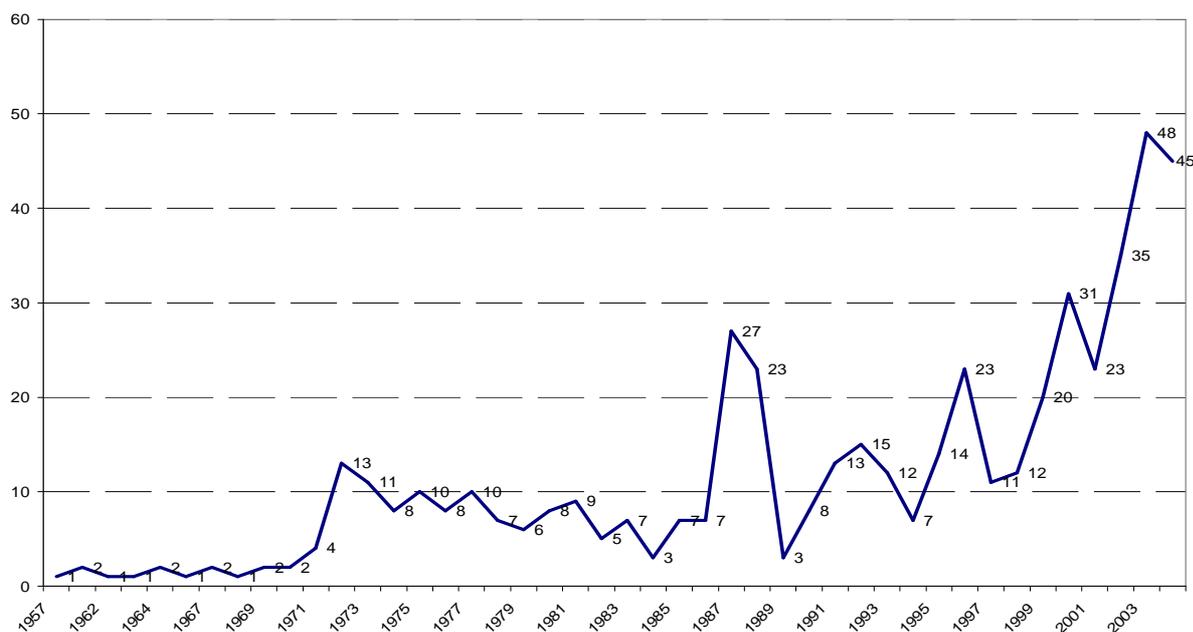
Entre 2001 et 2005, la croissance du nombre de recherches et d'études s'est accélérée. Aux travaux traditionnels sur la précarité des familles, sur l'évolution des structures familiales ou sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, se sont ajoutées des démarches sur la fonction

parentale. L'environnement et les publics de la branche Famille ne sont pas les seuls à avoir fait l'objet d'une attention accrue ; les politiques menées et leurs effets ont été soumis à une évaluation approfondie, qui prend désormais une part prépondérante dans le programme de recherches et d'études de la branche Famille. Ces changements progressifs d'orientation s'accompagnent d'un recours croissant aux méthodes d'investigation quantitatives (analyses statistiques des données administratives et enquêtes par sondages) et à une évolution des partenariats privilégiant des structures à même de mettre en œuvre ses méthodes.

Une croissance continue des travaux de recherche et d'études

Le recours à la recherche et aux études est une pratique très ancienne dans la branche Famille de la sécurité sociale, et ce dès la période de sa fondation en 1946. Les données recueillies depuis 1957 montrent une élévation tendancielle conséquente du nombre de travaux réalisés (**graphique 1**). La convention utilisée pour reporter la date de réalisation des travaux explique en partie l'aspect en « dents de scie » de la courbe annuelle des recherches du graphique. En effet, cette date correspond à l'année d'achèvement du rapport de recherche. Or, depuis la fin des années 1980, la durée moyenne des opérations s'est allongée, notamment avec la mise en place de programmes pluriannuels de recherches (trois à quatre ans). Les pics constatés en 1988, 1993, 1996, 2000 et 2004 correspondent aux périodes d'achèvement des différents programmes sur la monoparentalité, le RMI, la décentralisation, le service public des CAF, la petite enfance.

Graphique 1 – Évolution annuelle du nombre de recherches et d'études menées ou financées par la CNAF depuis 1957



Sources : base des études et des recherches réalisées ou financées par l'UNCAF puis la CNAF, depuis 1957.

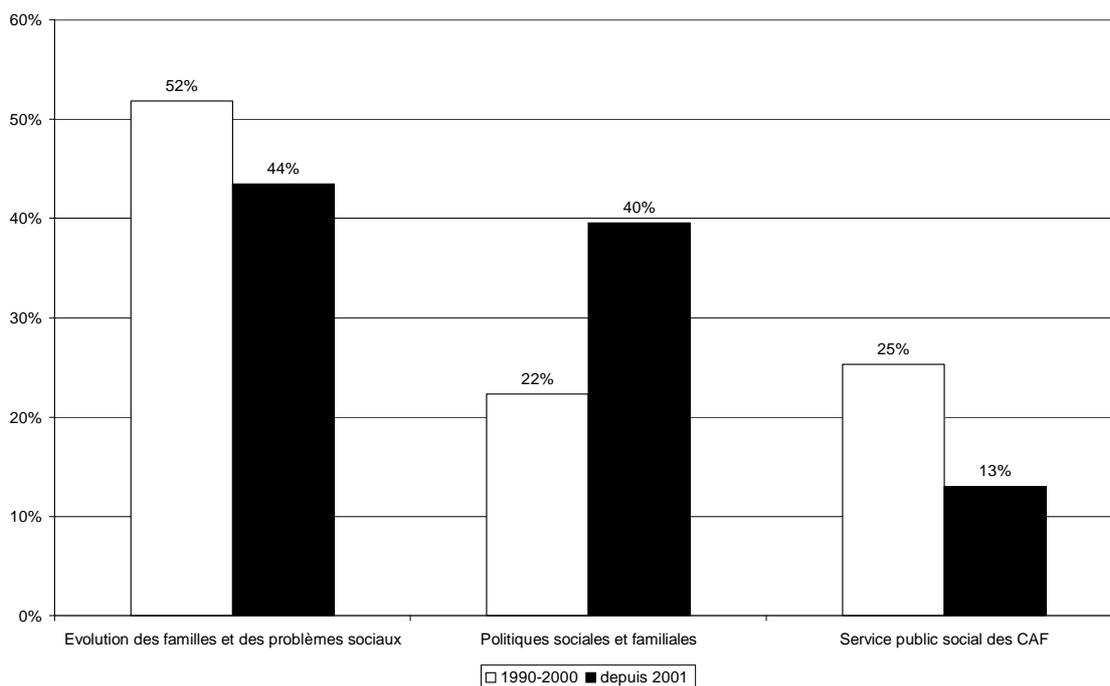
Un effort croissant en faveur de la connaissance des politiques

L'analyse souligne l'accentuation de l'engagement de la CNAF en faveur de l'évaluation politiques menées durant la période 2001-2005, et ce conformément avec l'accord passé avec l'État dans le cadre de la COG) et plus généralement avec les obligations croissantes liées au nouveau management public, concrétisées par la Loi Organique des Lois de Finances.

Pour mettre en évidence cette évolution, on a eu recours à une typologie des objectifs du programme de recherche et d'études qui reprend une nomenclature ancienne. En effet, depuis les années 1960, trois fonctions sont assignés au programme de recherche et d'études de la branche Famille : une meilleure connaissance des populations concernées par l'intervention des CAF ; une meilleure connaissance de l'effet des politiques sur la vie des allocataires et des bénéficiaires de l'action sociale ; une meilleure connaissance de « l'administration » des politiques et du fonctionnement des CAF. Traditionnellement le programme de recherche et d'études a donc été structurellement divisé en trois grandes catégories d'investigation : la famille et ses évolutions, l'évaluation des politiques sociales et familiales, le service public des CAF.

Les variables utilisées ici (**graphique 2**) suivent cette typologie. L'item « *évolution des familles et des problèmes sociaux* » regroupe les travaux lancés dans une perspective de présentation, de délimitation et d'analyse des populations ciblées par les prestations familiales et sociales. L'item « *politiques sociales et familiales* » regroupe tous les travaux sur les politiques y compris ceux qui concernent l'évaluation des politiques. Le troisième item « *service social des CAF* » regroupe tous les travaux sur la gestion des CAF (management, ressources humaines, évolution des partenariats locaux avec la décentralisation). La comparaison de la période 2001-2005 avec la décennie précédente montre que l'effort en faveur de l'évaluation des politiques de la branche Famille s'est traduit par une augmentation de 18 % des travaux consacrés au fonctionnement des politiques et à l'étude de leur impact. Mécaniquement, la part des recherches sur les évolutions des publics et sur le service public des CAF a diminué (respectivement de 8 % et 12 %).

Graphique 2 – Objectifs de connaissance poursuivis par le programme de recherche et d'études de la CNAF depuis 1990



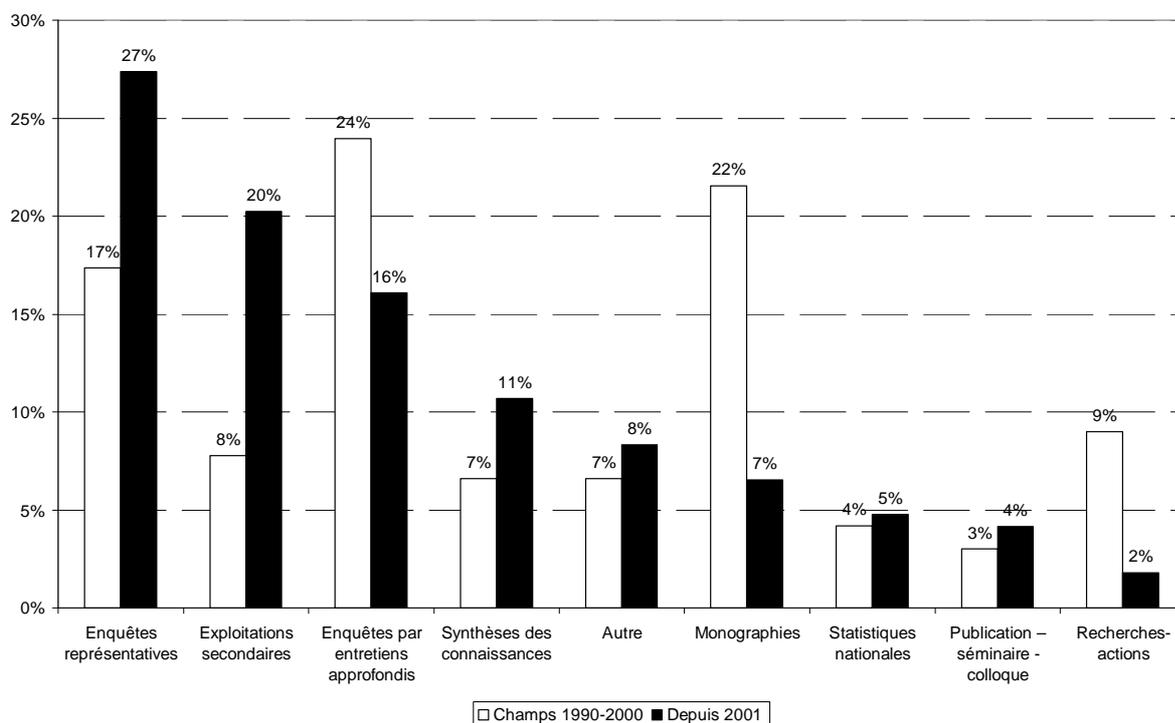
Source : base des études et des recherches réalisées ou financés par l'UNCAF puis la CNAF, depuis 1957.

On constate une évolution des méthodes utilisées dans le programme de recherche de la CNAF depuis 1990

La baisse relative du recours à des recherches en sociologie et en psychologie et la progression de l'économie et de la démographie se traduisent par une évolution marquée des méthodes employées

(**graphique 3**). Les approches qualitatives (enquêtes par entretiens approfondis) sont supplantées par la réalisation et l'exploitation d'enquêtes statistiques représentatives. L'analyse des champs d'investigation des différentes recherches menées depuis 1990 montre, comme pour les disciplines, des évolutions nettes. L'érosion des études en sociologie et en psychologie a pour corollaire une baisse des études qualitatives sans référence territoriale spécifique. De même, la baisse du nombre de monographies et de recherches-actions entraîne une baisse des investigations à vocation territoriale. La progression des travaux fondés sur des enquêtes représentatives, le plus souvent nationales, explique le doublement relatif de ce type d'investigations (de 32 % à 64 %). La baisse du nombre de démarches à vocation comparative (- 3 %) s'explique en partie par l'absence de renouvellement du programme de recherches et d'études « politiques familiales en Europe », achevé en 1996.

Graphique 3 – Évolution des méthodes mobilisées dans les recherches ou les études menées ou financées par la CNAF depuis 1958



Source : base des études et des recherches réalisées ou financées par l'UNCAF puis la CNAF, depuis 1957.

Principes et réalisations de l'évaluation

L'évaluation c'est un jugement de valeur porté sur un phénomène, un objet, une situation, en vue de prendre une décision. Elle se construit autour de 3 fonctions :

- Cognitive : il s'agit de construire, acquérir, de partager des connaissances. Les niveaux concernés sont techniques et stratégiques.
- Normative : il s'agit de fonder des jugements de valeur, préconiser des choix. Les niveaux concernés sont politiques.
- Instrumentale : il s'agit de mettre en œuvre des transformations et des améliorations. Les niveaux concernés sont techniques et politiques.

La première évaluation a été menée sur le RMI entre 1988-1991 ; puis la COG 1997- 2000 a commencé à formaliser cette évaluation des politiques. Les évaluations de l'Allocation de logement temporaire (ALT) 2000, les contrats temps libres, et la mise en place d'un outil de microsimulation des prestations familiales et sociales (1998-2000) ont alors vu le jour.

Le souci croissant d'améliorer l'efficacité de la dépense publique a conduit la branche famille de la sécurité sociale à créer « le chantier institutionnel n°9 » consacré à l'évaluation durant la période de la COG 2001-2004. Ce chantier a établi une doctrine simple pouvant se résumer ainsi : réaliser l'évaluation d'une prestation, d'une politique ou d'un dispositif, c'est répondre à trois questions :

- Efficacité : les objectifs ont-ils été atteints ?
- Efficience : combien ça coûte ? le coût est-il en rapport avec les objectifs atteints ?
- Effets : quels sont les effets de la mesure sur les bénéficiaires ?

Accompagnant la note de doctrine sur l'évaluation des politiques un Vade Me Cum a été réalisé à l'usage des CAF. Il permet de traduire en principes d'action la doctrine élaborée autour de l'évaluation des politiques.

Pour chacune des politiques évaluées des instances spécifiques seront mis en place, avec les partenaires concernés (au premier rang desquels l'Etat) pour la définition, le lancement, la validation et la restitution des travaux à mener sur ces trois volets.

Un rôle inscrit dans la COG

La COG 2001-2004 a défini 3 champs d'évaluation :

- **Prestations légales, réglementation** : Evaluation du livret de paternité, de l'Allocation de Présence Parentale, de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant, et de la réforme du Revenu Minimum d'Insertion.
- **Action Sociale** : Evaluation des services de médiation familiale, des centres sociaux, des différents outils des politiques publiques des vacances.
- **Transformation du service public des CAF** : Impact des 35 heures sur les CAF, Evaluation de l'expérimentation des nouvelles notifications écrites, enquête de satisfaction allocataires.

La COG 2005-2008 a fixé de nouveaux objectifs à atteindre en matière d'évaluation. Ainsi des évaluations sont en cours ou achevées (PAJE, Décentralisation du RMI, Médiation) d'autres débutent (Relais Assistantes Maternelles, Contrat Enfance Jeunesse).

Dans la nouvelle COG, l'importance de l'évaluation est réaffirmée aussi bien pour répondre aux demandes de l'Etat dans un souci de bonne gestion et bonne organisation, qu'à une demande des conseils d'administration d'avoir une bonne visibilité sur ce que nous faisons et les effets de nos politiques.

La LOLFSS (Loi Organique des Lois de Finances de la Sécurité sociale) prévoit désormais clairement une organisation par missions, avec des objectifs à suivre par des indicateurs dont l'analyse doit faire l'objet d'une politique d'évaluation.

Dans ce contexte, la COG 2005-2008 évoque ainsi :

Article 2 : Evaluer les politiques

La Cnaf doit "établir et conduire un programme d'évaluation et d'études en lien avec l'Etat"

Article 14 : Privilégier une dynamique "objectifs – résultats"

En matière d'action sociale, la Cnaf élabore des protocoles d'évaluation pour toute adaptation significative de l'offre de service nationale et crée les outils d'évaluation utilisables localement, notamment pour les contrats "temps libres" et les centres sociaux.

"La Cnaf établit, en concertation avec l'Etat, un programme d'évaluation destiné à mesurer l'impact de l'ensemble des interventions d'action sociale. Ces analyses permettent, en particulier, de mieux connaître les bénéficiaires de l'action sociale familiale et les coûts des équipements et des services tant en investissement qu'en fonctionnement."

Article 37.4 : La structuration d'une fonction d'évaluation des politiques

"Afin d'améliorer la capacité des services à être force de proposition, une fonction d'évaluation appuie les directions des prestations et de l'action sociale."

Ces trois articles concernant l'évaluation des politiques sont fondamentaux pour nos activités.

BILAN

La doctrine de l'institution de l'institution réaffirme que la démarche d'évaluation doit être instaurée dès la mise en place d'une nouvelle politique. Elle est au cœur même de l'action de l'institution et non plus être prévue ex-post. En outre, il faut accepter d'apprécier le plus objectivement possible, les effets, l'efficacité et l'efficacités de nos objectifs en les quantifiant si possible.

Cette démarche s'inscrit dans la nécessité de comprendre ce que nous faisons et de rendre des comptes sur les budgets alloués et utilisés. Dans le cadre du développement partenarial, cette évaluation porte sur des politiques dont nous ne sommes pas les seuls acteurs. L'enjeu de l'évaluation est de porter un jugement commun sur une politique avec l'Etat, les collectivités locales, les partenaires associatifs ...

Il s'agit donc d'une démarche pluraliste à partager avec les différents acteurs concernés. Ce point est important car il faut, dès le départ, un accord sur les définitions, les objectifs, les mesures, les actions et leurs suivis. Les différents acteurs doivent se reconnaître dans les outils et la démarche mis en oeuvre. En préalable, les acteurs concernés doivent être d'accord sur les objectifs recherchés par le dispositif en question. Certains objectifs sont explicitement décrits dans les textes législatifs et sont partagés par tous. D'autres peuvent être plus implicites et plus polémiques.

Dans ce cas, il est nécessaire qu'un dialogue entre les partenaires ait lieu au moment d'établir le cahier des charges pour clarifier le périmètre de l'évaluation. C'est la condition préalable pour un choix pertinent des indicateurs et des méthodes. Il faut éviter que les partenaires ne remettent en cause les outils et la démarche choisis durant l'évaluation et rendent caducs les efforts entrepris.

Le mode de reporting de l'évaluation est également un point important. Cette présentation aux différents acteurs doit se faire dans la transparence pour permettre que les résultats soient acceptés et reconnus et que des procédures d'amélioration du dispositif soient mises en oeuvre.

Certains travaux pris isolément ne sont pas de l'évaluation bien qu'ils puissent y contribuer : bilan d'activité, reporting de résultats statistiques, contrôle de gestion, contrôle de conformité légale, audit, recherche universitaire avançant des concepts,....

Dans tous les cas, en préalable un cahier des charges est nécessaire pour préciser la démarche, notamment dans son échéancier. Les chargés d'études des CAF ont un rôle essentiel à jouer tout au long de la démarche d'évaluation, pour garantir la pertinence des indicateurs et des méthodes notamment.

3 - L' EVALUATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE : RECIT D'UNE EXPERIENCE

13^{ème} Colloque international de la Revue *POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC*

UNE GÉNÉRATION DE RÉFORMES EN MANAGEMENT PUBLIC : ET APRÈS ?

Par Stéphane Le Bouler ¹
Commissariat général du Plan

La présente communication décrit tout d'abord les conditions dans lesquelles ont été mises en œuvre les dispositions arrêtées en 1998 relatives à l'évaluation interministérielle de politique publique. Ces dispositions ont été prises à l'époque, après des années de déshérence du dispositif antérieur (celui du décret de 1990).

Le bilan que l'on peut tirer aujourd'hui ne prend pas pour cible principale la mise en œuvre du dispositif de 1998, qui s'est améliorée au fil des ans, mais un certain nombre de règles propres à lui ôter bien des chances de réussir et de convaincre : mode de saisine, unicité du modèle d'évaluation pratiquée, fonctionnement du couple institutionnel Conseil national de l'évaluation (CNE) – Commissariat général du Plan (CGP), conditions de la mobilisation administrative...

Les critiques qui ont pu être émises ces derniers mois ne sont pas sans rappeler celles dont avait fait l'objet le dispositif antérieur. Elles sont sans doute injustes en ce qu'elles ne reconnaissent pas le travail accompli, lequel débouche aujourd'hui sur les nombreuses évaluations en publication. Ces critiques sont cependant utiles en ce qu'elles révèlent ce qu'il reste à faire pour ancrer l'évaluation dans les pratiques et, notamment, pour qu'elle trouve sa place dans le processus de mise en œuvre de la Loi organique sur les lois de finances et dans le processus de décentralisation.

Dans sa conférence de presse du 24 septembre 2003, *Transformation du Plan : mission, objectifs, organisation*², le Commissaire, Alain Etchegoyen, a indiqué qu'il avait proposé au Premier ministre que le Commissariat général du Plan se concentre désormais sur la fonction prospective et renonce au rôle qui était jusque-là le sien en matière d'évaluation des politiques publiques.

Si l'avenir de l'évaluation au niveau interministériel n'est pas arrêté au moment d'écrire ces lignes³, au moins peut-on dire que l'expérience du couple institutionnel CNE-CGP s'achève et, avec elle, le rôle prééminent du Plan en matière d'évaluation.

J'ai donc trouvé cette situation particulièrement adaptée au titre et à l'objet du colloque.

L'évaluation a, il est vrai, pour caractéristique de susciter de nombreux exercices de diagnostic : ceux-ci révèlent, de période en période, des critiques récurrentes du dispositif interministériel en termes de délais, de complexité, de lisibilité et au total d'utilité. Le rapport récent de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale poursuit cette tradition. Faute d'utilité avérée, à défaut de suites visibles, l'évaluation aura beau progresser en termes de rendement, comme dans la période récente, elle aura du mal à s'imposer.

Cette question des résultats concrets n'est pas seulement, pas d'abord, un problème de communication ou de visibilité institutionnelle. Elle ne saurait être séparée de l'origine et de la

¹ Les propos tenus dans cette contribution n'engagent que l'auteur.

² Voir le dossier de presse sur le site du Plan : www.plan.gouv.fr

³ Le Commissaire a également indiqué qu'il avait recommandé au Premier ministre de retenir la proposition de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale de confier l'évaluation à une autorité indépendante, équidistante du Parlement et de l'exécutif. Voir Assemblée nationale (2003), *Rapport d'information n° 876*, déposé par la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan, en conclusion des travaux d'une Mission d'évaluation et de contrôle constituée le 21 janvier 2003, présenté par M. Georges Tron, député, sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales.

motivation des saisines, de la nature des projets (flous et complexes à la fois, en quête d'objets identifiés la plupart du temps) et de l'organisation du travail d'évaluation.

L'évaluation, au niveau interministériel, suscite donc régulièrement des propositions de révision institutionnelle. Les réformes en cours (mise en œuvre de la LOLF, décentralisation, modernisation de la gestion publique) renouvellent aujourd'hui le débat sur la division institutionnelle du travail d'évaluation et sur la nature même des travaux. S'insérer dans une logique de gestion par objectifs, participer aux ajustements de la gestion publique et rendre compte aussi bien aux acteurs locaux qu'aux pouvoirs publics centraux (gouvernement et Parlement) de l'exercice des compétences décentralisées suppose à tout le moins d'adapter les objectifs et les méthodes d'évaluation.

Les critiques du dispositif de 1990 et les palliatifs de 1998

Le dispositif d'évaluation des politiques publiques issu du décret de 1990⁴ avait fait l'objet de plusieurs diagnostics. Dès mars 1994, Pierre Moscovici, chargé de mission auprès du Commissaire au Plan, dressait ainsi un premier bilan de sa mise en œuvre⁵. Il pointait d'emblée les difficultés nées de l'ambition constitutive du dispositif : *“En faisant le choix d'évaluer les effets des politiques publiques, c'est-à-dire après décision et application, et d'annoncer l'existence de retombées sur les politiques publiques, le gouvernement s'est engagé dans une démarche périlleuse. Elle est certes moins ambitieuse que celle de la rationalisation des choix budgétaires en ce qui concerne l'élaboration des choix publics, mais elle est beaucoup plus contraignante pour l'analyse du réel, la formation d'un jugement et sa prise en compte par les autorités gouvernementales. [...] La procédure mise en place pour faire fonctionner le dispositif interministériel d'évaluation, tout en respectant les contraintes, est un jeu difficile entre la tentation d'un verrouillage par l'exécutif et la recherche idéale, ou démocratique, d'une extériorité.”*

Le rapport soulignait la lourdeur de l'organisation administrative, les difficultés liées aux délais de réalisation et la déperdition des projets, le caractère périphérique de la programmation par rapport au cœur de la politique économique et financière. Il décrivait en outre les difficultés relatives à l'élaboration et au choix des sujets (traduire en projets rigoureux et consensuels des initiatives d'évaluation *“qui reflètent toujours des stratégies administratives voire politiques”*), à leur mise en forme, qui requiert un travail d'élaboration que peu de commanditaires sont susceptibles de réaliser, *“faute de temps, de savoir-faire ou simplement de données”*. Il revenait encore sur la qualité des suites (*“effets beaucoup plus diffus que des décisions à prendre par une réunion de ministres”*) et sur le *“coût de l'interministérialité, en termes de durée et de choix”*...

Le rapport Moscovici relevait l'essentiel. D'autres rapports⁶ ont accompagné la déshérence du dispositif de 1990 et les tentatives de refondation. La réforme n'a cependant abouti qu'en 1998.

La réforme de 1998 avait pour objectifs principaux de réduire les délais, de simplifier le schéma institutionnel de décision, source importante de déperdition de projets, tout en élargissant la saisine. Cette réforme technique, modeste redistribution institutionnelle, n'a pas touché au cœur le dispositif ; elle a globalement préservé le modèle d'évaluation élaboré dans les années quatre-vingt-dix, entraînant logiquement certains invariants dans la critique. De telle sorte que les observateurs critiques comme les servants du dispositif CNE-CGP pourraient souscrire à bien des observations faites dix ans plus tôt par Pierre Moscovici⁷.

⁴ Décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

⁵ Pierre Moscovici (1994), *Premier bilan du dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques – Pour une évaluation ouverte*, rapport au Commissaire au Plan, document interne.

⁶ Voir notamment Nicolas Tenzer (1995), *L'évaluation : une nécessité stratégique pour un État moderne*, rapport au Commissaire au Plan.

⁷ Voir par exemple, pour les travaux les plus récents, le second rapport d'activité du Conseil national de l'évaluation (2003), *L'évaluation à l'épreuve de son utilité sociale*, La Documentation française, Paris ; Véronique Hespel et Stéphane Le Boulter (2003), “Les territoires de l'évaluation”, *Pouvoirs locaux*, n° 57 ; les articles de Véronique Chanut, “L'évaluation affaire d'État ou question d'organisation” et de Véronique Hespel, “L'avenir institutionnel de l'évaluation de politique publique”, *Politiques et management public*, vol. XX, n° 4, 2002 ; ou encore *Informations sociales (2003)*, n° 110, dossier consacré à “L'évaluation des politiques publiques”.

Le dispositif institutionnel mis en place en 1998

Aux termes de l'article 2 du **décret du 18 novembre 1998** relatif à l'évaluation des politiques publiques, le Conseil national de l'évaluation et le Commissariat général du Plan concourent à l'évaluation des politiques publiques conduites par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs. Une **circulaire du 28 décembre** de la même année précise les termes du décret.

Le Conseil national de l'évaluation (CNE) est composé de quatorze membres, désignés par décret. Il est chargé :

- de proposer un programme annuel d'évaluation au Premier ministre, sur la base des propositions qui peuvent lui être transmises par le Premier ministre, les ministres, le Conseil d'État, la Cour des comptes, le Conseil économique et social, le Médiateur de la République, ainsi que les collectivités territoriales et leurs associations représentatives. Ce programme énumère les projets d'évaluation retenus et expose leur contenu ainsi que les méthodes préconisées pour réaliser l'évaluation ;
- de formuler un avis sur la qualité des travaux menés par les instances d'évaluation, dans les deux mois suivant leur achèvement ;
- d'établir un rapport annuel d'activité.

Il peut par ailleurs être consulté sur toute question méthodologique relative à l'évaluation par les administrations de l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Aux termes de l'article 8 du décret, **le Commissariat général du Plan** assure le secrétariat du Conseil national de l'évaluation. À ce titre, il contribue à l'instruction et à la mise au point des projets d'évaluation, en liaison avec les divers départements ministériels concernés. Il est chargé de désigner les présidents et les membres des instances d'évaluation et de suivre leurs travaux. Au titre de ce suivi, les chargés de mission du Plan contribuent à la passation des marchés d'études, ainsi qu'à la rédaction et à la mise en forme des rapports d'évaluation. Le Commissariat général du Plan assure la publication des rapports après avoir recueilli l'avis des administrations et des collectivités concernées. Il propose au Premier ministre les suites à donner aux évaluations en ce qui concerne l'État. Il est également chargé de favoriser le développement de l'évaluation dans l'administration, notamment en rassemblant et en diffusant l'information relative aux méthodes et techniques d'évaluation pratiquées en France et à l'étranger. Il contribue à la formation en ce domaine.

La programmation des évaluations et leur appropriation politique

Caractéristiques de la programmation et réalisations

Malgré les innovations introduites par le décret de 1998, la diversification des saisines est restée très insuffisante : les associations d'élus locaux, les établissements publics n'ont pas proposé de sujets. La saisine parlementaire était, quant à elle, toujours exclue.

De ce point de vue, le dispositif CNE est même apparu en retrait dans la mesure où le dispositif antérieur avait permis une saisine (modeste) par le Conseil économique et social.

