



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

CAFDES

Promotion 2004

Enfance

**PILOTER UN SCHÉMA POUR PROMOUVOIR DES RÉPONSES
ADAPTÉES POUR LES BÉNÉFICIAIRES DE L'ASE**

Christian CLAUZONNIER

Remerciements

Pour tout ceux qui ont dû supporter mes absences et mes doutes et à tout ceux qui m'ont encouragé et qui m'ont prodigué de bons conseils.

« Un intérêt commun se produit, et la société est formée ; l'intérêt cesse d'exister, et la société est dissoute. Cet intérêt principe de la société, c'est un danger qui menace, un besoin qui se fait sentir, une passion qui gagne »

Augustin Thierry (1795 – 1856)

« Nous chercherons donc comme si nous allions trouver, mais nous ne trouverons jamais qu'en ayant toujours à chercher »

Saint Augustin (354 – 430)

avant-propos

Je fais sans doute partie d'une minorité de cadres du secteur public, en position de direction dans le secteur social et médico-social, qui a souhaité présenter ce certificat spécialisé pour les établissements privés de notre secteur. Il ne s'agit pas d'une erreur de parcours mais d'un choix. En effet, au-delà de la pseudo-frontière entre le public et le privé, cette formation, m'a permis d'acquérir des connaissances et de comparer durant quelques mois d'études et de stages les points de vue, les styles de management. Ce fut aussi l'occasion de confirmer que les joies et les difficultés que nous rencontrons dans un poste de direction sont le plus souvent similaires, notre mission et notre positionnement souvent identiques.

Notre mission première est selon moi de veiller à une adaptation constante et à la cohérence d'une offre de service de qualité pour une partie de la population qui est en situation de fragilité. Cette posture parfois « d'équilibriste » réclame une attention particulière aux demandes qui nous sont faites sur le plan politique (par un Conseil d'Administration ou par une assemblée territoriale) ou sur le plan hiérarchique (par une Direction Générale). Y répondre et être source de propositions ne peut se faire sans une analyse précise des opportunités et des contraintes, qu'elles soient internes ou externes à notre univers de travail, et sans une connaissance particulière et nécessairement engagée du public que nous avons à servir.

Ce positionnement de direction, que l'on travaille dans le public ou le privé, prend son assise sur l'élaboration d'un projet, qu'il soit individuel ou collectif, dont le responsable d'établissement doit être le garant et qui donne du sens et du contenu aux actions qui seront mises en œuvre.

Je souhaite remercier la direction du centre de formation et l'Ecole Nationale de Santé Publique pour avoir accepté, compte tenu de mon positionnement professionnel, que je présente un sujet singulier concernant le pilotage d'un Schéma d'Organisation Sociale et Médico-Sociale (SOSMS).

Sommaire

INTRODUCTION.....	1
1 L'ASE ET SON ENVIRONNEMENT	3
1.1 Le Conseil Général et la direction de l'Aide Sociale à l'Enfance	3
1.1.1 Le Conseil Général : l'un des pivots de l'action sociale et médico-sociale.....	3
1.1.2 L'ASE : Une histoire, des représentations et des missions.....	6
1.1.3 Diriger les services de l'ASE : similitudes et différences	10
1.2 Une intervention adaptée pour les bénéficiaires de l'ASE dans la Drôme ...	13
1.2.1 La Drôme aux mille visages	13
1.2.2 Des enfants et des familles en difficultés.....	15
1.2.3 Un impératif de régulation et de planification.....	21
2 CLÉS DE LECTURE POUR UN PILOTE (SCHEMA ENFANCE FAMILLE 2003-2008).....	28
2.1 Une problématique et un outil d'analyse.....	28
2.1.1 promouvoir des réponses adaptées dans des mondes composites	28
2.1.2 Présentation d'un outil de compréhension.....	29
2.2 Une démarche initiée au gré des volontés individuelles et des opportunités institutionnelles.....	35
2.2.1 Ma prise de poste	35
2.2.2 Un nouveau schéma : un outil de management ?	37
2.2.3 Un cadrage institutionnel peu formalisé.....	37
2.3 Une structuration progressive.....	38
2.3.1 Une équipe projet à constituer	38
2.3.2 Des règles communes à établir.....	40
2.3.3 Une commande collective	42
2.4 Une épreuve partagée ?.....	43
2.4.1 Objectifs et méthode	44
2.4.2 Difficultés inattendues	45
2.5 « le Chaudron » ou associer les groupes à la décision.....	46

2.5.1	Des axes pour une mobilisation	46
2.5.2	Un choix méthodologique	47
2.5.3	Les aléas de la mise en oeuvre	48
2.6	Vers un compromis d'État (une « cité » civique-industrielle)	49
2.6.1	Rechercher un agencement composite.....	50
2.6.2	Décision et communication.....	52
3	ADAPTER DES RÉPONSES ET AJUSTER LE MANAGEMENT	54
3.1	Élargir la mise en œuvre	54
3.1.1	Proposer de « nouvelles » prestations pour les usagers.....	54
3.1.2	Organiser de nouvelles coopérations et qualifier les prestations existantes	56
3.1.3	Développer les expertises	58
3.1.4	Des compétences partagées pour des réponses ajustées.....	59
3.2	Les premiers effets repérés en interne	60
3.2.1	Un management par le projet	60
3.2.2	Le foyer de l'enfance.....	62
3.2.3	Le placement familial départemental.....	64
3.3	D'autres enseignements	67
3.3.2	Communiquer et évaluer	69
3.3.3	Sur les compétences du directeur.....	73
	CONCLUSION	79
	BIBLIOGRAPHIE	81
	LISTE DES ANNEXES.....	I

Liste des sigles utilisés

AEMO : Action Educative en Milieu Ouvert
ASE : Aide Sociale à l'Enfance
CAF : Caisse d'Allocations Familiales
CASF : Code de l'Action Sociale et des Familles
CERC : Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale
CREAI : Centre Régional pour l'Enfance et l'Adolescence Inadaptées
CIF : Classification Internationale du Fonctionnement, du handicap et de la santé
CROSMS : Comité Régional de l'Organisation Sociale et Médico-Sociale
CTNERHI : Centre Technique National d'Etude et de Recherche sur les Handicapés et les Inadaptations
DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DRASS : Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
DG : Directeur Général
DRESS : Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques Sociales
DS26 : Direction du Développement Social et de la Santé de la Drôme
IECR : Intervention Educative Contractualisée Renforcée
IGAS : Inspection Générale des affaires Sociales
IRP : Institutions Représentatives de Personnel
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
MECS : Maison d'Enfants à Caractère Social
MRIE : Mission Régionale d'Information de du lutte contre les Exclusions
ODAS : Observatoire Décentralisé de l'Action Sociale
OMS : Organisation Mondiale de la Santé
PCG : Président du Conseil Général
PJJ : Protection Judiciaire de la Jeunesse
REAP : Réseau d'Écoute et d'Accompagnement Parental
SDEF : Schéma Départemental Enfance Famille
SOSMS : Schéma d'Organisation Social et Médico-Social
SROS : Schéma Régional d'Organisation Sanitaire
TISF : Technicien de l'Intervention Sociale et Familiale

INTRODUCTION

J'ai encore le souvenir précis d'une époque, il y a un peu plus de 25 ans, où j'exerçais pendant quelques semaines la fonction d'éducateur de contact dans ce qu'on appelait alors un orphelinat. Je me souviens d'une grande bâtisse austère abritant de nombreux adolescents, déjà attachants. Puis une nouvelle expérience dans un centre médico-social municipal et la rencontre avec des familles et leurs enfants recherchant une aide, et souvent démunis sur le plan économique. Ces premiers positionnements professionnels et l'intérêt que j'avais, m'amènèrent à me former puis à exercer durant 15 ans le métier d'assistant de service social, en secteur hospitalier, à l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), en polyvalence en secteur rural et en milieu urbain.

Il vient un jour où l'on prend conscience que l'on peut changer de métier et assumer un poste d'encadrement, puis vient le moment où, après une formation, l'on accède à un poste de direction. Ce fut le cas, tout d'abord dans le domaine de la lutte contre les exclusions puis, depuis 1999, comme directeur enfance-famille au sein d'un Conseil Général.

Sur ce poste, j'ai été alors très rapidement confronté à plusieurs enjeux : d'une part re-mobiliser une équipe de cadres, et d'autre part formaliser un projet réaliste qui puisse être soumis aux décideurs et permette une adaptation de la politique en matière de prévention et de protection de l'enfance qui constitue une réelle contribution aux besoins des enfants et de leur famille. J'ai souhaité, dans le cadre de ce mémoire, rendre compte le plus justement possible de cette démarche et de ses conditions de réalisation concrètes. Ce positionnement m'a semblé préférable à un écrit virtuel, présentant la problématique d'un établissement et le projet de son directeur.

Mon propos se situera dès ma prise de poste, et plus particulièrement lorsque l'exécutif du Conseil Général et sa Direction Générale (DG), m'ont demandé en 2001 de préparer, de présenter puis de mettre en œuvre un Schéma d'Organisation Sociale et Médico-Sociale concernant l'enfance et la famille.

Ce type de document constitue une forme de planification imposée par la loi du 02 janvier 2002. L'élaboration et la formalisation de cet outil, précédemment critiqué pour son inefficacité¹, permet de me poser des interrogations sur le plan professionnel. Pouvait-il être un outil de management en terme de direction ? Un moyen efficace pour développer des réponses adaptées et de qualité ? Une opportunité pour promouvoir une coopération

¹ BAUDURET J-F, JAEGER M. *Rénover l'action sociale et médico-sociale : histoire d'une refondation*. Paris : Dunod, 2002. 322 p.

durable, en interne comme en externe, sur un plan territorial ? Et comment la mettre en œuvre avec des individus et des organisations si différentes ? Ces questions prenaient également appui sur une préoccupation plus ancienne qui est relative au sentiment d'injustice que ressentent souvent les professionnels de notre secteur. Confrontés quotidiennement aux problématiques persistantes des personnes les plus démunies, les travailleurs sociaux et médico-sociaux parlent souvent de leur découragement et de leur usure face aux problèmes rencontrés, et parfois de leur colère au regard des moyens dégagés, qu'ils estiment insuffisants. Dans ce contexte, comment peuvent-ils agir efficacement, ainsi que leurs responsables, pour éclairer les dysfonctionnements sociaux et participer modestement à la promotion des droits et de la dignité des usagers ? La volonté récurrente de répondre à ces questions fut un élément de motivation supplémentaire me permettant de persévérer dans ma pratique professionnelle. L'écriture de ce mémoire pourrait en être un témoignage et la marque d'une étape dans ma réflexion.

Mais avant de proposer des clés de lecture et de les illustrer par des éléments de mise en œuvre que j'ai souhaité présenter de manière narrative, il est nécessaire de situer l'environnement dans lequel j'exerce mon métier et ma fonction de direction. Cette présentation, pour que l'on puisse en repérer le sens, devra nécessairement passer par de brefs rappels historiques. De cette manière j'évoquerai les problématiques des bénéficiaires de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), des politiques publiques, du territoire ou encore les caractéristiques spécifiques de l'institution, Conseil Général.

Afin de donner une meilleure lisibilité à cet état des lieux et au processus engagé, j'ai choisi une grille de lecture théorique (se référant aux travaux de L Boltanski) qui me paraît adaptée, et ainsi éclairer le processus d'élaboration d'un schéma. Elle peut paraître hétérogène car elle s'éloigne, d'une part, de la référence psychanalytique dominante dans le secteur de l'éducation spécialisée qui prend peu en compte le poids de l'environnement sur les personnes, et d'autre part, de la socio-économie qui valorise souvent les contraintes contextuelles au détriment de la capacité et de la responsabilité individuelles. Cette grille de lecture, qui prend en compte la diversité des points de vue des acteurs, n'a pas d'autre ambition que de proposer dans un contexte particulier quelques repères pour l'action. Cette dernière ne pourra pas être effective et efficace sans une participation des usagers, de telle sorte que chacun ait intégré que la condition première de l'action est de ne pas traiter une personne comme un objet.

1 L'ASE ET SON ENVIRONNEMENT

Est-il possible de diriger et gérer un établissement ou une association relevant du secteur social et médico-social en méconnaissant les différentes variables constitutives de son environnement de travail ? À l'évidence non, car il est impératif d'appréhender, de manière pragmatique mais aussi théorique, les multiples facettes de notre contexte professionnel. C'est pourquoi la dimension historique et politique de mon institution de rattachement ainsi que ma mission, retiendront tout d'abord mon attention. Mais cette première approche n'est pas suffisante car elle sous-estime l'importance du territoire influençant les hommes qui, en retour, essaient de le modeler. Cet espace est également le lieu où théoriquement différentes « cités » se bâtissent, co-existent ou se combattent. Ce territoire, c'est celui de plus de 5500 mineurs qui sont définis comme relevant de l'ASE, c'est-à-dire de la protection de l'enfance. Les plus nombreux sont aidés au domicile de leurs parents, d'autres sont séparés de leurs familles avec ou sans leur accord. Cette politique sociale de prévention et de protection de l'enfance est, nous le verrons, l'une des plus anciennes instituées par l'État social. Ce dernier est depuis plusieurs années en crise et fait l'objet de multiples critiques. Il doit se réformer et trouver des modes de régulation² satisfaisants. Nous verrons de quelle manière le SOSMS peut en être un.

1.1 Le Conseil Général et la direction de l'Aide Sociale à l'Enfance

La définition des missions de l'ASE se trouve dans tous les ouvrages relatifs à la protection de l'enfance mais, en fonction des départements, le niveau de mise en œuvre sera différent. Il y a donc un intérêt particulier à présenter ce qui caractérise dans un espace professionnel donné la fonction de direction de l'ASE.

1.1.1 Le Conseil Général : l'un des pivots de l'action sociale et médico-sociale

Créé par Bonaparte en 1800, le Conseil Général s'est très lentement démocratisé à partir de 1883. Il n'est élu qu'à partir de 1871. Jusqu'en 1982, le Conseil Général est décrit comme un « nain » politique. *« Le travail, même non médiatisé³, du Conseil Général était bien réel, mais enfermée trop longtemps dans d'étroites limites légales, l'institution, pourtant démocratique, dut se contenter d'un rôle politique insignifiant »⁴*. Il n'y avait pas

² Lorsque je parlerai de régulation je ferai appel à la définition suivante : « C'est l'ajustement, conformément à quelque règle ou norme, d'une pluralité de mouvements ou d'actes et de leurs effets ou produits que leur diversité ou leur succession rend d'abord étranger les uns aux autres ». In, Encyclopædia Universalis n°19 p 711.

³ « Le Conseil Général de la Drôme n'avait pas, dans l'opinion publique, avant 1982, une mauvaise image : il n'avait pas d'image du tout » in, ROBERT JF. *Le Conseil Général de la Drôme 1975-1998*. Cahier de l'Institut Marius Moutet, 1999. p 25.

⁴ Ibid p 14.

d'autonomie et de concurrence avec le préfet. Celui-ci était chargé de l'instruction préalable des affaires et de l'exécution des décisions du Conseil. Il le dominait entièrement.