En dehors d'une montée en gamme intéressante (l'évaluation a touché des sujets plus importants que dans le dispositif antérieur), les types d'évaluation n'ont guère changé : ce sont toujours les questions

les plus complexes qui sont proposées. Les projets soumis par les ministères sont en effet marqués par la dimension interministérielle des politiques évaluées mais aussi par la tendance de certaines administrations à ne confier au dispositif interministériel que les opérations les plus compliquées, ce qui nuit considérablement à la compétitivité du dispositif en termes de délais. Les mandats confiés aux instances sont donc restés la plupart du temps très denses, reflets des préoccupations des services participant à l'instruction plutôt que guides pour des évaluations ciblées. Une partie des critiques adressées, légitimement, à l'évaluation tient donc sans doute aux modalités de rédaction des mandats : dans la pratique, ce sont en effet moins des problèmes d'action publique qui sont repérés *a priori* par les ministères pour faire l'objet d'une évaluation que des "tranches" d'action publique, rarement identifiées par les acteurs eux-mêmes comme formant une politique (d'où le travail de reconstruction *a posteriori* effectué par les instances).

Se livrer à l'exercice *a posteriori* de reconstitution des cœurs de mandats d'évaluation (voir encadré n° 3) permet d'identifier ce qu'auraient pu être des projets mieux circonscrits, le mandat devant permettre de dégager une réponse précise à une question que l'on se pose effectivement.

Encadré n° 2

Les évaluations des programmes 1999, 2000, 2001

Sur les cinq évaluations décidées en 1999, quatre ont abouti : *Emplois jeunes dans le secteur Jeunesse et Sports, Aides aux emplois non marchands, Préservation de la ressource en eau et Politique de lutte contre le sida*. Les délais réglementaires ont été globalement tenus, sauf en ce qui concerne la politique de lutte contre le sida (en raison notamment de la démission du premier président). Ces quatre rapports ont été reconnus pour leur qualité et ont trouvé à s'insérer selon des modalités diverses dans l'élaboration des décisions gouvernementales. La médiatisation, en revanche, a été modeste et l'articulation CNE-CGP est restée largement incomprise (ces rapports ont été présentés dans les médias comme des rapports du Plan). L'évaluation du logement social dans les DOM a été abandonnée pour de multiples raisons : défauts de pilotage, décès du rapporteur général, difficultés à mobiliser les données locales...

Les évaluations du deuxième programme, lancé en 2000 (*Politique de contrôle sanction en matière de sécurité routière, Formation continue des agents de l'État et Politiques de développement rural*), ont permis un début de diversification des commanditaires et des modalités de travail des instances (à travers l'expérience des groupes techniques locaux mis en place pour l'évaluation sécurité routière). Elles n'ont pas, pour des raisons diverses, tenu leurs délais mais ont trouvé précocement des décideurs soucieux de connaître les éléments de constats et de recommandations. Les évaluations du programme 2001 (*Fonds structurels et politiques régionales, Service public des déchets ménagers, Aides aux très petites entreprises, Contractualisation avec les universités, Pratiques de recours à des opérateurs externes pour la mise en service des politiques actives d'emploi, Transport combiné rail-route, Étude de faisabilité d'une évaluation sur les politiques d'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins*) ont renforcé encore l'effort de diversification des commanditaires et des sujets. Les instances ont été mises en place plus rapidement que pour les autres programmes et ont respecté les délais prescrits pour la plupart d'entre elles.

La question principale est bien en effet celle de l'utilité, de l'opportunité, de la pertinence de ces travaux dans la préparation de la décision publique, celle aussi de leur crédibilité pour les décideurs qui ne voient pas toujours l'intérêt de consacrer des moyens à cette procédure souvent mal insérée dans leur agenda... et porteuse de remises en cause. La modestie de la couverture médiatique de ces travaux n'est souvent que le reflet de ce défaut d'insertion dans l'organisation et le calendrier de la décision.

Le défaut d'intégration de l'évaluation, de portage politique des projets vient de ce que les problèmes et donc l'utilisation possible des travaux ne ressortent pas clairement. Quel est le problème qui justifie qu'on investisse dans une évaluation ? Quel est le champ le plus significatif dans ce cas ? Est-ce évaluable ?

La question des suites

Le décret du 18 novembre 1998 et la circulaire du Premier ministre du 28 décembre 1998 définissaient une procédure permettant de mieux prendre en compte les conclusions des évaluations lorsque celles-ci rencontrent l'approbation du gouvernement. En effet, le Commissariat général du Plan a été officiellement chargé, en ce qui concerne l'État, en liaison avec les administrations concernées, de proposer au Premier ministre des suites à chacune des évaluations réalisées dans les deux mois qui suivent leur publication.

Si les instances sont de mieux en mieux parvenues à respecter la durée prescrite par les textes (cf. *infra*), il est ressorti aussi que la procédure d'avis demandés aux ministères intéressés a été une source de délais supplémentaires importants entre l'achèvement des travaux et la publication du rapport.

Plutôt que de renvoyer la communication des travaux et la procédure de suites à l'issue d'un nouveau délai de deux mois après publication, il a dès lors semblé plus opératoire d'encourager la communication précoce des constats et recommandations des évaluations aux décideurs politiques intéressés.

Il en a ainsi été du rapport sur la politique de contrôle sanction en matière de sécurité routière (afin de contribuer aux décisions prises en décembre 2002 et au printemps 2003, notamment sur le contrôle automatisé de la vitesse), du rapport sur le transport combiné rail-route (afin d'alimenter le débat parlementaire sur les transports du printemps 2003), du rapport sur les politiques de développement rural (afin de contribuer à la mise au point de la loi présentée au Conseil des ministres en septembre 2003), de celui sur la formation continue des agents de l'État (afin d'alimenter les discussions engagées avec les partenaires sociaux) ou encore de celui sur la politique du service public des déchets (dans le cadre de la préparation d'un texte législatif prévu en 2004). À chaque fois, il s'est agi de contribuer, en mobilisant les ressources d'une expertise plurielle, à l'élaboration de la décision publique.

D'autres rapports ont aussi, dans un passé récent, eu un certain retentissement sur la conduite de l'action publique : ainsi le rapport sur la politique de lutte contre le sida a contribué à la refonte des politiques de communication à destination du grand public (dans le sens d'une plus grande visibilité des groupes à risques) et a fortement critiqué la carence du système de déclaration obligatoire de la séropositivité, mis en place depuis.

L'insertion à l'agenda ne naît donc pas forcément des qualités de la programmation mais souvent de la rencontre improbable des préoccupations des politiques (et, singulièrement, des cabinets ministériels) et d'un travail disponible. La livraison précoce des conclusions n'est cependant pas sans incidences sur les possibilités d'instrumentation de l'évaluation et sur le sens donné aux travaux.

La mise en œuvre des travaux

La nature des travaux d'évaluation

Si beaucoup de critiques adressées au dispositif d'évaluation apparaissent légitimes, il en est aussi qui proviennent simplement d'une incompréhension quant à son objet et à ses modalités, voire d'un refus de considérer les questions d'organisation pourtant essentielles en cette matière.

Les éléments ci-dessous décrivent la nature propre de l'évaluation de politique publique telle qu'elle s'est pratiquée jusqu'à présent en France, au niveau interministériel comme dans bien des administrations, sa valeur ajoutée par rapport à d'autres démarches d'analyse qu'il n'y a pas lieu de lui opposer.

En matière d'évaluation, il y a un certain nombre de tâches bien identifiées : la commande d'évaluation, de l'instruction du mandat à la décision ; la mise en œuvre par une instance disposant d'un mandat, d'un budget et d'une durée, cette instance étant distincte de la personne du commanditaire ; les contributions extérieures (études ou inspections) demandées par l'instance ; le rôle de conseil scientifique ou méthodologique.

La mise en œuvre d'une évaluation passe par plusieurs étapes : l'instance s'approprie son mandat ; elle recense l'ensemble des matériaux disponibles ; sur la base des besoins d'informations complémentaires qu'elle a identifiés, elle peut faire appel à des contributions extérieures (inspections ou études) ; elle mobilise par ailleurs quantité d'autres ressources (auditions, travail en interne sur des thématiques précises...) ; elle utilise l'ensemble des matériaux pour produire son jugement.

Dans le dispositif d'évaluation interministérielle, l'instance a un rôle fondamental de mobilisation des données (qui existent bien souvent mais dispersées, non exploitées, parcellaires) et d'assemblage pour produire un jugement. Il n'en est pas de même dans l'évaluation des contrats de plan État-région où, dans la plupart des cas, l'évaluation est externalisée, confiée à un prestataire. À l'usage, il n'apparaît pas que cette seconde formule soit plus efficace, bien au contraire : elle suppose une capacité de maîtrise d'ouvrage rarement présente dans les services et ne s'avère pas forcément très efficiente.

La particularité de l'évaluation interministérielle est bien de ne confier la rédaction du rapport ni à l'administration en tant que telle ni à un prestataire extérieur. Ce rôle est celui de l'instance d'évaluation. Le fait que celle-ci mobilise des chercheurs, des acteurs de terrain, aux côtés des représentants de l'administration permet une confrontation permanente des points de vue. L'apport des sciences sociales est ici primordial : les économistes, les sociologues contribuent à plusieurs titres. Ils peuvent être auditionnés. Les études confiées à des prestataires extérieurs mobilisent par ailleurs massivement ces disciplines. Quant aux chercheurs membres de l'instance, ils jouent un rôle essentiel dans l'orientation des travaux et leur validation.

Ce modèle de production complexe dessert incontestablement le dispositif aux yeux des commanditaires, qui lui préféreront bien souvent la facilité des missions confiées à des corps d'inspection ou à des personnalités identifiées, voire la sous-traitance directe auprès de prestataires privés, eu égard notamment à la question des délais.

Les délais

On ne connaît plus les durées insensées de certaines opérations antérieures pour ce qui est des travaux des instances ; en même temps, l'accumulation des délais d'instruction, de mise en œuvre, d'avis et de publication fait toujours qu'une évaluation, dans le dispositif actuel, ne saurait être rendue (publiée) dans un délai inférieur à vingt-quatre mois.

Il existe des délais incompressibles pour ce type d'évaluation, liés à la mobilisation de la recherche et des matériaux d'enquêtes. Ces délais sont d'ailleurs comparables à ceux des rapports particuliers de la Cour des comptes. La différence essentielle est que, définissant son programme de façon indépendante, la Cour n'a pas à justifier de délais entre la commande et la remise des travaux. En matière d'évaluation, le commanditaire entend légitimement passer commande de travaux pouvant lui être utiles dans des délais qu'il maîtrise.

On a constaté une accélération de la cadence par rapport au dispositif antérieur. Depuis 1999, cette situation s'est même améliorée lentement de programme en programme. Si le délai prescrit par le décret de 1998 pour la réalisation des évaluations est généralement respecté, la plupart des évaluations se situent sur la limite haute, à savoir dix-huit mois.

On argue souvent de la complexité du travail, de l'importance des délais liés à la mobilisation des contributions externes : ceci est vrai et la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale l'a reconnu. Il n'empêche que l'évaluation a développé une organisation du travail peu tendue, structurée par la capacité à mobiliser les membres des instances et par la capacité des rapporteurs à produire et non par la demande.

La difficulté éprouvée pour récupérer les avis des administrations et le dépassement assez systématique des délais de cette procédure sont, quant à eux, avant tout le reflet de la faiblesse de l'enjeu pour les départements concernés.

Pour être en mesure d'intéresser les commanditaires, il importe donc de planifier davantage les travaux d'évaluation et de réfléchir à la nature de l'exercice : des délais plus serrés sont possibles pour des opérations moins complexes ne justifiant pas de rassembler des éléments épars (notamment lorsqu'un système de suivi a été mis en place en amont). Par ailleurs, le dispositif perd beaucoup de sa crédibilité dans les délais accumulés en amont de l'installation des instances (choix du président et des membres) et en aval (attente des avis des ministères et délais de fabrication). Les progrès réalisés demeurent ici insuffisants.

Le recrutement des participants

L'analyse des motivations des membres des instances d'évaluation était un élément particulièrement intéressant de l'analyse de Pierre Lascoumes et Michel Setbon, relative au dispositif de 1990⁸.

Ce sont près de 250 personnes qui ont été mobilisées pour participer en tant que membres aux travaux des quatorze instances d'évaluation du dispositif de 1998. Elles ont été recrutées dans trois "collèges" : celui des chercheurs, celui des représentants de l'administration centrale, celui des "acteurs de terrain" (partenaires, bénéficiaires ou exécutants de la politique en question).

La participation bénévole aux travaux des instances ne doit pas cacher les intérêts, les jeux d'influence ou de domination entre départements ministériels, entre acteurs associatifs ou entre chercheurs. Pour s'en tenir aux seules administrations, l'implication a été pour le moins disparate : de la négligence (qui pose des problèmes considérables de connaissance de la politique concrètement conduite) à l'omniprésence à toutes les phases du travail (de l'instruction du projet, reflet dès lors des préoccupations d'un département ministériel particulier, dont il est difficile de se défaire, à la livraison attendue, au risque de l'instrumentation, comme indiqué plus haut).

Il n'empêche, l'organisation de la production, relativement plus dense que par le passé, a généralement valorisé la participation des membres qui, y compris au sein des administrations d'études, ont reconnu le caractère pertinent et original de la démarche et l'intérêt d'un questionnement sans entraves (pour autant que les membres de l'instance ont joué leur rôle lorsque le mandat était trop centré *a priori* sur les préoccupations d'une administration).

Le pilotage de la commande d'études⁹

Les études confiées à des tiers dans le cadre d'une procédure de marché public ne sont qu'un des éléments permettant à l'instance de former son jugement. Elles sont cependant essentielles pour apporter de l'information nouvelle (notamment à travers des enquêtes robustes auprès des bénéficiaires des politiques), valider par une approche territorialisée les analyses de l'instance et

⁸ Pierre Lascoumes et Michel Setbon (1996), *L'évaluation pluraliste des politiques publiques – Enjeux, pratiques, produits*, recherche financée par le Commissariat général du Plan, convention n° 13-1993.

⁹ Cette question est développée par Stéphane Le Bouler (2003), "Quelle articulation des ressources publiques et privées – Complémentarité ou concurrence", *Informations sociales*, n° 110.

exploiter quantité de données dont dispose l'administration mais qu'elle ne sait pas – ou n'entend pas – exploiter par elle-même. L'instance d'évaluation de la politique de lutte contre le sida s'est ainsi vu confier, comme bien d'autres, des monceaux de documents, en l'occurrence les rapports d'activité en provenance des DDASS, scrupuleusement renseignés, au moins dans un premier temps, mais non exploités par la centrale. Le recours à des vacataires ou à des prestataires extérieurs est une façon d'exploiter ce type d'information.

Les instances s'efforcent aussi de produire des matériaux réellement innovants : à côté des investigations administratives, l'instance d'évaluation de la politique de lutte contre le sida a ainsi confié à l'INSERM le soin de réaliser une enquête auprès d'un millier de personnes atteintes, dans les services hospitaliers d'Île-de-France et de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Les études demandées pour les évaluations des programmes 2000 et 2001 ont été mises en œuvre dans le cadre du nouveau Code des marchés publics, qui a cristallisé dans un premier temps les critiques et a requis de la part des services du Plan et des rapporteurs un travail très important de formalisation du besoin. Cet effort préalable a incontestablement permis de structurer les travaux des instances et de diversifier les prestataires mais n'a pas manqué d'allonger les délais impartis aux études au détriment des autres phases du travail d'une instance.

Les produits

En dehors de quelques évolutions utiles (diffusion des études réalisées par les prestataires, mise en place d'un site Internet ¹⁰, diffusion précoce d'une synthèse des travaux dans les administrations en phase avec le processus décisionnel), les produits sont restés à la fois stéréotypés (un rapport unique, intervenant à la toute fin du processus, destiné *de facto* au public restreint des sphères académique et administrative, difficile à assimiler tant par les commanditaires politiques que par le grand public)... et disparates (les efforts réalisés sur la dernière période ont consisté à condenser le message de certaines instances quand d'autres poursuivaient la logique de "somme").

Comme on l'a déjà indiqué, la prise en charge des suites (telle que prévue par le décret) a par ailleurs beaucoup souffert de la difficulté à remobiliser les administrations sur un projet de plan d'action à l'issue du long processus menant à la publication.

Les enseignements institutionnels

La division du travail CNE-CGP

Quel équilibre institutionnel ? Sur cette question, les dysfonctionnements du dispositif antérieur ont été en partie corrigés mais l'équilibre interne CGP-CNE n'est pas apparu optimal pour autant (défaut de visibilité du CNE, incertitude quant à la répartition de certaines compétences, fonction de contrôle-qualité dispersée...).

La contribution au développement de l'évaluation dans l'administration devait être conjointement assurée par le CNE et le CGP : de nombreuses actions de formation ont été conduites (le plus souvent sur sollicitation externe) ; deux déplacements en province ont eu lieu (en Poitou-Charentes et en Haute-Normandie) ; on ne peut pas dire cependant qu'il y ait eu beaucoup d'efforts structurés en la matière : le dispositif CNE-CGP n'a guère contribué à densifier le réseau des évaluateurs. Peut-être n'était-ce d'ailleurs plus son rôle, compte tenu de l'émergence d'acteurs collectifs tels que la Société française d'évaluation.

¹⁰ <http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/>

Il n'a en tout cas produit que très peu de supports méthodologiques, n'a eu que peu de contacts avec ses homologues étrangers. Outre la question des frontières CNE/CGP pour l'exercice de cette compétence, ces lacunes sont largement dues au caractère chronophage de la gestion de la procédure.

La comparaison internationale et le rôle d'un pôle interministériel

Le détour par la comparaison internationale permet de mieux identifier les missions à accomplir et la nature des contributions des différents organismes dans les pays à forte maturité en matière d'évaluation.

D'après le recensement des pratiques évaluatives réalisé récemment par une équipe de chercheurs¹¹, les pays qu'ils étudient peuvent se répartir en quatre catégories, fonction des degrés d'institutionnalisation et de maturité de l'évaluation.

Tableau n° 1

	Institutionnalisation forte	Institutionnalisation faible
Forte maturité	Royaume-Uni, Australie, Canada, États-Unis, France, Norvège, Pays-Bas, Suède	Allemagne, Danemark, Finlande
Faible maturité	Italie, Suisse	Belgique, Espagne, Irlande, Israël, Japon, Nouvelle-Zélande

La position de la France apparaît avantageuse : la remise en cause actuelle du dispositif interministériel et les interrogations récurrentes sur ses avatars successifs, voire les critiques de la multiplicité des organismes en charge¹² invitent sans doute à plus de prudence... L'institution pivot dans ces pays relève du ministère des Finances, de la Cour des comptes ou du Parlement ; les pays à forte maturité combinent une structuration forte au niveau central (une institution pivot peu à peu déchargée des tâches de réalisation des évaluations et des institutions ministérielles ou sectorielles puissantes) et un développement autonome sur le territoire. La concurrence entre les organisations pratiquant l'évaluation est acceptée, voire revendiquée. La part des travaux en régie est toujours importante ; le socle d'expertise public est donc primordial. L'externalisation se développe là où l'évaluation est puissante et largement répandue (ex : Pays-Bas).

En quoi le dispositif français actuel correspond à ce schéma...

- L'articulation évaluation-prospective au niveau du couple CNE-CGP et dans les directions d'études des ministères a fait reposer l'évaluation pratiquée sur un socle d'expertise interne ;
- dans la procédure interministérielle et dans ses avatars ministériels, les travaux externes alimentent la réflexion d'une entité interne à l'organisation (l'instance d'évaluation dans le dispositif CNE-CGP) ;
- l'interministériel et les activités sectorielles se développent parallèlement et s'appuient l'une l'autre.

...en quoi il s'en distingue

- Le rôle de centre de ressources est peu explicite et dispersé (CNE-CGP, DATAR, DIV, Club de l'évaluation...);
- l'institution centrale (le CNE) est adossée à un centre d'expertise de petite taille (le CGP) ;
- il n'y a pas de lien avec la sphère parlementaire ;
- prévaut bien souvent une conception substitutive des prestations de marché (source d'incompréhension à l'égard du dispositif CNE-CGP qui, précisément, tente l'intégration des différentes formes d'expertise) ;
- le partage des rôles n'est pas toujours limpide : que confie-t-on à l'évaluation interministérielle ? Il y a souvent concurrence entre l'interministériel et le travail d'entités spécialisées (sur les déchets...).

¹¹ Jean-Eric Furubo, Ray Rist et Rolf Sandahl (ed.) (2000), *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick & Londres, Transaction Publishers.

¹² Voir le rapport de la MEC.

En termes de moyens, les disparités ne tiennent pas tant au volume d'évaluations réalisées (si on ajoutait tous les exercices disparates d'évaluation réalisés en France, on atteindrait des volumes non négligeables) qu'aux efforts consentis pour structurer l'offre de soutien (développement des centres de ressources et des systèmes d'information, mise en réseau des résultats produits, offre de formation des acteurs...)

Quelles missions au fond au niveau interministériel ?

Le dispositif interministériel a d'abord une mission d'impulsion. Il a toujours joué un rôle pour amener de nouveaux acteurs à l'évaluation, qu'ils soient commanditaires principaux ou secondaires des évaluations. Il y a par ailleurs un certain nombre de sujets orphelins sur lesquels il peut être intéressant de faire valoir la capacité d'autosaisine d'un pôle interministériel.

Il a en outre une mission transversale limitée : à l'instar de ses homologues étrangers, le dispositif en charge de l'interministériel n'a pas forcément vocation à se saisir d'objets transmis par les ministères à seules fins de compléter le financement ou d'externaliser la complexité ; l'institution pivot au niveau central n'a évidemment pas à abandonner les sujets transversaux mais ceux-ci ne sauraient constituer l'intégralité de son plan de charge.

Un certain nombre de tâches méritent d'être intégrées aux piliers de la modernisation de la gestion publique : les initiatives en matière de réforme de l'État et les missions interministérielles dans le cadre de la LOLF ont besoin d'être évaluées dans un espace pertinent.

Les qualités attendues de l'institution (ou des institutions) en charge d'une compétence d'évaluation transversale

Par delà les capacités propres d'un organisme à assumer techniquement les fonctions indiquées ci-dessus, son positionnement au sein des institutions déterminera pour une bonne part la qualité de l'insertion des travaux dans la décision publique. En développant un outil indépendant, pluraliste, pluridisciplinaire, dont les travaux sont de droit publiés, les pouvoirs publics font, on l'a dit, un pari risqué (par rapport aux résultats de travaux confiés à des inspections ou à des personnalités qualifiées bien choisies) ; la contrepartie est que l'organisation ait du répondant : qu'elle soit capable de produire dans des délais raisonnables et de façon légitime.

Faire le meilleur usage des travaux d'inspection, de la contribution de vacataires ou de rapporteurs, des travaux de cabinets d'études et de laboratoires universitaires, en écoutant les points de vue des acteurs, suppose des capacités de maîtrise d'ouvrage et d'intégration éprouvées. L'institution portant les travaux doit enfin être visible pour que les travaux aient une chance de l'être. Les efforts ne s'arrêtent pas là : chaque évaluation doit bénéficier d'un travail adapté de préparation de la publication, d'accompagnement et d'un service après-vente efficace (productions d'articles, participation à la gestion des suites, implantation dans le milieu considéré...). Le rapport Moscovici de 1994 se concluait sur une note d'espoir modeste, reflet des soubresauts de la première période : *"Au-delà des enjeux bureaucratiques, bien minces, des querelles de boutiques, en l'occurrence aussi courtoises que sont petites les échoppes, je suis convaincu que le politique, à l'orée du XXI^{ème} siècle, saura faire sa place à cette discipline essentielle qu'est l'évaluation des politiques publiques."*

Malgré les progrès réalisés, on en est toujours là aujourd'hui : l'évaluation est à la fois trop visible et pas assez ; lénifiante à force de prudence (dans les mandats, la rédaction...) et pourtant souvent perçue comme explosive ; portée jusque-là par une institution insérée dans l'histoire et dépendant du Premier ministre mais largement étrangère aux arbitrages politiques. La proposition faite par le Commissaire au Plan au Premier ministre de confier l'évaluation à une autorité indépendante ouvre une nouvelle ère. Celle qui se clôt témoignait à la fois des difficultés de positionnement de

l'institution support au sein de l'appareil d'État¹³ et de l'importance des moyens à consacrer à la fonction d'évaluation pour porter les ambitions du modèle conçu à la fin des années quatre-vingt.

Les enjeux

La compétence stratégique : l'État qui voit loin, une vision héroïque de l'évaluation démentie par la pratique... jusqu'à présent

Le schéma *identification d'un problème – définition d'une solution – mise en œuvre par un acteur identifié – évaluation* est celui dans lequel on insère habituellement l'évaluation de politique publique. Or, ce n'est évidemment pas cette logique que la réalité des travaux rencontre : l'exploration des dimensions d'un problème avant décision est souvent partielle, les solutions sédimentées, les décisions faites de compromis, la mise en œuvre plurielle et rapidement adaptée.

L'évaluation de politique publique s'épuiserait à retracer un modèle balistique parfait objectifs–moyens–résultats.

L'évaluation des politiques de développement rural a ainsi, en toute connaissance de cause, affiché une stratégie apparente des pouvoirs publics (le développement rural) pour la tester ; ce bilan des douze lois et cinquante-neuf dispositifs opérationnels retrace la superposition sur une décennie de mesures d'origine, d'inspiration et de logique diverses. Elle propose *in fine* d'articuler une stratégie d'action publique multi-acteurs en faveur du développement rural. Dans ce cas, comme dans le cas de l'évaluation de la politique de préservation de la ressource en eau, l'évaluation se propose de faire exister une politique orientée dans le long terme. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'évaluation des politiques de développement rural a pu être particulièrement utile au gouvernement issu des élections de 2002.

Même lorsque la politique évaluée est définie dans un programme ou dans une loi, l'intérêt de l'évaluation ne réside pas toujours là où on l'attendrait : ainsi, l'évaluation de la politique de lutte contre le sida ne s'est pas échinée à retracer sur la durée la mise en œuvre d'un programme de lutte contre le sida, censé être quinquennal mais maintes fois réajusté ; elle a trouvé son intérêt dans l'exploration des tensions santé publique/défense des libertés publiques et dans la description de la capacité des pouvoirs publics à infléchir la politique après la révolution thérapeutique de l'introduction des trithérapies. Autrement dit, en guise de tautologies, la définition et la mise en œuvre d'une stratégie doivent précéder l'évaluation. À la rigueur, l'évaluation peut aider à faire émerger une politique mais on ne saurait évaluer en tant que politique un ensemble désordonné d'initiatives publiques.

L'État qui définit pour lui-même des stratégies d'action adaptées : où l'évaluation devient pertinente

À partir du moment où l'État se veut stratège, l'évaluation reprend du sens. Si on explicite une stratégie nationale de développement durable et si l'on met en place les indicateurs pertinents, l'évaluation devient possible ; si la loi de santé publique présentée au Parlement à l'automne 2003 entre dans les faits (au contraire des nombreux plans par pathologie définis ces dernières années) et si les objectifs apparaissent lisibles et les indicateurs pertinents, l'évaluation aura du sens. La LOLF, pour autant qu'on ne mette pas en avant des objectifs factices, articulés à la configuration actuelle des services, et qu'on ne néglige pas la pluralité des acteurs, insère elle aussi l'évaluation dans un schéma stratégique cohérent.

Dans une action publique complexe où les mesures se superposent, se contredisent, où les compétences sont dispersées, un des problèmes des pouvoirs publics est d'avoir prise sur la réalité,

¹³ Voir à ce sujet Vincent Spenlehauer (1998), *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, thèse de doctorat en science politique, université de Grenoble II Pierre Mendès-France/IEP de Grenoble.

de toucher les bénéficiaires. Pour cela, la gamme d'outils est de plus en plus diversifiée. Il y a là un champ d'investigation pertinent pour l'évaluation. Dans les programmations récentes (contractualisation avec les universités, externalisation en matière de politique d'emploi...), les modes d'action de l'État, avec ses partenaires, ont été pris pour cible de l'évaluation. Quand ils ne sont pas les cibles directes, une grande partie de l'utilité de l'évaluation tient au jugement porté sur l'efficacité des moyens que se donne la puissance publique. Ce travail est encore plus pertinent si l'on compare l'efficacité ou l'efficience de tel mode d'intervention dans différents champs de l'action publique et si l'on mobilise les comparaisons internationales pour dégager les conditions d'utilisation optimales de tel ou tel outil entre les mains de l'État. Le va-et-vient évaluation-prospective est particulièrement judicieux ici pour tester les usages de tel ou tel type d'intervention face à des problèmes identifiés. L'exercice simultané des deux pratiques au Commissariat général du Plan n'a pourtant pas forcément toujours été mis à profit en ce sens.

Encadré n° 3

Petit recensement des enjeux d'action publique repérés à travers les évaluations

Objectif : extraire de la masse que représente chaque évaluation la substance, les enseignements quant à la conduite de l'action publique dans le champ considéré mais aussi bien entendu au-delà.

Quels sont ces enjeux ?

Préservation de la ressource en eau : la prise en compte du long terme (dans la mesure des effets), la préparation de la mise en œuvre d'une directive européenne, la construction d'une politique interministérielle globale et cohérente

Emplois jeunes jeunesse et sports : utilité sociale *versus* utilité marchande, la solvabilisation des activités, les effets d'aubaine, le ciblage d'une politique.

Emplois non marchands : politique d'emploi et politique contracyclique, efficacité comparée de différents dispositifs, articulation des niveaux d'intervention.

Politique de lutte contre le sida : le sens de la programmation en santé publique, visibilité et discrimination, libertés publiques et santé publique, adaptation des dispositifs institutionnels, spécialisation administrative.

Sécurité routière : examen d'une chaîne de décisions, fiabilité de la sanction et réponse, l'adaptation locale des politiques, appréhension sociale de la norme juridique.

Développement rural : pertinence des zonages, empilement des dispositifs administratifs, articulation des échelons, acharnement thérapeutique ou soutien dynamique aux territoires.

Formation continue des agents de l'État : la construction des projets : développement personnel et/ou intérêt du collectif, pertinence d'une norme quantitative, portage des projets et effectivité, fonction publique d'État *versus* fonction publique hospitalière, réalité de l'interministérialité.

Fonds structurels et politiques régionales (sorte de mise en abîme ; l'action publique partenariale, contractuelle... en modèle réduit) : intentions stratégiques, volonté d'articulation et réalité, la question des impacts.

Transport combiné rail-route : la concurrence modale et ses ressorts (concurrence par les prix, par la qualité des services) ; les vertus de la libéralisation.

Déchets ménagers : la gestion d'un service public local multiacteurs, prévention à la source *versus* réparation, rôle des subventions/rôle des règlements, le phénomène NIMBY, la mesure des externalités sanitaires et environnementales.

Aides aux TPE : aider *versus* simplifier la vie des entreprises, logique d'offre et logique de demande d'aides, les coûts de gestion de l'aide.

Contractualisation : *quid* de la contractualisation comme mode de gouvernance, nouvelle gouvernance et effets sur les bénéficiaires.

Recours à des opérateurs externes en matière de politique d'emploi : efficacité de l'externalisation, efficience, externalisation et capacités d'évaluation.

Accès prévention/soins : dispositifs génériques *versus* spécifiques, concurrence des approches (par la pathologie, le revenu, le territoire...) et cohérence, et efficacité.

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

Bien qu'étrangère à l'évaluation de programmes (spontanément mieux insérée à la gestion de la performance), la pratique d'évaluation de politique publique, développée dans le cadre de l'évaluation interministérielle ou de ses avatars ministériels, permet un apprentissage utile de la gestion par objectifs et a notamment pour intérêt de mettre en perspective – critique – la logique objectifs-moyens-résultats.

Au fil du temps, les évaluations ont permis de développer des approches pertinentes autour des concepts clefs d'impact, d'efficacité, d'efficience, de cohérence et de pertinence de l'action publique ; dans les domaines sectoriels, quantité de résultats ont été accumulés qui méritent d'être exploités pour identifier plus finement les objectifs et les indicateurs des programmes.

La question de la prise en compte des missions interministérielles dans le cadre de la LOLF est encore ouverte ; il pourrait y avoir là un apport utile ¹⁴.

L'évaluation dans le cadre de la décentralisation

Au printemps 2003, une mission a été confiée par le Premier ministre à Gilles Carrez sur les conditions de mise en œuvre de l'évaluation des politiques décentralisées. Les conclusions de cette mission ont été reprises dans le projet de loi ordinaire relative aux responsabilités locales, présenté au Conseil des ministres du 1^{er} octobre 2003.

Cette mission ¹⁵ a d'emblée été confrontée à plusieurs difficultés : la carence (circonstancielle ?) du dispositif interministériel d'évaluation, destiné à observer les politiques à vocation nationale ; le difficile équilibre entre évaluation à partir d'un centre disposant de prérogatives réelles et libre administration renforcée des collectivités locales ; une situation actuelle très disparate sur le territoire, qui ne doit pas faire négliger l'importance d'une fonction d'impulsion de l'évaluation ; la nécessité d'organiser le système d'information sur les compétences transférées.

Le groupe de travail présidé par Gilles Carrez a proposé la création d'un Conseil national des politiques publiques décentralisées. Une telle institution pivot au niveau central a deux fonctions identifiées :

- une fonction de production d'évaluations : qu'il s'agisse de juger de l'exercice des compétences transférées ou des résultats d'une expérimentation majeure, le gouvernement peut avoir besoin de bénéficier du concours d'un organisme transversal, bénéficiant d'une réelle capacité de pilotage en matière d'évaluation ;
- une fonction de soutien : dans une organisation décentralisée des tâches d'évaluation, les fonctions de mise en réseau des évaluations, de soutien méthodologique, de contrôle qualité apparaissent déterminantes.

La contribution à la réforme de l'État

L'évaluation a beaucoup souffert de son défaut d'insertion dans des projets de réforme sectorielle ou de modernisation de la gestion publique ; les rapports confiés à des corps d'inspection ou à des personnalités qualifiées ont généralement été préférés à l'utilisation des dispositifs d'évaluation existants (sans doute jugés inaptes à répondre dans les délais) ; dès lors, la qualité de la saisine et l'insertion potentielle des travaux s'en sont ressenties ; il n'y a cependant pas de fatalité en la matière, à condition de revoir les formes de la saisine et la nature des projets (plus restreints, de nature davantage managériale).

¹⁴ Sur les préparatifs de la mise en œuvre de la LOLF, voir notamment le dernier rapport d'information de la Commission des finances de l'Assemblée nationale (juillet 2003) : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i1021.asp>

¹⁵ À laquelle l'auteur de ces lignes a participé.

Au-delà de l'action courante des administrations dans tel ou tel champ, les initiatives de modernisation de la gestion publique peuvent être des objets très intéressants pour l'évaluation.

L'expérimentation appelle par construction l'évaluation ; la compétence évaluative apparaît donc comme une condition de réalisation d'expérimentations jugées par ailleurs souhaitables pour l'adaptation de l'action publique. La fonction de soutien au développement de l'évaluation confiée jusque là au couple CNE-CGP n'avait guère de finalité affichée autre que cognitive ; il n'en est plus de même lorsque l'ensemble des administrations est censé adopter une démarche de résultats, lorsque la fonction d'évaluation devient un des éléments de définition des prérogatives de l'État central.

Un effort d'organisation considérable doit donc être consenti pour mettre à niveau un vaste réseau d'acteurs ; les initiatives ministérielles sont évidemment nécessaires mais, en termes d'efficacité et d'efficacités, il importe qu'émerge(nt) un – ou des – acteur(s) pivot capable(s) de diffuser les données, les méthodes, les pratiques et les résultats.

À côté de l'évaluation dite "scientifique", il y a donc place pour des exercices d'évaluation de nature managériale, budgétaire, expérimentale. Un seul et même organisme n'a pas à assumer tous les types d'évaluation même si les efforts méritent d'être structurés au niveau central. Ce principe de non-exclusivité étant posé, il importe de considérer que les caractéristiques des travaux en termes de délais, d'insertion dans la décision, de visibilité institutionnelle sont au moins en partie déterminées par le type d'évaluation mis en œuvre. Dans le cas du dispositif CGP-CNE, la complexité des travaux et les exigences mises en avant sur des objets politiques mal définis par les commanditaires n'ont pas peu contribué, on l'a dit, aux critiques émises.

4 - UN EXEMPLE D' EVALUATION

La ville de Nantes

La démarche d'évaluation des politiques publiques engagée par la ville de Nantes est au cœur du projet managérial « Nantes s'engage ».

C'est un projet dont la finalité est de faire évoluer le pilotage et les pratiques de l'action publique pour mieux prendre en compte les besoins des Nantais. Les politiques publiques fixant les orientations stratégiques définies par les élus sont écrites et déclinées en plan d'actions par les directions. Le maire demande de « rendre plus visibles les résultats et les effets des actions menées.

L'évaluation doit permettre d'éclairer l'arbitrage politique pour corriger et améliorer les actions, les services, les prestations mises en œuvre. Cette démarche volontariste a été pilotée et animée en interne par le pôle évaluation.

Un plan d'actions transversal dédié à la démarche de l'évaluation fixe deux orientations stratégiques et un programme d'actions.

Les deux orientations stratégiques sont :

- soutenir et animer une démarche général d'évaluation
- évaluer les politiques publiques définies dans un programme en lien avec la politique municipale, avec en général une volonté et des leviers de transformation.

Le programme s'articule autour de 4 axes :

- Conciliation des temps pour les familles
- Accès à la culture du plus grand nombre
- Soutien à domicile des personnes âgées
- Soutien aux projets associatifs

En résumé...

Le développement des lieux multi accueils pour la petite enfance, et la mise en place d'une contractualisation avec les parents ayant une utilisation régulière, ont permis de mieux répondre aux besoins des familles, de faciliter leur organisation ainsi que d'améliorer la gestion des places pour les structures. L'extension de la contractualisation semble alors possible, mais doit préserver des places non contractualisées. Cette extension passe également par un accompagnement des familles ayant le plus de difficultés à se projeter.

Afin d'adapter l'offre de service aux besoins des familles, la ville de Nantes et la caisse d'allocations familiales ont prévu dans le quatrième contrat enfance, signé pour la période 2003-2006, une extension des lieux multi accueils, regroupant les anciennes crèches et haltes-garderies. Dans ce cadre, la ville a adopté depuis septembre 2004 un nouveau mode de tarification fondée sur un contrat passé avec les familles. Ce contrat établi entre la structure et les parents permet de prévoir le temps d'accueil des enfants, en fonction des besoins des familles, sans condition d'activité professionnelle ni de fréquentation minimale.

Un nouveau mode de tarification, expérimenté depuis septembre 2004

Les parents ayant une utilisation régulière de la structure, peuvent fixer des créneaux d'utilisation, sur des jours fixes par semaine, avec une amplitude horaire de 6h, 9h, 10h ou 11h, pour 1 à 5 jours par semaine. Les parents ayant une utilisation plus occasionnelle ont pu également se voir proposer des contrats. La municipalité souhaite d'ailleurs étendre cette expérimentation à l'ensemble des familles ayant assez de lisibilité pour déterminer par avance des créneaux horaires fixes d'utilisation.

Cette organisation a fait l'objet d'une évaluation au cours du premier semestre de l'année 2005, avec pour objectifs :

- d'étudier l'impact de cette nouvelle organisation, sur l'adaptation de l'offre aux besoins des familles, en particulier pour celles ayant des horaires atypiques,
- de s'assurer de la pertinence des contrats proposés et d'étudier les conditions d'extension de la contractualisation,
- d'aboutir à des préconisations pour l'extension de la contractualisation à la rentrée 2005.

Des familles avec de fortes contraintes

Les familles ont fréquemment aujourd'hui des horaires décalés et connaissent des contraintes fortes et diversifiées en matière d'organisation et de conciliation vie familiale et vie professionnelle.

Les lieux multi-accueil touchent des profils de familles différents

L'usage des structures n'est pas réservé aux seules familles qui travaillent. Si près des trois quarts des utilisateurs réguliers des lieux multi-accueils correspondent à des familles sans parents au foyer, ce n'est le cas que du tiers des parents ayant une utilisation occasionnelle. Les profils socio-démographiques des familles sont également très divers.

Une forte utilisation des contrats proposés

Le contrat est systématique pour les parents ayant un usage régulier. Par ailleurs, les familles ayant un usage occasionnel de la structure sont déjà nombreuses à avoir signé un contrat : c'est le cas de 30% d'entre elles.

Une diversité des usages

Pour les familles ayant signé un contrat, l'utilisation de la structure et donc le type de contrat signé sont diversifiés. Les familles ayant une utilisation régulière de la structure contractualisent sur des amplitudes journalières comprises le plus souvent entre 9h et 11h, 4 ou 5 jours par semaine. Pour les familles ayant une utilisation occasionnelle, trois logiques se différencient :

- une utilisation importante et régulière, mais sur des périodes très courtes : la durée des contrats est souvent d'un ou deux mois,
- une utilisation très faible, dont une partie est prévisible et l'autre ne l'est pas : les contrats sont d'une amplitude de 6 heures, pour une ou deux journées par semaine. Cette utilisation est complétée par des heures hors contrats. La durée du contrat est de plus de 6 mois,
- une utilisation de la structure pendant une seule journée par semaine, en continu. L'amplitude horaire est élevée, mais le nombre d'heures par semaine reste faible.

Des contrats jugés adaptés et qui satisfont les familles

Les parents ayant signé un contrat estiment en général ne pas avoir eu de difficultés pour s'organiser. Les deux tiers déclarent par ailleurs que l'amplitude journalière qu'ils ont choisie correspond à leur besoin. Une forte majorité des parents qui connaissent les contrats estiment que leur mise en place est une bonne chose, en particulier parce qu'ils permettent aux parents de mieux s'organiser, d'être certains de disposer d'une place quand ils en ont besoin, tout en laissant suffisamment de souplesse aux familles pour que l'utilisation reste adaptée à leurs besoins.

Les forfaits proposés peuvent encore être diversifiés

L'enquête et l'exploitation des contrats montrent cependant que pour certaines familles, les amplitudes journalières proposées peuvent ne pas correspondre aux besoins. En particulier, des amplitudes de moins de 6 heures pourraient répondre aux besoins de familles ayant une utilisation ponctuelle. Par ailleurs, l'écart entre les forfaits de 6 heures et ceux de 9 heures est trop important.

Les familles n'ayant pas contractualisé

Les familles qui n'ont pas signé de contrat correspondent souvent à des familles dans lesquelles un adulte est au foyer. Elles disposent de revenus plus faibles que l'ensemble des familles utilisatrices. Il s'agit en particulier de ménages dans lesquels la personne de référence exerce une profession d'ouvrier. Ces familles utilisent très peu la structure, mais, pour environ une sur trois, leur utilisation présente une certaine régularité. La contractualisation, au moins sur une partie des heures consommées, serait alors possible. Enfin, seule la moitié de ces parents connaissent l'existence des contrats, les professionnels les ayant d'abord proposés aux familles qu'elles estimaient les mieux à mêmes de contractualiser.

Les professionnels soulignent l'intérêt des contrats

Les professionnels rencontrés lors de tables rondes confirment cette bonne acception des contrats par les parents. La mise en place du multi accueil et la contractualisation ont un impact positif sur le taux de remplissage des structures et sur leur capacité à répondre aux demandes des familles. Les professionnels soulignent cependant la nécessité de conserver des heures hors contrats pour les parents qui n'ont pas une lisibilité suffisante pour contractualiser, ou qui, culturellement, sont plus réticents à la contractualisation.

Une forte satisfaction globale

Enfin, l'enquête fait le constat d'une satisfaction globalement très élevée. Quel que soit le type d'usage de la structure, plus de 95% des parents se déclarent très, ou assez satisfaits.

Quelques pistes de réflexion

Les multi-accueils en élargissant l'offre de service apporte un certain nombre de réponses nouvelles, plus souples, aux besoins des parents. Les résultats de l'évaluation confirment les apports de la contractualisation, et les possibilités de son extension. Cette extension peut en particulier s'accompagner d'une diversification des contrats proposés, tant dans les amplitudes horaires

(possibilités d'amplitudes inférieures à 6 heures, ou comprises entre 6 h et 8 heures) que dans la durée des contrats (possibilités de contractualiser sur de courtes périodes). Cependant, l'extension de la contractualisation ne doit pas concourir à une exclusion de fait de parents qui ne peuvent pas ou ne savent pas se projeter. Il est donc nécessaire de préserver des places non contractualisées, et d'accompagner les familles qui ont le plus de difficultés à se positionner sur des contrats. Enfin une extension de la contractualisation s'accompagnera probablement d'une augmentation importante de contrats portant sur des faibles volumes horaires. Il est alors nécessaire de réfléchir aux outils donnant aux structures les moyens de gérer ces contrats.

Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation a été réalisée, en partenariat avec la CAF, par le CRÉDOC au cours du premier semestre de l'année 2005, selon trois volets :

- **une analyse statistique des fréquentations et de la contractualisation (novembre 2004 à janvier 2005) dans 7 structures, à partir des fichiers de gestion centrale, des fiches de présences et des contrats,**
- **une enquête réalisée en mars 2005 auprès de 450 familles, réparties en fonction de leur utilisation. 150 de ces familles étaient inscrites, mais n'ont pas utilisé les structures,**
- **deux tables rondes organisées en mai 2005, réunissant des professionnels de statut diversifié, intervenant dans les structures multi-accueil de la ville.**

5 - LA PAJE

La prestation d'accueil du jeune enfant : un dispositif globalement apprécié par ses bénéficiaires

Delphine Chauffaut, Marie-Odile Simon, Christine Olm - CREDOC
Jérôme Minonzio, Muriel Nicolas - CNAF - DSER

Depuis le 1^{er} janvier 2004, les familles peuvent – sous certaines conditions – bénéficier de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) lorsqu'elles ont un nouvel enfant. Cette nouvelle prestation remplace un ensemble de cinq allocations préexistantes destinées à aider financièrement les familles afin de faire face aux frais d'entretien des jeunes enfants, au coût de la garde par une assistante maternelle agréée ou une garde à domicile, ou bien encore à la perte de revenus engendrée lorsqu'un des parents arrête ou réduit son activité professionnelle pour s'occuper de son enfant. La mise en place de la PAJE a pour ambition de favoriser le libre choix en matière de garde, de simplifier le précédent dispositif de prestations et d'augmenter le montant des aides versées aux familles. Dans le cadre de l'évaluation de cette réforme, une enquête a été réalisée en 2005 auprès de 3 000 bénéficiaires de la PAJE, afin de mesurer leur appréciation de la prestation.

Une très grande majorité des allocataires est satisfaite du montant de la PAJE. Si le complément de libre choix d'activité (CLCA) versé aux parents réduisant ou cessant leur activité professionnelle est jugé parfois insuffisant, les compléments de modes de garde (CMG), perçus en cas de recours à une assistante maternelle agréée ou à une garde à domicile, tendent en revanche à recueillir une appréciation nettement plus positive. La prime de naissance, versée au 7^e mois de grossesse sous conditions de ressources suscite quant à elle, des avis très favorables sur son montant. Toutefois, les opinions sont partagées concernant la durée de six mois maximum du CLCA au 1^{er} enfant et les modalités de versement de la prime de naissance (versement unique ou sur plusieurs mois). Enfin, le service rendu par la CAF et les modalités de gestion administrative de la prestation sont jugées satisfaisantes.

L'enquête menée auprès des bénéficiaires de la PAJE a trois objectifs principaux (encadré 1). Tout d'abord, elle vise à évaluer leur satisfaction à l'égard du montant de la prestation. Dans quelle mesure leur permet-elle de faire face aux frais de naissance et de garde ? Elle porte ensuite sur les avis relatifs aux conditions d'obtention et à la gestion de la prestation. De ce point de vue, les simplifications administratives et les télédéclarations par Internet sont fortement appréciées. Un accent particulier est mis sur l'opinion des parents bénéficiaires de la PAJE ayant fait l'expérience du système de prestations précédant pour leurs aînés. Ces parents sont en position de donner un avis de comparaison entre les deux systèmes, ce qui est essentiel pour évaluer la pertinence des innovations introduites par le nouveau dispositif (encadré 2).

La PAJE : une aide financière jugée importante

Quels que soient les composantes de la PAJE qu'ils perçoivent, les bénéficiaires de cette prestation sont globalement satisfaits de son montant. Plus précisément, plus des trois-quarts (76 %) trouvent "importante" l'aide perçue dans le cadre de la PAJE.

La prime de naissance – versée au septième mois de grossesse sous conditions de ressources – doit permettre aux parents de faire face aux dépenses liées à la naissance. Cet objectif semble effectivement atteint puisque 86 % des parents bénéficiaires estiment qu'elle leur a "tout à fait" (52 %) ou "plutôt" (34 %) permis de faire face aux dépenses liées à la naissance. A noter que cette opinion ne dépend pas des autres allocations attribuées au ménage, et peu de la catégorie socio-professionnelle de la personne de référence.

Si l'appréciation des bénéficiaires de la PAJE à l'égard du montant perçu est largement positive, les opinions se scindent toutefois en deux, selon le type de complément octroyé. Ainsi, les bénéficiaires du complément de mode de garde (CMG) sont plus nombreux à trouver l'aide importante – et particulièrement ceux du CMG "assistante maternelle" – alors que ceux du complément de libre choix d'activité (CLCA) sont plus mitigés.

Une analyse économétrique permet d'isoler les caractéristiques individuelles influençant la probabilité que les bénéficiaires de la PAJE estiment tout à fait importante le montant perçu de la prestation :

- *Le type de prestation perçue*
Le fait de bénéficier d'un CMG assistante maternelle est très positif sur la satisfaction, alors que l'attribution du CLCA seul, influe négativement sur l'appréciation du montant. On voit probablement ici un effet de la destination des aides et de l'objet avec lequel est comparé la somme allouée. Les CMG permettent d'aider les familles à rémunérer une garde à domicile ou une assistante maternelle. Cette aide représente une part parfois importante des dépenses engagées et ce d'autant plus que la PAJE a nettement augmenté le montant des aides pour les employeurs d'assistante maternelle. En revanche, le CLCA est une somme forfaitaire qui vient en remplacement du salaire. Son montant est perçu comme insuffisant car dans de nombreux cas il ne couvre souvent qu'une partie de la perte de salaire lorsqu'un des deux parents a cessé son activité professionnelle. Pour autant, il est probable que certains enquêtés oublient que s'ils avaient continué de travailler, une partie de leur salaire aurait été affecté au paiement d'un mode de garde.
- *Le fait d'être âgé de moins de 25 ans* renforce la perception de la prestation comme étant d'un montant "tout à fait important".
- Les *professions intermédiaires*, ont, moins que les autres, tendance à considérer la prestation comme importante.

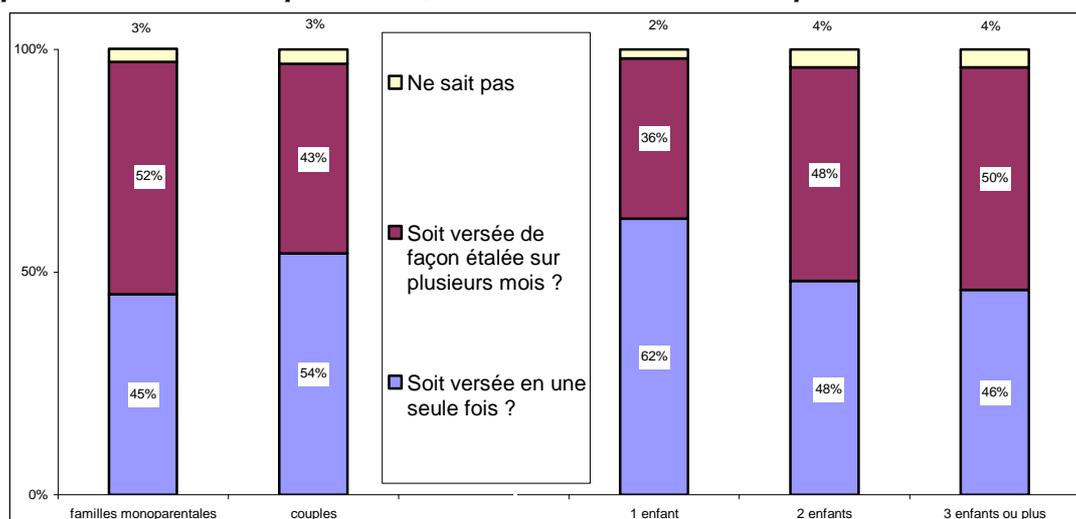
- Et enfin, les *habitants de la région parisienne* sont plus positifs que les autres sur le montant de la prestation perçue. Ce dernier élément peut être relié au fait que les parents de la région parisienne ont plus souvent que les autres, recours à la garde à domicile pour leurs enfants ; ce mode de garde étant particulièrement coûteux. Dans ces conditions, l'aide serait d'autant plus précieuse que le mode de garde est onéreux.

Des modalités de versements discutées concernant la prime de naissance

Plus d'un bénéficiaire sur deux (54 %) de la PAJE préfèrent un versement unique (comme en l'état actuel), et 43 % un versement étalé sur plusieurs mois (graphique 1). Ceux qui choisissent le versement unique sont en revanche une grande majorité à juger favorablement l'attribution de la prime avant la naissance. C'est à ce moment que sont effectuées les principales dépenses d'équipement pour l'enfant à venir.

Les opinions concernant l'étalement de la prime sur un ou plusieurs mois ne dépendent pas des caractéristiques socio-démographiques du ménage mais de la situation familiale. Ainsi, les familles monoparentales sont un peu plus nombreuses à privilégier le versement sur plusieurs mois : elles considèrent davantage cette prime comme un apport de revenu, certainement en raison d'un budget plus restreint. Au contraire, les parents d'un premier enfant sont, plus que les autres, favorables à un versement unique ; le besoin d'équipement (meubles, poussettes ...) s'avérant sans doute plus important à ce moment que pour les familles ayant déjà un enfant.

Graphique 1 - Préférez-vous qu'une aide, destinée à faire face aux dépenses à la naissance...



Source : Enquête allocataires de la PAJE, CRÉDOC - CNAF - DREES, 2005.

La durée du CLCA au premier enfant est jugée trop brève

La durée du CLCA au deuxième enfant – fixée à trois ans maximum – paraît convenable à la grande majorité des parents (82 %), bénéficiaires ou non de ce complément. Trois ans est une période logique qui correspond au temps précédent l'entrée à l'école maternelle.

En revanche, plus de la moitié des parents (58 %) – et particulièrement ceux percevant le CLCA à taux partiel – estiment que la durée du CLCA au premier enfant – fixée à six mois maximum – est trop brève et un grand nombre d'entre eux propose alors une durée d'un an.

Pour bénéficier du CLCA, il est exigé d'avoir travaillé deux ans dans les deux ans précédant la naissance du premier enfant, deux ans dans les quatre ans au deuxième enfant et deux ans dans les cinq ans au troisième enfant et plus.

A ce sujet, environ 62 % des ménages allocataires de la PAJE jugent que les conditions d'accès au CLCA au deuxième enfant sont "justes". Très rares sont ceux qui ne les estiment pas "assez restrictives" et 32 % indiquent, au contraire, qu'elles le sont trop. En ce qui concerne les conditions d'accès au CLCA au premier enfant, la part des interrogés les jugeant "trop restrictives" s'accroît (38 %) : les conditions d'activité antérieures requises pour bénéficier du CLCA sont de fait beaucoup plus contraignantes au premier enfant qu'au deuxième.

Des changements considérés comme limités par rapport à l'ancien système

La logique des prestations que la PAJE remplace n'a pas été bouleversée (encadré 1). L'opinion des bénéficiaires n'est pas tranchée à propos de la simplification que devait apporter cette allocation par rapport à l'ancien système.

La moitié des enquêtés ayant connu les deux systèmes affirment que la PAJE est équivalente à l'ancien dispositif pour ce qui relève de la compréhension, alors qu'un quart d'entre eux l'estiment plus simple et 21 % plus compliqué.

Satisfaction à l'égard du service rendu par la CAF

C'est spontanément vers la CAF que se dirigent les allocataires qui ont besoin d'aide, et plus largement encore ceux qui bénéficient d'un CLCA. Les amis ou proches viennent au second plan, largement derrière.

Encadré 1 : L'enquête auprès des bénéficiaires de la PAJE

Au cours du mois de septembre 2005, le CREDOC a réalisé pour la CNAF et la DREES une enquête auprès de 3 000 bénéficiaires de la PAJE. Cette enquête a permis de recueillir leur appréciation sur les thèmes suivants :

- *Le service apporté par la PAJE en termes de solvabilisation* : dans quelle mesure la PAJE permet-elle ou non de subvenir aux besoins financiers des allocataires en matière de modes de garde ?
- *L'information sur la prestation* transmise aux allocataires (sources, qualité, complétude) ;
- *La simplicité de la prestation* : compréhension du dispositif, appréciation des démarches et des formalités à effectuer ;
- *Le service rendu par la CAF* dans le cadre de la PAJE ;
- *La perception des innovations apportées par la PAJE* : le versement de la prime à la naissance en une fois (7^{ème} mois de grossesse), le CLCA de rang 1, et le dispositif carnet PAJEmploi ;
- *La liberté de choix du mode de garde* permise par la PAJE ;
- *La liberté de choix d'activité*, c'est-à-dire la latitude que permet la PAJE aux parents de s'arrêter de travailler partiellement ou complètement pour élever leur(s) enfant(s).

66 % des allocataires de la PAJE interrogés ont eu au moins un contact avec leur CAF depuis les six derniers mois, quel que soit le mode de contact. Le plus fréquent reste le téléphone. 42 % des allocataires l'ont utilisé au moins une fois pour contacter leur CAF depuis six mois. Les courriers sont presque aussi courants (39 %). Enfin, un peu plus d'un quart (27 %) se sont rendus dans leur CAF durant la période.

Par rapport à l'ensemble des allocataires des CAF (Source des données pour la comparaison : Enquête "Conditions de vie et aspirations des Français", volet de questions réalisées par le CREDOC à la demande de la CNAF, vague début 2005, allocataires France entière), les bénéficiaires de la PAJE ont adressé davantage un courrier à leur caisse, mais sont moins nombreux à s'y être déplacé. La fréquence des contacts téléphoniques et des consultations des bornes interactives est en revanche la même dans les deux populations.

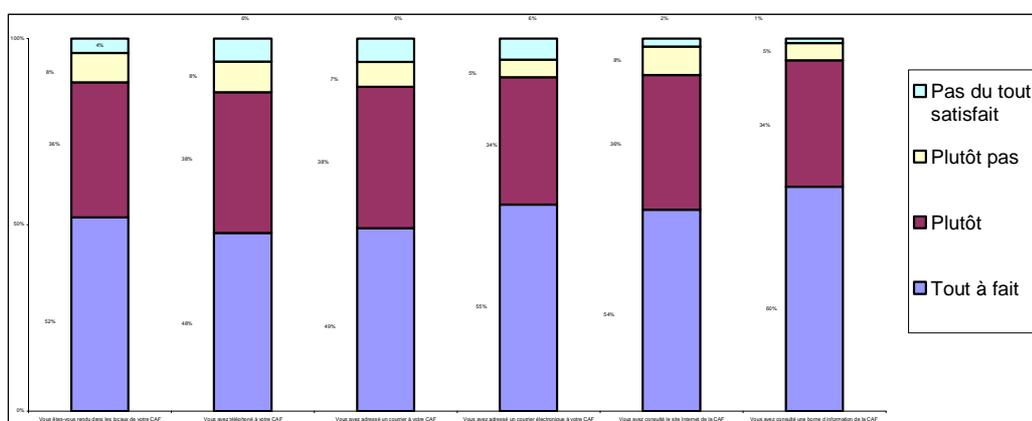
Le niveau de satisfaction des bénéficiaires à propos du dossier administratif s'établit au-delà de 80 %, quel que soit l'item considéré (satisfaction globale, facilité, clarté des documents, aide de la CAF...).

L'aide apportée par la CAF aux personnes concernées est probablement l'élément qui remporte la plus grande satisfaction (91 % d'entre eux jugent l'aide de la CAF pour remplir les imprimés de dossiers "tout à fait" ou "plutôt satisfaisante"), alors que, relativement, l'information écrite sur les droits est celui qui comporte une petite marge de progression (« seuls » 82% des bénéficiaires de la PAJE l'estiment satisfaisante).

Les opinions sont presque identiques selon les prestations perçues. Seuls les bénéficiaires de CLCA à taux partiel au deuxième enfant ont des opinions sensiblement plus tranchées (plus souvent une satisfaction très élevée et plus souvent également une légère insatisfaction).

Quel que soit le mode de contact utilisé, la réponse apportée par la CAF remporte un très haut niveau de satisfaction [(au-delà de 85% de bénéficiaires satisfaits) (graphique 2)].

Graphique 2 - Satisfaction envers la réponse apportée, selon le mode de contact



Source : Enquête allocataires de la PAJE, CRÉDOC - CNAF - DREES, 2005.