Ce Conseil avait néanmoins des fonctions traditionnelles qui sont constitutives encore aujourd'hui de cette institution. Les Conseils Généraux étaient définis comme un rempart démocratique pouvant s'opposer à une dissolution illégale de l'Assemblée Nationale. Ils étaient utilisés comme une caution démocratique pouvant drainer l'adhésion des électeurs à la politique menée par le gouvernement, et ils étaient utilisés comme des médiateurs entre la population et l'autorité centrale. Le président de l'assemblée Drômoise, M. PIC, affirmait en 1972 : *« L'élu local est le mieux placé pour apprécier les besoins de la population, et le plus qualifié pour la satisfaire »*. Au-delà de ses fonctions traditionnelles, le Conseil Général jouait aussi un rôle de sélectionneur des "élites politiques locales," tant il est vrai qu'une majorité d'élus nationaux est passée par ce sas avant de faire carrière.

Enfin, pour une meilleure compréhension de ce qui va suivre, il me paraît nécessaire de présenter certaines caractéristiques permanente du Conseil Général de la Drôme. Comme ailleurs, cette assemblée ne laisse qu'une petite place aux femmes (4 sièges sur 36) et elle n'assure guère mieux la promotion des jeunes (la moyenne d'âge des Conseillers Généraux est de 51 ans), même si l'on peut constater dernièrement un rajeunissement et une féminisation plus importante. *« Au fond, le Conseil Général recrute ses élus dans les classes moyennes exclusivement ; encore sélectionne-t-il, parmi elles, un éventail relativement limité de professions supposées donner du temps libre, de l'expérience, du savoir et de la notoriété⁵ »*. Cette représentation départementale favorise également, du fait du mode de scrutin, le secteur rural et les zones dépeuplées, mais *« la tradition d'extrême prudence du Conseil Général est-elle encore compatible avec la nécessaire adaptation à la nouvelle donne démographique ? »⁶*. En somme une assemblée qui comporte des caractéristiques assez conformistes.

Sur le plan politique, le Conseil Général a été dirigé de 1871 à 1992, puis depuis mars 2004 par des hommes ayant une « sensibilité de gauche »⁷. Les changements de majorité n'ont toutefois pas modifié des principes communément partagés. *« Cette structure.. révèle un tempérament Drômois, laïc, social et démocratique, son tempérament d'opposition au pouvoir central, de quelque bord qu'il soit »⁸*. Les Conseillers Généraux définissent à plusieurs reprises leur département comme une terre d'accueil et un pays de solidarité. La recherche du compromis comme un code de conduite est toujours affichée :

⁵ Ibid p 103.

⁶ Ibid p 31.

⁷ Sur ce sujet : RICHARD M. *Le grand chambardement*. Pont St Esprit : la Mirandole, 1993. 159 p.

⁸ Ibid p 24.

"Nous avons toujours recherché le bon compromis, ce qui n'a pas été facile. Nous avons su éviter les conflits" (Le Président Mouton, lors du départ du préfet Coquet en 1996). Le consensus est donc systématiquement recherché et les différents présidents se sont donné des outils originaux pour cela. J'en citerai deux qui illustrent mon propos. Le premier est relatif à la composition de la Commission Permanente. Cette dernière, pour plus de transparence et de débat, est composée de l'ensemble des conseillers généraux, alors que dans beaucoup de départements elle est une représentation limitée de l'assemblée. La deuxième forme de consensus correspond aux réunions hebdomadaires de travail entre le préfet et le président, entourés pour l'occasion du secrétaire général et du directeur général. Ces réunions dites «le petit déjeuner ou les matinales » sont un puissant moyen de régulation et de consensus.

Des changements importants interviennent en 1982, qui ne remettent pas en cause les caractéristiques citées ci-dessus. Le Conseil Général devient une collectivité de plein exercice, administrée exclusivement par ses élus. Le Président de l'assemblée est désormais l'exécutif du département à la place du préfet. Celui-ci n'exerce plus la tutelle à priori, mais seulement le contrôle de légalité. Dans le cadre de la décentralisation, de nouvelles compétences et ressources ont été attribuées, et le seront peut être demain, au département, dont une grande partie de l'action sociale et médico-sociale. Le Conseil Général prend aujourd'hui en charge différentes missions qui relèvent de l'aide sociale⁹ : aide aux personnes âgées ou handicapées, à l'enfance, aide relative à la lutte contre les exclusions, ou de l'action sociale. Les moyens affectés à ces missions sont très importants. Le budget relatif à l'action sociale et médico-sociale correspondait en 2003 à 61 % du Budget du Conseil Général. Au 31 décembre 2003 784 professionnels étaient affectés à ces missions soit 61 % du personnel départemental (hors assistantes maternelles).

Les lois de 1982, 84, 86, puis celles relatives à la lutte contre les exclusions confèrent de nouvelles responsabilités (souvent atténuées par les procédures de co-gestion) aux Conseils Généraux, notamment dans le secteur de l'ASE. Pour comprendre ce secteur et le sens de son action, un détour historique est indispensable.

⁹ Je définis les termes « aide sociale » et « action sociale » en référence à E Alphandary, *action et aides sociales*. Paris : Dalloz, 1989. 755 p.

Aide sociale : C'est un droit alimentaire, subsidiaire, fondé sur l'appréciation d'un besoin individuel, le plus souvent urgent. Cela entraîne l'attribution de prestations adaptées définies de manière légale et réglementaire.

Action sociale : l'action sociale ne connaît pas de définition légale et donne droit à des prestations extralégales. Toutefois, il transparaît clairement qu'étant de nature facultative et peu réglementée, cela lui confère une grande souplesse dans la nature de ses interventions. Ainsi, chaque administration publique peut mettre en place des actions sociales plus ou moins complémentaires aux prestations légales.

11.2 L'ASE : Une histoire, des représentations et des missions

De nos jours, comme déjà sous la Rome antique, l'obligation alimentaire envers les enfants peut être reconnue comme la première forme de responsabilité des parents face à leur enfant. Mais cette obligation est, en réalité, celle du patriarche à ses sujets et pas seulement à ses enfants. Sous la Monarchie, ce modèle est largement prôné et poursuivi puisque le père de famille est le garant de l'ordre. Son pouvoir lui vient du monarque qui déclare lui-même que sa légitimité lui vient de Dieu. L'autorité du père relève alors, selon cette logique, de l'ordre du divin, et ce, jusqu'au XVII^e siècle.

A) Les bases traditionnelles de la protection de l'enfance

A la fin du XVII^e siècle, les premières traces de différenciations vestimentaires des enfants, qui portent alors leur propre costume, apparaissent dans les familles bourgeoises. P. Aries¹⁰ parle de cette reconnaissance en citant le « mignotage », c'est-à-dire la considération de l'enfant en tant que « petite chose drôle » et l'on reconnaît, de fait, que l'on peut s'attacher à ce petit être. Mais très vite, l'enfant représente une « *véritable pâte qu'il s'agit de pétrir au mieux* »¹¹, un adulte en devenir qu'il s'agit de guider et, pourquoi pas, de récupérer. Le patriarcat reste la règle et aucune réglementation n'est faite pour les enfants. L'abandon reste « toléré car c'est un moindre mal par rapport à l'infanticide et à l'avortement »¹² qui demeurent un interdit religieux.

C'est à cette époque que St. Vincent-de-Paul émerge en tant que figure emblématique de la protection de l'enfance. Il revendique et organise un « recueil » plus humain des enfants ; il souligne l'importance de l'allaitement et pose l'idée de la surveillance des nourrices. L'enfant n'est pas, selon lui, responsable de ce qu'il est. Pour la première fois, « les bâtards » auront les mêmes droits que les orphelins. Il s'ensuivra une création d'établissements et la généralisation du fonctionnement du Tour permettant « d'abandonner » son enfant dans un relatif anonymat.

Au XVIII^e siècle, de nombreux penseurs (philosophes, moralistes, hygiénistes et humanistes) éclairent d'une autre manière la situation de l'enfance. L'avènement des droits de l'homme va contribuer à faire évoluer les droits de la femme et de l'enfant. En 1792, c'est le vote de la première loi visant la limitation de la puissance paternelle et, en 1793, « *le législateur réhabilite l'enfant abandonné et, particulièrement l'enfant illégitime, en reconnaissant la responsabilité de l'État dans son éducation et dans l'organisation de lieux d'accueil et de moyens financiers* »¹³. Les bases de l'assistance publique sont

¹⁰ ARIES P. *L'enfant et la vie familiale sous l'ancien régime*. Paris : Seuil, Point Histoire, 1973. 316 p.

¹¹ MANCIAUX M. *Enfance en danger*. Paris : Fleurus, 1997, p 37.

¹² Ibid p 41.

¹³ FENET F. *L'aide sociale à l'enfance, stratégies et redéploiements*. Vanves : CTNERHI p 59.

posées. Cette préoccupation doit être, par ailleurs, comprise au regard des premiers rapports des démographes faisant état d'un risque de dépopulation, et au regard de la construction post-révolutionnaire laïque et de ses rapports de force avec l'église encore toute puissante dans ce secteur.

Le XIX^e siècle reste une période où les droits de l'homme continuent de s'imposer comme un cadre de référence. C'est ainsi qu'en 1864, le Code Napoléonien tente, paradoxalement, dans une volonté de retour à l'ordre, de restaurer le pouvoir du père en tant que responsable de sa famille et de rétablir la femme en tant que mère au foyer (ce qui permettrait d'éviter le placement de ses enfants). Le père conserve sa puissance mais il a, désormais, une responsabilité qui sera progressivement contrôlée...

Le décret de 1811 fixe les conditions pour bénéficier de la charité publique ; c'est « *le premier statut complet du service des enfants assistés* » qui s'impose aux 4 hospices drômois de l'époque. Il affirme les pouvoirs de l'État et les prérogatives de l'administration hospitalière sur la prise en charge de ces enfants. A la même époque, le sort des enfants abandonnés est réglé par un placement en nourrice jusqu'à 6 ans et, éventuellement, en établissement de 6 à 12 ans. A partir de 12 ans ; les enfants deviennent ouvriers de la Nation en étant, par exemple, dirigés vers le Ministère de la Marine¹⁴. Sont exilés également de nombreux enfants dans les campagnes parce qu'on considérait « *qu'il faut sauver l'enfant par la Terre et la Terre par l'enfant* »¹⁵. Dès 1869, on commence à évoquer l'intérêt des aides financières pour éviter des abandons, et une première allocation pour les mères nécessiteuses apparaît (c'est, en d'autres termes, la naissance de la prévention). Puis, en 1874 une nouvelle étape sera franchie afin de lutter contre la mortalité infantile : la loi Roussel impose alors des droits et devoirs et, en milieu urbain, sont organisés des modes d'accueil permettant aux parents de faire garder leur enfant ; ainsi, ils peuvent utiliser leur « force de travail ».

La famille, autrefois lieu sacré, reste utilisée comme un rempart de protection mais elle va être de plus en plus contrôlée.

B) Les bases contemporaines de la protection de l'enfance

Durant cette première partie du XX^e siècle, l'État prend un rôle de plus en plus important en terme de contrôle de la sphère familiale et en terme de protection sociale (aides financières aux familles et généralisation de la sécurité sociale). Les premières étapes de la protection de l'enfance auront donc été celles de la protection physique des corps. Puis, petit à petit, cette préoccupation est de plus en plus associée à une volonté de

¹⁴ VERDIER P. *Le placement familial, un long parcours*. Emergences n°2, 1992, ANPASE. p 9.

¹⁵ DENIS L. *Justice et familles.*, Toulouse : Éres 1989, p 83.

protection morale et psychique des enfants, notamment légitimée par le développement des théories psychanalytiques et psychologiques sur le « bon développement de l'enfant ». C'est ainsi que naquirent les catégories des enfants « maltraités », « délaissés » et « moralement abandonnés », et la prise en charge d'enfants en nombre de plus en plus important.

La loi du 28/06/1904 codifie et donne un caractère obligatoire aux expériences et méthodes testées durant le XIX^e siècle : lutte contre les abandons, secret du placement, tutelle des pupilles retirés des hôpitaux et confiés au Préfet en sont l'illustration.

La notion d'assistance éducative (1935) et de danger est posée comme un référentiel. La reconnaissance du lien parent/enfant est valorisée mais, dès que celui-ci est considéré comme défaillant ou pathologique, le lien entre l'enfant et ses « mauvais parents » peut ou doit être coupé. Les mineurs ne sont plus systématiquement confiés en famille d'accueil ; de nombreux orphelinats privés ou publics fonctionnent.

L'année 1945 marque la reconnaissance de l'irresponsabilité pénale des mineurs et la création originale de la profession de juge pour enfants. La loi du 02/01/1945 ouvre, par ailleurs, la voie à la promotion de l'assistance éducative qui permet de placer les mineurs en qualité de « surveillés en garde » ou « sous protection conjointe ». En 1953, le terme « assistance publique » est remplacé par celui « d'Aide Sociale à l'Enfance ». Dès lors, c'est la protection de l'enfance qui constitue la référence centrale et les décrets de 1958 et 1959 entérinent cette notion au détriment de celle de la protection de la famille.

Les années suivantes restent marquées par une volonté affichée de collaboration avec la famille (décret du 07/01/1959) et de restauration du lien parent/enfant (convention des droits de l'enfant) mais aussi d'efficacité (1964 Service Unifié de l'Enfance), d'humanisation et de professionnalisation des établissements d'accueil. Les différentes orientations ne résisteront pas aux critiques posées par le rapport Bianco-Lamy en 1978 qui critique l'Aide Sociale à l'Enfance considérée comme « *faite pour les institutions avant d'être faite pour les enfants* ». Il est souligné que la clientèle de l'Aide Sociale à l'Enfance n'est plus l'enfant sans famille mais la famille avec ses enfants.

Ce rapport va conclure sur l'idée « *qu'il faut passer du refuge pour enfants sans famille à un service pour les familles en difficulté ; d'une institution parfois monolithique et repliée sur elle-même à une gamme d'interventions extrêmement subtiles et diversifiées* »¹⁶. La finalité est alors changée et ce, notamment, dans le cadre d'une politique de rationalisation des choix budgétaires ; le maintien du lien avec la famille est alors perçu comme un élément fondateur du bien-être de l'enfant.

¹⁶ Bianco J.L., Lamy P. *l'aide sociale à l'enfance demain, contribution à une politique de réduction des inégalités*, Paris : Ministère de la santé et de la sécurité sociale, 1980. 218 p.

La décentralisation politique d'une partie des compétences relatives à l'action sociale, et notamment celle concernant l'aide sociale à l'enfance, a-t-elle fait évoluer, de manière radicale, une représentation du public ? A l'évidence nous pouvons répondre par la négative. Les textes en date de 1982 et 1983, c'est-à-dire de plus de 20 ans, introduisent un éparpillement des modes d'organisation (et sans doute des initiatives) et a fortiori un problème de comptabilisation du nombre d'enfants placés,¹⁷ mais non une évolution significative des représentations des publics ou du lien entre les enfants et les parents.

Durant cette période, les textes réglementaires vont, comme par le passé, valoriser la place et le rôle de la famille et conforter le droit de l'enfance. C'est notamment le cas de la convention internationale des droits de l'enfant, qui n'est signée qu'en 1989 par l'État français. Elle rappelle, à nouveau, le droit de l'enfant d'avoir des parents et d'être élevé par eux, le droit de s'exprimer, le droit à une protection particulière, le droit de connaître ses parents, le droit d'entretenir des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents. Cette reconnaissance des droits de l'enfant est inscrite comme supérieure à celle des adultes (notamment lors des conflits d'intérêts) et tend à « sacraliser » la place à faire à l'enfant.