Plus d'une personne sur deux (52 %) ayant déclaré avoir reçu un courrier de leur CAF ne sont pas du tout d'accord avec l'opinion selon laquelle "ces courriers seraient difficiles à comprendre", 26 % ne sont "plutôt pas d'accord" (soit au total 78 % de "pas d'accord"). Rappelons que ces taux s'établissaient, dans l'enquête "Conditions de vie et aspirations des Français" réalisée à la même époque sur un échantillon d'allocataires des CAF, à respectivement 43 % et 28 % (soit 71 %) ; les bénéficiaires de la PAJE étant donc, de ce point de vue, plus positifs que l'ensemble des allocataires.

Succès de la déclaration par Internet et satisfaction à l'égard du Carnet PAJEmploi

Les circuits de gestion des compléments de mode de garde ont été simplifiés par rapport à ceux existants pour l'AGED ou l'AFEAMA. La déclaration des rémunérations versées par les parents à l'assistante maternelle ou à la garde à domicile qu'ils emploient, se fait auprès du centre PAJEmploi chargé du recouvrement, en communiquant par courrier ou par télédéclaration un volet social PAJEmploi. Le centre PAJEmploi traite ces documents et calcule le montant des cotisations, éventuellement prélevées sur le compte bancaire de l'allocataire, ainsi que les cotisations prises en charge par la CAF ou la Mutualité sociale agricole (MSA). Les formalités imposées aux familles sont allégées. Elles n'ont plus à rédiger un bulletin de rémunération puisque le centre PAJEmploi délivre des attestations de salaires aux assistantes maternelles ou aux gardes à domicile. Le versement des compléments est fait chaque mois – contre chaque trimestre préalablement - et les risques de rupture des droits sont supprimés.

Plus de la moitié des allocataires des CMG utilisent Internet pour leur déclaration mensuelle (et presque 60 % des employeurs d'une garde à domicile).

Le mode de déclaration dépend fortement de la catégorie socio-professionnelle, les cadres recourant encore plus volontiers à la déclaration électronique et les ouvriers plus souvent à la déclaration par courrier. Cette différence est peut-être à mettre en lien avec leur taux d'équipement informatique, ou avec des pratiques quotidiennes – personnelles ou professionnelles – différentes. La taille d'agglomération influe également, l'utilisation des déclarations par Internet étant croissante avec la taille de la commune. Globalement, l'outil de déclaration utilisé est considéré facile par 88 % des interrogés. Par ailleurs, pour les bénéficiaires du système précédant la PAJE, le nouveau mode de déclaration est plus simple.

Les utilisateurs de la déclaration sur Internet sont plus nombreux à la trouver très simple que ceux du carnet PAJEmploi. Les caractéristiques des personnes ayant recours à Internet peuvent cependant contribuer à expliquer cette différence, qui ne pourrait alors pas être imputée aux caractéristiques de l'outil. Quel que soit l'outil, le quart des utilisateurs ont eu besoin de contacter la CAF, et près de la moitié le centre PAJEmploi. Cette fréquence des contacts peut relativiser dans une certaine mesure, la facilité d'utilisation ressentie. Mais cela peut être dû à un effet de contexte législatif. En effet, cette enquête s'est déroulée deux mois seulement après l'instauration de la nouvelle convention collective des assistantes maternelles (loi du 27 juin 2005) qui prévoit une mensualisation des salaires versés et une rémunération à l'heure. L'ampleur des évolutions peut sans doute expliquer en partie la fréquence des contacts.

Encadré 2 : Le dispositif de la PAJE

La PAJE est une prestation unique et globale, qui se substitue, pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2004, à cinq prestations préexistantes destinées à aider les parents à couvrir les frais liés à la naissance et la garde de leur(s) enfant(s). La PAJE remplace donc :

- l'APJE destinée aux parents d'enfants âgés de moins de trois ans ;
- l'APE, versée aux parents qui réduisent leur activité ou s'arrêtent de travailler pour élever leurs enfants, à partir du deuxième enfant ;
- l'AFEAMA, versée aux parents qui recourent à une assistante maternelle agréée pour la garde de leur(s) enfant(s) âgés de moins de 6 ans ;
- l'AGED, versée aux parents qui recourent à une garde à domicile pour la garde de leur(s) enfant(s) âgés de moins de 6 ans ;
- l'AAD, versée aux parents pour chaque enfant adopté ou recueilli pendant 21 mois à partir du mois suivant son arrivée au foyer.

La PAJE a été créée pour simplifier ce dispositif de ces prestations en respectant plusieurs principes :

- Le libre choix par les parents du mode d'accueil pour leur enfant ;
- Le libre choix d'activité ou non (activité professionnelle).

Ce libre choix est favorisé par une meilleure solvabilisation des familles par rapport à l'ancien système de prestations, en raison d'un élargissement de la population bénéficiaire d'une part, et d'une revalorisation des montants d'aide versés dans certains cas d'autre part.

La simplification introduite par la PAJE tient à son caractère unique et mais aussi à l'allègement des formalités à effectuer.

La PAJE est un mécanisme "à deux étages" qui se compose :

- D'un socle de base composé d'une prime de naissance et d'allocation de base versée sous condition de ressources, mensuellement, de la naissance de l'enfant à ses 3 ans ;
- De plusieurs compléments octroyés en fonction du choix du mode de garde par la famille.

Le CMG s'adresse aux parents d'enfant(s) âgés de 0 à 6 ans qui choisissent de continuer à exercer une activité professionnelle en les aidant à financer un mode de garde. Le CLCA s'adresse aux parents qui ont fait le choix de réduire ou d'arrêter leur activité professionnelle pour élever leurs jeune(s) enfant(s) jusqu'aux 3 ans du dernier enfant. Le droit à ce complément dépend de conditions d'activité antérieure, plus strictes que celles qui existent pour l'APE. Si l'APE n'est versée qu'à partir du deuxième enfant, il existe un complément de libre choix d'activité à partir du premier, dont la durée maximale est de six mois, sous conditions d'activité antérieure (avoir travaillé deux ans dans les deux années précédant la naissance).

La mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) en janvier 2004 répond au double objectif de simplifier la législation en faveur de la garde des jeunes enfants et de favoriser un libre choix des parents. Cette prestation doit leur permettre de choisir le type d'accueil qu'ils jugent préférable pour leur enfant ou de réduire, voire suspendre, leur activité professionnelle pour se consacrer à l'éducation de leur enfant. Cette option est en effet soutenue par la PAJE dans la mesure où ce dispositif peut diminuer les contraintes financières des parents.

Une enquête réalisée auprès des bénéficiaires de la PAJE à l'automne 2005 permet de mettre en relation l'aide perçue dans le cadre de cette prestation et les motifs ayant présidé au choix du mode de garde ou à la réduction partielle ou totale de l'activité pour l'un des deux parents.

En 2005, trois mille parents bénéficiaires de la prestation d'accueil du jeune enfant ont été interrogés (encadré 1) afin de hiérarchiser les différents motifs (éducatifs, organisationnels, financier...) présidant au choix du mode d'accueil ou de s'arrêter – au moins partiellement – de travailler.

L'enquête permet de connaître l'appréciation par les parents de l'apport financier de la PAJE. L'aide perçue semble plus fortement associée à la décision de réduire ou cesser son activité professionnelle qu'à celle de faire garder son enfant par une assistante maternelle ou par une garde à domicile.

En outre, Les contraintes organisationnelles sont davantage citées par les parents ayant choisi de faire garder leur enfant pour ne pas interrompre leur activité professionnelle.

Encadré 1 - L'enquête auprès des bénéficiaires de la PAJE

Au cours du mois de septembre 2005, le CREDOC a passé pour la CNAF et la DREES une enquête auprès de trois mille bénéficiaires de la PAJE. Cette étude a permis de recueillir les appréciations des familles sur les thèmes suivants :

- *le service apporté par la PAJE en termes de solvabilisation* : dans quelle mesure la PAJE permet-elle ou non de subvenir aux besoins financiers des allocataires en matière de modes de garde ?
- *l'information sur la prestation* transmise aux allocataires (sources, qualité, complétude) ;
- *la simplicité de la prestation* : compréhension du dispositif, appréciation des démarches et des formalités à effectuer ;
- *le service rendu par la CAF* dans le cadre de la PAJE ;
- *la perception des innovations apportées par la PAJE* : le versement de la prime à la naissance en une fois (septième mois de grossesse), le complément de libre choix d'activité de rang 1, et le dispositif « carnet PAJE emploi » ;
- *la liberté de choix du mode de garde* permise par la PAJE ;
- *la liberté de choix d'activité*, c'est-à-dire la latitude que permet la PAJE aux parents pour s'arrêter de travailler partiellement ou complètement pour élever leur(s) enfant(s).

Les contraintes qui pèsent sur le choix de la garde

Pour les parents ayant opté pour un mode de garde extra familial, ce dernier leur paraît être le plus bénéfique pour l'enfant (43 %) et que c'est celui qui convient le mieux à leur organisation (50 %).

Le manque de places ou d'infrastructures est mentionné ensuite par près de 36 % des interrogés ayant recours à un mode de garde extra-familial. Ce choix paraît contraint pour une partie non négligeable d'entre eux.

Par ailleurs, un tiers a opté pour une personne en particulier, ou une structure, plutôt que pour un type de mode de garde. Enfin, les contraintes financières sont relativement moins citées que les autres propositions. Cependant les raisons du choix varient fortement selon le mode de garde utilisé (tableau 1).

Les parents qui ont recours à des proches pour garder l'enfant, et qui ne bénéficient donc que de l'allocation de base de la PAJE sont particulièrement nombreux à mentionner les contraintes financières et d'organisation. Connaître la personne a également souvent influé sur le choix.

Les familles ne percevant que l'allocation de base et ayant recours à un mode de garde hors du cercle familial (parmi lesquels se trouvent ceux utilisant les services des crèches) signalent moins de motifs de choix différents que les autres. En particulier, les raisons relatives à l'organisation sont moins prégnantes. Ce constat ne signifie pas nécessairement que ces contraintes sont moins fortes. L'obligation de trouver un mode de garde a pu les conduire à s'organiser professionnellement pour adopter la solution jugée la plus bénéfique pour l'enfant. C'est le cas de plus du tiers (39 %) des parents concernés.

Les parents percevant le complément mode de garde (CMG) assistante maternelle ou garde à domicile insistent sur les contraintes organisationnelles, fréquemment couplées avec celles d'offre (16 % des bénéficiaires du CMG assistante maternelle et 20 % des bénéficiaires du CMG garde à domicile). Pour les bénéficiaires du CMG assistante maternelle, la prise en compte du bien-être de l'enfant et le fait de n'avoir pas trouvé d'autres solutions, ont particulièrement été déterminants dans leur choix. Les contraintes financières ne sont en revanche peu citées ¹.

Tableau 1 – Les deux raisons principales du choix du mode de garde, personnes utilisant un mode de garde (en %)

Parmi ces raisons, lesquelles ont compté le plus ? (deux réponses possibles)

	Allocation de base seule		CMG assistante maternelle	CMG garde à domicile	Ensemble des parents faisant garder l'enfant
	Garde par un proche	Garde hors du cercle familial			
Utiliser un autre mode de garde aurait coûté plus cher (ou ce mode de garde n'est pas plus coûteux, CMG garde à domicile)	46%	25%	10%	13%	21%
Vous n'avez pas trouvé d'autre solution pour faire garder votre enfant	27%	30%	42%	48%	36%
La solution choisie est la plus bénéfique pour l'enfant	30%	39%	51%	40%	43%
La solution choisie est la plus pratique pour l'organisation des parents	48%	41%	55%	65%	50%
Autres raisons (spécificités familiales, choix effectués pour les aînés, choix de cette personne notamment)	31%	35%	31%	22%	32%
Total*	182%	170%	185%	188%	180%
<i>Effectifs enquêtés</i>	96	193	854	214	1357

Source : CREDOC ; CNAF ; DREES, septembre 2005.

(*) Le total est supérieur à 100 %, plusieurs réponses étant possibles.

L'éducation de l'enfant, critère prépondérant pour les parents qui s'arrêtent de travailler

Plus de la moitié des parents (61 %) gardant eux-mêmes leur enfant ont la volonté de se consacrer leur éducation (tableau 2). Le bien être de l'enfant est mentionné dans la même proportion (44 %) que chez les parents ayant recours à un mode de garde (43 %). Les contraintes financières sont

davantage soulignées par les bénéficiaires de CMG. En revanche, les contraintes d'organisation interviennent moins fréquemment dans le choix de ces parents. D'ailleurs, la moitié des personnes interrogées n'exerçaient pas d'activité professionnelle au moment de la naissance de l'enfant². Le tiers des familles déclarent qu'elles ont arrêté de travailler parce qu'elles n'avaient pas trouvé de mode de garde qui leur convenait.

Tableau 2 – Les deux raisons du choix du mode de garde, personnes gardant leur enfant (en %)
Parmi ces raisons, lesquelles ont compté le plus ? (deux réponses possibles)

	Allocation de Base seule	CLCA de rang 1 à taux plein	CLCA de rang 2 et plus à taux plein	Ensemble des parents gardant l'enfant
Utiliser un mode de garde aurait coûté trop cher	33%	20%	37%	33%
Vous n'avez trouvé aucune autre solution pour faire garder votre enfant	14%	11%	8%	12%
C'était la solution la plus bénéfique pour l'enfant	38%	69%	44%	44%
Vous vouliez vous consacrer à l'éducation de l'enfant	58%	62%	64%	61%
Vos horaires de travail n'étaient pas compatibles avec ceux d'un mode de garde	12%	13%	16%	14%
Vous ne travailliez de toute façon pas	20%	3%	8%	14%
Autres (événements personnels, démission ou licenciement, allaitement, ...)	17%	13%	16%	16%
Total*	192%	191%	193%	194%
Effectifs enquêtés	500	400	300	1200

Source : CRÉDOC ; CNAF ; DREES, septembre 2005.

(*) Le total est supérieur à 100 %, plusieurs réponses étant possibles.

Des différences apparaissent pour les parents bénéficiaires du complément de libre choix d'activité (CLCA). Si les contraintes financières sont relativement peu évoquées dans le cas d'un CLCA de rang 1, elles le sont plus souvent concernant le CLCA de rang 2 et plus. Ces contraintes sont fréquemment associées à des problèmes organisationnels, ou encore à des difficultés à trouver un mode de garde. Les parents percevant le CLCA de rang 1 sont donc probablement des personnes dans une logique de prolongation d'un congé maternité, leur permettant de consacrer un peu plus de temps à l'enfant avant la reprise du travail³. En revanche, ceux du CLCA de rang 2 et plus raisonnent en terme de mode de garde à long terme, pour palier des difficultés financières ou d'organisation que ne peuvent résoudre l'offre existante de modes d'accueil.

La PAJE : un apport financier qui influence le choix du mode de garde

La PAJE constitue un apport financier pour les parents qui recourent à une garde individuelle payante ou qui arrêtent – au moins partiellement – leur activité professionnelle. Son impact sur le choix à effectuer ne peut être donc ignoré. Les familles qui déclarent que la PAJE a influencé leur choix de mode de garde révèlent ainsi que le dispositif leur a permis de diminuer voire de supprimer les contraintes financières.

C'est le cas de plus d'une famille sur quatre (26 %) qui perçoivent le CMG assistante maternelle, de 44 % qui bénéficient du CMG garde à domicile, de 62 % pour les parents qui touchent le CLCA de rang 1 à taux plein et de 64 % à qui est octroyée le CLCA de rang 2 et plus à taux plein.

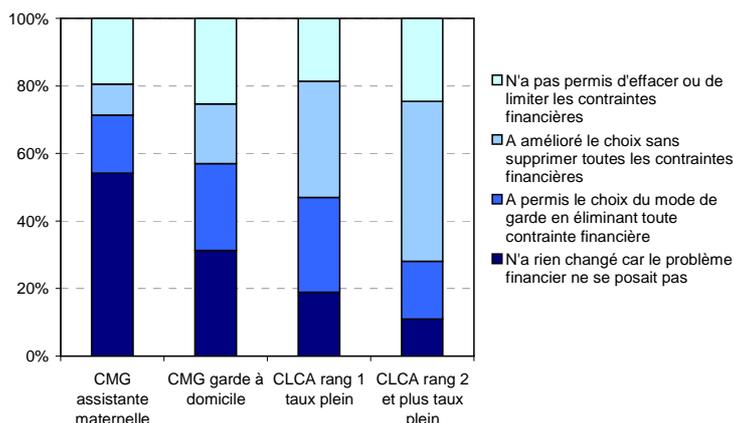
En rapprochant les résultats de la question sur l'influence de la PAJE sur le choix du mode de garde (« Auriez-vous choisi ce mode de garde en l'absence de la prestation ? ») et ceux sur la prise en compte de contraintes financières (« Un autre mode de garde aurait coûté trop cher »⁴) au moment de ce choix, on peut construire un indicateur qui distingue quatre types d'effets de la PAJE selon que le dispositif :

- « N'a rien changé car le problème financier ne se posait pas » : la PAJE n'a pas modifié le choix du mode de garde par la famille n'ayant pris en compte aucun critère financier ;
- « A permis de choisir le mode de garde souhaité en gommant les contraintes financières » : la PAJE a réellement permis un libre choix du mode de garde, car la famille aurait pris un autre mode de garde en l'absence de prestation. La PAJE lui a donc permis de ne tenir compte d'aucune contrainte financière.
- « A amélioré le choix sans supprimer toutes les contraintes financières » : la PAJE a changé le choix de la famille mais ne lui a pas permis de recourir au mode de garde souhaité pour son enfant.
- « N'a pas permis d'éliminer les contraintes financières » : le montant de la PAJE n'a pas été suffisant pour réduire les contraintes financières et n'a pas influencé le choix du mode de garde.

Au moment du choix de la garde de l'enfant, le fait que la PAJE atténue les difficultés financières ne joue pas, au premier ordre, sur les autres contraintes des familles (offre, organisation professionnelle...). Le « libre choix » est ici envisagé uniquement sous l'angle des contraintes financières.

Compte tenu des questions posées au moment de l'enquête, cet indicateur peut être construit seulement pour les bénéficiaires du CMG ou du CLCA à taux plein. Enfin les résultats suivants ne présagent en rien des effets de la PAJE sur les contraintes des familles relativement aux dispositifs qu'elle a remplacés [aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), allocation pour la garde d'enfant à domicile (AGED) allocation parentale d'éducation (APE)].

Graphique 1 – Effets de la PAJE sur les contraintes financières (en %)



Source : CREDOC ; CNAF ; DREES, septembre 2005.

La cessation d'activité professionnelle pour les personnes qui gardent elles-mêmes leur enfant est plus fréquemment un choix pour les bénéficiaires du CLCA. De plus, les deux tiers des familles estiment que l'aide financière apportée par ce complément est importante. Ainsi, une majorité des bénéficiaires du CLCA à taux plein ont pu interrompre leur activité professionnelle dans des

conditions financières jugées satisfaisantes. En effet, pour les deux tiers, la PAJE a été déterminante dans le choix de s'arrêter de travailler (graphique 1).

Toutefois pour plus du tiers (34 %) des bénéficiaires du CLCA de rang 1 à taux plein et près de la moitié (47 %) des bénéficiaires du CLCA de rang 2 à taux plein, la PAJE leur a permis de choisir un mode de garde plus en adéquation avec leurs attentes, leurs contraintes financières sont restées au moment du choix.

Interrogés sur leur préférence pour un autre mode de garde, 19 % des bénéficiaires du CLCA à taux plein qui auraient voulu continuer à travailler, déclarent qu'ils auraient souhaité la crèche⁵ pour leur enfant, 12 % l'accueil chez une assistante maternelle. La garde à domicile est peu mentionnée. En effet, pour ces familles, les CMG assistante maternelle et garde à domicile sont insuffisants ; le reste à charge demeurant trop élevé malgré l'aide financière de la PAJE.

La proportion des individus pour qui la PAJE n'a pas eu d'impact financier au moment du choix, est particulièrement importante au sein des familles bénéficiant du CMG. Plus de la moitié des familles employant une assistante maternelle et près du tiers de celles ayant opté pour une garde à domicile sont dans ce cas. Pour ces parents, les contraintes étaient surtout d'ordre organisationnel et le choix du mode de garde motivé par le bien être de l'enfant. La PAJE a alors aidé financièrement les familles sans pour autant être décisive dans leur choix du mode de garde.

La part des familles pour lesquelles la PAJE n'a pas permis d'améliorer le choix ni d'atténuer les contraintes financières est de 19 % parmi les bénéficiaires du CMG assistante maternelle, 25 % parmi ceux du CMG garde à domicile, 19 % parmi ceux du CLCA de rang 1 à taux plein et de 25 % parmi ceux du CLCA de rang 2 à taux plein. Les contraintes financières sont probablement trop fortes pour que le dispositif soit opérant sur le choix du mode de garde. Pour autant, la PAJE rend financièrement accessible un mode de garde⁶ pour 44 % des bénéficiaires du CMG garde à domicile déclarant qu'en l'absence de la prestation ils auraient choisi une autre solution pour leur enfant. 26 % des bénéficiaires du CMG assistante maternelle mentionnent que sans la PAJE, ils auraient eu recours à un autre mode d'accueil. Le montant de l'aide apportée par le CMG a permis à ces familles de s'orienter vers un mode de garde qui leur aurait été inaccessible.

Tableau 2 – Effet de la PAJE selon la catégorie socioprofessionnelle (en %)

	Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	Cadres et professions intellectuelles supérieures	Professions intermédiaires	Employés	Ouvriers
N'a rien changé car le problème financier ne se posait pas	16 %	44 %	42 %	25 %	21 %
A permis le choix du mode de garde en éliminant toute contrainte financière	24 %	21 %	22 %	19 %	31 %
A amélioré le choix sans supprimer toutes les contraintes financières	30 %	14 %	18 %	34 %	21 %
N'a pas permis d'effacer ou de limiter les contraintes financières	30 %	22 %	17 %	22 %	27 %

Source : CREDOC ; CNAF ; DREES, septembre 2005.

Du point de vue du profil socioprofessionnel, la PAJE a éliminé complètement les contraintes financières pour 31 % des ouvriers et amélioré le choix pour 34 % des employés et 30 % des artisans (tableau 2). *A contrario*, la proportion des familles pour lesquelles la PAJE n'a rien changé - le problème financier ne se posait pas - est relativement la plus élevée chez les cadres et professions intellectuelles supérieures (44 %) et les professions intermédiaires (42 %).

Pour les familles qui bénéficient du CMG assistante maternelle, la proportion des familles pour lesquelles la PAJE a modifié le choix et pour lesquelles la contrainte financière n'a pas joué est de 6 % et 8 % chez les cadres et les professions intermédiaires contre 12 % chez les ouvriers et employés. Pour les familles qui bénéficient du CLCA de rang 1 cette proportion est de 25 % et 27 % chez les cadres et les professions intermédiaires contre 39 % chez les ouvriers et employés.

Dans le cas du CMG assistante maternelle, la proportion des familles les plus contraintes selon la catégorie socioprofessionnelle est proche. Ceci n'apparaît pas pour le CLCA de rang 1. En revanche, la proportion des familles les plus contraintes est plus faible pour ce complément et l'effet de la PAJE sur le choix de la garde est beaucoup plus important.

Notes

(1) Pour les bénéficiaires du CMG « garde à domicile », la question a été posée différemment car ce mode de garde demeure le plus onéreux pour les familles : « *Un autre mode de garde n'aurait pas coûté plus cher* ». L'interprétation des 24 % de bénéficiaires du CMG garde à domicile concernant « *N'a pas permis d'effacer ou de limiter les contraintes financières* » du tableau 3 n'est pas exactement la même que pour les autres modes de garde.

(2) Les parents qui choisissent d'élever eux-mêmes leur enfant ne pouvant pas bénéficier du CLCA sont précisément des personnes sans activité stable au cours des années précédant la naissance.

(3) Le CLCA de rang 1 a une durée de six mois à compter de la fin du congé de maternité alors que le CLCA de rang 2 et plus court jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant

(4) Pour les bénéficiaires du CMG « garde à domicile », la question a été posée différemment, cf supra.

(5) Les compléments de la PAJE ne s'adressent pas aux parents faisant garder leur enfant en crèche.

(6) Le choix possible demeure l'assistante maternelle, la garde à domicile ou les parents eux-mêmes, la crèche n'étant pas concernée par le dispositif PAJE.

II - LE SEMINAIRE : LES ATELIERS

1 - LE REAPP (Caf de la Gironde)

Le réseau Ecoute Appui et Accompagnement de Gironde existe depuis 2001 et est piloté par la Caf de Bordeaux notamment sur les cofinancements existants. Il s'agissait au départ de faire un état des lieux puis un diagnostic sur la dimension réseau.

Les questions évaluatives étaient :

- En quoi l'appartenance au REAPP apporte une plus value à la dynamique locale ?
- Comment se décline la participation des parents dans les actions parentalité sur les territoires concernés ?

L'approche méthodologique est de type monographique avec des entretiens collectifs et individuels réalisés auprès des partenaires et des parents. En complément des données quantitatives ont été également rassemblées pour éclaircir la monographie par les typologies repérées. L'examen des perceptions de l'action du réseau s'est accompagné d'un sociogramme, permettant de repérer les liens forts et optimisés, formels et informels entre les différents acteurs. Les sites observés se situaient sur la ville de Bordeaux, une communauté de communes et un territoire rural.

La monographie permet de préciser les spécificités de chaque site, la diversité des actions et les configurations différentes du réseau au local. Par exemple sur Bordeaux les points suivants sont très structurants :

- une bonne entente entre la direction d'action sociale, le conseil général, les financeurs politiques, la Caf.
- la clarté de la position de l'animateur des groupes d'appui ,conseillère dynamique dont le mi-temps est clairement identifié et financé dans un lieu spécifique (ici un centre social).

Cette évaluation a été restitué sur chacun des trois sites, ainsi qu'au COPIL de la Caf et les présentations vont se poursuivre auprès des acteurs des REAPP, qu'ils soient financeurs ou pas.

Cette présentation montre une dimension réseau en continuel changement avec une dynamique réelle. La labellisation REAPP est une plus value de dynamique territoriale .L'animation territoriale a permis de repérer un besoin de reconnaissance.

Les champs de la parentalité sont prépondérants et transversaux et les REAPP n'en sont qu'un volet.

CONTEXTE :

Une démarche inscrite dans la continuité

En 2001 ce travail s'inscrit dans une démarche de connaissance et d'aide à l'animation du réseau engagé en Gironde et se concrétise par **un état des lieux**.

2002 –2003 un diagnostic est réalisé en 2003. C'est une photographie du réseau basée sur le regard croisé des différents acteurs

2004 – 2005 restitution des résultats au Comité de pilotage du Réaap et présentation des résultats du diagnostic aux acteurs en ateliers dans le cadre d'une journée départementale du Réaap (3 axes)

1/la relation école-famille, 2/l'implication des parents, 3/le fonctionnement en réseau

2006 la circulaire du 13 février 2006 reprend les objectifs du réseau : Favoriser les actions valorisant les compétences parentales à « des moments clés ».de la vie des familles.

C'est une réaffirmation de l'engagement des Caf.

La démarche évaluative démarre en janvier 2006, et restitution en juin. Présentation d'une partie de l'étude au séminaire des chargés d'études Perspicaf en Novembre 2006. Rappelons les objectifs initiaux de l'évaluation du Réaap.

- Donner de la connaissance pour produire du changement
- Mesurer l'efficacité des actions
- Comprendre le fonctionnement afin d'améliorer la politique menée
- Donner du sens, relier les actions du réseau
- Mobiliser les acteurs

Des interrogations préalables aux questions évaluatives : L'animation du réseau ; Les impacts sur les familles

- La pertinence de ces 2 axes de questionnement de l'évaluation
- Le principe d'une approche monographique

Méthodologie employée

Cette évaluation s'est appuyée notamment sur l'état des lieux réalisé en 2001, les résultats du diagnostic mené en 2003, le rapport de l'I-G-A-S publié en 2004 et les différents travaux publiés, ainsi que le référentiel Caf de la Gironde en matière de parentalité réalisé en 2005.

L'analyse s'est construite à partir du regard croisé des acteurs : opérateurs, institutionnels et parents.

Pour garantir les conditions minimales d'évaluabilité d'un réseau, et suite aux échanges avec le comité technique, cette approche s'est travaillée sous deux axes :

a) Une analyse des « process d'action » et des effets attendus ou induits sur les bénéficiaires réels que sont les parents.

Une pluralité d'acteurs (**acteurs financés et ou labélisés**) ont été rencontrés.

Ces entretiens préalables ont permis de présenter et d'accompagner la démarche d'évaluation mais aussi de recueillir les premiers éléments structurants de l'analyse (territoire, actions, partenaires, etc...). Des entretiens complémentaires individuels et/ou collectifs ont été réalisés avec chaque opérateur sur chacun des sites étudiés.

Des entretiens collectifs ont été menés auprès des publics parents bénéficiant des différentes actions.

Au total : 36 entretiens individuels, 5 entretiens collectifs avec les acteurs et 8 entretiens collectifs avec les parents.

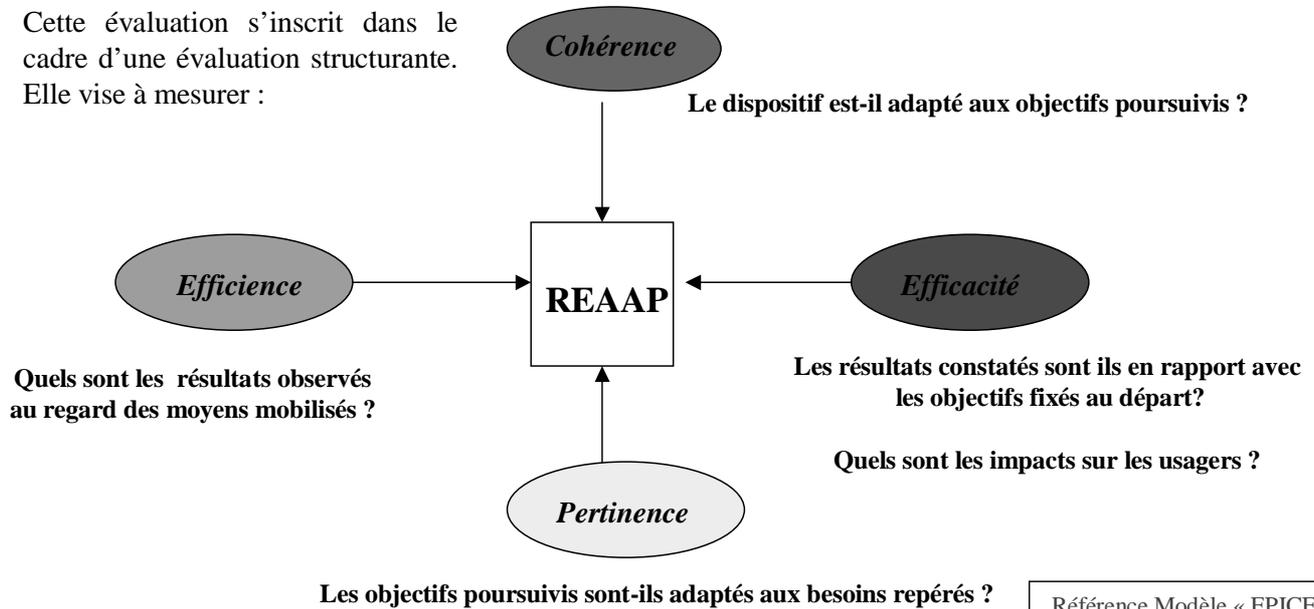
b) Une analyse construite à partir d'études de cas ou de monographies de territoire.

Pour mener à bien cette approche qualitative, des entretiens: individuels ou collectifs ont été réalisés. La grille d'entretien est élaborée à partir d'une trame d'évaluation recoupant les quatre dimensions du (**Modèle : Efficacité Pertinence Impacts Cohérence Efficience**) et les domaines pertinents à investiguer. Nos indicateurs ont été travaillés dans un second temps à partir de l'analyse des entretiens initiaux. Ce type d'approche nous a permis d'appréhender sur un territoire le « système d'acteurs » (liens forts, liens faibles, etc...) dans le champ de la parentalité.

Une approche quantitative a également été présentée à partir de données de cadrage (Insee1999, Caf Janvier 2006).

Les choix retenus en matière d'évaluation (à partir d'un schéma type proposé par G. Gauquil)

Cette évaluation s'inscrit dans le cadre d'une évaluation structurante. Elle vise à mesurer :



Ces choix d'évaluation s'appuient sur :

- une « approche réseau » fondée sur l'analyse des systèmes « d'interactions et d'interrelations » afin d'appréhender les qualités du réseau, ses défauts, « ce qui fait sens »...
- une investigation plus large au carrefour des préoccupations sur les champs de la « Parentalité » en matière de prévention, d'accompagnement et d'écoute.
- un regard particulier sur la participation des parents et une analyse sur l'impact des actions en matière de compétences des familles.

Déclinaison opérationnelle des indicateurs pertinents

Questionnements	Dimensions	Domaines	Indicateurs
Les résultats observés au regard des moyens mobilisés ?	Efficience	→ Activité	1. Activité produite (réunions, manifestation... 2. Nombre de personnes concernées. 3. Fréquentation, évolution avec les années précédentes
		→ Attractivité	4. Opérateurs mobilisés pour la mise en œuvre ? 5. Partenaires de l'action ? 6. En quoi l'action attire les partenaires ?
		Contexte / environnement	7. Données cadrage (parentalité/précarité) 8. Moyens humains et matériels mobilisés 9. Indicateur de « climat social » (partenariat, vie locale, contexte, environnement social)
Les résultats constatés sont ils en rapports avec les objectifs fixés au départ ?	Efficacité	→ Effets	10. Quelles sont les effets repérés des actions par les opérateurs ?
		→ Faisabilité	11. Méthode d'intervention ? 12. Modalité de communication (interne et externe) ?
		Impacts	13. Effets ressentis par les bénéficiaires ? 14. Effets induits ou non prévus initialement (solidarité entre les femmes, etc.) ?
Les objectifs poursuivis sont ils appropriés aux besoins repérés ?	Pertinence	→ Adéquation aux besoins	15. Caractéristiques des usagers ? 16. Objet de leur demande ? et degré de satisfaction ?
		→ Sens du réseau	17. Quels objectifs partagés et fédérateurs pour chaque action du point de vue des opérateurs ? 18. Qu'est ce qui fait avancer (valeurs) sur le territoire ?
Le dispositif est il adapté aux objectifs poursuivis ?	Cohérence	→ Cohérence par rapport aux objectifs REAAP	19. Quelles sont les objectifs de l'action ? Comparaison au regard des priorités REAAP 33 ?
		→ Cohérence par rapport au territoire	20. Cohérence des actions financées sur le territoire concerné ?

LES RESULTATS DE L'ÉVALUATION : Les enjeux de l'évaluation au cœur des préoccupations politiques

Deux questions évaluatives :

En quoi l'appartenance au Réaap apporte une plus value à la dynamique locale ?

Tout d'abord le réseau **ne se décrète pas**, il ne suffit pas de l'afficher pour qu'il émerge. Il ne se limite pas à une perspective de partenariat mais relève de relations formelles et informelles et d'ajustements mutuels entre les membres du réseau **au service d'un objectifs partagé** : écoute parents, accompagnement et appui.

L'originalité du Réaap réside dans son fonctionnement de réseau mixte « parents – professionnels ». **La richesse et la difficulté de fonctionnement en réseau** déclinées localement participent de l'essence même du réseau. La labellisation Réaap est un facteur de plus value et de dynamique territoriale sur les différents sites investigués (apport symbolique). Le Réaap est un levier **favorisant le lien social à partir « d'échelles de territoires pertinents »**. Ces effets de levier pour la conduite d'actions en milieu rural sont manifestes.

Les plus values du réseau

Il permet de développer de **la régularité et cela (re)crée du lien social** entre les professionnels, et redonne à « l'usager parent » une place centrale. Ce mode d'intervention souple offre **des marges de manœuvre pour l'action** en dehors des cadres institutionnels. Les acteurs se mobilisent et s'adaptent au local (au regard des spécificités) **en favorisant des micro-actions inscrites dans la proximité** en fonction des publics (en difficulté, en attente d'écoute...).

La parentalité est une dimension mise en exergue et prônée dans le champ du social depuis quelques temps. Cette tendance produit parfois de la **confusion et des effets de concurrence**. Le Réaap sur les sites investigués c'est à la fois une combinaison de forces et de faiblesses. Le réseau fonctionne avant tout avec **des personnes dynamiques** et s'appuie au local sur **la dimension stratégique** du réseau autour des intérêts et des stratégies plurielles.

Comment se décline la participation des parents dans les actions de parentalité sur les territoires concernés ?

Les actions Réaap induisent de **l'échange dans la réciprocité**. L'étape initiale procède de la consultation, de l'écoute de la demande des parents (apprentissage dans l'expérimentation partagée et donc plus facilement transférable aux parents).

Le principal point fort des actions c'est « **de répondre à la première demande des parents** : » partager, se rencontrer, discuter ensemble à partir des expériences de chacun ». L'expression des publics permet « **une réassurance parentale** ». La prise en compte de ces **savoirs faire individuels alimente la connaissance collective**.

Les impacts du dispositif sont de deux ordres : Tout d'abord **modestes** au regard de l'investissement important et régulier. Les résultats peuvent être mis en cause à tout moment (effet de contexte, politique locale...) et ils sont variables en fonction des territoires (fonction de la dynamique locale).

Par ailleurs les impacts **sont significatifs** ; la coordination et la mutualisation des expériences produisent **de la valeur ajoutée**. **Les parents deviennent acteurs de la parentalité** : place de chacun et postures professionnelles (rapport parents-professionnels). On assiste à **une valorisation du statut de parents** (participation au conseil d'administration, comité de suivi, groupe d'appui, etc) et formation de bénévoles.

La déclinaison au local du réseau se fait **dans la plus grande diversité de situations** quant au mode de participation : (nombre de personnes concernées ; niveaux de participation pouvant aller de l'information à l'implication et d'autres ayant bénéficié de l'information et de la consultation choisiront de s'arrêter là, ou d'aucun consultés n'iront pas au delà...).

Pendant les résultats en matière de participation des parents restent très positifs.

Les orientations du Réaap se heurtent à **des maturités différentes des territoires** et des réseaux d'acteurs. Si le Réaap **fédère autour de valeurs partagées**, le risque existe néanmoins d'une intervention trop plaquée ou uniforme sur les territoires.

Les actions produisent **de l'entraide et des solidarités entre parents**. Ces échanges et ces partages d'expériences font lien et donnent du sens au réseau..

Au final c'est un **dispositif peu coûteux** par action déclinée et au global.

L'insécurité due à la non pérennité du financement conduit les parents à devoir bricoler (artisanat pour récupérer d'autres fonds) pour assurer la continuité d'une action à succès et ainsi la préserver. Le Réaap se doit d'être **le réseau des réseaux** !. Sa raison d'exister, c'est la garantie de liens formels et informels, de tisser le relationnel entre les parents et les opérateurs professionnels **préservant ainsi la dynamique locale**.

Les limites de l'évaluation

Le champ de la parentalité est devenu prépondérant et transversal à de nombreux domaines d'intervention des politiques publiques. « Tout devient parentalité ». Au local le réseau existe avec les personnes motivées entraînant les moins motivées. Mais **il est fragile et peut s'affaiblir**, voir mourir si la relève n'est pas assurée. « le jour ou cette ou ces personnes partent, les acteurs ne travaillent plus ensemble de la même façon ». La dynamique doit être relancée pour maintenir une circularité de l'information.

Le réseau d'acteurs localement s'appuie sur la dimension stratégique du réseau **autour d'intérêts partagés et de stratégies plurielles**.

Les déterminants et les interventions en matière de parentalité sont multiples. Il est donc souvent **difficile de mesurer de façon spécifique les impacts et les effets** des actions réaap dans le champ des politiques sociales. Par nature, **l'approche réseau** se fonde sur les aspects qualitatifs et relationnels et donc **peu (ou pas) modélisables**.

L'approche monographique si elle permet de **montrer la diversité des actions et les configurations différentes du réseau au local**, ne permet pas **une application uniforme et généralisée** au niveau du territoire girondin.

La déclinaison des indicateurs ne peut se faire de manière exhaustive sur tous les sites analysés. D'une déclinaison dans l'idéal, nous aboutissons à **une déclinaison opérationnelle de la confrontation au local** (contexte, éléments non renseignés).

En effet, notre approche repose sur plusieurs niveaux d'analyse ; certaines dimensions sont communes à tous les sites alors que sur certains sites l'analyse ne prend pas en compte l'ensemble des dimensions.

L'évaluation du Réseau d'écoute d'appui et d'accompagnement des parents sur site monographique a donné à voir différents types de fonctionnement relationnels, mais ce n'est pas forcément la démonstration d'un fonctionnement en réseau.

Notre travail a montré les différents engagements des parents et des professionnels dans le témoignage et l'expression de liens entre les individus pour un intérêt partagé dans le domaine parental.

2 - LES MULTI-CONTACTANTS

L'étude sur les multi-contactants a été menée par le réseau des chargés d'études de la Fédération Poitou Charente Limousin dans un contexte de réflexion sur une meilleure maîtrise des flux, une meilleure offre de service et une meilleure image de la Caf. Elle a eu la particularité de s'effectuer dans le cadre d'une formation action sur une année, à raison de 3 séances de deux à trois jours.

L'intérêt d'une telle démarche est donc double : l'étude en elle-même et l'amélioration des compétences des chargés d'études. Cette étude a été menée dans 5 Caf de la Fédération.

Trois modes de contact ont été observés :

- l'accueil physique,
- le téléphone,
- et le courrier.

En effet au moment de la mise en place de l'étude les retours Web n'étaient pas disponibles dans toutes les caisses. De même, il est important de souligner que les motifs de contact saisi de façon différenciée d'une Caf à l'autre n'ont pas été pris en compte.

La première phase de cette étude a consisté à déterminer le nombre de contacts à partir duquel on considèrerait l'allocataire comme multi contactant. Le seuil de 6 contacts a été retenu, afin d'obtenir un volume suffisant d'allocataires pour l'étude et après avoir constaté que les profils des allocataires présentaient peu de différences à partir de 5 contacts et plus, quelque soit le nombre de contacts. La méthode retenue pour réaliser l'étude est la régression logistique LOGIT. Cette méthode détermine une variable à expliquer, ici le comportement de multi contactant et mesure l'impact de variables explicatives sur cette variable à expliquer. On peut en déduire un risque global d'être multi contactant, pouvant varier de 1 à 99%. Les résultats ne sont pas forcément surprenants, l'avantage étant surtout dans le fait qu'ils soient mesurables : la précarité, la dépendance aux prestations fortes, le nombre de prestations, le changement de situation ou la grossesse, l'inactivité, l'existence d'indus...

Le premier enseignement est que les résultats des 5 caisses ont pu être consolidés puisqu'ils montraient les mêmes tendances. Le second est que l'on peut mener des actions en utilisant ces résultats essentiellement de plusieurs façons. Ainsi une première est de cibler les populations à risque à partir des caractéristiques pour lesquelles on a trouvé un fort impact sur le fait d'être multi contactant. Une seconde est de calculer le risque global sur les locataires du fichier et d'extraire la liste des 150 personnes par exemple les plus à risques d'être multi contactant.

Il est important d'insister sur la nécessité de communiquer autour des résultats de cette méthode et d'accompagner l'utilisation faite de ces résultats. Ceci est essentiel pour convaincre de l'utilité de cette démarche qui mobilise des méthodes d'analyse de données avancées. Une des approches de cet accompagnement est démontrer que la méthode est fiable, dans la mesure où les personnes nouvellement identifiées deviennent bien multi contactant les mois suivants.

Changements de situation de l'allocataire et complexité de son dossier

Eléments explicatifs de la multiplication des contacts

Au travers de leur réseau Etudes et Statistiques, les Caf du Poitou-Charentes Limousin se sont intéressées à la frange de population qui multiplie les contacts avec leur Caf. L'objectif de l'étude était d'identifier les caractéristiques qui ont le plus d'impact sur le fait d'être multi contactant afin de permettre l'organisation d'actions préventives en direction de cette population et ainsi réduire leur nombre de contacts.

Cette étude, menée dans le cadre d'une formation-action, a permis aux chargés d'études de la région Poitou-Charentes Limousin de renforcer leurs compétences. Ils ont été accompagnés dans la démarche par le Cabinet ESOPE (Jean- Philippe Réau et Jean-Jacques Lilti). Outre des apports théoriques sur les méthodes explicatives, les intervenants étaient présents tout au long de l'étude et ont répondu aux diverses interrogations.

- Frédéric Arnaud (Caf de la Haute-Vienne)
- Monique Khalaghi (Caf de la Vienne)
- Laurence Martuchou (Caf des Deux-Sèvres)
- Mathilde Pierre (Caf de la Corrèze)
- Stéphane Portier (Caf de la Charente-Maritime)

1/5^è des contacts sont le fait d'une minorité d'allocataires

La Convention d'Objectif et de Gestion (COG) 2001-2004 insistait particulièrement sur la maîtrise des flux et sur l'appréciation par les allocataires eux-mêmes du service qui leur est rendu. Pour permettre d'évaluer ces objectifs, les flux sont régulièrement mesurés et font l'objet d'engagements de service; les allocataires sont régulièrement interrogés sur leur degré de satisfaction.

Globalement les Caf remplissent les critères quantitatifs et les allocataires se déclarent satisfaits des services proposés.

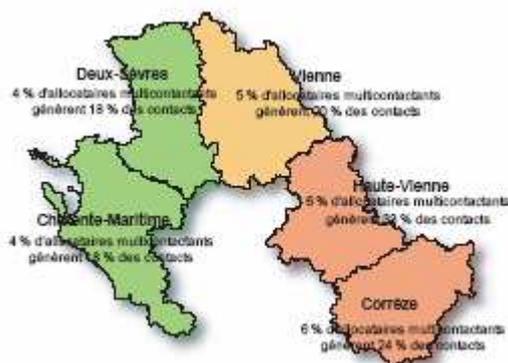
Que dire, dans ces conditions, d'un allocataire qui contacte une Caf jusqu'à 24 fois sur un trimestre ?

Même s'il s'agit d'un cas extrême, l'étude fait ressortir que 4 à 6% des allocataires des cinq Caf du Poitou- Charentes et du Limousin contactent leur Caisse au moins 6 fois par trimestre et concentrent à eux seuls de 18% à 33% des contacts. Les multicontactants privilégient les modes de contact "physique", téléphone et accueil. Ceci peut être mis en lien avec les qualités reconnues de ce type d'accueil (instantanéité et facilité technique pour le téléphone, qualité du contact pour les visites). Partant de ce constat sur les flux et compte- tenu des orientations nationales, les Caf du Poitou- Charentes Limousin ont voulu mieux connaître cette population qui sollicite si souvent leurs services, identifier des causes à ces contacts multiples pour pouvoir adapter leur service et ainsi en réduire le nombre.

Six contacts et plus : un seuil déterminé de manière pragmatique

L'analyse statistique menée sur les allocataires regroupés en fonction de leur nombre de contacts ne met pas en évidence de rupture, c'est-à-dire un nombre de contacts au delà duquel la population aurait des caractéristiques très spécifiques. Aussi, le seuil a été défini de manière pragmatique en fonction de plusieurs caractéristiques :

- il doit être suffisamment haut pour révéler une relation dense entre l'allocataire et la Caf
- il doit permettre de repérer une population d'effectif suffisant pour mener une investigation statistique et être en mesure de la qualifier.



Flux générés par les allocataires multicontactants

Instabilité de la situation de l'allocataire et complexité de son dossier expliquent les multiples contacts

L'étude révèle que les caractéristiques influant le plus sur le fait d'être multi contactant sont liées :

- à la complexité dans la gestion de leur dossier : perception de plusieurs prestations
- à l'instabilité de la situation de l'allocataire : changement de logement, de situation familiale ou de situation professionnelle
- à un incident dans la gestion du dossier : être redevable d'un indu, avoir au moins une pièce en instance, avoir ses prestations suspendues.

L'intérêt de cette étude est double :

- mesurer pour chacune de ces caractéristiques l'impact sur le fait d'être multi contactant. Par exemple, bénéficiaire de quatre prestations ou plus peut multiplier le risque d'être multi contactant par 6 à 10 fois selon les caisses. Changer de logement multiplie le risque par 3 à 7 fois.
- mesurer le risque d'être multi contactant pour un profil allocataire. Par exemple un allocataire ayant une pièce en instance, deux prestations, ayant changé de situation familiale, un revenu par unité de consommation compris entre 500 et 718,96€, un rappel a 92% de chance d'être multi contactant.

L'impact des caractéristiques des allocataires sur le risque d'être multi contactant est globalement identique d'une Caf à l'autre.

Certaines particularités locales méritent cependant d'être examinées. Elles peuvent s'expliquer par des modalités de l'étude. Par exemple, l'impact du fait de bénéficier d'une aide individuelle d'action sociale est faible sur les allocataires multi contactant de la Caf de la Vienne (risque multiplié par 2), au contraire des autres caisses où il est très fort (risque multiplié de 4 à 10 fois).

Le non enregistrement des contacts téléphoniques de la Caf de la Vienne pour l'action sociale explique cette divergence. Mais elles peuvent aussi s'expliquer par des modalités d'organisation différentes. Par exemple le fait d'avoir des pièces en instance a un impact très fort sur le risque d'être multi contactant dans les Caf des Deux-Sèvres et de la Vienne (risque multiplié par 5 ou 6) et moyen dans les Caf de la Corrèze et de la Haute-Vienne (risque multiplié par 2 ou 3).

Les modalités de gestion des instances peuvent ici expliquer les écarts constatés d'une caisse à l'autre.

Cibler les allocataires susceptibles d'avoir des contacts répétés pour leur offrir un service adapté

Pour limiter le nombre de contacts avec l'allocataire "au juste nécessaire" pour la gestion de son dossier, la mesure d'impact pour une caractéristique ou le calcul d'une probabilité pour un profil permet de proposer deux types d'action de manière préventive :

- la mise en oeuvre d'une offre de service personnalisée en fonction des caractéristiques qui ont un impact fort sur le risque de devenir multi contactant. *A titre d'exemple, une déclaration de changement d'adresse déclenche un ensemble de procédures visant à faciliter la démarche de l'allocataire et à prévenir la multiplication des contacts avec sa caisse.*
- la sélection sur la base allocataire en cours, des allocataires présentant un profil "à risque" du point de vue des contacts dans le but de leur proposer un service adapté.

Les deux types d'actions ne sont bien sûr pas exclusifs l'un de l'autre. Chaque caisse définit la politique qu'elle entend mener à ce titre.

Expliquer ce phénomène à partir de caractéristiques des allocataires : l'utilisation d'une méthode explicative, la régression logistique

Identifier les caractéristiques qui impactent sensiblement la probabilité d'être multicontactant a nécessité plusieurs étapes.

Dans un premier temps l'information sur les contacts (courrier, téléphones et visites) et sur les allocataires a été réunie en fonction de certaines caractéristiques déterminées a priori. Ce recensement s'est fait dans le cadre du système d'information des Caisses d'allocations familiales, les caractéristiques socio-économiques des allocataires sont extraites des fichiers statistiques mensuels.

Dans un second temps, les chargés d'études ont sélectionné les caractéristiques des allocataires qui pouvaient avoir une influence sur le fait d'être multi contactant. Une étude descriptive a ainsi sélectionné les caractéristiques qui étaient sur représentées dans la population des multi contactants. Enfin, la mise en oeuvre d'une méthode statistique dite "explicative", **la méthode LOGIT**, a permis d'identifier l'influence de chaque caractéristique des allocataires sur le fait d'être multi contactant.

Cette méthode permet d'expliquer une variable, être ou ne pas être multi contactant, en fonction de variables explicatives, les caractéristiques des allocataires. La connaissance accrue de nos allocataires et la mesure de l'impact de leurs caractéristiques sur le phénomène des contacts multiples constituent une démarche qui s'inscrit parfaitement dans le contexte institutionnel centré sur la " relation de service " et la maîtrise des flux.

La méthode LOGIT : Une méthode probabiliste qui permet d'expliquer...

Une méthode explicative permet d'établir une relation entre une variable à expliquer (être multi contactant) et des variables explicatives (caractéristiques des allocataires ou de leur dossier), et de déterminer la validité de cette relation. La méthode LOGIT est une méthode explicative qui est aussi une méthode probabiliste permettant de déterminer pour chaque variable explicative l'impact sur la probabilité de la variable à expliquer.

Cet impact se mesure par rapport à une situation de référence, c'est-à-dire la combinaison de caractéristiques pour laquelle la probabilité d'être multi contactant est la plus faible. Grâce à cette méthode, on peut donc associer à un profil d'allocataire une probabilité d'être multi contactant.

3 - EVALUATION DE L'ACTION SOCIALE

Présentation en séance plénière de Gérard Bideau (Cnaf/Dser) ; cet atelier a été animé par Violette Socquart, Caf de Dijon.

La Caf de Dijon compte 80 000 allocataires, 7 centres sociaux en gestion directe et un service de médiation familiale dans le cadre du Schéma Directeur d'Action Sociale.

L'objectif de cette évaluation est de montrer en quoi et comment la politique d'action sociale de la Caf répond bien aux enjeux qu'elle s'est fixée. Il s'agit de rendre lisible cette politique et ses résultats et de valoriser et défendre l'action sociale de la Caf et donc de la branche famille

La méthode de cette évaluation est du domaine de la recherche-action par l'identification d'indicateurs de suivi. L'accompagnement auprès des prestations familiales comme de l'action sociale est très importante dans cette approche, en veillant au dialogue avec les assistantes sociales. Le but de cet accompagnement est de faire prendre conscience à des approches culturelles différentes de la méthode entreprise grâce à un recensement des objectifs du Schéma Directeur d'Action Sociale, tant locaux que nationaux.

Ainsi une trentaine de fiches actions ont été élaborées, volontairement non abouties et servant de support au dialogue engagé pour améliorer leurs constructions en interne comme en externe. Les choix faits dans la construction de ces fiches sont validés au fur et à mesure par la Direction. La démarche est bien suivie par un Comité de Pilotage, rassemblant des représentants des différents acteurs : responsable de territoire, attaché de Direction, partenaires, allocataires, etc...

Les remarques méthodologiques qui ont été faites sur cette démarche sont les suivantes :

- les indicateurs en l'état actuel ne sont pas stabilisés et sont bien devant les difficultés habituelles de clarté sur les objectifs et sur les définitions et mesures faites
- dans une telle démarche la synthèse finale est ardue à mettre en place
- la connaissance plus ou moins maîtrisée des outils comme excel ou SAS ralentit l'avancée des indicateurs.
- une autre Caf du Nord Pas de Calais a engagé une procédure comparable
- une procédure Cnil est inévitable puisque les indicateurs se calculent au niveau du matricule. Il est alors important de préciser les éléments du secret professionnel et du secret statistique en interne.

Cette évaluation en est à son début et utilise des fiches partagées et discutées pour solidifier le dialogue interne comme externe, local comme national autour du schéma directeur d'action sociale.

Pendant lors de l'atelier, beaucoup de remarques sur les indicateurs et les méthodes utilisées pour les calculer ont été l'occasion de mettre en lumière les difficultés de dialogue. Par la même, le réseau des chargés d'études peut porter une aide et un soutien notamment sur les outils et les variables.

4 - EVALUATION DE LA PSU

Présentation en séance plénière d'Evelyne Renaudat, Expert Etudes Statistiques au Pôle Régional Mutualisé de Bretagne Normandie, animatrice de l'atelier.

Le titre de cette atelier, choisi court fait référence plus précisément à des travaux sur les effets des nouvelles modalités d'appui des Caf aux structures d'accueil collectif avec une Prestation de service unique à 66% de couverture dès 2000 et l'élargissement de cette prestation de service unique à l'ensemble des structures et des enfants en 2002. Les résultats de ces travaux sont dans les numéros 80 et 85 de Recherches & Prévisions.

La méthode utilisée a consisté à recueillir auprès de 45 structures d'accueil du jeune enfants normandes des données sur 3000 enfants accueillis entre janvier 2000 et décembre 2003 . Ces données portaient sur le fonctionnement de la structure, les prix, la teneur du contrat petite enfance et les résultats d'une cinquantaine d'entretiens semi-directifs avec les directeurs de crèche, les élus, les interrogeants sur leur ressenti sur l'évolution des publics, les demandes pratiqués et l'impact des réformes.

Les échanges dans l'atelier ont porté sur différents points :

- Les résultats montrent un impact non prévu sur le métier de Directeur de crèches. L'ouverture s'accroît pour de nouveaux publics avec des horaires non réguliers, au dépend des couples biactifs.
- Des investigations supplémentaires ont été repérées sur le turn over au sein des structures, la nature différente du multi accueil en zone rurale et urbaine, l'impact financier de la PSU sur les structures et leur mode de fonctionnement qui est difficile à appréhender surtout dans le cas de publics aux revenus aisés, l'intérêt de croiser les PCS et les revenus avec les deux sources : structures et données Caf.
- Certaines questions ont été soulevées. Ainsi le comité politique des études avait demandé d'élargir le domaine territorial de l'étude. Le travail de rencontrer les structures s'il a été très riche en informations a été très lourd. On peut réfléchir à un allègement de la collecte de l'information en utilisant les logiciels existants, en s'appuyant par exemple sur le numéro allocataire. Une articulation avec les travaux nationaux serait nécessaire.

- L'impact de cette étude a encouragé lors de sa restitution aux structures le débat partenarial. Elle a permis de souligner les freins rencontrés dans la mise en œuvre de la PSU, les marges de manœuvre se réduisant.

Les dernières réformes des modes de financement aux crèches : un double souci d'équité sociale et d'uniformisation des services confrontés à la diversité des situations locales : synthèse.

Evelyne Renaudat
Chargée d'études régionales
Pôle régional mutualisé des CAF de Bretagne-Normandie

La politique d'aide au développement et à la qualité des services d'accueil collectif des jeunes enfants dont les grands axes sont définis au niveau national (par les services de la CNAF¹⁶ avec l'accord de l'Etat) a largement modifié ses règles de financement depuis début 2000 afin d'améliorer l'offre et la qualité des services. Elle est portée au niveau local par les 123 Caisses d'Allocations Familiales chargées de contractualiser avec les différents acteurs locaux de la petite enfance que sont les municipalités, les départements ou les associations gestionnaires des structures. Dans un contexte territorial de décentralisation de l'action sociale et de forte hétérogénéité de la localisation et des services d'accueil collectif, il s'agit ici, à partir d'une enquête conduite en 2003 sur 45 établissements d'accueil collectif de Basse et Haute Normandie, d'examiner les effets des réformes des prestations de service¹⁷ aux crèches mises en œuvre en 2000 et 2002 en termes d'équité sociale (augmentation de la mixité sociale, uniformisation des prix sur l'ensemble du territoire et quel que soit le type d'accueil), mais aussi de mettre en lumière les freins culturels, territoriaux, organisationnels et/ou gestionnaires à leur application. Enfin, nous décrivons les tensions et les risques de dérives en matière d'équité des coûts engendrés par les diverses déclinaisons locales de ces « prescriptions nationales » (Eme et Fraise, 2005).

A la fin des années 90 les services des crèches étaient essentiellement ouverts aux couples bi-actifs à temps plein

Malgré le soutien apporté depuis plus de vingt ans par les CAF au développement des établissements d'accueil collectif des enfants de moins de trois ans (notamment au moyen des aides au fonctionnement des structures, dites « prestations de service »), les constats conduits sur ces modes d'accueil à la fin des années 1990, indiquaient un net ralentissement du développement du nombre d'établissements d'accueil collectif (Eme et Fraise, 2002 ; Legendre et *al.*, 2004) – et par-là même du nombre de places d'accueil en crèches – et soulignaient la difficulté toujours aussi grande d'accéder à ces services pour nombre de parents tout particulièrement au sein des territoires périurbains et ruraux. De ce fait, bien qu'un tiers des parents ayant des enfants de moins de six ans plébiscitent, en 1997, les crèches comme mode de garde le plus bénéfique pour l'enfant et le moins coûteux (CREDOC, 2000), elles représentaient, en 2002, le mode de garde principal de 8 % des enfants de moins de trois ans (Ruault et Daniel, 2003).

Parallèlement à ce développement insuffisant de leur capacité d'accueil, le manque de souplesse et de flexibilité des crèches collectives et familiales – souvent dénommées crèches traditionnelles – était tout autant souligné et jugé de plus en plus inadapté au regard des évolutions des conditions de vie professionnelles et familiales vécues par les familles. La trop faible amplitude horaire d'ouverture des établissements et la rigidité des formules contractuelles de nombre de journées réservées mensuellement rendaient ces services essentiellement utilisables par les parents ayant des emplois

¹⁶ La Caisse Nationale des Allocations Familiales édicte des circulaires d'orientations générales de l'action sociale CAF

¹⁷ Les prestations de service, créées en 1970 par la CNAF, sont destinées à apporter aux établissements de garde « des recettes certaines leur permettant d'envisager leur développement quantitatif ou qualitatif ».

stables et des horaires de travail réguliers et compatibles avec les horaires d'ouverture et de fermeture des établissements.