Les dispositifs relatifs à l'enfance en danger continuent, quant à eux, d'être questionnés et les deux rapports commandités à M. Naves, Inspecteur Général de l'Action Sociale en 2000 et 2003, critiquent l'efficacité du dispositif de l'A.S.E et proposent des adaptations ne remettant pas en cause les fondements des missions ni le fonctionnement du dispositif actuel¹⁸. Globalement le droit des parents et leurs responsabilités sont réaffirmés comme cela avait été le cas dans le cadre du code napoléonien.

Le droit des usagers - parents et enfants - est davantage précisé (loi du 2/01/2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et décret du 15 mars 2002).

Au travers de l'histoire, nous avons vu évoluer les représentations et les réglementations concernant la protection de l'enfance. Elles fondent aujourd'hui les missions de l'ASE.

C) Les missions de l'ASE

« La finalité de l'ASE est d'apporter à chaque enfant en difficulté ou en danger et à sa famille la prestation la mieux adaptée à la situation »¹⁹. Sur le plan réglementaire, c'est l'article 375 du code civil et les articles L.221-1 et suivants du Code de l'action sociale et

¹⁷ La loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à la protection de l'enfance et à la création d'un observatoire national de l'enfance en danger répond pour partie à cette difficulté.

¹⁸ Annexe n° 1 : un tableau relatif aux repères juridiques concernant l'ASE.

¹⁹ Publication de la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques Sociales, Ministère de l'emploi et de la solidarité, janvier 2000. p 28.

des familles (CASF) qui fixent l'organisation et les missions de l'ASE. Concrètement, elles sont définies comme telles :

- apporter un soutien matériel, éducatif et pédagogique aux mineurs et à leurs familles, aux mineurs émancipés et aux majeurs de moins de 21 ans confrontés à des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre.
- Organiser dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et de leur famille.
- Mener en urgence des actions de protection en faveur des mineurs.
- Pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation, en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal.
- Mener des actions de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs, et, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire, organiser le recueil des informations relatives aux mineurs maltraités et participer à la protection de ceux-ci.

L'ensemble de ces missions peut être mis en œuvre directement par les pouvoirs publics ou délégués à des organismes privés qui devront être habilités par le préfet et/ou agréés par le Président du Conseil Général.

1.1.3 Diriger les services de l'ASE : similitudes et différences

Diriger l'ASE (même si l'on observe des écarts entre départements) présente certaines similitudes avec la fonction de direction du secteur associatif ; néanmoins certaines différences sont notables. Il me paraît important de clarifier les points de convergence et de divergence : Les deux directions sont à l'articulation entre la sphère politique (Conseil d'Administration ou assemblée départementale) et la sphère technique. Chacun doit, dans le cadre des missions réglementaires, promouvoir et faire appliquer le projet de son employeur et lui proposer des perspectives. Pour ce faire, différentes responsabilités sont engagées :

La gestion du personnel et son management sont un axe commun et une des conditions du bon fonctionnement de l'organisation et de sa performance. En ce qui me concerne, j'ai la responsabilité de 500 professionnels²⁰. Ces derniers ont divers statuts. Les professionnels du foyer de l'enfance et du placement familial sont en majorité titulaires de la fonction publique hospitalière. Les professionnels de l'administration générale relèvent de la fonction publique territoriale. Les 350 assistantes maternelles sont considérées comme agents non titulaires. L'ensemble de ces professionnels relève soit des métiers du secteur administratif, des services généraux ou techniques, soit du secteur sanitaire et

²⁰ Annexe n° 2 : organigramme de la DS 26 et de la direction enfance famille.

social. A noter que, si je participe au choix de mes collaborateurs, je n'ai pas pour autant une délégation du président, en terme d'embauches et de licenciements.

J'ai la responsabilité d'un établissement public non personnalisé (un foyer de l'enfance ayant une capacité installée de 60 places) et un service de placement familial (500 places installées), tout deux relevant de la loi du 02 janvier 2002. Ces deux entités sont dirigées par des professionnels qualifiés. Je peux enfin m'appuyer sur une direction des ressources humaines qui me soulage d'une partie des activités que peut prendre en charge un directeur (relation directe avec les Institutions Représentatives du Personnel (IRP), gestion financière du plan de formation, gestion des salaires, etc.).

La fonction de conception et de conseil est également en jeu. Elle demande nécessairement une capacité d'expertise et de veille. Elle exige une capacité d'évaluation et de pilotage ainsi que la formalisation d'outils spécifiques. Sous ces conditions, nous sommes en mesure de proposer une hiérarchisation des priorités à nos instances dirigeantes.

Une responsabilité juridique conjointe est également engagée en qualité de « service gardien »²¹. En effet, les juges confient les mineurs soit à l'ASE, soit en garde directe à un établissement. Cette mission, confiée par la loi, introduit des responsabilités que l'on retrouvera tant dans le secteur public que dans le secteur associatif.

Nous avons sur le plan budgétaire des démarches similaires. Chaque année au mois d'août, je reçois une lettre de cadrage financier de la DG du Conseil Général fixant le pourcentage d'augmentation maximum de mon budget d'exploitation²². Il sera présenté en septembre puis soumis à validation administrative en octobre. Ce budget²³ devra intégrer les actions en cours et le niveau de reconduction prévisible ainsi que les actions nouvelles qui devront être justifiées. Un exercice identique sera effectué par un directeur d'établissement associatif, qui aura été destinataire des éléments d'orientation budgétaire concernant l'année suivante transmis par ses financeurs²⁴ et aura comme objectif de présenter son budget prévisionnel avant le 31 octobre. La forme du processus est sensiblement identique, même si elle recouvre des réalités différentes.

En effet, l'établissement du budget au Conseil Général vaut contrat avec la direction générale, ce qui suppose malgré les aléas (augmentation des demandes financières des usagers ou prescriptions plus importantes en terme de placements) de maîtriser au

²¹ « Selon les principes du droit international privé relatifs au statut personnel, le gardien d'un enfant, désigné par l'autorité compétente de l'État dont le mineur est le ressortissant, est investi de plein droit de cette qualité en France » in, intervention du juge, code civil Paris : Dalloz. 100ème édition, 2001. p 381.

²² Ce budget servira entre autre à financer l'ensemble des groupes fonctionnels du secteur associatif.

²³ Le budget de la direction enfance famille correspondait en 2003 à 28 % du budget de l'action sociale et médico-sociale hors charge de personnel.

²⁴ Décret n° 2003-1010 du 22 octobre 2003 relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière et aux modalités de financement et de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

maximum son budget. Ce dernier ne doit pas être consolidé par un budget supplémentaire en fin d'année (le déficit prévisionnel). Par ailleurs, un budget non consommé à 96 % en fin d'année sera le signe d'une mauvaise anticipation budgétaire (l'excédent) qui pénalise les finances départementales. En contrepartie de ces contraintes, parfois cornéliennes, le directeur de l'ASE, n'est pas en responsabilité sur la gestion de la trésorerie ni directement sur le plan pluriannuel d'investissement. Sur ce point il devra intervenir de manière indirecte afin que l'ordre de ses priorités soit pris en compte. Ce qui n'est pas toujours le plus simple, puisqu'il y a concurrence de fait entre plusieurs directions.

Enfin, un dernier point commun relie les deux fonctions de direction. Il s'agit de la fonction de représentation qui est essentielle car elle constitue un pont qui relie l'association ou la collectivité à son environnement et qui permet, de fait, une reconnaissance du travail engagé, des valeurs et des objectifs poursuivis.

Parallèlement à ces fonctions communes, le métier de directeur enfance-famille comporte certaines spécificités qu'il convient de détailler :

Il doit, comme je l'ai précisé précédemment, passer par des tiers en interne, pour développer la politique qu'il doit mettre en œuvre. C'est le cas par exemple du service social départemental qui exerce des missions incontournables en matière de prévention et qui n'est pas placé directement sous son autorité, puisqu'il est chargé de mettre en œuvre sur le plan territorial l'ensemble des missions d'action sociale et médico-sociale (insertion, santé publique, personne âgée et handicapée, enfance et famille). Cette fonction ne peut être possible sans la mise en œuvre de procédures et d'outils permettant aux professionnels de rendre un service équitable²⁵ (ex : cahiers des charges, guides pratiques, etc.) et sans la prise en compte des demandes prioritaires des autres directions de l'action sociale et médico-sociale.

Il sera par ailleurs nécessaire d'analyser la pertinence de l'octroi de ressources et en assurer l'affectation à des collectivités territoriales (ex : subvention dans le cadre de la politique de la ville ou dans le cadre de la prévention spécialisée) ou à des associations (ex : subvention dans le cadre des actions d'aide à la « parentalité » ou prix de journée dans le cadre du secteur habilité) ou enfin à des particuliers (ex : allocation mensuelle versée à des tiers dignes de confiance).

Associée à cette fonction, il faut évoquer la fonction de contrôle. Il s'agit du contrôle de la bonne utilisation de l'argent public (ex : analyse des Comptes administratifs) versé sous forme de subvention ou de prix de journée, mais encore du contrôle du bon

²⁵ Différentes prestations sont proposées par le service social départemental (aide financière spécifique, accompagnement éducatif contractualisé, enquête sociale en vue d'une adoption, recueil d'une déclaration d'abandon, etc.).

fonctionnement de l'établissement (qualité de la prise en charge, respect des normes, etc.). Cette fonction est prévue par la réglementation²⁶ ou est précisée par voie conventionnelle.

Enfin, il convient d'être en mesure, après une analyse financière, de proposer une tarification aux établissements habilités et aux structures agréées (ex : lieux de vie) puis au Président du Conseil Général (PCG).

Diriger l'ASE comporte donc une série de fonctions similaires à celles d'un directeur d'une association ; d'autres sont différentes. Le cumul de ces fonctions peut néanmoins apparaître par certains aspects comme antagoniste. En effet, Il s'agit de proposer puis de planifier et de mettre en oeuvre une politique centrée sur la prévention et la protection de l'enfance. Cette politique est conduite par des établissements qui peuvent être intégrés à l'ASE ou par d'autres services relevant du Conseil Général, mais également par des associations qui sont financées et contrôlées par le même service. On peut donc s'interroger sur la position de juge et partie de cette direction. Pour limiter ce risque, il est nécessaire de clarifier nos niveaux d'intervention. Cette condition est indispensable si l'on veut clarifier les notions si controversées, de partenaire et de prestataire de service.

Mais gardons en mémoire que l'un des points centraux que nous avons en commun et qui nous fédère est la population que nous servons.

1.2 Une intervention adaptée pour les bénéficiaires de l'ASE dans la Drôme

Cette population vit sur un territoire que l'on doit prendre en compte si l'on veut saisir les ressources et les valeurs qui le fondent. Avant de présenter la situation des bénéficiaires de l'ASE, il est donc nécessaire d'évoquer cet espace où s'ancre ma pratique professionnelle.

1.2.1 La Drôme aux mille visages

Née de l'amalgame de sept diocèses, juxtaposant des paysages très contrastés, la Drôme nous offre tout d'abord une image mouvante, véritable mosaïque de situations diverses, causes et conséquences à la fois d'une histoire complexe. C'est en 1790 que la Constituante découpe l'ancienne province du Dauphiné en trois départements -qui n'ont guère été modifiés depuis-, ainsi naît la Drôme. « *Dauphinoise, provençale, montagnarde, étalée en plaines appuyées sur l'Isère et le Rhône, la Drôme joue avec la diversité :*

²⁶ Loi n°83-663 du 22 janvier 1983, loi n°86-17 du 06 janvier 1986, loi n° 2002-2 du 02 janvier 2002.

géologique, climatique, et culturelle »²⁷. Cinq pays et cinq tempéraments cohabitent sur ce territoire composé de 36 cantons et de 438 000 habitants²⁸.

Tout d'abord, la Drôme des collines ou la porte de l'entrée Nord du département, offre une palette nuancée de couleurs qui a vu naître le génie du facteur Cheval et son palais idéal « *ou les fées de l'orient viennent fraterniser avec l'occident* »²⁹. C'est aussi le mariage de la finesse des vins de l'Hermitage et de l'impétuosité des Romains³⁰ qui ont vu émerger avec Jules. Nadi le parti Socialiste Français en 1902. A l'Est, Le Royans et le Vercors, que certains qualifient encore de « république indépendante » tant plusieurs générations de montagnards n'ont dû compter que sur eux par le passé. C'est encore le territoire de la Résistance ou une partie de la population a préféré rompre plutôt que plier. A l'Ouest, Valence et sa plaine qui a su devenir, puis incarner le lieu de coordination et de décision administrative ainsi qu'un point de communication central et de formation universitaire. Au sud est, c'est la vallée de la Drôme (rivière qui a donné son nom au département) et le Diois. C'est le lieu de rencontre du Dauphiné et de la Provence. Remonter vers la source de la Drôme, c'est suivre aussi le chemin des Protestants et des républicains et c'est se tourner vers un territoire authentique, bien que depuis longtemps amalgamé par ces anciens néo-ruraux qui participent aujourd'hui à la tradition et au renouveau de ce pays. Enfin, la Drôme provençale au sud. Une terre d'éveil pour les sens, « *c'est dans la nature de ce pays et de ses habitants de ne pas connaître la fadeur.. Enfin, on est arrivé chez Mistral et Giono* »³¹.

En résumé, un département qui brille par sa diversité. Mais dès lors, on ne peut qu'être étonné qu'une décision administrative prise non sans heurts, il y a plus de 2 siècles, et à propos d'un territoire si hétérogène, se soit transformée en un certain lieu de vie qui de mon point de vue, constitue un indéfinissable esprit Drômois, une identité collective.

De manière intuitive, je citerai trois caractéristiques qui donneront du sens, à mon propos ultérieur. La première s'ancre sur un devoir de résistance identitaire. La minorité protestante et les combattants du Vercors en sont le symbole. La deuxième, c'est une volonté de bien vivre et une soif de communiquer. La troisième, serait la référence permanente à la coopération et à l'expérimentation³².

Mais laissons la parole à un « étranger », Pierre Emmanuel, réfugié à Dieulefit pendant la seconde guerre mondiale : « *tout hospitaliers qu'ils sont, ni le pays, ni ses habitants ne se*

²⁷ BOULAIS P, ISLER F. *La Drôme, des pays et des hommes*. Aix-en-Provence : édisud, 1991. 144 p.

²⁸ Recensement Insee de 1999.

²⁹ CARRA I. *Aimer la Drôme*. Rennes : édition Ouest France, 1996. p 79.

³⁰ Annexe n° 3 : une affiche.

³¹ Ibid p 28.

³² En 1940, chassé de Besançon, Marcel Barbu à la suite de Fred Lip avait transféré à valence son entreprise est expérimenté avec Marcel Mermoz jusqu'en 1953 et avant la lettre l'autogestion et ses utopies.

livrent du premier coup. Mieux qu'un ordre de grandeur intermédiaire entre l'Alpe et la mer. Ici, être et choses ont du caractère, une justesse, une mesure grande en elle-même, et le sens de la justice qui fait le fond des générosités et des colères ; vous trouverez son équivalent, son symbole, dans la proportion du paysage qui élève, mais n'écrase jamais »³³.

« **La Drôme se ressemble par ses différences** ». Une phrase qui, au fil des ans, fait référence sur le plan départemental. Elle symbolise comme nous l'avons vu une identité fondée sur les différences mais aussi sur les inégalités sociales.