De même, avant 2000, peu de structures offrant des places d'accueil régulier « autrefois dénommée accueil permanent »¹⁸ donnaient aux parents la possibilité d'être mensualisés « à la carte » en fonction de leurs réels besoins de garde dans les limites d'un minimum de 10 jours mensuels¹⁹ ; dans beaucoup de sites les formules proposées se limitaient à 20 jours pour un temps plein (5 jours/semaine) et 10 jours pour quelques enfants à temps partiel.

Enfin, au sein de ces services d'accueil régulier, ajoutons que les contractualisations faites avec les familles se faisaient uniquement sur la base de nombre de jours mensuels réservés et ne permettaient en aucun cas des paiements à l'heure réservée, alors que de plus en plus de parents avaient des besoins d'accueil de plus en plus diversifiés, irréguliers et ponctuels, du fait de l'augmentation conjointe de la flexibilité, de la réduction des temps de travail et de la précarisation de l'emploi.

En conséquence, selon l'enquête du CREDOC « Aspirations et conditions de vie des Français » la crèche collective, bien que bénéficiant des atouts cités plus haut, était aussi le mode de garde qui passait pour présenter le plus d'inconvénients : en 1997, 38 % des parents de jeunes enfants la plaçaient en tête des modes de garde « présentant le plus d'inconvénients ». (CREDOC, 2000).

Et, bien que financièrement elles y aient le plus intérêt, peu de familles aux revenus précaires ou modestes utilisaient les services des crèches. De fait, en 2002, le taux de recours aux équipements collectifs comme mode de garde principal variait de 4 % à 18 % entre les 20 % les plus pauvres des familles ayant des enfants en bas âge et les 20 % des familles les plus riches (Mahieu, 2005).

Une politique d'aide au financement des services ne favorisant pas suffisamment l'équité sociale

De plus, dans les années 90, la politique familiale en faveur du développement des modes de garde collectif, ne favorisait pas suffisamment l'égalité des chances et la prévention des exclusions (Renaudat et Math, 1997). Ainsi, les prestations de service d'aide au fonctionnement, versées par les CAF aux différents établissements d'accueil collectif (*dont le montant représentait globalement un tiers des frais de fonctionnement des crèches, haltes garderies, multi-accueils*²⁰), étaient d'un montant identique quelles que soient les sommes effectivement versées par les familles. De ce fait, la plupart des structures appliquant, notamment pour les places d'accueil régulier, un barème de prix modulable en fonction des ressources et du nombre d'enfants à charge des familles, c'était les subventions des collectivités locales ou les associations qui devaient compenser, dans les territoires précarisés, le manque à gagner en terme de budget de fonctionnement lié à la faiblesse des prix de journée payés par les familles aux revenus modestes. Dès lors, ces modes de financement forfaitaires des prestations CAF favorisaient des pratiques de gestionnaires privilégiant les familles à revenus médians ou aisés et les parents bi-actifs temps plein qui contractualisaient sur une base de 20 jours mensuels ; et ceci notamment dans les pôles urbains où les demandes de places dépassaient très largement l'offre.

Des prix d'accueil régulier encore insuffisamment uniformisés au sein des territoires

Et, plus généralement, bien que pour les places d'accueil régulier la grande majorité des structures ait mis en place des barèmes de prix modulables en fonction des revenus des familles, les constats faits par les services de la CNAF indiquaient que seule une minorité d'entre elles appliquait, à la fin des années 1990, le même barème national – *dit barème CNAF* – mis en place avec le contrat crèche de 1983 et pourtant considéré, après plusieurs remaniements, comme définitivement obligatoire dans

¹⁸ C'est à dire les crèches collectives ou familiales et les structures de multi-accueils

¹⁹ Ce minimum de 10 jours en moyenne d'accueil mensuel fixait les limites entre les accueils occasionnels et réguliers dans les multi-accueils

²⁰ Les deux autres étant apportés par les parents et les collectivités territoriales (municipales ou départementales)

toutes les communes ayant signé des Contrats Enfance. Selon les territoires, les revenus pris en compte dans le calcul des ressources étaient plus ou moins actualisés, incorporaient ou non les prestations perçues, les taux d'effort de participation des parents étaient plus proches de 13% et 15 % des ressources (au lieu des 12 % fixés dans le barème CNAF). Et, surtout, les planchers et plafonds de revenus qui bornaient ces barèmes étaient loin d'être similaires (les plafonds de ressources variant de 210 000 F à plus de 400 000 F au lieu des 300 000 proposés dans le barème national)²¹ .

Ce manque d'harmonisation territoriale des prix payés par les parents pour l'accueil régulier de leurs enfants en bas âge existait tout autant au sein d'un même territoire entre les différents services d'accueil collectif du fait de leur grande hétérogénéité. Ainsi, si les crèches appliquaient quasiment toutes des prix modulables en fonction des ressources et du nombre d'enfant, les haltes garderies, bien qu'encouragées par les CAF depuis le milieu des années 1990 à appliquer le barème CNAF, étaient loin d'avoir généralisé cette pratique de prix modulables, la jugeant administrativement beaucoup trop lourde (elle nécessitait de demander à toutes les familles demandeuses d'accueil occasionnel de fournir leurs ressources afin de pouvoir fixer leur prix horaire ou journalier de garde). De plus, même au sein d'un même service multi-accueils, les prix journaliers payés pour l'accueil régulier n'étaient pas les mêmes que ceux des accueils occasionnels ou urgents. Si les premiers étaient modulables en fonction des revenus de la famille et de sa composition, les autres étaient le plus généralement fixes (prix horaire quelquefois dégressif en fonction du nombre d'heures de garde). En définitive, ces pratiques de prix différentes selon les types d'accueil (réguliers, occasionnels et urgents) rendaient d'autant plus inéquitables l'offre de service de garde des équipements collectifs, les familles les plus précarisées utilisant fréquemment les places d'accueil occasionnel ou urgent.

Ajoutons à ces constats sur l'hétérogénéité des services et de leurs coûts qu'ils ont au fil des années conduit la CNAF à multiplier le nombre de ces prestations de services d'aides au financement afin de mieux tenir compte de la spécificité de chaque type de structure. La critique émise sur cette multiplicité des modes de calcul des financements CAF est qu'elle a largement contribué à leur illisibilité. Un bilan des services de la CNAF rédigé en 2000 sur la situation de l'accueil des jeunes enfants indiquait que « ni les gestionnaires ni les parents ne comprennent les différences entre les types d'accueil, le niveau de financement et les tarifications : l'accueil des enfants, qu'il soit de quelques heures ou de plusieurs jours, étant le même avec les mêmes personnels et la même qualité de service ».

Les réformes des modes de financement CAF : un souci d'équité sociale et de meilleure adaptabilité des réponses

Pour pallier ces insuffisances, en 2000 et en 2002 deux réformes des prestations de service CAF ont largement transformé les règles de financement aux crèches afin de les rendre plus équitables et d'améliorer l'adéquation entre les services rendus et les attentes des familles. Ces réformes, dans le prolongement du décret du 1^{er} août 2000, avaient pour principal objectif de favoriser l'ouverture des crèches à des parents qui jusqu'ici n'y avaient que très peu accès pour des raisons financières (familles à revenus précaires, notamment familles monoparentales) et/ou professionnelles (les parents travaillant à temps partiel, en horaires atypiques ou flexibles, les chômeurs, les parents en congé parental, les stagiaires, etc.). Le second grand objectif affiché était de contribuer à la meilleure adaptation des structures à leur environnement (en les encourageant à élargir leur amplitude d'ouverture des services et à mieux répondre à la pluralité des demandes de garde).

La mise en œuvre de cette nouvelle politique, impulsée par les services de la CNAF, s'est faite en deux temps. Dans un premier temps, en janvier 2000, la réforme de la prestation de service accueil permanent s'est – comme son nom l'indique – limitée aux places d'accueil « dites crèches » offertes par les crèches collectives, les crèches familiales et aussi les multi-accueils (pour leurs places d'accueil régulier). Cette nouvelle prestation de service dite « prestation à 66 % », outre le fait qu'elle

²¹ Ces constats ont été émis en 2000 par les services de la CNAF lors du premier bilan de la réforme de la Prestation de Service accueil permanent

relevait le montant de la Prestation de Service accueil permanent, avait la grande originalité de compenser les participations familiales payées par les familles à hauteur de 66 % d'un prix de journée plafonné. L'introduction de cette neutralisation pour les établissements des prix payés par les familles modestes (les CAF payant plus quand les parents payent moins comme il était indiqué dans le communiqué de presse) avait pour objet de faciliter leur accès aux services. Un second levier, de cette ouverture des services d'accueil régulier aux familles précarisées et modestes, était l'élargissement du nombre de formules de forfaits mensuels « à la carte » que cette réforme encourageait en introduisant des formules à 10, 12, 14, 16 ou 20 jours d'utilisation mensuelle²². Enfin, cette prestation, du fait de son mode de calcul, obligeait l'ensemble des établissements d'accueil qui la percevaient à appliquer le taux d'effort défini par le barème national²³ et contribuait, de ce fait, à uniformiser le coût des places d'accueil régulier.

Deux ans après l'expérimentation de cette première réforme, en janvier 2002 la création de la Prestation de Service Unique – dite PSU – venait parachever cette refonte des modes de financements CAF. En s'adressant, cette fois-ci, à toutes les structures pour l'accueil des enfants de moins de 4 ans et en introduisant un montant unique quel que soit le type d'accueil, elle avait pour finalité d'apporter une plus grande équité dans l'accès aux équipements en mettant fin à l'hétérogénéité des prix des différents modes d'accueil.

Tout aussi ambitieux que ce premier objectif, cette réforme visait une meilleure prise en compte de la pluralité des attentes des parents en termes de durée et d'horaire d'accueil journalier (du fait de l'évolution des temps professionnels et sociaux), et, pour ce faire, préconisait aux établissements de contractualiser avec les parents sur des nombres d'heures de réservation mensuelles ; et non plus sur un nombre de journées de réservation, en appliquant le barème CNAF, cette fois-ci calculé sur une base horaire.

Enfin, une autre révolution apportée par la PSU était qu'elle supprimait, pour l'accès aux crèches, les conditions de fréquentation minimale et d'activité professionnelle des parents afin de faciliter l'accès des services crèche aux parents travaillant à temps partiel réduit, au chômage, en recherche d'emploi, en congé parental ; ou, encore, aux parents ayant des demandes de garde urgentes (notamment pour les stagiaires ou les intérimaires).

Dans un contexte de rareté de l'offre de places d'accueil collectif, le dernier objectif de cette réforme était, qu'en améliorant l'adéquation des services aux attentes des parents, elle contribue à augmenter leur taux d'occupation.

Malgré les efforts réalisés par les services de la CNAF pour accompagner sur le terrain ces réformes d'harmonisation des coûts des services d'accueil collectif et l'adhésion des grands réseaux de partenaires nationaux (Uniopps, Acepp mais aussi Amf) à ces nouvelles orientations, force fut de constater la difficulté de leur application à l'ensemble des territoires. Ainsi, la lenteur de la mise en œuvre de la PSU sur le terrain a donné lieu, en 2003 et en 2004, à diverses propositions de réajustements pour favoriser son application ; sa généralisation, initialement prévue au 1^{er} janvier 2004, a dû être deux fois repoussée (au 1^{er} janvier puis au 30 juin 2005).

De même, rappelons que le barème national de tarification des participations familiales créé au début des années 1980 et plusieurs fois modifié, ne s'est généralisé, pour les places d'accueil régulier, qu'au début 2000 (*le mode de calcul de la prestation de service d'accueil permanent, créé le 1^{er} janvier 2000, rendant désormais obligatoire son utilisation au sein des services d'accueil permanent régulier*). C'est seulement avec le passage à la PSU que l'application du barème national sera, de fait, rendue incontournable pour l'ensemble des modes d'accueils collectifs (qu'ils offrent des places d'accueil régulier, occasionnel ou encore urgent).

²² En remplacement du classique forfait mensuel équivalent à la réservation de 20 jours d'accueil/mois.

²³ Soit 12 % des ressources pour les parents de un enfant

Une enquête régionale d'analyse des effets de ces réformes et des freins à leur mise en œuvre

Suite à ces premiers constats sur la lente application des réformes « prescrites » au niveau national, une enquête régionale a été menée en 2004²⁴ auprès de quarante cinq structures d'accueil collectif des départements normands, offrant des places d'accueil régulier, afin d'analyser à la fois si les objectifs poursuivis par ces réformes étaient remplis (et notamment en termes d'optimisation de l'accès aux crèches et d'uniformisation des prix des différents accueils) mais aussi quels étaient les freins à leur application (culturels, territoriaux, organisationnels, gestionnaires,...). Pour répondre à ces différents questionnements l'enquête socio-organisationnelle conduite au premier semestre 2004, sur un échantillon stratifié de 45 équipements d'accueil collectif, localisés au sein de territoires urbains et ruraux, s'est appuyée d'une part, sur le recueil de matériaux statistiques (fiches d'informations socio-économiques fournies par les gestionnaires sur l'ensemble des enfants accueillis régulièrement au sein de leurs structures entre les 1^{er} janvier 2000 et 2004 : soit 2900 enfants) ; et d'autre part, sur des matériaux plus qualitatifs de types informatifs (informations sur l'organisation des services, les horaires, les coûts et contrats proposés aux familles) et aussi perceptifs (perception des gestionnaires des services sur les réformes et leurs conséquences) recueillis lors des interviews semi-directifs d'une cinquantaine de gestionnaires locaux (directrices des crèches enquêtées mais aussi responsables municipaux en charge des questions relatives à la petite enfance). Cette triple approche méthodologique a permis de confronter le vécu des gestionnaires sur les effets de ces réformes avec des indicateurs plus objectifs (bilan statistique de l'évolution des profils de publics utilisateurs). C'est sur ces différents matériaux régionaux que nous nous appuyons ici pour analyser les résultats de ces réformes et mettre en lumière les tensions qu'elles ont occasionnées. Ainsi, pour accompagner ces constats sur les effets des réformes des modes de financements nous nous servons à la fois sur les « verbatim » issus des interviews et les résultats statistiques présentés dans un précédent Recherches et Prévisions²⁵.

Des résultats positifs en termes d'équité sociale et d'uniformisation des coûts des services

Comme nous l'avons souligné dans la présentation des résultats statistiques de l'enquête (Renaudat, 2005), ces réformes ont incontestablement ouvert l'accès aux places d'accueil régulier à des familles qui jusqu'ici n'y avait quasiment pas accès : le poids des parents bi-actifs temps plein, bien qu'encore majoritaires²⁶, diminuant de 10 points (si l'on compare la situation des enfants entrés en 2003 à celle des enfants présents dans les services avant le 1^{er} janvier 2001) au profit des parents ou au moins un (et généralement la mère) est chômeur inactif ou en congé parental. Le poids des parents dont l'un est à temps partiel n'ayant pour sa part pratiquement pas évolué (25 %).

Ceci est confirmé par l'ensemble des gestionnaires qui soulignent l'impact de l'application des nouveaux tarifs (barème national) et de la multiplication des forfaits (10, 12, 14, ..., 20 jours) sur la venue de nouveaux publics. Ainsi une directrice de crèche collective indique :

« Depuis l'ouverture de la crèche, j'avais les classes moyennes et supérieures et j'ai vu progressivement les choses changer : on a vu arriver des familles d'employés, d'ouvriers pour qui la crèche ne faisait plus peur. Depuis 2000, on a quelques familles monoparentales, des familles en procédure de divorce. Cela a donné accès à tout le monde. »

Cette amélioration de la mixité sociale est encore plus notable dans les services passés à la PSU, les responsables remarquant qu'avec la mise en place de cette dernière, ce phénomène s'est encore accentué.

« Avant, nous avions tous ceux qui avaient décidé mordicus de mettre leur enfant en crèche car c'était leur concept. Et nous avions en halte pas mal d'enfants de mamans qui ne travaillaient pas et qui avaient besoin de très peu d'heures dans la semaine. Maintenant, avec les nouveaux tarifs, on a

²⁴ Cette enquête impulsée par le comité politique des études des CAF de Bretagne Normandie a été conduite par la chargée d'études régionales du Pôle Bretagne Normandie en collaboration étroite avec les chargés d'études et conseillers techniques petite enfance des CAF normandes ayant accepté d'être terrains d'enquête

²⁵ Cf. RP N° 80, 2005, article intitulé « L'impact des nouveaux modes de financement des CAF pour les places en crèche ».

²⁶ 55,5 % contre 64,5 %

vu des gens qui n'auraient même pas pensé mettre leurs enfants en crèche. Exemple, les gens en formation qui mettent leurs enfants quatre mois ou des jeunes femmes célibataires en réinsertion professionnelle. A l'inverse, les catégories aisées ont eu plus de mal à avaler la pilule ».

Notons que cette ouverture des services à des publics dont les attentes de garde sont souvent plus limitées en temps (qu'elles soient régulières occasionnelles ou urgentes) améliore le taux de fréquentation des services : toutes les structures passées à la PSU entre 2002 et 2003 soulignent l'impact de cette dernière sur le développement des places offertes. Selon ces acteurs : « la PSU, cela a permis d'accueillir plus d'enfants et des publics plus élargis. Ainsi, c'est le cas pour les femmes en recherche d'emploi ou en congé parental ».

Précisons qu'à même nombre de places agréées PMI, cet accueil d'un plus grand nombre d'enfants au sein des crèches n'a été rendu possible que grâce à la conjugaison de deux facteurs. D'une part, ces dernières années les enfants accueillis sur des places d'accueil régulier étaient loin d'être présents 5 jours sur 5, du fait de l'effet conjugué des emplois à temps partiel et de la réduction du temps de travail, c'est désormais une infime minorité d'enfants qui est dans ce cas et cela, notamment dans les structures localisées dans des zones précarisées. Tous les responsables ont noté cette évolution en indiquant que c'est sur ces temps creux (lundi, mercredi ou vendredi selon les lieux) qu'ils ont pu accueillir les enfants des parents ayant des demandes plus ponctuelles.

Et d'autre part, cet accueil plus ponctuel des enfants a été permis par la multiplicité des formules contractuelles, la suppression de la durée minimale de 10 jours mensuels et surtout le paiement des heures réservées à l'heure et non plus à la journée.

Un autre effet positif, non négligeable, est la diminution du coût des services engendrée par l'application enfin généralisée du barème CNAF et surtout le paiement « plus ajusté » des services (mensualisation sur des plages d'heures et non plus de journées réservées). Ainsi, tous les gestionnaires s'accordent pour reconnaître l'effet financier positif de la PSU pour les familles, et tout particulièrement pour celles qui éprouvent des difficultés financières. La directrice d'un multi-accueils rural, passé à la PSU en 2003, résume ce résultat en énonçant : « L'objectif de la PSU est rempli sur le plan du public : aucun n'était au courant, tous ont payé moins cher, ils étaient ravis. »

Cependant, si cette enquête a permis de mettre à jour ces résultats positifs des réformes mises en œuvre, elle a, par ailleurs, montré que, bien que partout présents, leurs effets étaient loin d'être identiques sur tous les territoires et au sein de tout type d'accueil régulier du fait de l'hétérogénéité des situations locales.

La culture rurale a facilité la mise en œuvre de la PSU

Ainsi, les résultats statistiques ont mis à jour des évolutions plus marquées dans les territoires ruraux. Les structures localisées dans des communes rurales étant celles qui accueillaient les profils de parents les plus élargis. Sur les places d'accueil régulier de ces services multi-accueils, on ne trouvait²⁷ qu'une moitié des enfants dont les parents travaillaient l'un et l'autre à temps plein, 20 % des autres ayant au moins un des parents en congé parental ou au foyer. Notons que ce phénomène n'est pas, comme on aurait pu le supposer, lié à la nature de la structure (le multi-accueils étant un équipement plus récent et offrant des services pluriels), les comparaisons faites entre les multi-accueils urbains et ruraux indiquant qu'à peu de choses près le comportement des multi-accueils urbains était identique à celui des crèches collectives localisées dans les mêmes zones.

Cette spécificité des territoires ruraux est, elle aussi, soulignée par les responsables des multi-accueils ruraux. En effet, tous ces acteurs ont mis en avant la spécificité de la culture rurale sur ces questions

²⁷ Pour les enfants entrés après le 1^{er} janvier 2001.

de garde des enfants. Et, bien qu'ils indiquent que les représentations ont largement évolué ces dernières années, ils relèvent combien ils ont du s'adapter à la culture rurale pour réussir à fonctionner. Les paroles d'une responsable nous expose ces difficultés :

« La culture locale c'est qu'on ne payait pas pour faire garder son enfant : on a ramé au départ »

« L'association ne voulait pas que l'on fonctionne en fonction des salaires car on ne doit pas dire ce que l'on gagnait. Maintenant c'est plus tabou »

Pour réussir à s'implanter en milieu rural, les gestionnaires ont du faire preuve de souplesse et d'adaptabilité et ceci avant la mise en œuvre de la PSU. Cette dernière n'a fait qu'entériner des pratiques déjà existantes ou les a facilitées, voire élargies. Enfin, dans certains lieux, on a même relevé des pratiques encore plus souples que la PSU (où les heures payées n'étaient pas les heures réservées mais seulement les heures réellement utilisées). Ces propos des responsables de terrain illustrent cette particularité des multi-accueils ruraux.

« Avec le système actuel, on ne fait pas de contrat. Les enfants viennent les jours que les parents ont choisis et quand l'enfant ne vient pas on remplit avec d'autres. On est en milieu rural je ne me vois pas dire aux parents de payer. On demande aux gens de nous prévenir ».

« Ici, on est assez souple par rapport au contrat. C'est assez modulable si les parents préviennent, ils ne payent pas...car alors elles peuvent le remplacer. »

« Avant, il y avait des contrats - tant de jours par mois -, maintenant ils font ce qu'ils veulent et payent en fonction de leur présence » « les places qui se libèrent en crèche sont remplacées par des places haltes garderies »

Dès lors, même si les réformes des modes de financements CAF ont été un des vecteurs de facilitation de ces pratiques, il semble que le territoire et le profil des établissements (structures de petite taille majoritairement à gestion associative, accueillant des enfants en accueil régulier mais aussi occasionnel) soient les facteurs déterminants de leur souplesse de fonctionnement. Il n'est donc pas étonnant de constater que c'est dans ces multi-accueils des territoires ruraux que l'on a trouvé les structures qui étaient déjà passées à la PSU au moment de l'enquête conduite entre fin 2003 et début 2004 – la plupart y étant passée en 2003 – alors que les autres évoquaient l'attente des réajustements pour passer le pas.

Les contrats mensuels ou annuels ne correspondent pas aux publics précarisés

Mais cette plus ou moins grande adaptabilité des territoires aux réformes n'est pas uniquement liée aux effets culturels, la composition socio-économique des territoires joue un rôle tout aussi important. En effet, dans les zones urbaines précarisées, les responsables des établissements ont fait ressortir des difficultés d'application de ces réformes plus prégnantes qu'ailleurs. Ainsi, ils ont souligné combien il était difficile de contractualiser sur des formules à l'année avec des familles qui ne sont pas vraiment capables de gérer leur temps. De ce fait, même pour ce qui concerne la Prestation de Service à 66 %, les structures admettent qu'elles n'appliquent que sur le papier la contractualisation mensuelle et que, dans la réalité des faits, elles gèrent les choses autrement. Tel que l'expliquent ces commentaires :

« La contractualisation cela risque d'être difficile : il existe des familles qui ne rentrent pas dans les cadres. Elles n'ont pas, ou plus, le téléphone et elles apportent les enfants sans prévenir. Cela les dépasse comme type d'organisation. »

« La Prestation de service « accueil permanent » est un vrai piège sur le plan des forfaits mensuels. Les gens que j'accueille ne savent pas gérer leur contrat. Ils sont en CDD, en stage d'insertion, ils ont des employeurs qui ne les réclament pas certains mois ...et ils surestiment le temps d'accueil de leurs

enfants chez nous. Or, nous ne pouvons pas rembourser les trop perçus... Désormais, pour ces publics, je facture au nombre de jours de présence réel. »

Dans les pôles urbains, les freins à l'application de ces réformes et notamment de la PSU tiennent plus à la fréquence des changements de situation familiale et professionnelle et aussi à l'organisation des services.

Ainsi, seuls les gestionnaires des structures localisées au sein des pôles urbains ont évoqué l'augmentation de l'instabilité des situations professionnelles et familiales des parents, en soulignant leur incidence en terme de réajustement des forfaits (*à chaque changement, le forfait est modifié*) ou de « turn-over » des enfants dans la structure.

« On a de plus en plus de situations de familles qui changent. Il y a de plus en plus d'enfants qui sont inscrits dans l'année. Maintenant les enfants restent un an, ils ressortent et reviennent après. Cela n'est pas facile à vivre par les équipes ».

La PSU oblige les crèches collectives à transformer leurs pratiques organisationnelles

Enfin, au-delà des différents freins culturels et socio territoriaux évoqués ci-dessus, signalons que les bouleversements occasionnés par ces réformes touchent tout autant les organisations que les modes de financement. Or, les discours sur les pratiques organisationnelles ont montré de fortes disparités entre les services, et l'existence d'organisations plus ou moins facilitantes à la mise en place de la PSU. Si les multi-accueils ruraux utilisaient déjà le même lit pour plusieurs enfants (les couchages des lits étaient changés pour accueillir des enfants différents, ou encore chaque enfant avait sa propre gigotine) et pouvaient, par là-même, avoir un plus grand turn-over d'enfant accueillis tel que le préconisait l'esprit PSU, cette pratique était inexistante au sein des crèches collectives. Dans ces dernières, une des grandes caractéristiques organisationnelles, présentée comme un facteur incontournable de qualité du service, était que les enfants accueillis de manière régulière avait un lit attribué. Or, l'augmentation du nombre d'enfants accueillis notamment sur les places non occupées des jours creux, allait mettre à mal cette organisation. En dehors de ces pratiques concernant le couchage des enfants, dans certains services c'était la globalité des organisations qu'il fallait transformer notamment dans ceux où les enfants étaient regroupés par groupe d'âge (les acteurs de terrain jugeant que les équilibres entre les groupes allaient être mis à mal avec l'arrivée ponctuelle d'enfants dont les âges ne correspondraient pas obligatoirement à ceux des absents).

Enfin, tout comme les résultats statistiques sur les profils de parents utilisateurs nous l'avaient montré, la situation des crèches familiales est celle qui correspond le moins à la nouvelle formule de la mensualisation à l'heure réservée. Ces établissements, où la réforme de la Prestation de Service accueil permanent ne semble pas avoir eu d'effet sur la structure professionnelle des parents utilisateurs – puisque, quelle que soit leur date d'entrée dans l'établissement, 90 % d'entre eux sont bi-actifs, et 68 % travaillent l'un et l'autre à temps plein – sont ceux qui ont évoqué les plus grandes craintes sur le manque à gagner liés au paiement horaire des services. En effet, ces structures, qui se disent pour la plupart déjà financièrement fragilisées (du fait de la création de l'AFEAMA et a fortiori de la nouvelle PAJE), ne voient pas comment elles vont pouvoir maintenir les salaires mensuels des assistantes maternelles rattachées aux crèches et ne faire payer aux parents que les heures de gardes réservées (les salaires étant fixés sur des activités de garde correspondant à des journées de 10 heures). De plus, au-delà des questions financières, ce sont aussi ces structures qui notent combien il sera difficile de gérer le détail des nombres d'heures réelles d'utilisation mensuelle des services ; et, consciente de la surcharge administrative que cela créerait, demandent d'obtenir un aménagement de la PSU en sollicitant une gestion à la demi-journée ou à la journée de garde réservée.

En complément de ces éclairages sur la plus ou moins grande adaptabilité des différents profils d'établissements et de territoires socio-économiques à l'application de ces grandes orientations nationales, les acteurs de terrain ont aussi évoqué des effets négatifs de ces réformes à la fois sur la qualité et l'organisation des services.

Des tensions entre flexibilité et qualité du service

De la sorte, bien que consciente de l'effet positif de la PSU, les responsables des crèches ont toutes manifesté leurs inquiétudes face à une utilisation trop libre des services d'accueil par les parents en indiquant que sans garde fou ces nouvelles pratiques risquaient de pénaliser la qualité des services rendus aux enfants.

C'est surtout dans les structures des pôles urbains, où les nombres de places d'accueil régulier sont les plus élevés, que les tensions entre qualité du service et flexibilité de l'accueil ont été le plus fréquemment soulevées. Ainsi, les fins d'après-midi étant gérées par des personnels plus restreints, les responsables s'inquiètent de voir ces heures, à effectifs jusqu'ici faibles, être remplies par de nouveaux accueils qui viendraient combler les trous financiers générés par la différence entre le nombre d'heures moyen de présence des enfants et les 10 heures comptabilisées dans le calcul du taux horaire.

Et, plus généralement, les gestionnaires soulignent le danger que présente ces services d'accueil « à la carte » pour le rythme des enfants. Aussi, bien que n'étant pas encore passée à la PSU, certains responsables de structures urbaines s'émeuvent des nouvelles pratiques des parents qui pourraient avoir tendance à apporter et à revenir chercher leurs enfants à toute heure sans vraiment tenir compte des temps de repas et de sommeil. A leurs yeux, actuellement, les enfants doivent déjà trop souvent suivre le rythme de vie de leurs parents qui, par ailleurs, « les surprotègent ». Ce propos illustre ces inquiétudes :

« On travaille beaucoup sur les besoins des parents mais il faudrait aussi travailler sur ceux des enfants. Les familles devraient être plus responsabilisées par rapport à leur mode d'utilisation de la crèche. Je suis déçue au niveau du respect du rythme de l'enfant. »

Et plus largement, en commentant leurs nouvelles pratiques de planification des journées d'accueil, les gestionnaires ont largement souligné combien cette nouvelle gestion « au plus près » des places journalières démultipliait les tâches administratives. De fait, toutes les directrices passées à la PSU regrettent, la surcharge de travail administratif que la prise en compte des heures d'arrivée des enfants et le fréquent réajustement des contrats mensuels leur procurent (que les structures aient été, ou non, informatisées pour traiter ces tâches). Comme le souligne cette directrice d'une petite structure municipale rurale :

« Au départ, je me disais : cela va me simplifier la vie. Mais ce n'est pas du tout le cas. Tous les mois, il y a des parents qui discutent le nombre d'heures. J'essaye d'être à jour, au jour le jour, mais ce n'est pas facile. »

En définitive cette multiplication des tâches organisationnelles et administratives des responsables d'établissement les transforme plus ou moins volontairement en gestionnaires de service alors que jusqu'ici ces professionnels (la plupart du temps puéricultrices) préféreraient donner la priorité aux questions de l'éveil de l'enfant et de la qualité des services.

Signalons que cette gestion à flux tendue des places d'accueil, qui a augmenté le nombre d'enfants inscrits, a aussi créé des difficultés au sein des équipes. Certains professionnels considérant que l'on allait trop loin en termes de flexibilité des services, reprochant à leurs responsables de privilégier l'aspect gestionnaire au dépend de la qualité du service rendu aux enfants.

Lors du rendu des résultats de l'enquête aux responsables d'établissement et aux élus en charge de ces questions de Petite Enfance, un certain nombre d'acteurs ont signalé de nouvelles tensions concernant les places d'accueil urgent. En effet pour nombre d'entre eux, du fait de l'augmentation du nombre d'enfants accueillis de manière régulière ou occasionnelle, les services n'ont plus de places vacantes à offrir aux parents ayant des demandes de garde urgentes.

La mise en œuvre étalée sur trois ans de la PSU et ses aménagements risque d'être dommageable à la nouvelle uniformisation des prix

Nous concluons cette analyse sur la mise en œuvre des réformes des Prestations de Service en indiquant les risques liés aux aménagements qui ont accompagné leur lente déclinaison locale. En effet, pour faciliter l'application locale de la PSU, divers aménagements ont été proposés par les services de la CNAF. En particulier, courant 2003, il était indiqué que dans certains cas on pourrait remplacer les nouveaux contrats de réservation horaires par des contrats de réservation de créneaux horaires (4 heures le matin, 2 heures le midi, 4 heures l'après-midi). Or, ces ajustements qui ont aidé les CAF à faire accepter la réforme aux gestionnaires de crèches qui jusqu'ici s'y opposaient (c'est notamment le cas des gestionnaires municipaux qui avaient plusieurs types d'établissements dont des crèches familiales) étaient contraires à l'objectif d'uniformisation des coûts prôné par la PSU. En effet, ils introduisaient de nouvelles disparités non plus sur les prix payés pour des places d'accueil régulier ou occasionnel mais entre les territoires passés à la PSU avant les aménagements (c'est-à-dire des territoires largement ruraux) et les autres où les aménagements de type créneaux horaires auront été plus ou moins largement proposés.

Les CAF, elles-mêmes, ont porté sur le terrain des déclinaisons spécifiques de la réforme et produit des ajustements plus ou moins larges en fonction des résistances ou des contextes locaux

Par ailleurs, du fait des différents contextes locaux, les CAF (notamment durant les premières années de mise en œuvre) ont accompagné de manière assez différenciée cette réforme sur le terrain. Même au sein des territoires ruraux, certaines ont impulsé un passage rapide (sur un des départements les crèches rurales étant pratiquement toutes passées à la PSU avant la fin 2003) tandis que d'autres ont préféré attendre les ajustements de 2003-2004. Au-delà de cette plus ou moins rapide mise en œuvre, il convient aussi de remarquer que le discours des acteurs de terrain, sur les propositions qui leur ont été faites par les CAF, démontre des déclinaisons plus ou moins différenciées de l'application des nouveaux forfaits horaires. En final, tout ceci n'est pas sans conséquence sur les résultats de cette réforme en terme d'équité des services alors qu'une des finalités première de la PSU était d'unifier les coûts des services d'accueil collectif sur tout le territoire et quel que soit le mode de garde (régulier, occasionnel ou urgent).

Ces déclinaisons différenciées des réformes nationales au sein des différents territoires sont largement liées aux jeux d'acteurs locaux. Ainsi, les CAF n'apportant en moyenne qu'un gros tiers des financements des structures collectives, il est important de ne pas oublier le rôle de plus en plus central (notamment au sein des pôles urbains) des collectivités locales (Eme et Fraisse, 2005). Sur les territoires enquêtés, deux tiers des structures sont municipales, les autres (à gestion associative) recevant des subventions des collectivités locales tout aussi nécessaires au bon fonctionnement des établissements que les prestations CAF.

Cette enquête conduite sur un échantillon d'établissements d'accueil collectif de Basse et Haute Normandie n'a pas pour visée de produire une véritable évaluation des effets des dernières réformes mises en œuvre au niveau national et notamment de la PSU dont la généralisation ne date que de juin 2005. Elle a dressé un premier bilan, des changements occasionnés par ces réformes en termes d'amélioration de l'accès aux services et d'uniformisation des coûts en mettant en lumière leur inégale portée sur le terrain. L'approche utilisée dans cette enquête régionale s'appuie sur une conception assez particulière de l'évaluation déjà utilisée dans des travaux sur les politiques CAF²⁸ qui s'appuie sur des indicateurs de mesures à la fois objectifs (résultats statistiques) et subjectifs (analyse qualitative des entretiens visant à mettre en lumière les perceptions et représentations des gestionnaires) en considérant que « l'on doit pour évaluer des performances de service s'intéresser prioritairement au vécu de leurs destinataires » (Maneval-Guilbert P. et Perrien C., 2003).

²⁸ Cf. l'article intitulé « Evaluer et piloter la performance des contrats temps libre » ; *Recherches et Prévisions*, N° 72, juin 2003.

Bibliographie

- Chastenet B. , 2005, *L'accueil collectif et en crèches familiales des enfants de moins de six ans en 2004*, **DRESS Etudes et Résultats**, N°446
- Clément D. et Nicolas M. , 2003, *Les disparités territoriales de l'accueil des jeunes enfants*, **L'Essentiel**, CNAF n°12.
- David O. , 1999, *L'accueil de la petite enfance*, Rennes, Presses Universitaire de Rennes.
- Eme B. et Fraisse L., 2002, *Transformations des structures familiales et évolutions des politiques sociales : les services de la petite enfance comme services de cohésion sociale*, CRIDA-LSCI .
- Eme B. et Fraisse L., 2005, *La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil : un nouvel enjeu de « cohésion sociale »*, **Recherches et Prévisions** n°80.
- Fagnani J., 2003, *Qui s'occupe des enfants pendant que les parents travaillent. Les enseignements d'une recherche auprès des parents de jeunes enfants*, », **Recherches et Prévisions** n°72.
- Fraisse L., Bucolo E. et Eme B., 2003, *Transformations des structures familiales et évolutions des politiques sociales : les services de la petite enfance comme services de cohésion sociale*, **Etudes de cas sur Rennes et Montreuil**, CRIDA-LSCI .
- Leprince F., 2003, *L'accueil des jeunes enfants en France : état des lieux et pistes d'amélioration*, Rapport pour le Haut conseil de la population et de la famille.
- Mahieu R., 2005, *Les modes d'accueil des enfants de moins de trois ans : effets d'offre et de demande*, **Recherches et Prévisions** N° 82
- Math A. et Renaudat E., 1997, *développer l'accueil des enfants ou créer de l'emploi ? une lecture de l'évolution des politiques en matière de modes de garde*, **Recherches et Prévisions** n°49
- Renaudat E., 2005, *L'impact des nouveaux modes de financement des CAF pour les places en crèches. Une enquête menée dans les départements normands*, **Recherches et Prévisions** n°80.
- Ruault M. et Daniel A., 2003, *Les modes d'accueil des enfants de moins de six ans*, **DRESS Etudes et Résultats**, N°235
- **Rapport de la commission Hirsch**, Résolution n°4 : créer un service public de l'accueil des jeunes enfants
- **La Petite Enfance Statistiques et Recherches, 2000**, CNAF Dossier d'Etude N°8

Annexe : méthodologie

L'analyse des effets des réformes des modes de financement CAF a été conduite sur les départements normands en 2003-2004. En préambule à partir des éléments communiqués par les CAF sur les structures d'accueil de leurs différents territoires (les départements de la Manche et de l'Orne et les arrondissements du Havre et de Dieppe) un échantillon stratifié de 45 de structures a été construit. Ce échantillon qui comprenait les deux tiers des structures présentes sur les quatre terrains d'enquête était stratifié en fonction de la répartition territoriale des établissements et des types de structures. Le poids des structures rurales a cependant été renforcé afin d'avoir suffisamment de données pour conduire des analyses territoriales, la répartition des structures sur les territoires urbains et ruraux étant largement inégales (sur les 74 structures existantes seules 15 sont localisées en zone rurale dont 5 au sein de pôle d'emploi ruraux).

1. Un premier temps d'enquête qualitative

Dans un premier temps, une enquête qualitative conduite par entretiens semi-directifs a été menée au premier trimestre 2004, auprès d'une cinquantaine de gestionnaires des établissements enquêtés (responsable de la structure et, pour certains établissements municipaux, coordinatrice petite enfance, président(e) de l'association gestionnaire ou encore, élu responsable du domaine de la petite enfance). Ces rencontres, qui avaient aussi pour objet de préciser aux acteurs de terrain les objectifs de l'enquête statistique (*planning de son déroulement et nos attentes par rapport à leur propre contribution*), ont permis de récolter différents types de matériaux plus qualitatifs.

D'une part, des informations concrètes sur :

- l'organisation et les pratiques d'accueil (horaires d'ouverture, tarifs pratiqués, types de forfaits, ...)
- la taille des structures (nombre de places agréées par la PMI pour l'accueil permanent et nombre de places d'accueil temporaire)
- leur ancienneté et enfin leur profil (type de gestion, modes de fonctionnement des services).
- Et d'autre part, les appréciations des différents acteurs de terrain sur les réformes en cours et leurs effets sur l'évolution des publics utilisateurs de leurs services d'accueil collectif
- Il s'agissait, notamment, de recueillir leurs perceptions sur l'évolution des modes de financement des prestations de service CAF (réforme de la prestation de service destinée à l'accueil permanent, obligation d'appliquer le barème national et mise en place de la prestation de service unique)
- et de les interroger sur leurs effets en termes d'organisation et de qualité des services mais aussi en termes d'amélioration d'accès aux services d'accueil collectif
- Enfin, ces acteurs de terrain étaient interrogés sur l'évolution des attentes et pratiques des parents des enfants accueillis ces quatre dernières années au sein de leur structure.

2. Un second temps d'enquête statistique

Dans un deuxième temps, entre avril et juillet 2004, une saisie des données quantitatives transmises par ces mêmes structures a été réalisée. Ainsi, toutes les structures enquêtées ont rempli, pour chaque enfant accueilli en accueil permanent entre le 1^{er} janvier 2000 et le 31 décembre 2003, un questionnaire d'informations socio-économiques sur la famille de l'enfant (lieu de résidence, situation sociale et professionnelle des parents, profession des deux parents, revenus annuels déclarés,..). Ces données remplies, par les responsables des structures, à partir des renseignements fournis par les parents étaient bien sûr anonymes. Au total, l'ensemble des structures ayant accepté de remplir ces fiches de renseignements les ont retournées (soit 40 des 42 structures enquêtées). Nous disposons ainsi de renseignements sur les familles de 2902 enfants accueillis (*en accueil permanent et/ ou régulier*) au sein de ces lieux d'accueil collectif entre les 1^{er} janvier 2000 et 2004.

Divers encadrés

Présentation des structures d'accueil collectif des jeunes enfants

Les structures d'accueil collectif des jeunes enfants qui perçoivent des prestations de service CAF d'aide à leur fonctionnement présentent plusieurs formes :

- Les plus classiques (et aussi les plus anciennes) sont les crèches collectives, elles offrent pendant la journée un accueil régulier (et non plus permanent) aux enfants dont les deux parents travaillent mais aussi, depuis le 1^{er} janvier 2000, aux enfants dont les parents (ou l'un des deux) recherchent un emploi ou suivent une formation. Ces structures dont la croissance est arrêtée depuis 2000²⁹, se localisent au cœur des pôles urbains.
- Tout aussi classiques et anciennes, les haltes garderies offrent pour leur part des places d'accueils temporaires ou occasionnels. Ces dernières années ces structures dont le nombre est en diminution ont ouvert une partie de leurs places à des demandes d'accueil à la journée.
- Par ailleurs, au côté de ces structures d'accueil collectif, on trouve aussi des crèches familiales qui mixtent des temps limités d'accueil collectif (fréquemment un après-midi par semaine au sein de la structure) et un service d'accueil individuel au domicile d'assistantes maternelles employées par la structure. Ces structures visent elles aussi l'accueil régulier d'enfants dont les parents travaillent mais depuis 2000, tout comme les crèches collectives, elles se sont ouvertes à des demandes de garde plus occasionnelles, voire irrégulières ou urgentes, liées à l'évolution des temps et des organisations de travail (*temps partiel, horaires flexibles et ou atypiques, ...*). Tout comme les crèches collectives ces structures urbaines, la plupart du temps anciennes, voient leur nombre stagner depuis une dizaine d'année du fait de la concurrence des autres modes d'accueil individuels pour lesquels les parents reçoivent directement une aide financière.

²⁹ Entre 2000 et 2003 leur nombre est passé de 2735 à 2540 (source : enquête PMI, Drees)

➤ Enfin ces dernières années d'autres structures mêlant à la fois des services d'accueil collectifs réguliers irréguliers, temporaires se sont développés sur des territoires tout aussi urbain que ruraux. Ces structures, communément dénommées multi-accueil, dont le nombre a augmenté de plus de 50 % entre 2000 et 2003 sont désormais plus nombreuses que les crèches collectives.

Encadré les financements CAF au fonctionnement des structures d'accueil collectifs des jeunes enfants

Les financements CAF représentent actuellement plus du tiers des recettes des structures crèches collectives. Ainsi, selon le fichier des équipements sociaux (résultats 2001) la part des financements CAF représente 34,2 % des recettes de fonctionnement des crèches collectives (*dont 33 % au titre des prestations de service*), la contribution des familles utilisatrices s'élève à 27,7 % et celle des collectivités *locales (communes + département)* est de 32,60 %.

Pour les crèches familiales et parentales la part des financements CAF est moins prédominante cependant elle s'élève respectivement à 28,2 % et 26,4 % des recettes (*contre 44,5 % et 17,1 % pour les collectivités locales*).

Encadré : le barème national des participations familiales dans les établissements d'accueil des jeunes enfants

La question de l'harmonisation des barèmes de participation des familles dans les établissements d'accueil des jeunes enfants n'est pas totalement nouvelle. En effet, à la suite d'une étude conduite en 1981 sur 400 barèmes de crèches, la CNAF avait défini un barème national qui a été associé au premier dispositif des contrats crèches lancé en 1983. Ces différents principes de mensuralisation des participations familiales, d'harmonisation des taux d'efforts et des modalités de prise en compte des ressources, ainsi que d'élargissement de l'amplitude des tarifs, ont été reconduits lors du lancement des contrats enfance en 1988. Après plusieurs modifications, notamment liées à la concurrence exercée sur les structures crèches familiales, les objectifs de 1983 n'ont cessé d'être confirmés durant les années 1990 ; et l'obligation d'appliquer le barème national sur les territoires signataires de contrats crèches et enfance a, à chaque fois, été rappelée aux CAF. Or force est de constater qu'à la fin des années 1990, malgré la mise en œuvre des contrats crèches et enfance qui comprenaient dans leurs clauses l'application du barème CNAF, l'harmonisation des pratiques de tarification était loin d'être généralisée.

C'est avec la création des dernières Prestations de service (PS accueil permanent en 2000 et Prestation de service unique 2002) dont le mode de calcul rend obligatoire l'utilisation du barème que cette généralisation sera effective.

Les réformes des modes de financement CAF au fonctionnement des services d'accueil collectif :

Afin de faciliter le développement du parc des structures d'accueil collectif qui est encore largement insuffisant pour répondre aux besoins des familles, notamment au sein des communes rurales et périurbaines, les prestations de services aux financements des crèches ont été plusieurs fois revalorisées ces dix dernières années. En parallèle à ces revalorisations de la participation des CAF, leur mode de calcul a notablement évolué afin de rendre plus équitable le coût de la garde pour les familles sur l'ensemble du territoire et de favoriser la diversité des publics accueillis au sein de ces lieux d'accueil (et par conséquent la mixité sociale).

➤ En 2000, Création de la Prestation de service accueil permanent
Ainsi, au 1^{er} janvier 2000, la CNAF a décidé de réformer la prestation de service destinée aux places d'accueil permanent³⁰ en modifiant et uniformisant son mode de calcul. Auparavant identique quel que soit le niveau de participation des familles utilisatrices, elle complète désormais la participation financière des familles à hauteur de 66 % du coût de fonctionnement plafonné. En contrepartie, les crèches qui bénéficient de cette prestation de service, dite « PS à 66 % », doivent obligatoirement appliquer le barème national de tarification des participations familiales (soit 12 % de leurs revenus pour les familles de 1 enfant, 10 % pour celles de deux enfants, etc.).

³⁰ Soit des accueils de plus de 10 jours par mois.

➤ En 2002 Création de la prestation de service unique

Au 1^{er} janvier 2002, il a été décidé d'élargir ce nouveau mode de calcul de la participation des CAF à l'ensemble des modes d'accueil collectif des enfants de moins de quatre ans, qu'ils soient réguliers, occasionnels ou encore urgent. De plus, afin de tenir compte du développement des temps partiels, des RTT et des horaires atypiques et, plus globalement, de la diversité des demandes des familles, cette nouvelle prestation -dite Prestation de Service Unique (PSU)- se base sur un taux d'effort horaire et non plus journalier.

Les objectifs de cette dernière réforme sont :

- Inciter les crèches et les halte-garderies à améliorer leur taux d'occupation en répondant mieux aux besoins formulés par les familles (notamment en pratiquant le multi-accueil) ;
- Améliorer les passerelles entre la crèche ou la famille et l'école maternelle (elle s'étend jusqu'à 4 ans) ;
- Faciliter la reconnaissance du rôle des halte-garderies dans la réponse aux besoins atypiques des familles et aux situations d'urgence en multipliant par deux le montant plafond de la prestation de service;
- Répondre à l'évolution des amplitudes d'ouverture liées à l'évolution des rythmes et des temps de travail : une crèche ayant une amplitude d'ouverture forte (7h à 19h par exemple) recevra 12 heures de PSU contre 10 auparavant.
- Adapter la tarification aux besoins des familles. Pour la première fois, un barème national, modulé en fonction des ressources des familles est adopté.

5 - EVALUATION DES CENTRES SOCIAUX

Cette évaluation a été menée à la Caf de Lille et proposée aux centres sociaux en 1997 sur la base du volontariat. Elle a pour plus value d'aider les centres sociaux à formaliser le contrat de progrès et apporter de la connaissance.

Elle présente 4 phases :

- Une première phase de diagnostic sur deux mois s'appuyant sur la connaissance des usagers du centre social. On établit ainsi son aire d'attractivité et une cartographie mesurant la répartition entre les allocataires et les autres et mettant en regard les différences de ces deux types d'usagers du centre social. Cette phase a permis d'appréhender la méconnaissance que les centres sociaux avaient du public les fréquentant, se contentant souvent d'un simple comptage. La Caf a mis à leur disposition un outil permettant d'avoir des éléments sur le profil des usagers croisés avec les activités suivies dans le centre social...
- Une seconde phase sur 3 à 4 mois pour mesurer l'impact des activités sur la socialisation, la participation, la solidarité, l'autonomie.... Cette phase menée lors de réunions des équipes du centre social s'est avérée très valorisante pour eux et leur a permis notamment de prendre du recul
- Une troisième phase qualitative par le biais, en cas de difficulté, d'un questionnaire passé lors de rencontres avec les parents. Ces rencontres ont été suivies d'amélioration immédiate sur l'activité du centre et une meilleure implication des parents dans la suite de la vie de l'enfant
- Une quatrième phase centrée sur le recueil du point de vue de l'utilisateur et le rafraîchissement des conseils d'administration auxquels on a présenté une carte partenariale très appréciée.

Cette évaluation a été proposée par la Caf de Lille gratuitement et 15 centres sociaux sur 21 l'ont réalisés, à raison de 2 par an. La Caf a demandé aux centres sociaux d'engager une démarche similaire. Le point faible de cette démarche est lié au turn-over des personnels de centres sociaux qui entraîne une certaine démobilité. L'écrit en la matière n'est pas suffisant et la fédération des centres sociaux n'a pas été un appui.

Les points forts sont une reconnaissance mutuelle des compétences, le fait de donner du sens à leur travail pour les salariés des centres sociaux et d'encourager des changements culturels et dynamiques dans le fonctionnement. Les Caf ont fait ces évaluations en démontrant leur utilité sociale sur des secteurs prioritaires comme les CLICS, enjeu important de la prochaine COG.

Atelier Lille : évaluation des centres sociaux

Cette démarche d'évaluation, réactualisée en 2001, avait déjà été réalisée en 1997. Il s'agit d'un accompagnement dans l'évaluation des centres sociaux volontaires. Cet accompagnement se fait dans un cadre contractuel sur 2 ans. Ce cadre précise son indépendance par rapport au financement décidé au moment du contrat de projet d'évaluation. Elle est entreprise sur la base du volontariat des centres sociaux et les enjeux sont définis avec eux. Cette démarche a été menée selon la culture pluraliste de Lille, avec des débats contradictoires aboutissant à des avis consensuels collectifs.

L'évaluation est bâtie sur les 4 missions des centres sociaux déterminées par la Cnaf :

- Vocation sociale globale
- Vocation familiale et pluri-générationnelle
- Animation de la vie sociale
- Interventions concertées et novatrices

L'évaluation met l'accent sur une meilleure connaissance du public des centres sociaux (attractivité) et sur la confrontation entre le public potentiel et le public allocataire. Le fait que les centres sociaux ne formalisent pas leurs objectifs explique une telle action institutionnelle nécessaire pour récolter des éléments de mesure d'adéquation des activités au public visé.

La demande abordait les points suivants :

- avoir des éléments de mesure d'adéquation du public visé et du public fréquentant l'établissement
- la notion de rentabilité sur résultats de l'activité
- les acquis du point de vue individuel et collectif : l'intégration et le mieux-être des usagers, des familles et des groupes sociaux

Les éléments structurants de cette démarche sont les suivants :

- Une aide est apportée devant la méconnaissance de leur public et le croisement avec les activités suivies, par la mise à disposition d'un logiciel, construit pour eux et livré avec la formation correspondante.
- Les objectifs dans les activités sur la socialisation, la participation, l'autonomie, etc... sont précisés

La dynamique partenariale a été favorisée par cet accompagnement puisqu'il s'est traduit par des réunions régulières, valorisant les équipes et l'animation collective. Un outil qualitatif sur l'analyse de l'impact de la participation des usagers sur les partenaires. Le logiciel de gestion permettant l'identification du public est gratuit. Cette dynamique partenariale est fonctionnelle, financière et politique. On peut quand même préciser en négatif de cette opération les difficultés soulevées par un turn-over important des salariés des équipements.

Ce travail a contribué aux travaux nationaux. Par contre, il n'y a pas d'analyse globale sur l'ensemble des centres sociaux. En effet, aucune pression locale ne justifierait une telle approche. De plus, il n'y a pas non plus d'impulsion nationale qui pourtant subit une pression de l'état du fait du manque de lisibilité (voir les orientations des PP 1, 2 et 3).

Extrait de la documentation La commande Caf

Avoir des éléments de mesure

- 1-de l'adéquation des activités des Centres Sociaux aux besoins des populations
- 2-Des résultats de l'activité et de la rentabilité financière
- 3-Des acquis individuels et collectifs en terme d'intégration sociale, de mieux être, de promotion sociale individuelle, des familles, des groupes sociaux
- 4-de la dynamique partenariale et de son intégration dans l'environnement

L'évaluation est dans ce cas une évaluation récapitulative, c'est-à-dire qu'elle nous fournit des éléments de connaissance, une image d'ensemble des effets des actions et du travail des habitants. Pour les Centres Sociaux eux-mêmes, des outils d'analyse et d'orientation de leurs actions. Dans ce cas l'évaluation est endoformative, c'est-à-dire qu'elle permet aux centres d'infléchir leur action au fur et à mesure de l'évaluation, de mesurer les écarts entre les objectifs annoncés et les résultats.

Enjeux Caf :

Adéquation aux besoins = diagnostic en terme de territoire, de population

Activités existantes en terme de service et d'action collective

Acquis : individuel et collectif

Dynamique partenariale en terme de participation interne et externe

Le diagnostic

Il consiste à collecter des données et à les analyser en vue d'adapter au contexte local les actions à mettre en œuvre et permet de mieux connaître le public réel et notamment de déterminer l'aire d'attraction, le public potentiel et l'environnement de la structure :

- localisation cartographique des usagers
- caractéristiques du public : dénombrement, tranches d'âge, situation familiale, taille des familles, quotient familial, PCS, date d'inscription au centre social
- repérage du public potentiel à partir des données Cfa ou autres à l'échelle du quartier, de la commune, voire de l'intercommunalité
- Il s'agit de mieux cerner l'environnement économique et social (repérer par exemple l'ensemble des structures dans l'environnement du centre social intervenant en complémentarité (cartographie)

Remarque : une première approche peut se faire à l'échelle des secteurs d'activité (petite enfance, jeunessees...). Néanmoins il sera nécessaire d'avoir une photographie globale et transversale du public. L'utilisation d'un outil informatique en vue de gérer le fichier « adhérents » et de l'actualiser pour mesurer les évolutions représente alors un atout majeur.

La mesure des activités

Dans un premier temps, identification par secteur d'intervention de l'ensemble des activités : par exemple pour le secteur « petite enfance » les activités sont « halte garderie, centre maternel, accueil parent/enfant, atelier lecture ».

Puis déclinaison des objectifs opérationnels où nous faisons l'hypothèse que le centre social contribue en développant et facilitant quatre critères : socialisation, participation, solidarité, autonomie.

Nous mesurerons donc l'impact des activités en construisant des indicateurs en fonctions de ces quatre critères.

Ces indicateurs auront des aspect quantitatifs (heures d'ouverture...) ou qualitatif (éventail des activités proposées, qualité des activités, politique de communication...)

Des exemples d'outils favorisant l'expression des usagers et renforçant la participation

Le processus d'évaluation est dynamique à partir du moment où l'on passe d'un état des lieux, d'un affichage de politiques menées ou à venir à une intégration des usagers dans la vie de la structure. Cette appropriation et cette participation peut se faire sur la base du recueil de points de vue des bénéficiaires, individuellement ou collectivement, permettant de connaître leur degré de satisfaction et les éventuels besoins.

C'est pourquoi dans cette partie nous proposons des exemples d'outils afin de donner aux équipements des supports facilitateurs pour l'interview des personnes. Un dépouillement des résultats et leur analyse peuvent être les premiers éléments de réflexion pour le centre social. La restitution donne lieu à un débat plus large avec l'ensemble des participants.

Outils

Secteur Petite Enfance

Questionnaire destiné aux parents des enfants fréquentant la halte garderie

Secteur Enfance

Interrogation autour de l'activité d'aides au devoirs avec trois points de vue : entretien collectif avec les enfants, questionnaire aux parents, interview des enseignants

Secteur Jeunes

Questionnaire dont la passation peut être réalisée par un groupe de jeunes motivés par le développement du centre

Secteur adulte

Un outil visant les activités d'insertion sociale et cherchant à mettre en évidence l'évolution des apprentissages, leur transmission, les effets produits dans la vie familiale et sociale. Une interview collective auprès de deux groupes de participants, impliqués depuis plus ou moins longtemps, permet déjà en soi une expression et un brassage d'intérêts

L'impact de la participation des usagers dans le fonctionnement structurel

Il est mesuré par une série d'indicateurs sur la participation

A partir des rapports d'activité annuels des cinq dernières années : « nombre d'adhérents du quartier participants aux différentes activités/nombre d'adhérents » « nombre de bénévoles, nombre d'associations accueillies... »

A partir de la composition du Conseil d'Administration (ancienneté, âge, PCS)

A partir des comités d'usagers (participants/adhérents, répartition par type d'activités fréquentées, répartition par âge et PCS, descriptif de fonctionnement)

Réalisation d'un interview entre Direction et C.A. sur la participation des habitants à partir de chiffres précédents

La dynamique partenariale

Réaliser une carte partenariale

Lister l'ensemble des contacts du centre social

Distinguer graphiquement les différents types d'acteurs par des symboles, l'intensité des relations par le positionnement dans la carte partenariale, le champ d'action sociale en divisant la carte partenariale en secteurs (petite enfance, ...)

Synthèse de la démarche d'évaluation participative

Une des idées forces transversales qui sous-tend les quatre missions des centres sociaux est la participation du centre social à la vie locale (habitats et partenaires) et à l'échange social.

La mise en œuvre de cette participation nécessite des méthodologies appropriées. C'est dans cette logique que la méthode d'évaluation participative est proposée.

Elle présente différents intérêts complémentaires :

- Elle allie l'approche qualitative et quantitative
- Elle est support d'animation et de débat en permettant confrontation des différents points de vue, la reprise collective des résultats et leur validation
- Elle offre l'opportunité de développer une dynamique sur la question du projet social de la structure
- Elle met en œuvre une diversité d'outils :

Questionnaires individuels

Interviews collectives

Carte partenariale

Ceux-ci permettent d'associer dans une démarche interactive les différents acteurs de la vie sociale :

- Les professionnels
- Les bénévoles
- Les usagers
- Les membres du Conseil d'Administration
- Les partenaires

Intérêt de l'utilisation des différents outils

Le questionnaire individuel

Le questionnaire individuel a été choisi car il nous permet de recueillir des informations précises quant aux résultats de l'activité et leurs impacts sur l'individu ; c'est-à-dire la progression que celui-ci a acquis du fait de sa participation. Les changements peuvent être des faits objectifs, visibles. Mais l'intérêt réside également dans le recueil de la perception que les personnes ont des faits.

Nous avons opté également pour le choix d'un questionnaire accompagné : ce questionnaire est présenté à la personne enquêtée, par un professionnel ou un bénévole. Cela favorise l'implication des encadrants en ce sens qu'ils sont porteurs de la démarche d'évaluation et génère de l'échange et de la réflexion entre les personnes du centre social et les révélateurs (parents, groupes de jeunes...) suivant les cas de figure. Nous avons cherché à diversifier au maximum les porteurs de l'évaluation.

Nous nous adressons à la fois à des personnes professionnelles, salariées mais également aux bénévoles qu'ils soient usagers ou administrateurs en ciblant particulièrement les jeunes engagés dans le centre social. De la même manière, nous avons cherché à diversifier les personnes interrogées tant par l'âge enfants, jeunes ou adultes que par le fait qu'ils soient impliqués bénévolement dans la structure ou comme partenaires. Des réponses recueillies seront ensuite analysées et restituées afin que chaque personne puisse avoir une vue d'ensemble, qu'un échange ait lieu et qu'une réappropriation puisse se faire par les acteurs eux-mêmes.