1.2.2 Des enfants et des familles en difficultés

Deuxième département de la région Rhône-Alpes par sa superficie, la Drôme était peuplée de 438 000 habitants au dernier recensement de 1999. La densité de population est en deçà d'une densité régionale élevée, du fait notamment de la densité du département du Rhône. Le nombre de personnes âgées de 0 à 19 ans, qui représentent un quart de la population drômoise, semble s'être stabilisé après une diminution en 1990. Sur ce point particulier la Drôme s'inscrit dans la tendance nationale. Lorsqu'on considère l'ensemble de la population potentiellement concernée par la politique de l'enfance et de la famille dans la Drôme (0-25 ans), il apparaît que les enfants qui ont entre 7 et 19 ans sont les plus nombreux. En revanche, la jeune population majeure est nettement moins nombreuse puisque, pour chaque année considérée, le nombre d'enfants concernés se situe entre 4000 et 5000, alors que le nombre d'enfants pour chaque année de la tranche d'âge 7-19 ans s'échelonne de 5500 à 6000.

A) Un département fortement marqué par la pauvreté et la précarité

Nous avons vu que la diversité est une des caractéristiques de la Drôme. Elle s'illustre également en terme inégalitaire lorsque l'on observe les écarts de revenus sur le plan départemental. Les minima-sociaux ainsi que le taux de chômage sont l'un des plus hauts de la région Rhône-Alpes. Le récent rapport du Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale (CERC) vient de mettre en exergue la problématique de la pauvreté des enfants³⁴ et son lien avec l'enfance en danger. Il précise que « *les données fragmentaires dont on dispose sur les situations socio-économiques des familles faisant l'objet de signalement ou de décision de mesures éducatives ou de placement tendent à souligner*

³³ Pierre Emmanuel, *Una et la vraie vie*, cité par BOULAIS P. p 38.

³⁴ Sur le plan européen, la France occupe généralement une position médiane dans l'union européenne constituée de 14 pays. Sur le plan national, la situation des enfants, vivants dans des familles à bas revenus, permet une approche des disparités géographiques. Les indicateurs reconnus scientifiquement permettent de classer les départements en fonction de la proportion des enfants vivant dans des familles à bas revenus, du taux de chômage, de la proportion des familles de trois enfants et plus et enfin de la proportion des familles monoparentales.

la coexistence quasi-systématique de difficultés familiales et de situations économiquement défavorisées ». Et, au regard des indicateurs retenus, la Drôme est l'un des départements de la région où le taux de pauvreté infantile est le plus important.

Le rapport de M. Naves et Cathala, en 2000, avait eu sur ce sujet l'intérêt de reparler sans tabou des interactions entre les situations de pauvreté (notamment celle des enfants) et leur « admission » à l'Aide Sociale à l'Enfance. Ce qui explique, pour partie, que depuis 20 ans la Drôme a l'un des plus forts pourcentages d'enfants « placés » de la région Rhône Alpes. Je ne suggère pas pour autant qu'il y ait un lien de cause à effet directe entre pauvreté et placement des enfants, mais les données statistiques nous obligent à nous interroger sur les effets induits de certaines situations de pauvreté³⁵. Et, en tout état de cause, une politique active de lutte contre les exclusions et pour l'emploi a des effets indirects et mécaniques, reconnus en terme de prévention des risques. Au-delà de ces données générales, quelles sont les représentations que les professionnels ont des bénéficiaires ?

B) Description des bénéficiaires de l'ASE vue du coté des professionnels

La première approche est quantitative. Les enfants et leurs familles non séparés de manière durable³⁶ et aidés financièrement ou accompagnés d'un point de vue éducatif sont en nombre important. Environ 5500 enfants sont concernés par ces mesures, soit 5 % de la population des moins de 21 ans. De plus, les mineurs ou jeunes majeurs placés par décision judiciaire (80 % des mesures) ou administrative étaient au nombre de 896 au 31 décembre 2003 : 35,38 % étaient pris en charge en établissements, 58 % en famille d'accueil ou par des tiers dignes de confiance, enfin, 50 mineurs étaient pris en charge avec leur mère dans un foyer maternel.

En terme de flux, l'observatoire de l'enfance en danger Drômois nous apporte des données complémentaires. En 2003, ce sont 1017 signalements qui ont été traités (soit 11 % de plus qu'en 2002). Ces signalements se sont traduits par 853 décisions administratives (74%) et 295 saisines de l'autorité judiciaire (26%). Il n'est malheureusement pas possible de détailler plus avant ces chiffres, d'une part du fait d'un outil informatique non performant (double comptage) et d'autre part en raison d'une non-connaissance des suites données par les magistrats aux signalements³⁷.

³⁵ « La précarité, la misère est très souvent la toile de fond de la vie de ceux et celles qui rentrent dans le système de (protection de l'enfance). La pauvreté n'engendre pas en elle-même le danger pour un enfant ; mais elle en accroît les risques en développe les facteurs » Rapport remis à C Jacob du groupe de travail relatif à la protection de l'enfance et de l'adolescence, juin 2003 p 13.

³⁶ Séparation supérieure à 1 an suite à une décision administrative (décision du représentant du PCG) ou judiciaire.

³⁷ Nous verrons ultérieurement que cette difficulté sera prise en compte dans le cadre du nouveau schéma départemental, notamment par le biais de l'observatoire départemental de l'enfance en danger.

Ce type de présentation n'est pas suffisante lorsque l'on évoque la situation des bénéficiaires de l'ASE. Quelles sont les problématiques émergentes évoquées par les professionnels concernés ? Ils estiment souvent que les enfants et les familles sont plus en difficultés aujourd'hui et, ou, plus difficiles à prendre en charge. Il est peu aisé d'identifier de manière précise la nature de ces manifestations. Les problèmes³⁸ repérés font souvent référence à des comportements inadaptés (refus du cadre de l'intervention, non-adhésion au projet éducatif proposé, troubles du comportement et/ou manifestations de maladie mentale³⁹, violence, etc.). Les professionnels regrettent de ne pas trouver des solutions adaptées et parlent le plus souvent des préadolescents et adolescents mais ils font aussi référence à une dizaine de jeunes majeurs. La problématique de ces mineurs et de leur famille est très présente dans les discours mais, après évaluation, il est acté que ces situations ne représentent qu'environ 2 % de la population prise en charge par l'ASE⁴⁰ au titre de l'hébergement (25 situations en continu). Il reste que ces mineurs ou jeunes majeurs et leurs familles mettent en échec nos différentes réponses publiques (Éducation Nationale, santé mentale, éducation spécialisée, ASE, Protection Judiciaire de la Jeunesse –PJJ-, etc).

Une autre problématique repérée est celle des familles monoparentales⁴¹ qui font l'objet d'un nombre de signalements pour enfant en danger, très supérieur à leur proportion démographique. Certaines sont «confrontées» au service de l'ASE et sont souvent vulnérables. Ces familles vivent des situations de précarité importantes et ont parfois des difficultés psychologiques, dues notamment aux conséquences de leur isolement. Dans de nombreux cas, il n'existe plus de tiers éducatif, (géniteur ou père d'adoption, grands-parents, etc..) qui favorise la structuration de la relation. Une grande partie de l'action éducative consiste alors à rechercher un tiers acceptable, accessible et responsable, qui favorisera une autonomisation de la maman et une individuation du jeune enfant.

D'un point de vue plus général, les familles monoparentales ont souvent de la peine pour concilier vie professionnelle et garde d'enfants. Outre les difficultés qu'éprouve tout chômeur à trouver du travail, le manque de structures collectives pour la petite enfance et

³⁸ Cette notion peut être définie comme une situation sociale jugée déficiente par l'individu, par les professionnels ou par la collectivité.

³⁹ « Par moment en classe, je ne peux pas m'empêcher de hurler comme une sirène pendant plusieurs minutes, devant l'institutrice qui ne sait que faire. Mon jeu préféré consiste à étrangler les autres enfants. Quand les éducatrices essaient de comprendre ce qui se passe en moi, ou me gronde, je suis pris d'un grand fou rire ». Cité par Berger M. in *L'échec de la protection de l'enfance*, p 7.

« A l'audience, F L n'a pas donné beaucoup d'indications sur sa vie, si sur les raisons de son extrême détresse. –**il me semble que ce n'est pas mon enfant**- a-t-elle seulement répondu au président...pour le psychiatre qui l'a examinée, Francine souffre de troubles psychiatriques qui ont altéré son discernement » in le monde du 20 août 2004, p 7.

⁴⁰ M. Berger qui vient de rédiger dernièrement un ouvrage polémique sur «*l'échec de la protection de l'enfance*» fait référence essentiellement à cette population qu'il connaît le mieux puis il en tire une généralité.

⁴¹ Les enfants pauvres en France sont issus à 23 % de familles dites monoparentales.

leur coût, ainsi que le coût d'une assistante maternelle dissuadent de nombreuses mères de reprendre un emploi, passage obligé pour sortir leur famille de la précarité. Avec d'inévitables effets induits : échecs scolaires des enfants et reproduction de l'exclusion sociale.

L'évolution de la famille et l'augmentation importante des séparations suscitent, par ailleurs, des inquiétudes. En effet, de nombreux enfants, notamment des préadolescents, doivent être pris en charge par les services sociaux suite à un conflit conjugal et à une séparation non "réussie". Le réseau familial périphérique ne semble plus jouer un rôle de médiateur. Les Juges pour Enfants sont régulièrement sollicités alors que la procédure devrait relever du Juge aux Affaires Familiales. L'on passe alors d'une situation de divorce conflictuel à celle d'une situation de protection de l'enfance. Dans ce contexte, les internats scolaires ne jouent plus le rôle qu'ils avaient, il y a quelques années. Faute de résolution du conflit, l'on risque pour satisfaire les pères de déclarer la partie nulle et d'écarter le mineur de ses parents qui ne seront plus jugés aptes à éduquer correctement leur enfant.

Enfin, les situations des mineurs étrangers, primo-arrivants (avec leurs familles en situation régulière ou non) ou celle des mineurs étrangers isolés commencent à devenir une question à part entière qui demande une prise en compte spécifique et nécessairement une coordination avec les services de l'État.

Ces différents cas de figure, plus ou moins émergents et portés par les travailleurs médico-sociaux ne gommement pas pour autant d'autres problématiques qui intrinsèquement paraissent relever classiquement de l'ASE (ex : violence physiques, abus sexuels, négligences lourdes, violences psychologiques). Comme cela est constaté sur le plan national, la diminution dans la Drôme, sur les cinq dernières années, des signalements pour violences physiques et négligences lourdes peut être plus significative qu'il n'y paraît. On peut y voir un résultat concret des campagnes de sensibilisation qui se sont multipliées ces dernières années. En revanche, on note une augmentation des violences psychologiques qui demandent une attention particulière afin de développer des actions de prévention appropriées, notamment à travers le soutien actif à la « parentalité ». Mais, au delà du point de vue des professionnels, celui des bénéficiaires doit pouvoir être mis en exergue.

C) Le point de vue des bénéficiaires

Nous avons effectué deux enquêtes⁴² dernièrement. La première a été réalisée en 2003 avec l'aide d'une étudiante. Elle a concerné 15 jeunes majeurs ayant été pris en charge

⁴² Je collabore depuis plusieurs années avec l'université de Grenoble afin de proposer à des étudiants dans le cadre du Master « politiques sociales » des stages au sein de la direction enfance-famille.

dans le cadre d'un placement familial. Ils évoquent leurs interlocuteurs et ont des remarques à faire.

Il n'est pas étonnant de constater que le juge est le seul professionnel clairement identifié à son institution, lorsqu'on sait que le « passage » chez le juge est toujours signe d'angoisse, de culpabilité face aux parents, de peur face au juge lui-même. Le tribunal reste un lieu fortement chargé symboliquement où se jouent souvent les conflits de loyauté avec la famille d'accueil, et avec sa propre famille.

Lors de l'audition, les mineurs ont du mal à se percevoir comme témoins et se perçoivent plutôt comme coupables. Les travailleurs sociaux, chargés du suivi de placement, sont considérés de différentes manières *« il faut noter que les critiques les plus négatives face aux éducateurs viennent en réalité des jeunes qui ont reçu un attachement fort à leur famille d'accueil. Dans ce cas, la présence de l'éducateur était plutôt perçue comme celle du contrôleur »*⁴³. Le travailleur social est également associé au « donneur de moyens », celui qui permet d'obtenir des moyens matériels ou financiers et de régler les requêtes auprès de la famille d'accueil. Et, même lorsque le travailleur social est perçu comme un allié, il représente tout de même un inquisiteur dans la vie privée, qui peut imposer des rendez-vous et qui, à la différence des éducateurs d'internat, n'est là que pour parler... En résumé, un acteur central qui fait lien entre les différentes parties et qui peut être perçu soit comme un allié soit comme un ennemi.

La famille d'accueil est présentée comme une professionnelle du Conseil Général lorsque celle-ci a laissé de mauvais souvenirs. Quand un lien solide et affectif s'est créé, il est « difficile de parler de métier ». D'après nous, ce genre de réponse relève de la nécessité de croire que l'affection, l'attachement qui ont été apportés, n'ont pas pu être achetés.

L'institution est souvent symbolisée par le logo apposé au courrier reçu par la famille d'accueil. La plupart de jeunes interviewés ne se rappellent pas qui faisait quoi au sein d'un même service et qui était celui qui décidait de quoi. Le Placement Familial est décrit comme un service qui permet une prise en charge de meilleure qualité que dans des MECS (Maison d'Enfants à Caractère Social) qui sont décrites par les jeunes comme des lieux réservés aux délinquants et aux jeunes ayant de « vraies difficultés ». Cette critique peut être également entendue comme une reconnaissance de l'intérêt du fonctionnement du Placement Familial.

Des interviews, il ressort principalement le sentiment négatif pour ces jeunes gens d'avoir été l'objet d'un système et non d'avoir été considérés comme des sujets. Ils ont l'impression de ne pas avoir été assez entendus dans leur demande, que ce soit dans

⁴³ GIROUD M. *Le placement familial : les enjeux du retour en famille*. Grenoble : Master, politiques sociales, 2003. 122 p.

leur volonté de retour ou dans leurs souhaits : désir par exemple de non-visite le week-end « *trop long si tu n'as pas envie d'y aller et trop court pour retrouver ta place* (Arnaud) » ou envie de rencontrer davantage leurs frères et sœurs ou leur famille élargie. En contrepoint de cette position d'acteur, les interviewés évoquent toute l'importance dans le cadre d'un placement d'avoir une stabilité, de la sécurité et la possibilité de s'attacher.

Ce sentiment est difficilement conciliable avec une succession trop importante d'intervenants et une méconnaissance de l'itinéraire du jeune (les raisons du signalement, le contenu du dossier social,...). Les travailleurs sociaux dont ils se souviennent sont ceux « *qui ont su les écouter, reconnaître leur mal et leur donner les moyens de le traiter* ».

La seconde enquête réalisée lors de l'élaboration du schéma enfance famille a porté sur les remarques des familles qui avaient, par le passé, eu des enfants bénéficiaires d'une Action Éducative en Milieu Ouvert (AEMO). Quels sont les principaux enseignements de ces investigations ?

Le taux de réponse pour cette enquête est certes satisfaisant dans son volume mais il reste insuffisant pour permettre d'établir des corrélations statistiques certaines. Il est néanmoins intéressant de dégager de cette étude certains points permettant des questionnements :

- 25 % des familles estiment ne pas avoir été informées lorsqu'elles ont fait l'objet d'un signalement. La loi est-elle toujours respectée en la matière ? Comment une famille peut-elle être réellement acteur si elle a le sentiment de ne pas avoir été associée ?
- 8 % des parents disent ne pas avoir été reçus par le Juge dans le cadre des AEMO et un tiers dans le cas d'un jugement de garde. L'accès aux droits est-il toujours respecté, notamment lors des situations jugées urgentes ?