L'interview collective

Cette méthode de recueil de données privilégie d'emblée la confrontation des points de vue et l'échange entre les personnes. L'intérêt premier n'est pas le recueil d'informations mais le fait :

- D'enrichir la réflexion individuelle
- De faire circuler l'information
- De faciliter l'expression des personnes en difficulté

En effet, reconnaître la parole qu'elle vienne d'un enfant, d'un adulte ou d'une institution comme ayant un sens et pouvant contribuer à l'amélioration du fonctionnement, repositionne l'individu et le groupe dans la vie du centre social.

C'est le cas par exemple de l'interview collectif des enseignants dans le cadre de l'activité d'aide aux devoirs : la stratégie est de les amener à se positionner dans la vie (ou le fonctionnement) du centre social en saisissant l'opportunité de cette évaluation.

L'utilisation d'outils supports, documents écrits, carte partenariale, servent à l'animation pédagogique et favorisent l'expression individuelle et collective. Globalement, les outils retenus ont donc pour objet de réaliser une évaluation dynamique où chacun est partie prenante de la collecte et de l'analyse des données, de l'appropriation des résultats, en vue de l'évolution du fonctionnement du centre social.

CNAF - Chantier institutionnel n° 9

1 - L' EVALUATION DES POLITIQUES : NOTE DE DOCTRINE

DEFINITION DE L' EVALUATION

- Ce qu'est l'évaluation
- Ce que n'est pas l'évaluation
- L'évaluation

POURQUOI L' EVALUATION ?

- Des enjeux communs à l'action publique
- Les enjeux de l'évaluation dans les CAF
- Les effets attendus de l'évaluation

COMMENT MENER L' EVALUATION ?

- Les préalables
- Délimiter les objets d'évaluation
- La conduite d'un projet d'évaluation

* * *

L'évaluation des politiques constitue, pour la branche Famille de la Sécurité sociale, un important levier de changement pour les orientations des politiques qu'elle mène et pour optimiser les conditions de leur mise en œuvre. L'évaluation vise à améliorer la qualité de l'intervention de notre institution par une analyse partagée. C'est une démarche collective dans laquelle est impliqué en interne l'ensemble des échelons hiérarchiques et qui est menée avec nos partenaires s'il y a lieu. C'est une démarche, dont le principe est dans la COG, qui doit permettre un retour sur l'action entreprise. Son développement s'inscrit dans le cadre d'un mouvement général des politiques publiques vers une logique de précision des objectifs et de mesure des résultats.

Notre savoir-faire, notre expertise et notre capacité à peser sur la décision peuvent, grâce à l'évaluation des politiques, se trouver valorisés, vis-à-vis de l'ensemble de nos partenaires. L'objectif est de définir une démarche opérationnelle fondée sur des recommandations de méthode. Cette note synthétise, actualise et complète les principales recommandations du document "De l'évaluation des politiques. Contribution méthodologique", établi en 1999 par le groupe institutionnel "Evaluation des politiques". L'ambition de cette note est de proposer des principes pour l'évaluation des politiques dans les CAF, ainsi qu'une organisation du réseau en ce domaine. Elle comprend une définition de l'évaluation des politiques, en spécifiant ce qu'il en est pour la branche Famille (I.). Elle précise les enjeux et les effets attendus d'une telle démarche (II.). Elle indique les grands principes méthodologiques à suivre (III.).

Définition de l'évaluation

1. Ce qu'est l'évaluation

Selon les textes et recommandations des travaux interministériels menés sur ce thème :

- L'évaluation a d'abord pour ambition de mesurer, ou du moins d'apprécier le plus objectivement possible - en se conformant aux exigences d'une méthodologie rigoureuse et en prenant la distance nécessaire vis-à-vis de celui qui conduit la politique - les effets d'une politique publique en s'attachant également à en comprendre les logiques de fonctionnement. Que s'est-il passé ?

- L'évaluation doit aider le commanditaire et, au-delà, l'ensemble des lecteurs du rapport d'évaluation, à **porter un jugement sur la valeur** de la politique. A-t-on bien fait ?
- L'évaluation doit contribuer pratiquement à **l'amélioration** de la politique évaluée en éclairant ses différents protagonistes sur le sens, les conditions et les conséquences de leurs actions et décisions. Comment mieux faire ?

D'une manière synthétique, on peut donc dire que :

L'évaluation est une démarche qui vise, à partir d'objectifs préalablement définis, à comprendre, de la manière la plus objective possible, les résultats obtenus pour permettre de les apprécier, d'en rendre compte et d'aider en cela aux décisions à venir.

2. Ce que n'est pas l'évaluation

- L'évaluation n'est pas seulement un bilan quantitatif **d'une opération (bilan d'activité, bilan intermédiaire, etc)**. Elle peut se fonder sur des bilans, mais elle va au-delà en expliquant notamment les processus par lesquels les performances ont été produites.
- L'évaluation n'est pas seulement un dispositif de suivi et de contrôle de gestion, **mesurant les écarts entre objectifs et résultats sous les seuls aspects d'efficacité ou d'efficience**. L'évaluation s'intéresse à l'action et à la politique qui la sous-tend, le contrôle de gestion s'intéresse à l'organisation.
- L'évaluation ne se confond pas avec l'audit, **qui porte sur le fonctionnement d'un organisme**. **Contrairement à l'évaluation, l'audit ne porte pas sur les actions et leurs effets**.
- L'évaluation n'est pas une recherche de type universitaire **qui pourrait ne pas être en rapport direct avec les préoccupations des acteurs et des décideurs**.

L'évaluation se différencie donc des différentes formes de contrôle (contrôle de conformité, contrôle et analyse de gestion) et de l'audit organisationnel par le type de point de vue adopté pour apprécier l'action publique. L'évaluation peut néanmoins intégrer les résultats d'un audit, d'un contrôle, d'une recherche, ceci afin de mieux saisir les effets que l'on cherche à mesurer et à expliquer.

3. L'évaluation pour la branche Famille

De façon générale, évaluer (règle « EPICE ») c'est mesurer :

- **L'Efficacité. Les résultats constatés sont-ils en rapport avec les objectifs fixés ?**
- **La Pertinence.** Les objectifs poursuivis sont-ils appropriés aux besoins repérés ?
- **L'Impact. Que se serait-il passé en l'absence de cette politique ?**
- **La Cohérence. Les dispositifs sont-ils adaptés à l'objectif poursuivi ?**
- **L'Efficience. Quels rapports entre les résultats constatés et les moyens mobilisés ?**

Les démarches évaluatives peuvent être très diverses et porter sur un ou plusieurs de ces aspects. Pour la branche Famille, l'évaluation des politiques consiste principalement en des travaux menés collectivement et conjointement sur trois volets (règle des « trois E ») :

- **Efficacité.** Les travaux menés dans le cadre des évaluations de politiques doivent d'abord porter sur la clarté et le niveau d'atteinte des objectifs de la politique évaluée.
- **Efficience.** Les travaux menés dans le cadre des évaluations de politiques doivent également porter sur l'adéquation des ressources affectées à l'atteinte des résultats attendus.
- **Effets.** Les travaux menés dans le cadre des évaluations de politiques doivent enfin porter sur l'appréciation des résultats. Pour la branche Famille, le principe est de mesurer systématiquement la satisfaction des destinataires (allocataires et partenaires) à l'égard des produits et services proposés.

Pourquoi l'évaluation ?

1. Des enjeux communs à l'action publique

Tous les décideurs publics sont confrontés à trois enjeux fondamentaux auxquels peut répondre l'évaluation :

- **Une exigence croissante de rationalité et de transparence des politiques menées.** Les pouvoirs publics doivent connaître les conséquences des décisions prises et de l'action mise en œuvre.
- **Une exigence de maîtrise budgétaire et de justification de la légitimité des interventions et des dépenses publiques.** L'évaluation cherche à mettre en relation les objectifs atteints et les moyens engagés pour y répondre.
- **Une exigence de concertation et de partenariat.** L'évaluation constitue un moyen d'apprécier la pertinence des contrats passés entre les différents partenaires, grâce à une expertise partagée.

2. Les enjeux de l'évaluation dans les Caf

Pour la branche Famille, l'évaluation est une traduction concrète de la volonté d'agir sur les politiques de prestations légales, d'améliorer la définition des politiques dont nous avons la responsabilité en action sociale, et de faire évoluer le management.

- **En matière de prestations légales,** la volonté de l'institution d'agir sur les politiques et d'être force de propositions vis-à-vis des pouvoirs publics suppose de s'appuyer sur un ensemble de données fiables. L'évaluation permet notamment d'encadrer la mise en place des modifications de la réglementation et d'en mesurer les impacts (art. 3 et 4 de la COG).
- **En matière d'action sociale,** il s'agit d'appréhender la mise en œuvre et l'impact des politiques, afin de permettre à l'institution de progresser dans la lisibilité et l'aide à la décision. L'évaluation joue ici un rôle clé dans l'élaboration et la conduite des politiques (art.13 de la COG).
- **En termes de management,** il s'agit d'associer les personnels au processus d'évaluation pour permettre une meilleure appropriation du sens des actions menées et des performances (art. 16 de la COG) dans la perspective de la démarche objectifs/résultats et dans la dynamique de qualité de service.

L'évaluation vise à asseoir une expertise et à renforcer tant le positionnement partenarial des Caisses que la qualité de service aux allocataires.

3. Les effets attendus de l'évaluation

- **Favoriser une meilleure définition de la politique.** Mesurer, comprendre et apprécier les résultats obtenus suppose que les objectifs et les résultats attendus des actions, des dispositifs ou des politiques mis en œuvre aient été définis. L'intégration d'une culture évaluative dans les CAF peut favoriser une plus grande rigueur dans la formalisation des objectifs et des résultats attendus.
- **Créer les conditions de l'innovation.** L'évaluation favorise l'adaptation des politiques pour répondre le mieux possible aux besoins des publics bénéficiaires. C'est un élément essentiel pour accompagner une logique de pilotage et d'ajustement.
- **Susciter l'adhésion du personnel, des partenaires et de la tutelle.** L'évaluation doit favoriser une meilleure appropriation du sens et des résultats des actions menées. Souvent, la seule mise en place de procédures d'évaluation permet le renforcement d'un dialogue entre acteurs, une meilleure compréhension réciproque et en conséquence une amélioration de la mise en œuvre des dispositifs.
- **Créer les conditions de la concertation et d'une réflexion collective.** L'évaluation reconnaît la pluralité des systèmes de valeurs et peut être considérée comme un processus d'apprentissage

collectif. L'évaluation est un moment de concertation et de dialogue avec les usagers et les partenaires.

En définitive, l'évaluation doit permettre d'adapter et de faciliter l'appropriation des politiques par les CAF.

Comment mener l'évaluation ?

1. Les préalables

L'évaluation doit obéir à un certain nombre de principes de qualité qui lui confèrent sa valeur ou sa déontologie :

- **Objectivité** : apprécier la rigueur du travail mené.
- **Fiabilité** : vérifier l'exactitude des données et la pertinence de l'interprétation.
- **Transparence** : juger, entre les partenaires impliqués, de l'impartialité de la démarche.

2. Délimiter les objets d'évaluation

Avant de démarrer un projet d'évaluation, il est d'abord nécessaire de bien définir l'« objet » d'évaluation sur lequel la CAF dispose d'une marge de manœuvre suffisante. Plutôt que de se lancer dans l'évaluation globale de la politique de la CAF, de son schéma directeur ou même simplement dans l'évaluation d'un pan de cette politique, il paraît plus opportun de délimiter une action précise ou un programme particulier. Définir avec précision l'objet de l'évaluation suppose que l'on en revienne à la description de la politique ou de l'action menée et surtout à ses objectifs, qui ne sont pas toujours formulés explicitement.

Un diagnostic préalable sur ce qui pose problème doit être établi, et un questionnement et des hypothèses énoncées. Cette première phase essentielle nécessite également de s'interroger sur un dernier point : l'évaluation sera-t-elle utile ? Si dans un domaine, on ne dispose d'aucune marge de manœuvre, il est inutile de se lancer dans une procédure qui peut s'avérer lourde sinon coûteuse, voir démobilisatrice.

3. La conduite d'un projet d'évaluation

Conduire un projet d'évaluation nécessite 3 étapes préalables :

- **désigner un responsable du projet qui conseillera le commanditaire et préparera le cahier des charges,**
- constituer une instance d'évaluation, avec les partenaires concernés, qui permettra la mise en œuvre et le suivi collectif de la démarche,
- choisir des opérationnels de l'évaluation qui mèneront concrètement les travaux.

Le responsable du projet d'évaluation a un double rôle. Il assiste le commanditaire (la direction de la CAF, ou, à l'échelle nationale, celle de la CNAF) dans les phases préalables au lancement du projet. Plus tard, c'est lui qui assurera la préparation des travaux, la rédaction du cahier des charges et le suivi des investigations. Il est l'interlocuteur permanent de l'ensemble des intervenants du processus.

L'instance d'évaluation est destinataire du mandat émis par le commanditaire. Cette instance a la responsabilité de la mise en œuvre et du suivi de l'évaluation. Elle est composée des acteurs internes de la politique évaluée, des partenaires de la CAF (et, à l'échelle nationale, de la CNAF).

Les opérationnels de l'évaluation mènent les travaux à partir du cahier des charges. Ces opérationnels, autant que faire se peut et pour des raisons d'objectivité, ne doivent pas être impliqués dans la politique évaluée.

- **La question du coût et celle du temps de l'évaluation sont très importantes.** D'une part, les sommes consacrées à l'évaluation doivent être considérées comme un investissement et à ce titre être mises en rapport avec le retour attendu. D'autre part, le projet d'évaluation doit comporter un planning précis.
- **La conduite d'un tel projet implique une communication.** La démarche d'évaluation doit se conclure par l'élaboration d'un rapport permettant de déboucher sur des prises de décision. Le moment de restitution des résultats de l'évaluation est essentiel tant du point de vue interne, institutionnel que du point de vue externe, partenarial.
- **Les suites de l'évaluation.** Une fois le rapport établi et communiqué, il importe de se donner les moyens de l'implantation des recommandations.
- **L'évaluation comporte des limites et des risques.** Evaluer, c'est aussi prendre des risques, et ce à deux niveaux. D'une part, les résultats de l'évaluation peuvent gêner. Il faut en prendre conscience avant de se lancer dans le processus. Toutes les garanties méthodologiques, d'objectivité, de transparence doivent aider à dépasser cette difficulté. D'autre part, comme toute démarche de type participatif, l'évaluation produit par elle-même des effets : de nouvelles relations entre acteurs, des demandes d'association plus fortes, une volonté de transparence qui ne correspondront pas toujours à la culture de l'entreprise. Ce risque peut aussi constituer une opportunité.

2 - VADE-MECUM ACCOMPAGNANT LA NOTE DE DOCTRINE SUR L' EVALUATION DES POLITIQUES

Cette synthèse traduit en principes d'action la doctrine élaborée autour de l'évaluation des politiques.

Un contexte : la nécessité impérieuse d'évaluation

Acteur et expert des politiques familiales et sociales, l'institution se dote d'un véritable projet d'évaluation des politiques. Evaluer, tant à l'échelle locale qu'à l'échelle nationale, permet d'éclairer les décisions et de renforcer le positionnement stratégique, la légitimité politique et le pilotage.

Le souci de méthode, d'opérationnalité et de connaissances rigoureuses se concrétise par la note de doctrine ci-jointe. Celle-ci a vocation à préciser ce qu'il en est de l'évaluation des politiques dans la branche Famille, et à accompagner les Caisses qui souhaitent impulser une évaluation d'intérêt local.

L'évaluation : une démarche singulière

S'inscrivant dans la logique objectifs/résultats, l'évaluation des politiques est un exercice exigeant. Elle ne doit pas se confondre avec d'autres démarches qui peuvent l'alimenter (recherche, contrôle de gestion, audit, bilan d'activité). Il convient, en particulier, de bien distinguer le champ de l'évaluation (politique d'intervention action sociale et prestations) de celui de l'audit (gestion). Il convient également de distinguer l'évaluation à court terme (évaluation " immédiate " de l'implantation d'une nouvelle réglementation) de l'évaluation à long terme sur l'ensemble de la politique de mise en œuvre.

Evaluer c'est formuler un jugement, à partir d'expertises menées avec tous les partenaires impliqués, sur une politique. Evaluer suppose fondamentalement qu'une politique est évaluable. A cet égard ne doivent être prises en compte pour des évaluations que des politiques aux objectifs qui ont été précisés.

L'évaluation des politiques dans la branche Famille

Concrètement, les évaluations des politiques menées par la branche Famille consisteront en expertises, menées collectivement, sur trois principaux volets :

- **Efficacité** (clarté et réalisation des objectifs),
- **Efficience** (rapport moyens/coûts),
- **Effets** (notamment impact auprès des usagers).

Pour chacune des politiques évaluées, des instances spécifiques seront mises en place, avec les partenaires concernés – au premier rang desquels l'Etat –, pour la définition, le lancement, la validation et la restitution des travaux à mener sur ces trois volets.

Deux illustrations sont contenues dans le tableau suivant. Il s'agit de préciser ce que sont les déclinaisons opérationnelles des principes énoncés. Ces deux illustrations ne sont qu'indicatives pour les grandes lignes des opérations, car une dimension préalable cruciale est de bien délimiter l'objet à évaluer.

Illustration 1. L'Allocation de Présence Parentale	Illustration 2. Les Contrats Enfance
Mener une évaluation sur l'APP, c'est : Reprendre les objectifs qui ont présidé à la mise en place de cette prestation et observer s'ils sont atteints Mesurer les dépenses affectées au service de cette prestation. Mener une enquête auprès des bénéficiaires de la prestation pour connaître leur niveau de satisfaction et leurs attentes	Mener une évaluation des contrats enfance, c'est : Repréciser les objectifs fixés à cette procédure contractuelle, analyser les enjeux partenariaux et rendre compte de la montée en charge du dispositif Mesurer les coûts de gestion, et les surcoûts liés aux dépenses concernant les contrats Mener une enquête auprès des collectivités locales et des équipements concernés
Dans les deux cas une instance spécifique doit être mise en place, réunissant tous les protagonistes impliqués dans la politique, établissant le cahier des charges de l'évaluation, et suivant sa réalisation.	

Les évaluations sont de plus ou moins grande portée. Une ou deux évaluations nationales peuvent être lancées chaque année. En revanche, dans tout le réseau, il est possible d'appliquer ces recommandations (mesure partagée de l'Efficacité, de l'Efficience et des Effets d'une politique) pour des évaluations locales qui peuvent porter autant sur des politiques d'action sociale, que sur les prestations légales.

A toutes les échelles les évaluations fonctionnent sur le mode de projets, à partir de cahier des charges rigoureux et détaillés.

Organisation de la fonction évaluation dans l'institution

- *Un programme de travail.* La volonté politique de développer l'évaluation se traduira tout d'abord par la mise en place d'un programme pluriannuel des évaluations qui seront menées au plan national, par la CNAF et avec le réseau. Ce programme sera établi de manière coordonnée avec le programme d'études et de recherches. Il sera validé par le Comité de Direction de la CNAF, avant d'être approuvé par la Commission de la recherche et de la prospective du Conseil d'administration de la CNAF, et ce après avis du Conseil de réseau.
- *Une instance de pilotage au sein de la CNAF.* Pour ce qui concerne les évaluations des politiques impliquant tout le réseau, le Comité des études de la CNAF préparera le programme d'évaluation et validera les cahiers des charges des évaluations à mener. Ce comité transversal, composé d'un référent études et évaluations de chacune des directions de la CNAF, s'intitulera désormais "Comité des études et de l'évaluation". Cette instance recueillera les besoins d'évaluations émis par les instances institutionnelles notamment par le Comité de l'Implantation de la Réglementation (CIR) et le Comité d'Implantation des Politiques d'Action Sociale (CIPAS).
- *La DSER tête de réseau méthodologique.* Au titre du portage méthodologique, la Direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER) – appelée à être désormais baptisée Direction des statistiques, de l'évaluation et de la recherche – sera tête de réseau pour l'ensemble de notre institution en matière d'évaluation des politiques. Elle apportera son soutien méthodologique aux caisses et assurera la maîtrise d'œuvre des évaluations nationales, en liaison avec les autres directions de la CNAF, les caisses, mais aussi les partenaires de nos politiques, au premier rang desquels l'Etat.
- *Une formation pour l'appropriation progressive.* La DSER en liaison avec la DAR proposera la formation nécessaire à une appropriation des démarches d'évaluation dans tout le réseau, tout d'abord auprès des agents de direction. Des personnes référentes, par exemple les chargés d'études, pourront progressivement être désignées pour le développement de l'évaluation des politiques sur le terrain. Courant 2003, l'évaluation des politiques donnera lieu à des réunions régionales, ainsi qu'à une présentation lors d'une journée de rencontre des dirigeants.

La montée en charge du dispositif se fera progressivement jusqu'à la signature de la prochaine COG.

3 - LISTE DES EVALUATIONS MENEES DEPUIS 1997 PAR LA BRANCHE FAMILLE

COG 1997-2000

Groupe institutionnel CNAF/CAF "Evaluation des politiques"
De l'évaluation des politiques. Contribution méthodologique, 1999.

Daniele DEBORDEAUX, (CNAF),
L'Evaluation de l'Allocation de logement temporaire (ALT), 2000

Réseau Perspicaf
Contrat Temps libres, guide méthodologique –diagnostic- évaluation,
publié dans la collection des Dossier d'Etudes CAF n°24 (2001).

Bureau des prévisions de la DSER
Mise en place d'un outil de microsimulation des prestations familiales et sociales (Alain Jacquot (dir.),
Evaluer les politiques familiales et sociales, Myriade, un outil de micro-simulation à la CNAF,
Recherches et Prévisions, n°66, décembre 2001.)

Groupe de travail dans le cadre du chantier institutionnel n°9 "Evaluation des politiques".

- Fixation d'une doctrine de l'évaluation
- Réalisation d'un Vade Me Cum
- "L'Evaluation des politiques", *Informations sociales*, n°110, 2003.

Prestations légales, réglementation :

Evaluation du livret de paternité :

Jean-Bernard LAINE, Institut CSA-TMO,
Etude sur le livret de paternité. 2002.

Evaluation de l'Allocation de Présence Parentale :

Nadia KESTEMAN
Enquête sur les allocataires de l'Allocation de Présence Parentale, 2003

Evaluation de la prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE)

Analyse ex-ante :

Legendre F., Lorgnet J.P., Mahieu R., Thibault F., "Les aides publiques à la garde des jeunes enfants. Une analyse à partir du modèle MYRIADE", Recherches et Prévisions, n°75, mars 2004,

Enquête auprès des bénéficiaires

Jérôme MINONZIO, Muriel NICOLAS, CNAF-DSER

Enquête auprès des bénéficiaires de la Prestation d'accueil du jeune enfant. Réalisation de l'enquête et résultats à l'automne 2005.

Analyse de la montée en charge de la prestation :

Ronan Mahieu, La PAJE après 18 mois de montée en charge, *L'E-ssentiel*, Octobre 2005 - n° 42

Evaluation de la réforme du Revenu Minimum d'Insertion

Stéphane DONNE, Cyprien AVENEL, CNAF-DSER

Enquête sur les conventions passées entre les conseils généraux et les CAF, 2005

Autres travaux du pôle analyse de la DSER à visée évaluative

Les incitations financières au retour à l'emploi

La Prime pour l'emploi constitue-t-elle un instrument de soutien aux bas revenus ?

(Legendre F., Lorgnet J.P., Thibault F., " Une première évaluation de la Prime pour l'emploi à l'aide du modèle Myriade". Revue Économique, vol. 53, n°3, 2002.)

Action sociale

Evaluation des services de médiation familiale :

Jérôme MINONZIO, *Etude du profil et de la satisfaction des usagers des services de médiation familiale proposés par les CAF*, Premiers résultats en 2005.

Roger LECONTE, Fédération Nationale de la Médiation Familiale, Jean-Pierre BONAFE-SCHMITT, GLYSI, Université Lyon II, *Evaluation des processus de médiation familiale et de la pratique des médiateurs*. Echéance premier semestre 2006

Evaluation des Centres sociaux :

Cabinet CIRESE (Toulouse). *Elaboration d'un guide méthodologique d'évaluation des centres sociaux à destination des CAF*. Testé dans les CAF pilotes de l'expérimentation au premier semestre 2003, cet outil est disponible pour les CAF et leurs partenaires.

Evaluation des différents outils des politiques publiques des vacances :

La CNAF a participé en 2001 au financement d'une enquête par sondage sur les vacances des jeunes, en collaboration avec le Ministère de la Jeunesse et des Sports, la DREES et la Direction du Tourisme :

- Institut Français de l'Opinion Publique (IFOP), *Les vacances et les loisirs des jeunes enfants lors de l'été 2001*.
- Françoise POTIER, Jean VIARD, Jean Didier URBAIN, Vincent KAUFMANN, Josette SICSIK, *Synthèse des connaissances sur les vacances et les temps libres des familles, des enfants et des jeunes. octobre 2003*.
- Isabelle Montforte, Observatoire des Vacances et des Loisirs des Enfants et des Jeunes, *Devenir aujourd'hui animateur ou directeur occasionnel en centres de vacances ou de loisirs. Résultats d'une enquête auprès de 400 jeunes*.

Mode de gardes des jeunes enfants

- *Observatoire de la petite enfance*. Mise en place à partir de 2003, il réunit l'ensemble des institutions concernées, son rôle est notamment de fiabiliser et d'unifier les indicateurs dans ce domaine. Depuis 2006, il produit un rapport annuel sur l'accueil du jeune enfant, réunissant des données de cadrage.
- DREES – INSEE – CNAF, *Les modes de garde et d'accueil des jeunes enfants*, enquête auprès de 3000 familles. 2004. Préparation de la deuxième vague en 2007
- Claude Martin, CNRS-ENSP, *Evaluation de l'offre de services de prise en charge de la petite enfance et des stratégies de garde des ménages confrontées aux horaires atypiques ?* Mai 2004.

Transformations du service public des CAF :

Impact des 35 heures sur les CAF

Catherine Vérité, CNAF-DSER, Cabinet Essor Consultants, *Evaluation de l'impact des 35 heures sur l'organisation et la gestion des caisses d'allocations familiales. Enquête par questionnaire, réalisée auprès de l'ensemble des salariés de 17 CAF* 2004.

Evaluation de l'expérimentation des nouvelles notifications écrites

Jean-Paul FAUVAUD, Jérôme MINONZIO, Delphine Chauffaut (CREDOC), *Améliorer la relation écrite avec l'allocataire. Evaluation de l'expérimentation des nouvelles notifications mensuelles (CAF de Lille, Périgueux, Carcassonne)*, 2005.

COG 2005-2008

Evaluation des politiques

Cet axe, inscrit dans la Convention d'Objectifs et de gestion 2005-2008, a donné lieu à un programme organisé d'évaluation des politiques familiales et sociales mises en œuvre par les CAF. Les principaux programmes sont présentés ci-après.

Evaluation des Relais Assistantes Maternelles, en cours

Cette évaluation porte sur :

- la réalisation des missions qui sont assignées aux RAM ;
- leur apport spécifique vis-à-vis des acteurs locaux des politiques de la petite enfance ;
- les moyens dont ils disposent pour être un acteur des politiques locales.

Evaluation de la politique de temps libres, en cours

Evaluation a posteriori de la politique temps libre 2001 à 2005

Evaluation des nouveaux contrats enfance- jeunesse

Cette évaluation portera à la fois sur l'utilité sociale de la politique temps libre, sur l'adéquation des services proposés aux attentes des familles et des jeunes, mais aussi sur la plus-value des outils des CAF dans l'ensemble de la politique temps libres des collectivités.

Crépin Christiane, Sloma Clémentine « Evaluation du CEJ : problématique et méthode de travail », juin 2007

Evaluation de l'accompagnement des CAF dans les opérations de relogement, en cours

Sur la base de monographies, cette évaluation permettra de comprendre les configurations d'accompagnement des familles dans les opérations de relogement et tentera d'en mesurer l'impact.

Participation à l'évaluation des expérimentations petite enfance, en cours

Suite au rapport de février 2007 du Centre d'Analyse Stratégique, des expérimentations sur le secteur de la petite enfance ont été mises en place par des CAF et des collectivités locales sur trois volets :

- un numéro unique d'enregistrement des demandes de garde
- le schéma départemental d'accueil du jeune enfant
- un service d'information aux familles

Une évaluation se met en place parallèlement.

Participation à l'évaluation des expérimentations Revenu de Solidarité Active, en cours

La CNAF fait partie du Comité National d'Evaluation du RSA et participe à l'ensemble de ses travaux. Elle est particulièrement mobilisée sur la mise à disposition d'informations sur les parcours des bénéficiaires du RSA, ainsi que sur la réalisation de l'enquête auprès d'eux.

Parallèlement, une évaluation des conséquences de ce nouveau dispositif sur la gestion est effectuée au sein du réseau des CAF.

Avenel Cyprien, Chauffaut Delphine, « l'évaluation des expérimentations RSA dans les CAF », note de problématique, juin 2007.

Evaluation des Aides financières individuelles, en cours

Evaluation de la politique de médiation familiale menée dans les CAF

- Jérôme MINONZIO, CNAF-DSER, *Etude du profil et de la satisfaction des usagers des services de médiation familiale proposés par les CAF*, terminée et publiée en 2006 (voir *infra*)
- Roger LECONTE, Fédération Nationale de la Médiation Familiale, *Evaluation des processus de médiation familiale et de la pratique des médiateurs*, 2006

Evaluation de la prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE)

- Delphine CHAUFFAUT, CREDOC, *Enquête auprès des bénéficiaires de la Prestation d'accueil du jeune enfant*. Réalisation en 2005. Résultats publiés en 2006 (voir *infra*)
- François Marical, Jérôme Minonzio, Muriel Nicola, CNAF –DSER, la PAJE améliore-t-elle le choix des parents pour un mode de garde, *Recherches et Prévisions n°88*, juin 2007
- François Marical, CNAF6DSER, réduire son activité pour garder son enfant : les effets de la PAJE, *Recherches et Prévisions n°88*, juin 2007
- François Marical, CNAF- DSER, les déterminants des salaires des assistantes maternelles et les effets de la PAJE, *Recherches et Prévisions n°88*, juin 2007

Evaluation de la décentralisation du Revenu Minimum d'Insertion, en cours

Cette évaluation s'effectue en permanence par des travaux divers, notamment :

- la participation à l'exploitation d'une enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux pilotée par la DREES (résultats publiés prochainement)
- la conduite d'une seconde vague d'enquête auprès des CAF pour mesurer les impacts de la décentralisation.

Stéphane DONNE, Cyprien AVENEL, CNAF, DSER, *Enquête sur les conventions passées entre les conseils généraux et les CAF*, 2005. Résultats publiés en 2006 (voir *infra*)

Evaluation du travail social des CAF, en cours

Chantier institutionnel.