Dans 40 % des situations, la durée de la prise en charge continue depuis plus de 2 ans. Dans ces situations se pose la question des pratiques professionnelles. Dans quelle mesure peut-on encore parler de co-éducation ?

Les parents reconnaissent le plus souvent les mesures prises comme positives. La moitié d'entre eux déclare avoir eu le sentiment d'être reconnus comme des parents capables de restaurer la situation familiale et 40% d'entre eux déclarent avoir été entendus dans leurs difficultés personnelles. Le bénéfice apporté par l'intervention de l'éducateur porte principalement sur l'amélioration des relations parents/enfants.

Seulement 13 % des parents déclarent avoir obtenu une aide pour le logement, 18 % une aide financière et 19 % une aide pour l'accès aux droits sociaux.

L'action éducative est donc essentiellement perçue sur le plan psychologique. Cette prise en charge est-elle suffisante et la prise en compte des conditions de vie socio-économiques n'interfère-t-elle pas fortement sur l'éducation des enfants ?

Enfin il est logique de constater, mais encore faut-il le dire, que le niveau de coopération vécu par les familles varie en fonction de la mesure prise. Naturellement, c'est dans le cadre d'un contrat administratif que les familles auront le sentiment d'être le plus associées. La «judiciarisation» des prises en charge est-elle dans ces conditions de nature à favoriser la prise en compte des familles ?

L'ensemble des problématiques citées ci-dessus provenant des experts, des professionnels, des mineurs ou de leurs familles, doit pouvoir être mis au débat afin d'adapter nos réponses sociales et de fixer des priorités. Chacun sait, lorsqu'on pratique cet exercice, les difficultés que nous rencontrons pour nous comprendre et justifier de manière objective un protocole d'accord commun. C'est en partie pour cette raison que des outils de régulation sont nécessaires.

1.2.3 Un impératif de régulation et de planification

Adapter et produire de nouvelles réponses à la population relevant du secteur social et médico-social est sans doute actuellement plus difficile que par le passé. En effet, les ressources, traditionnellement basées sur le travail, se font rares et les systèmes de régulation souvent centralisés sont en échec et doivent être remaniés.

A) Une obligation de régulation

Depuis 1977, le ralentissement de la croissance, les mutations industrielles et, plus généralement, l'avènement d'une économie planétaire, ont inversé la logique installée en 1945. Les ressources de la Sécurité Sociale, essentiellement axées sur les cotisations liées au travail, stagnent. « *La crise économique multiplie la demande d'intervention à un moment où il paraît difficile d'augmenter le prélèvement fiscal de l'État* »⁴⁴. Le taux de chômage reste particulièrement préoccupant, notamment pour les chômeurs de longue durée. On ne parle plus depuis longtemps du seul chômage conjoncturel ; la plupart des spécialistes s'accordent à penser qu'il ne diminuera pas dans les prochaines années. « *Le ralentissement de la croissance, d'une part, les nouvelles technologies industrielles de l'autre, ont mis en porte à faux le modèle antérieur où l'État garantissait aux salariés l'accroissement continu du pouvoir d'achat et l'extension de la protection sociale* »⁴⁵. À cela s'ajoute une irrésistible ascension des dépenses sociales et de santé ; l'arbitrage politique est devenu très difficile entre les conséquences d'une baisse des prestations et l'augmentation des prélèvements obligatoires⁴⁶.

⁴⁴ JOBERT B. *Les politiques sociales et sanitaires*. In GRAWITZ M, *Traité de science politique* n°4, Paris : PUF, 1985, p 333.

⁴⁵ JOINT LAMBERT M-T. *Les Politiques Sociales*. Paris : Dalloz, p 53.

⁴⁶ Les débats sur la réforme du régime des retraites et la réforme de la Sécurité Sociale illustre le propos.

La société française tend par ailleurs à se transformer rapidement. Certaines tendances démographiques et sociologiques apparaissent nettement : l'augmentation de l'espérance de vie et donc du nombre de personnes âgées, les transformations des modèles familiaux, l'isolement des individus ou de certaines parties du territoire, l'augmentation de la précarité. Ces tendances interrogent sur la capacité actuelle des politiques sociales à renforcer la cohésion sociale. L'objectif d'égalité, à partir duquel avait été bâti le système de protection sociale, n'apparaît plus aujourd'hui comme la seule priorité. Il est souvent remplacé par la demande de sécurité.

L'État « social » s'est donc construit sur un compromis⁴⁷ entre le monde économique, les représentants des salariés et l'État qui joue le rôle d'animateur et d'arbitre, et parfois de maître d'œuvre. Les principaux acteurs de cette aventure sont aujourd'hui affaiblis et ne paraissent plus en mesure de reprendre l'initiative.

De plus, la construction de la protection sociale au sens large, s'est accompagnée d'un réseau toujours plus dense de normes juridiques et d'institutions « balkanisées », plus ou moins concurrentes, qui entretiennent les critiques des usagers à l'égard de leur caractère anonyme et irresponsable. Malgré des efforts de rationalisation et de valorisation des droits des usagers⁴⁸, les différentes organisations sociales conservent le plus souvent leur logique sectorielle. « *Chaque segment de l'administration tente d'étendre son pouvoir en tendant à faire reconnaître sa propre définition d'un problème social...cette segmentation alimente un mécanisme de croissance par sédimentation* »⁴⁹.

Par ailleurs, il est à noter la difficulté pour les politiques sociales d'organiser un système de contrôle efficace. En effet, l'action de contrôle est facilitée quand on peut mesurer précisément la relation entre les moyens mis en œuvre et le résultat obtenu. Mais dans le secteur social et médico-social, les pratiques évaluatives émergent à peine. À défaut d'avoir un outil de contrôle fiable et adapté, les décideurs restent souvent influencés par les normes et les points de vue des professionnels.

Enfin, les impératifs de la construction européenne, et plus largement les protocoles préparés dans le cadre de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS),⁵⁰ interrogent notre modèle français et impliqueront une régulation à moyen terme à un niveau supra-national.

⁴⁷ « Dans un compromis on se met d'accord pour composer, c'est-à-dire pour suspendre le différent, sans qu'il ait été réglé par le recours à une épreuve dans un seul monde. La situation de compromis demeure composite mais le différent est évité » BOLTANSKI I., THÉVENOT I. in, *De la justification*. Mesnil-sur-l'Estrée : Gallimard, 1991. p 337.

⁴⁸ Charte des usagers du 18 mars 1992, loi du 02 janvier 2002, etc...

⁴⁹ In, *Les politiques sociales et sanitaires*. p 328.

⁵⁰ La CIF a été reconnue, à l'initiative de l'OMS, par 191 pays comme la nouvelle norme pour décrire et mesurer la santé et le handicap. Elle prend en compte les aspects sociaux de la déficience et propose un mécanisme pour établir l'impact de l'environnement social et physique sur le fonctionnement d'une personne. Cette norme et la démarche qui est associée devraient se diffuser progressivement dans le secteur social et médico-social.

Face à ces différentes facettes de la crise de l'État providence, une volonté de mieux contrôler les dépenses sociales s'est affirmée dès les années 1970 afin de ne pas dénaturer les fondements du système de protection sociale. Différents outils de régulation ont été créés dans le secteur sanitaire (carte sanitaire et Schéma Régional d'Organisation Sanitaire (SROS) autorisation, accréditation et évaluation, Conférence nationale et régionale de santé, etc.), puis, récemment, dans le secteur médico-social. L'action publique tente depuis cette période, par le biais de la loi, de décroiser l'action administrative et de favoriser la coordination des interventions sur un plan géographique. C'est le cas du SOSMS.

B) Une injonction politique : la planification du secteur médico-social

La planification serait donc un outil de régulation qu'il convient au préalable de définir. J'ai choisi deux types de définition complémentaires. L'une est empruntée au secteur sanitaire ; elle est plus technique, plus industrielle : c'est « *un processus méthodique consistant à définir un problème par analyse, à repérer les besoins et demandes non satisfaits qui constituent le problème ; à fixer des buts réalistes et –atteignables- à en déterminer l'ordre de priorité, à recenser les ressources nécessaires pour les atteindre et à projeter les actions administratives en pesant les diverses stratégies d'intervention possible pour résoudre le problème* »⁵¹. La deuxième, qui a une composante plus civique, a été empruntée à l'encyclopédie Universalis⁵² : « *Le plan, quelle qu'en soit la forme, autoritaire ou semi-libéral, c'est la forme que prend la tentative des sociétés contemporaines pour se constituer en organisme finalisé, capable de réagir à la détection de leurs besoins, sans se retrouver contraintes, par l'explosion des crises rompant un pseudo-équilibre, d'apporter à la hâte à ces besoins des apaisements seulement symptomatiques.. la planification constitue aujourd'hui le cadre de réflexion et d'activité qui permet aux gouvernants de s'acquitter, avec le maximum d'efficacité, de leurs responsabilités d'ordre économique et sociale* ». La planification dans notre secteur se situe à l'intersection de ces deux définitions et s'inscrit davantage dans la tradition française de planification « indicative »⁵³ s'opposant à celle dite « impérative » qui se substitue véritablement au marché.

⁵¹ SCHAFER cité par PINEAULT EL, DAVELUY C. *la planification de la santé, concepts, méthodes, stratégies*. Ottawa : Editions Nouvelles, 1995, p 126.

⁵² Encyclopédie Universalis, tome 18, p 417.

⁵³ Ce type de planification a fonctionné en France au niveau national à partir de 1946 (un impératif de reconstruction) et cela jusqu'en 1997 date du XI plan. Puis il a progressivement été abandonné car jugé insuffisamment efficace. Il a été remplacé, régionalisation oblige, par les contrats État-Régions ou au niveau sanitaire par les SROS. Ce type de planification, qui exige concertation et négociation avec des organismes représentatifs, a parfois été critiqué et présenté comme *'la planification par la salive.. ou un alliage de cajoleries, de pressions et de bavardages intellectuels'*.

Le secteur sanitaire, comme c'est le cas le plus souvent, a développé cet outil dès les années 70 (carte sanitaire) puis en 1991 avec la constitution des SROS. Il est vrai que par le passé *« le développement des structures hospitalières s'est effectué sans réelle enquête de terrain ni étude prospective et n'est pas des plus harmonieux, même si s'est amorcée une réflexion sur l'aménagement sanitaire du territoire que l'on appellera plus tard –planification-⁵⁴. »* Il y avait donc un impératif de rationalisation mais aussi une recherche d'équité dans la réponse publique. Aujourd'hui, l'ordonnance du 04 septembre 2003 fait du SROS le seul instrument de la planification sanitaire qui s'est rapproché, une fois n'est pas coutume, de la planification du secteur médico-social instituée par la loi du 02 janvier 2002.

Ce texte modifie de manière substantielle la loi du 06 janvier 1986. Il fixe un contenu plus précis au schéma, il l'étatise pour partie et il lui donne une portée juridique renforcée.

Le champ d'application du schéma est étendu puisqu'il prend en compte des établissements qui n'étaient, jusque là, pas pris en compte. *« Surtout, les éléments que doivent comprendre les schémas sont énumérés par la loi. Ces éléments sont logiquement articulés et apparaissent comme autant d'étapes dans la conception méthodique d'un plan »⁵⁵.* Des obligations sont faites pour améliorer l'articulation avec les autres outils de planification et pour pouvoir évaluer les actions prévues au schéma. Ce dernier se voit fixer une durée maximum et il peut comporter une annexe prévoyant une programmation pluriannuelle des capacités des établissements (alors que cette annexe est obligatoire dans le secteur sanitaire). Au-delà de ces précisions, l'État réinvestit le champ de la planification.

« Le législateur a considérablement étatisé l'élaboration des SOSMS. Cette étatisation comprend deux volets. Le schéma départemental n'est plus le seul, les ressorts territoriaux des schémas étant diversifiés, comme ceux des schémas d'organisation sanitaire. L'élaboration de ces divers schémas fait désormais la part belle à l'État »⁵⁶. Les schémas seront donc départementaux mais aussi régionaux et nationaux. Dans ces deux derniers cas de figure, c'est le représentant de l'État qui validera seul les orientations et les objectifs en terme de planification. Par ailleurs, la loi confère au préfet un pouvoir de substitution d'action vis à vis du président du Conseil Général, s'il ne renouvelle pas son SOSMS dans un délai d'un an après la date d'expiration du précédent schéma. Ces orientations peu décentralisatrices semblent confirmées par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 qui légitime le Conseil Général dans son rôle de gestion et de coordination de

⁵⁴ ANGLICHEAU S. *La compatibilité entre les projets d'établissement et le schéma régional d'organisation sanitaire et sociale*, ENSP, 1995, p. 11.

⁵⁵ PETIT J. *Les établissements sociaux et médico-sociaux*, ADSP n°43 juin 2003, p. 34.

⁵⁶ *ibid* p. 35.

l'action sociale départementale. A ce titre « *Le schéma est adopté par le Conseil Général après concertation avec le représentant de l'État dans le département et avis du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale*⁵⁷ ». Toutefois « *Si le schéma n'a pas été adopté dans un délai de douze mois à compter de la transmission des orientations de l'État, il est adopté par le représentant de l'État* »...

La jurisprudence, assez rare sur le sujet reconnaissait au précédent schéma une portée juridique assez indirecte. Aujourd'hui, « *le schéma comporte ainsi, désormais, des effets analogues à ceux de la carte sanitaire, pour ce qui est des besoins et à ceux des schémas d'organisation sanitaire en ce qui concerne les objectifs. Des différences subsistent néanmoins qui font apparaître que la planification n'est pas aussi rigide en matière médico-sociale qu'en matière sanitaire* »⁵⁸. En effet, la contrainte ne s'appliquera que lors des autorisations initiales et non à leur renouvellement. Par ailleurs, l'obligation de compatibilité n'est pas applicable à l'annexe du schéma car non obligatoire à ce jour. Mais s'il advenait que la demande de maîtrise budgétaire se fasse plus pressante, l'impératif de compatibilité de l'annexe pourrait bien être alors réintroduit de manière réglementaire...

Ces différentes modifications doivent permettre de répondre aux critiques de la loi 75-535 du 30 juin 1975 et « *au nombre de ses évidentes limites, il faut rappeler qu'elle ignorait, quoi que certains aient pu dire, la planification : il était plus juste de parler de l'a-planification avec un a privatif* »⁵⁹.

D'une manière identique à P. Gautier, JF. Bauduret et M. Jaeger évoquent « *l'échec patent de la loi de 1975 dans le champ de la planification* »⁶⁰. C'est à partir de 1993⁶¹, puis en 1994⁶² et enfin en 1995,⁶³ que les pouvoirs publics et les responsables associatifs commencent à faire les constats de la mise en œuvre des schémas départementaux et leur bilan. Les résultats paraissent affligeants.

En effet, Malgré la loi de 1975 et de 1986, la majorité des départements n'avait pas formalisé des schémas, qu'ils relèvent des services de l'État ou des Conseils Généraux. Une forte hétérogénéité de l'offre de service était relevée et un taux d'équipement très variable d'un département à l'autre introduisait de fait une iniquité en terme de réponse sociale. A la décharge de ces autorités départementales, il faut préciser « *que les écarts*

⁵⁷ Article 50 de la loi du 13 août 2004.

⁵⁸ *ibid* p 37.

⁵⁹ GAUTHIER P. *Orientations en matière de planification, nouveauté et limites*. Revue hospitalière de France, octobre 2002, p 8.

⁶⁰ In, Rénover l'action sociale et médico-sociale : histoire d'une refondation. p 127.

⁶¹ Observatoire Départemental de Action Sociale (ODAS).

⁶² CREA Midi-Pyrénées, CTNERNY.

⁶³ GUERIN MF., JOINT-LAMBERT., VILLAIN D. et al. *Bilan d'application de la loi du 30 juin 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales*, rapport IGAS n° 95-155, 1995.

d'équipement préexistaient à la décentralisation, que ce fut une administration de l'État qui y présida, et que la décentralisation n'a pas conduit à creuser ces écarts dans les domaines de la compétence relevant des Conseils Généraux. Dans celui de l'État, on n'a pas l'impression que les écarts aient été significativement réduits au cours de la période récente en raison, il faut le dire, de la pression des besoins »⁶⁴.

Les schémas ont été, par ailleurs, fortement critiqués sur le plan qualitatif. Les méthodes d'élaboration et de formalisation étaient jugées très hétérogènes et souvent frustes. Les données statistiques étaient le plus souvent éparses et peu comparables. Elles se présentaient de manière statique (la gestion du stock..) et rarement de manière dynamique. Nous avons vu précédemment nos difficultés pour collecter et fiabiliser, synthétiser et analyser des données. Ces dysfonctionnements ont, par ailleurs été signalés par le rapport d'évaluation et de diagnostic des dispositifs de protection de l'enfance en 2001⁶⁵ et impliquent les différentes institutions concernées par la protection de l'enfance (Justice, Conseil Général, Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales –DDASS- etc.).

La participation des représentants de la société civile, des familles ou des communes, de l'Éducation Nationale et du secteur psychiatrique était peu importante ou nulle. Rares étaient les schémas qui prenaient en compte différentes dimensions de manière simultanée (ex : personnes âgées et personnes adultes handicapées) et de manière conjointe. En 1999, seuls trois départements avaient élaboré un schéma enfance famille conjoint avec la DDASS et la PJJ.

Par ailleurs, Il était noté un déficit d'actualisation et de suivi des schémas départementaux. Dans un certain nombre de cas, ces « nouveaux » outils n'étaient pas appréciés des Conseils Généraux, vivant sans doute cette nouvelle obligation comme une directive supplémentaire des technocrates centraux.

⁶⁴ In, Orientations en matière de planification, nouveauté et limites. p 10.

⁶⁵ « Le travail de diagnostic a confirmé, s'il le fallait encore, la difficulté de travailler à partir de données fiables, objectives et comparatives entre les différents prescripteurs et prestataires. Seule la connaissance des publics, de l'évolution de ses caractéristiques et de l'activité des services permet d'asseoir une démarche globale de réflexion sur la protection de l'enfance » p 13.

Longtemps mineur sur le plan politique, le Conseil Général est devenu depuis 1982 un acteur majeur des politiques sociales et médico-sociales. Celui de la Drôme s'est forgé son identité autour de valeurs relevant de la justice et de la solidarité et demeure assez traditionnel du fait de sa composition. L'application réglementaire qu'il fait de la politique de prévention et de protection de l'enfance est conditionnée par l'histoire de ce secteur. Nous avons vu qu'il s'est construit, d'une part, à partir de la représentation faite de l'enfant (celui du foyer domestique, l'enfant citoyen ou travailleur), d'autre part, en fonction de la définition du lien entretenu avec le représentant de l'autorité parentale.

Le directeur enfance famille en charge de proposer et de mettre en oeuvre la politique sociale décidée par son assemblée délibérante a, dans ce contexte, un rôle complexe. Il doit ancrer son action dans son territoire et connaître ses spécificités (« rassemblons nos différences »). Il doit, par ailleurs, être à même de repérer les différentes logiques qui sont à l'oeuvre et en déterminer les enjeux.

Comme nous l'avons vu, les bénéficiaires de l'ASE (les familles et leurs enfants) sont le plus souvent des personnes en grandes difficultés sur le plan éducatif mais aussi sur le plan socio-économique. Face à ces problèmes multiples dont certains sont émergents, les politiques sociales et médico-sociales doivent s'adapter et prendre en compte la diversité des points de vue. C'est une des condition pour promouvoir des réponses et des pratiques professionnelles favorisant la résolution des problématiques repérées et l'exercice de la dignité humaine.

Les ajustements nécessaires passent par un ordonnancement des priorités, c'est-à-dire par un arbitrage entre les besoins repérés, les contraintes des acteurs, et les volontés politiques. L'élaboration, la formalisation et la mise en oeuvre d'un schéma d'organisation sociales et médico-sociale peut être un outil utile de régulation. Encore faut-il pouvoir le piloter dans de bonnes conditions. C'est pourquoi je proposerai dans la deuxième partie de ce mémoire quelques clés de lecture.

2 CLÉS DE LECTURE POUR UN PILOTE (SCHEMA ENFANCE FAMILLE 2003-2008)

L'une des compétences attendues d'un directeur est qu'il soit en capacité de porter un projet et d'en être le garant. Il se trouve, qu'un changement d'affectation en 1999 m'a donné l'occasion de promouvoir un nouveau schéma enfance famille. C'était un projet complexe de par son étendue et la diversité des acteurs, mais combien passionnant ! Le présent chapitre s'efforce de retranscrire les principales étapes que nous avons dû franchir pour aboutir à la formalisation et la mise en œuvre du schéma. Pour ce faire, il emprunte parfois au mode narratif⁶⁶ et il est en rupture avec la tonalité générale du mémoire. J'ai souhaité ce décrochage afin de pouvoir faire vivre un peu plus de l'intérieur ce processus qui, à ma connaissance, a peu souvent été abordé de cette manière. Au fil des étapes, des références conceptuelles émailleront le texte, afin de maintenir tenu le fil du propos. Mais avant tout cela, un détour théorique est indispensable.

2.1 Une problématique et un outil d'analyse

Les situations que nous rencontrons sont souvent complexes et incertaines et il est courant, d'avoir le sentiment que nous devons en permanence, nous ajuster pour atteindre nos objectifs. C'est une des problématiques centrales de la fonction de direction. J'essaierai de l'éclairer sur le plan théorique d'une façon particulière.

2.1.1 promouvoir des réponses adaptées dans des mondes composites

L'élaboration de nouvelles réponses médico-sociales pour le public dont il a la responsabilité est au cœur de l'activité du directeur. Comme nous l'avons vu précédemment, la prise en compte du territoire, de l'évolution des missions et des moyens affectés ainsi que la reconnaissance des nouvelles problématiques des usagers, sont des paramètres déterminants dans la conduite du changement qu'il doit impulser et accompagner.

Au cours de ce processus, il devra faire des choix et tenir compte des représentations des différents acteurs qui sont variables. Par exemple, en ce qui concerne la nature des besoins repérés ou sur la nature des réponses à produire, il est courant de constater que chacun pense avoir de bons arguments sur le sujet. L'expérience nous montre qu'en cas de désaccord il est probable que certains intervenants (tant en interne, qu'en externe à l'organisation) auront un sentiment d'injustice parce que leurs éléments de justification

⁶⁶ Le devoir de discrétion professionnelle sera préservé et aucun secret d'Etat ne sera révélé !

n'auront pas été pris en compte et qu'ils ne comprendront pas alors le sens de la décision.

Visant la promotion de réponses adaptées, le directeur se doit dans ce contexte de faire le lien entre des zones d'expertises très différentes (des mondes composites) et être en capacité de passer des compromis avec différents acteurs, qu'ils relèvent ou non de l'établissement. Ce compromis devra être si possible stabilisé pour assurer une certaine pérennité à l'organisation et aux réponses sociales. A défaut, le compromis pourrait être facilement dénoncé et qualifié de compromission.

Pour clarifier cette problématique, je ferai appel à un modèle qui s'écarte des théories psychanalytiques dominantes dans notre secteur et des théories socio-économiques. Le modèle original proposé a eu l'intérêt d'éclairer l'une de mes interrogations : De quelle manière les acteurs s'y prennent-ils pour manifester leur désaccord et pour construire, manifester et sceller des accords plus ou moins durables ?

2.1.2 Présentation d'un outil de compréhension

Pour répondre en grande partie à cette interrogation j'ai fait appel aux réflexions et au cadre théorique proposé par Luc Boltanski et Laurent Thévenot⁶⁷ qui m'accompagneront tout au long de ce travail. Ces derniers ont puisé dans les ressources de la sociologie, de l'économie et de la philosophie politique afin de présenter une pluralité de modèles sociaux. Ils sont définis à partir de régimes d'actions justifiés et décrits comme des « cités »⁶⁸. Chacune d'entre elles constitue un monde cohérent dans la mesure où des comportements, des objets, des dispositifs servent de référents stables, à la façon d'un monde commun. Dans chacune de ces « cités » se déploie un ordre de grandeur spécifique⁶⁹ qui « *suppose un accord plus fondamental sur un principe d'équivalence par rapport auquel peut être établie la grandeur relative des êtres en présence.. Ces principes d'équivalence sont désignés par les termes, empruntés à Rousseau, de principes supérieurs communs*⁷⁰ »⁷¹. Ces « cités » sont composées de six principes d'équivalence sont donc des médiations supra-individuelles pouvant être décrites et pouvant jouer un rôle central dans les disputes de la vie sociale.

⁶⁷ BOLTANSKI L., THÉVENOT L. De la justification : Les économies de la grandeur. Nrf essais. Mesnil-sur-l'Estrée : Gallimard, 1991. 483p.

⁶⁸ « Nous avons appelé ces constructions des « cités », parce que autour de chacun de ces principes peut être établi un ordre considéré comme juste, de personnes dans une communauté reposant sur une certaine définition du bien commun » cité par C BLONDEAU et JC CEVIN.

⁶⁹ Luc Boltanski fait référence sur ce registre à des être qualifiés de « petits » ou de « grands » au regard de la capacité de personnes à adhérer au principe supérieur élaboré dans chaque « cité ».

⁷⁰ Le principe supérieur commun est défini comme un « *principe de coordination, qui caractérise la cité, est une convention constituant l'équivalence entre les êtres. Elle stabilise et généralise une forme de rapprochement* » in De la Justification p 177.

⁷¹ BOLTANSKI L, CHIAPELLO È. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris : nrf essais, Gallimard, 1999, p 63.

Il est convenu que les êtres humains, étant par principe équivalents, ont une même capacité à accéder à l'état de grandeur le plus élevé. Ils ont donc la faculté, en fonction des situations, « d'habiter » plusieurs mondes et chacun a la responsabilité de tester et de confronter ses prétentions à la réalité, et aux registres différents des « cités », dans le cadre d'une épreuve⁷² qui justifiera souvent un sacrifice. Compte tenu de ce cadre d'analyse, Il n'est pas dans mon propos, d'assigner des places ou de stigmatiser les personnes qui bénéficient des services du secteur social et médico-social. Bien au contraire, à partir de cette référence théorique, je reviendrai en fin de mémoire, sur la notion de dignité⁷³ qui constitue une référence centrale instituée par la loi⁷⁴.

Mais avant d'aller plus loin il convient de décrire sommairement les « cités » que j'évoque ci-dessus et de proposer quelques illustrations relatives à notre secteur. J'ai fait le choix d'évoquer des portraits-type de responsables d'établissements ou de services parce qu'ils ont été parmi les acteurs du schéma et parce qu'il est facile et ludique pour chacun de mettre des noms sur ces descriptions. Je suis conscient que celles-ci demanderaient un développement plus important et qu'elles peuvent apparaître tranchées et caricaturales. Leur seul objectif est de nous aider à mieux comprendre l'univers proposé par les auteurs. Je présenterai sommairement les six « cités » modélisées :

La première correspond à la « cité » de l'inspiration. La grandeur valorisée est celle du saint qui accède à un état de grâce ou de l'artiste qui reçoit l'inspiration. L'être inspiré se veut détaché des contingences terrestres. L'accès à la grandeur⁷⁵ réclame des sacrifices. Ils seront celui de l'accès à la norme et à la sécurité. Ici, c'est la singularité qui est valorisée. Les inspirés savent accepter, reconnaître et accueillir celui qui est mystérieux, innommable. Les inspirés sont chez eux dans le royaume de l'informel et de l'affectif. *« Dans ce monde, où les êtres sont appréciés pour leur singularité et où le plus général est le plus original, les grands sont à la fois uniques et universels. On passe sans transition de la singularité du je à la généralité de l'homme »*⁷⁶. Mais la « cité » se désagrègera lorsque l'inspiré restera sur terre. M. Nuique⁷⁷, est responsable d'un « lieu de vie » depuis 20 ans (c'est son chef-d'œuvre) ; c'est un homme singulier, passionné, exalté

⁷² « Nous considérons que l'engagement de choses dans la réalisation d'épreuves est nécessaire pour gérer les désaccords.. L'épreuve conduit les personnes à s'accorder sur l'importance relative des êtres qui se trouvent engagés dans la situation », in, *De la justification*, p 58.

⁷³ Lorsque L Boltanski parle de dignité, il fait référence à la capacité potentielle de chaque être humain à s'élever dans le bien commun proposé par chacune des « cités ».

⁷⁴ « La loi assure la primauté de la personne, interdit toute atteinte à la dignité de celle-ci et garantit le respect de l'être humain dès le commencement de sa vie » article 16 du code civil.

⁷⁵ « Les grands êtres sont les garants du principe supérieur commun. Ils rendent disponible, par leur présence, l'aune à laquelle se mesure l'importance. Par leur généralité, ils servent de repère et contribuent à la coordination des actions des autres » in, *De la justification*. p 178.

⁷⁶ In, *De la justification*, p 202.

⁷⁷ Les noms en forme d'anagramme sont bien entendu fictif. La description en forme de portrait type a été composée à partir de mon expérience professionnelle.

avec qui il n'est pas toujours facile de travailler. Il dit lui-même, qu'il n'est pas un gestionnaire, et c'est une litote ! Il se définit comme un créatif, un imaginatif, un être porté par la psychanalyse qui sait être authentique avec les autres. Il se veut à part et n'adhère pas au collectif des directeurs d'établissement. M. Nuique nous cause beaucoup de difficultés sur le plan administratif (le rapport à la norme) mais il sait toujours se rendre disponible et il accueille si souvent des mineurs, si bizarres et difficiles qu'ils sont rarement acceptés et parfois exclus par les établissements spécialisés traditionnels. Et le comble, avec ces jeunes est qu'il arrive à des résultats !

Dans la « cité » du monde domestique, *« la grandeur des gens dépend de leur position hiérarchique dans une chaîne de dépendances personnelles »*⁷⁸. La tradition et la proximité sont ici valorisées ainsi qu'une unité de lieu et de temps. Les objets ne sont pas appréhendés pour leur propre grandeur mais pour ce qu'ils représentent dans l'échelle hiérarchique. Un intérêt est porté à l'apparat du corps, au vêtement, à la présentation. Ces dispositifs relient la personne de manière personnelle à une maison, à un milieu protecteur. *« Les plus grands ont dans ce monde des devoirs (plus encore que des droits) à l'égard de leur entourage et, plus particulièrement, à l'égard de ceux qu'ils comprennent et dont ils sont par conséquent, responsable »*⁷⁹. Le principe supérieur commun de cette cité se manifeste dans la démonstration d'un supérieur qui juge, donne des marques de mépris ou accorde sa confiance. A contrario, la trahison est misérable, car elle donne à voir de l'extérieur qu'un subordonné recherche son indépendance et de ce fait mine le monde domestique où il était pris en charge. Il sera chassé et oublié. M. Duterroir était directeur d'un établissement qu'il avait lui-même créé. Le siège de son association était très éloigné et il régenterait seul « sa maison » à la manière d'un père supérieur. C'était un homme de renommée qui avait fréquenté de nombreuses personnalités et qui le faisait délicatement savoir. *« Lorsque l'on visitait sa structure on pouvait voir, çà et là, des signes distinctifs et de distinctions et nous savions que le bureau du préfet lui était ouvert »*. Il était affable avec ses invités mais pouvait être tyrannique avec ses subordonnés. Ceux-ci dans la quasi-majorité, lui accordaient une grande confiance car c'était un homme avisé et bien informé. Les départs des salariés, à leur initiative et sans l'accord du directeur, se faisaient dans le drame. Ils avaient trahi la cause, et ne seraient plus admis dans l'établissement.

La grandeur dans la « cité » de renom ne dépend que de l'opinion des autres, c'est-à-dire, du nombre de personnes qui accordent leur crédit et leur estime. On accorde ici peu de prix à la mémoire ; dans cette cité, c'est la célébrité qui fait la grandeur. Et ce qui fonde notre adhésion à ce monde, c'est notre désir d'être reconnu et considéré. Elle passera,

⁷⁸In, *Le nouvel esprit du capitalisme*, p 63.

⁷⁹In, *De la justification*, p 214.

pour les plus « grands », par un renoncement à leur vie privée car il faut accepter de tout dévoiler sans rien cacher à son public. Celui-ci (à la fois spectateur et acteur) sera compris car l'on s'identifiera à lui. Et son adhésion confortera la position du leader charismatique. Dans la « cité » de renom, on devra toujours faire parler de soi. *« En effet, dans le monde de l'opinion, est évident ce qui est connu et, à l'inverse, contestable ce qui est soit ignoré du plus grand nombre soit in-distinguable et sans relief »*⁸⁰. L'opinion publique est versatile et aidée par les médias ; c'est elle qui modifiera la hiérarchie des grandeurs dans sa « cité ». M.Plubic, est cadre dans une administration. Il est bien difficile de savoir s'il a des convictions, tellement ses comportements et ses prises de position sont variables, en fonction des interlocuteurs qu'il rencontre. C'est un communicant, qui sait trouver, emporter l'adhésion de son public. Il est à l'aise dans les manifestations, sait se mettre en vitrine (parfois au détriment de ses supérieurs hiérarchiques) et associe pleinement la mission qu'il conduit à son image personnelle.

Dans la « citée » civique, est « grand » celui qui devient le représentant d'un collectif dont il exprime la volonté générale. Il subordonne son intérêt particulier à la volonté de tous, exprimée par la loi. La légalité définit une forme de grandeur particulièrement appréciée dans ce monde. La liberté est reconnue comme une des conditions de la dignité car elle respecte l'aspiration des citoyens à l'union. Il reste que l'égoïsme demeure un penchant largement partagé. La pérennité de ce monde passe par une vigilance et un combat permanent car la cité se défait lorsqu'elle s'abandonne au particulier. A l'inverse, elle trouve sa forme accomplie dans la république et dans la démocratie qui assure la représentation des citoyens. La grandeur des individus se déploie lorsqu'ils œuvrent « à unifier, à concentrer la force collective des salariés groupés autour d'objectifs communs »⁸¹. De ce fait, être représentatif donne de l'autorité dans cette « cité », sous condition que l'on représente un nombre d'adhérents suffisamment importants ou influents. Mme Quicive, est une cadre d'exception de son organisation. Salariée infatigable, elle se dévoue pour son travail et peut-être oublie-t-elle parfois ses intérêts personnels. C'est une personne qui est reconnue comme loyale et représentative de son institution. Elle respecte la hiérarchie, sait rendre compte et met en exergue les responsables politiques de son établissement. Une grande partie de son management consiste à mobiliser ses collaborateurs en interne et ses partenaires en externe pour avancer de manière collective et combattre des injustices dont sont victimes une partie de la population. Elle sait qu'il lui sera toujours nécessaire de contrôler les forces centrifuges qui peuvent nuire à l'intérêt collectif.

⁸⁰ Ibid, p 230.

⁸¹ Ibid, p 232.

Devenir « grand » dans la « cité » marchande, c'est s'enrichir en proposant sur un marché concurrentiel des marchandises désirées et en remportant des marchés. La compétition est une règle de base ; les personnes doivent exploiter, tirer avantage, par les opportunités et les occasions qui leur sont offertes. La capacité d'acheter ou de vendre produit de la dignité, et la vie réelle c'est ce que les gens veulent se procurer. « *Le monde marchand est donc peuplé d'individus, cherchant à satisfaire des désirs, tour à tour clients, concurrents, acheteurs ou vendeurs, entrant les uns les autres dans des relations d'hommes d'affaires* »⁸². Ces derniers savent maîtriser leurs émotions ; ils contrôlent également leurs compétences relationnelles nécessaires aux transactions. Toutefois, elles ne tempèrent pas leur égoïsme qui est une qualité consubstantielle de l'ordre marchand. Ce dernier voit son ordre de grandeur modifié au terme d'une épreuve consistant à réaliser une affaire. L'arrêt de l'épreuve s'exprime alors par la passation du contrat. Enfin, le déploiement de la grandeur marchande est sans limite ni distance, car la circulation des biens et des personnes est libre. « *L'argent est la mesure de toute chose et constitue donc la forme de l'évidence* »⁸³. M. Charmand est directeur général d'une association dont il est difficile de repérer les valeurs du projet associatif. Toutefois, cette association a su se développer rapidement. Le dynamisme, la compétence et la force de conviction ainsi que l'opportunisme du directeur général lui ont permis d'emporter différents marchés. Ces réussites ont été parfois acquises en négociant directement avec les ministères, ou ont fait l'objet de prestations sous-évaluées (pouvant être assimilées à du « dumping » social) qui nécessitent obligatoirement des renégociations au regard du déficit produit. Il sait que ses techniques « d'achat » ont un coût, mais il les assume. L'association a des fonds propres satisfaisants et le mérite du directeur général est reconnu unanimement.

Dans la « cité » industrielle la grandeur est fondée sur l'efficacité et détermine une échelle des capacités professionnelles. Les objets, les procédures et les méthodes scientifiques trouvent toute leur place dans ce monde. L'efficacité repose sur des investissements fonctionnels et « *l'ordonnement de cette cité repose sur l'efficacité des êtres, leur performance, leur productivité, leur capacité à assurer une fonction normale, à répondre utilement aux besoins* »⁸⁴. La compétence des individus sera jugée à leurs capacités à s'intégrer dans les rouages de l'organisation, par leur fiabilité et leur aptitude à garantir la mise en œuvre de projets réalistes pour l'avenir. Dans ce contexte, la hiérarchie des grandeurs est fixée au regard des compétences et des responsabilités. La dignité des hommes se comprend alors par leur capacité à agir, et sur leur croyance au progrès.

⁸² Ibid, p 247.

⁸³ Ibid, p 251.

⁸⁴ Ibid, p 254.

« L'harmonie de l'ordre industriel s'exprime dans l'organisation d'un système, d'une structure dans laquelle chaque être a sa fonction, bref d'un univers techniquement prévisible.. l'équilibre n'est pas pour autant statique, c'est une croissance, une expansion »⁸⁵. M. Caffiecity, est directeur d'une MECS depuis 15 ans. Il est reconnu comme un des piliers de son association et il est estimé par les autorités de tarification et de contrôle. On le connaît comme un directeur honnête, curieux et exigeant. Son établissement fonctionne comme une « horloge suisse ». Au fil des années, il a conçu avec ses salariés une série d'outils de mesure, d'évaluation, de contrôle qui permet de juger de la performance de son outil de travail (prévention des risques, respect du droit du travail, participation des familles au conseil d'établissement, convention expérimentale avec les financeurs, etc.). Il cherche constamment à rendre compatible l'accroissement de la productivité et la satisfaction des aspirations des enfants et de leurs familles ainsi que celles de ses salariés.

Ces différentes cités qui ont leur propre logique interagissent car *« tout ce qui permet de construire la grandeur d'une cité peut ainsi être utilisé pour déconstruire des grandeurs établies par référence à d'autres principes supérieurs communs, en sorte que les mêmes appareils servent alternativement la composition topique et le dévoilement de la critique »⁸⁶*. Par ailleurs, nous avons vu que, dans chacune des « cités », il peut être défini un ordre de grandeur. Peut-on à partir des travaux de L. Boltanski, évoquer les êtres qualifiés de « petits⁸⁷ » ? Cette description ne renvoie-t-elle pas à la notion de dignité des usagers des services sociaux ? Et si c'est le cas, peut-on en tirer des enseignements en terme d'évolution des pratiques professionnelles ?

Dans la « cité » marchande, *« l'état de petit est celui où les personnes dans l'échec croupissent et perdent, et où les biens sont rejetés. ;. dépourvu de tout moyen d'acheter ou de vendre, le pauvre n'est pas loin d'échapper à la convention de bien commun et d'être privé de la dignité des hommes de ce monde »⁸⁸*. Pour le monde domestique, c'est l'instabilité et la précarité qui caractérisent les petites gens. *« A l'état de petit, les êtres ne tiennent pas en place. Leur caractère les incite à agir avec ostentation, en attirant l'attention, à parler fort, c'est-à-dire plus haut que ne le voudrait leur grandeur, à se faire remarquer, à se montrer sans gêne, impulsifs, familiers, outranciers »⁸⁹*. A l'inverse, être « petit » dans le « cité » du renom, ce sera être banal, avoir une image floue, rencontrer

⁸⁵ Ibid, p 261.

⁸⁶ Ibid, p 199.

⁸⁷ *« Les qualifications de l'état de petit, sont souvent moins claires que celles de l'état de grand (lorsqu'elles n'en sont pas la simple négation), soit parce que l'identification cesse d'être possible aux abords du chaos, lorsque les êtres sont en passe de se dénaturer, soit que les désignations de la petitesse laissent transparaître des grandeurs d'autres natures » in, De la justification p 181.*

⁸⁸ Ibid, p 241.

⁸⁹ Ibid, p 243.

l'indifférence ou, en d'autres termes, disparaître au regard des autres. Dans la « cité » inspirée, les êtres dévalorisés sont ceux qui se ressemblent. Ceux qui sont figés dans la répétition et la reproduction sociale. Enfin, dans la cité industrielle, « *les gens sont en état de petit lorsqu'ils ne produisent pas d'utilité, sont improductifs, fournissent peu de travail, en raison de l'absentéisme, de leur turn-over, ou parce qu'ils sont inactifs, chômeurs, handicapés ou encore lorsqu'ils fournissent un travail de mauvaise qualité, qu'ils sont inefficaces, démotivés, inadaptés...lorsqu'ils gardent la marque du passé en restant peu évolués, statiques, rigides, inadaptés* »⁹⁰.

Des définitions terribles qui nous renvoient à des personnes en souffrance que nous avons tous, un jour ou l'autre, rencontrées. Elles nous ramènent à ce que P. Bourdieu⁹¹ nommait « la misère du monde » ou au sentiment de honte si bien décrit par V. De Gaulejac⁹².

Dans ce contexte, l'exercice de la fonction de direction nécessite, comme nous venons de le voir, l'utilisation d'outils théoriques car ils permettent une lecture de la réalité sociale et donnent de fait un recul salutaire pour la mise en œuvre d'un projet qui s'est progressivement concrétisé, suite à ma prise de poste.

2.2 Une démarche initiée au gré des volontés individuelles et des opportunités institutionnelles

Fin 1999, je prenais en charge la direction enfance famille du Conseil Général. J'étais à l'époque reconnaissant de la confiance qui m'était accordée, enthousiaste et soucieux de ce que j'allais trouver.

2.2.1 Ma prise de poste

Le diagnostic que j'ai eu à réaliser durant les premiers mois de ma prise de poste était assez préoccupant. Les professionnels se révélaient des salariés impliqués à titre personnel dans leur fonction et souvent d'une grande compétence. Toutefois les cadres de la direction étaient fortement divisés et ne constituaient pas une équipe homogène (les différentes visions du monde évoquées par L. Boltanski s'entrechoquaient). Les chefs de service avaient tendance à se protéger, au sein de leur unité de travail, et à se positionner de manière défensive ou offensive lorsqu'ils étaient confrontés à des pratiques professionnelles différentes. Le budget n'était pas suffisamment maîtrisé et augmentait de manière exponentielle, ce qui n'était pas du goût de la direction financière et de la DG.

⁹⁰ Ibid, p 254.

⁹¹ BOURDIEU P. *La misère du monde*. Paris : Seuil, 1993 1463 p.

⁹² DE GAULEJAC V. *Honte et pauvreté*, recherche effectuée pour la cnaf. Laboratoire de changement social, doc. Multigr. 1992. 214 p.

Les modes de régulation interne étaient embryonnaires. Il n'existait pas de procédures validées sur le plan départemental, ce qui entraînait entre services ou à l'intérieur d'un même service des pratiques hétérogènes. Sur le plan externe, diverses prestations financées ne faisaient pas l'objet d'un cahier des charges et, de ce fait, étaient difficilement évaluables. Enfin, le traitement de l'information (6 logiciels non congruents) était à repenser ainsi que le système de pilotage (notamment les tableaux de bord) et le système d'observation dont les données analysées n'étaient pas toujours fiabilisées.

Le travail de mon prédécesseur n'était pas pour autant vain. Des réponses en terme de protection des mineurs en danger s'étaient développées au fil des années de manière quantitative et de manière qualitative (elles représentaient un des plus forts taux d'équipement de la région et une diversité de modes de prise en charge reconnus pour leur qualité) notamment depuis l'adoption, par le seul Conseil Général, du schéma enfance datant de 1995. Le département avait, à cette époque, le plus fort taux de placement et de mesures judiciaires de la région Rhône-Alpes.

Le partenariat était à rebâtir. Les difficultés constatées étaient sans doute liées à des conflits d'intérêt non explicités, ainsi qu'à des pseudo concurrences et à des malentendus anciens. Une anecdote significative : seul l'un des directeurs d'établissements sociaux et médico-sociaux était présent au pot de départ de l'ancien directeur.

L'héritage était chargé en terme de difficulté. Les six premiers mois de ma prise de poste consistèrent donc, après un rapide état des lieux, à une remise à flot de la direction. Mon propos n'est pas ici de détailler la stratégie et les étapes qui furent nécessaires. Disons simplement qu'elles passèrent en priorité par une formalisation des procédures et des fiches de poste afin de sécuriser les pratiques professionnelles et clarifier le positionnement de chacun, mais aussi par une nouvelle organisation de la direction et, par ce biais, le repositionnement de certains cadres. Ces derniers devaient être re-motivés à titre personnel et mobilisés sur le plan collectif.

Un bon semestre fut donc nécessaire pour faire partager le diagnostic (à mes collaborateurs et à la DG) autant que pour mettre en ordre de marche un premier niveau d'organisation. L'absence d'affichage d'objectifs politiques et donc de projet permettait difficilement de fixer un cap. La suspicion de nos partenaires restait persistante et les cadres et professionnels précédemment disqualifiés doutaient de leur capacité à encaisser un nouveau choc mais aussi, sans doute, de la capacité de la nouvelle direction.

La direction enfance famille regroupait à l'époque les services relevant des missions de l'ASE et de la Protection Maternelle et Infantile. C'est-à-dire la prévention et la protection de l'enfance et de la santé publique, plus particulièrement des parents et des enfants de moins de 6 ans. C'est donc à partir de ce format qu'il fallait travailler afin d'ajuster ou de proposer de nouvelles réponses pour une partie importante de la population drômoise.

2.2.2 Un nouveau schéma : un outil de management ?

En terme de politique publique locale, le précédent Schéma enfance venait à expiration et je savais que nombreux étaient les professionnels qui avaient regretté qu'il s'attache essentiellement à la protection de l'enfance et ne soit pas l'occasion d'un large partenariat. L'évaluation et le renouvellement de ce schéma se sont alors progressivement imposés comme un outil potentiel de management et d'interpellation du sens des pratiques professionnelles. J'imaginai alors que le nouveau schéma allait résoudre bien des difficultés. Il me permettrait, à coup sûr, de suivre la direction fixée par notre assemblée. Il deviendrait un levier pour re-mobiliser les professionnels tant sur le plan interne qu'externe, et leur donnerait la possibilité d'adhérer à un projet collectif. Il serait enfin l'occasion de négocier une allocation de ressources supplémentaire. L'ensemble de ces facteurs permettrait à terme, la production de réponses plus appropriées, et la promotion d'une politique de prévention soucieuse des intérêts parfois contradictoires des enfants et de leurs familles. La loi du 02 janvier 2002, qui n'était pas encore promulguée, allait conforter l'obligation de formaliser des schémas départementaux⁹³.

Mes arguments ne devaient pas être à l'époque suffisamment pertinents et, arrivant depuis peu, une relation de confiance devait s'installer avec la DG. Le projet n'était pas alors jugé comme prioritaire. Il est vrai que nous étions encore dans une phase de réorganisation et que certains services posaient toujours de sérieux problèmes. Jusqu'au jour où un contrat moral a pu être passé avec un nouveau Directeur Général Adjoint.

2.2.3 Un cadrage institutionnel peu formalisé

Cette fois-ci, mes propositions furent entendues d'une autre manière et j'obtins assez vite un accord de principe. Il portait sur trois points, simples en apparence mais pouvant présenter un caractère paradoxal. Le nouveau schéma enfance et famille devrait permettre de faire plus et mieux, mais dans le cadre d'un budget maîtrisé et si possible constant. Par ailleurs, son élaboration et sa mise en œuvre feraient l'objet de réalisations concrètes dans le cadre d'un large partenariat, mais sans pour autant limiter notre « leader ship » attesté dans le cadre des lois de décentralisation. Enfin, le format serait élargi à la politique jeunesse car il était avéré que cette dernière, non formalisée en interne, était quasi « balkanisée » entre différents services. Le schéma devenait donc un moyen pour mettre en forme nos interventions et les optimiser en interne sur ce thème. J'avais un accord de principe, mais encore fallait-il que cette décision soit portée par la direction générale et sur le plan politique. Nous étions alors à 24 mois des prochaines

⁹³ L'article 2-2 de la loi n°75-535 du 30 juin 1975, dans sa rédaction complétée par les lois n°86-17 du 06 janvier 1986 et celle n°96-1076 du 11 décembre 1996 prévoyait déjà l'obligation d'élaborer un schéma.

échéances électorales et il y avait donc le temps nécessaire pour proposer un projet qui puisse être mis à l'actif d'une majorité.

L'idée fut sans doute entérinée par le Président et lors de l'assemblée plénière départementale du 23 avril 2001, j'ai eu la surprise d'entendre le vice-président annoncer de manière anodine qu'il avait décidé d'évaluer puis de renouveler le précédent schéma enfance. Cette annonce ne fut solennelle que pour moi et ne fit l'objet d'aucun commentaire, ni des élus de la majorité ni de l'opposition. Aucune échéance n'était annoncée, mais le coup d'envoi était donné.

La décision politique était donc prise, ce qui sous tendait au niveau de notre collectivité une obligation de résultat. Le « format » du prochain schéma était légèrement délimité. Je ne possédais aucune lettre de mission sur le sujet me fixant mon niveau de délégation, et la direction générale comme le Vice Président s'étaient en apparence peu impliqués sur le sujet. Nous verrons ultérieurement que ces points apparemment peu importants auront des conséquences. Je les négligeai à tort. Il y avait urgence à se mettre au travail, d'autant que ce type d'évaluation, de formalisation de projet et de mise en œuvre était un nouvel exercice professionnel. Les trois ressources nécessaires à la mise en œuvre d'un projet devaient être sollicitées : le temps, les ressources financières et les moyens humains.

2.3 Une structuration progressive

Nous étions en mai 2001 et déjà fortement sensibilisés sur la question de l'accès aux droits des familles. A cette époque, l'Inspection Générale des Affaires Sociales réalisait ses premières investigations concernant le fonctionnement de l'ASE dans six départements. L'association ATD quart monde avait alerté l'opinion et le gouvernement, car selon elle, le droit des familles était encore souvent bafoué et les conditions de pauvreté avaient un lien direct avec les placements d'enfants. Pierre Naves allait ultérieurement produire un rapport infirmant pour partie ces thèses. Au travers de ces discussions, et au vu des contours probables du schéma, une appellation allait émerger : le prochain schéma départemental s'intitulerait « Schéma Départemental Enfance et Famille » (SDEF). Cette dénomination ne fut jamais l'objet d'une négociation. Ce titre s'imposait.

Mais au-delà des mots, encore fallait-il, dans le cadre d'une démarche partenariale, rencontrer des promoteurs potentiels, et que ces derniers voient un intérêt particulier ou supérieur pour souhaiter co-piloter ce programme pluriannuel.

2.3.1 Une équipe projet à constituer

Mon attention se porta naturellement vers la Direction Départementale de la PJJ alors que la loi de 1986 concernant la programmation de l'action sociale et médico-sociale

faisait référence exclusivement au préfet. Ce rapprochement me semblait justifié à plusieurs titres. Tout d'abord, parce que les textes réglementaires concernant les habilitations et la tarification du secteur associatif organisent de fait une co-gestion du dispositif de protection de l'enfance. De plus, il n'est pas toujours facile de repérer les représentants du préfet, légitimés pour coordonner les différentes directions déconcentrées de l'État. Enfin, j'ai eu la chance de faire la connaissance à cette époque d'un nouveau directeur départemental de la PJJ, qui était soucieux de faire évoluer les réponses éducatives et de mieux faire connaître les objectifs de son administration ainsi que les compétences de ses collaborateurs. J'obtins sans difficulté une réponse de principe favorable de sa part. Il allait rencontrer le préfet dans le cadre de sa prise de poste et obtiendrait un blanc-seing sur ce sujet ; ce qui malheureusement ne se concrétisa pas, pour lui non plus, par une lettre de mission. A ce moment-là, je pensais que le chargé de mission du préfet (en fait le directeur de la PJJ) pourrait représenter ses collègues directeurs des services déconcentrés et qu'il serait à même de relayer le point de vue de l'inspecteur d'Académie ainsi que ceux des représentants de la juridiction (puisque la PJJ était directement rattachée au ministère de la Justice). Nous verrons par la suite que cette maladresse nous coûta cher, notamment lors de la phase finale, dite de négociation.

La dimension prévisible du schéma en terme de prévention et l'intérêt que je devais porter à la politique jeunesse, m'orientèrent de fait vers la Caisse d'Allocations Familiales (CAF). Nos relations avec cette institution avaient été par le passé crispées, du fait de la décentralisation et du dé-conventionnement concernant l'exercice de la polyvalence de secteur. Cette rupture contractuelle avait sans doute été mal préparée sur le plan psychologique et donc mal comprise. Dix ans plus tard, des cicatrices institutionnelles étaient toujours présentes.

Toutefois, la CAF venait de renouveler une partie importante de son équipe de direction (président, directeur, directeur adjoint chargé de l'action sociale). Ces nouveaux venus envisageaient apparemment sans trop de réticence un nouveau partenariat, d'autant que structurellement nos missions étaient intrinsèquement liées, notamment sur le champ de la petite enfance. Nous ne savions pas à l'époque que ce partenariat naissant favoriserait d'autres niveaux de collaboration, comme par exemple la décentralisation du Revenu Minimum d'Insertion. La CAF, par ailleurs, venait de formaliser son schéma directeur d'action sociale et elle voyait dans la mise en place du nouveau schéma enfance famille un moyen d'intégrer ses priorités dans une programmation plus large, et par là de valoriser son intervention sur le plan départemental. Elle était à l'époque la seule institution en capacité d'explicitier ses objectifs politiques. Il n'y eut donc aucun problème pour obtenir un accord de principe sur le plan technique, qui fut par la suite validé sur le plan politique par son Conseil d'Administration.

Je me retrouvais donc dans un contexte favorable. Le renouvellement des équipes dirigeantes allégeait le poids du passé et de plus, j'avais le plaisir de rencontrer des professionnels de la CAF et de la PJJ, se présentant comme des professionnels engagés et soucieux d'efficacité (valeurs que j'ai présentées lorsque j'ai fait référence à la « cité » civique et industrielle). Ils voyaient tous deux un intérêt à bâtir un nouveau schéma départemental. Mais encore était-il nécessaire de passer un contrat de bonne conduite pour éviter trop d'accrocs ou de tensions sur le plan professionnel.

2.3.2 Des règles communes à établir

Il est peu aisé de dire, a posteriori, si les termes de ce contrat furent dès le début discutés. J'ai tendance à penser qu'ils ont émergé progressivement dès les premiers mois de notre coopération, et au fur et à mesure que la confiance s'installait. Pour une meilleure compréhension, j'ai fait le choix de les présenter dans ce chapitre. Là encore, il n'y a pas eu de règles formalisées mais des principes d'action rapidement formulés portant sur nos conduites professionnelles respectives, sur le contenu et le processus prévisionnel du schéma et enfin sur des exigences éthiques.

Les acteurs étaient donc identifiés et je les savais motivés. Les règles du jeu allaient être posées et constituer le premier compromis de la partie. D'une certaine manière, ces règles devaient nous sécuriser et nous aider à dépasser une peur légitime. Peur de perdre du temps et de l'argent, peur de perdre en efficacité, en crédibilité et pour partie en identité institutionnelle. Tels pouvaient être les fantasmes, propices à l'inaction.

L'un des premiers principes communément acceptés fut le respect scrupuleux du positionnement des collègues et donc une non-ingérence dans leurs sphères de compétence. Mais dans le même temps, il convenait de rechercher une justification et un intérêt supérieur à nos intérêts particuliers. Il convenait de préciser que les pratiques manipulatrices visant à « instrumentaliser » l'autre seraient stigmatisées et devraient être limitées au maximum. Nous étions tous conscients que la frontière était fragile entre une action de valorisation institutionnelle et une tentative réelle ou imaginaire de prise de pouvoir..

Nous convenions également que ce projet nécessiterait un travail effectif pour chacun. Les bonnes idées ne seraient donc pas suffisantes, et dans cet esprit chacun s'engageait à débloquer des financements pour la mise en œuvre du projet. Par ailleurs, nous convenions de communiquer entre nous en temps réel afin de bénéficier si possible et en permanence du même niveau d'information.

Ces différents niveaux contractuels comportaient nécessairement des inconvénients. La composition restreinte de notre groupe de pilotage limiterait l'intervention de tiers. Notre système relativement léger ne fonctionnerait pleinement que si nous étions en capacité

les uns et les autres d'animer et de coordonner les directions non placées sous notre subordination mais inscrites dans notre univers de travail. Par ailleurs, notre volonté de partenariat et de transparence, condition nécessaire de la confiance, n'allait pas jusqu'à intégrer dans notre comité les représentants des usagers (mais lesquels ?) ni les représentants du secteur associatif. Mais ceux-ci seraient représentés dans le cadre du comité de pilotage.

Ces règles de fonctionnement ne suffisaient pas. Il était en outre nécessaire de fixer un cap prévisible au futur schéma départemental. Nous étions tous conscients que nous avions l'occasion de favoriser l'adaptation et le développement de nouvelles réponses pour une partie de la population, notamment celle la plus fragilisée. Parallèlement, nous devons veiller au travers de ce document à valoriser les prestations de qualité existantes et favoriser l'émergence de projets qui étaient sur le point d'aboutir. Nous pensions le schéma avec réalisme et pragmatisme, dès le départ, nous étions conscients des contraintes budgétaires des trois financeurs potentiels. Nous devons trouver un équilibre entre ces contraintes et le souci de la protection de l'enfance comme du service dû aux familles. Cette position pouvait être critiquable car on aurait pu nous reprocher de nous être auto-censurés, et par là même d'avoir limité de fait l'expression des besoins de la population.

Nous étions résolument optimistes et conscients de la responsabilité qu'il y avait à formaliser un projet pluriannuel plus performant que l'ancien, adaptable et ne freinant pas les initiatives⁹⁴ privées ou publiques. Nous étions également convaincus qu'il était dangereux de faire naître de « grandes » espérances qui, si elles n'étaient pas satisfaites, seraient propices au désenchantement, à la frustration et au bout du compte à la démotivation d'une partie des professionnels. La prudence était donc de mise.

Ce travail allait nous demander un temps et un investissement importants, deux denrées rares. Par ailleurs, nous devons nous donner des garanties communes, d'une part en terme d'objectivité et, d'autre part, sur le plan méthodologique. C'est pour ces deux raisons que nous avons suggéré à nos directions de faire appel à un expert. Ce dernier devrait nous aider à produire un diagnostic partagé et nous accompagner tout au long de notre démarche. Comme convenu précédemment, chaque partenaire devrait co-financer cette opération car la préfecture n'avait pas de moyens financiers affectés à ce type d'opération : à priori, c'est une des administrations déconcentrées qui finance ce type de dossier, ce qui ne facilite peut-être pas, ultérieurement, la coordination entre services de l'État.

⁹⁴ Nous n'avions pas connaissance en 2001 des textes préparatoires à la loi du 02.01.2002 qui ferait des schémas départementaux des documents opposables lors des demandes de création ou de transformation.

2.3.3 Une commande collective

Après avoir eu l'accord de nos directions respectives, notre travail a consisté à rassembler les modèles de cahiers des charges dont nous nous sommes inspirés. Il nous a semblé plus judicieux de comparer différents documents, puis d'en finaliser un qui deviendrait notre première écriture, le premier objet commun⁹⁵ fixant nos attentes ou, en d'autres termes, les étapes du processus et son mode de régulation. L'expérience a été concluante et nous avons trouvé un rapide consensus⁹⁶. Après une rapide validation institutionnelle, nous avons adressé notre cahier des charges à plusieurs spécialistes que nous avons sélectionnés collectivement. Nous avons par la suite retenu trois candidats qui présentèrent leur dossier devant un jury ouvert pour l'occasion aux DG et où était présent le vice président du Conseil Général. Nous avons déterminé des critères de sélection qui avaient été agréés. Quels étaient-ils ?

Nous souhaitions vérifier si le cabinet sélectionné avait été en mesure de comprendre et de respecter notre commande, mais aussi de la critiquer et de l'enrichir. Nous devions vérifier la capacité opérationnelle du prestataire et sa loyauté potentielle envers les trois commanditaires. Nous devions éviter par ailleurs que le prestataire sélectionné ait une proximité trop affirmée (idéologique, institutionnelle ou fonctionnelle) soit avec un commanditaire comme avec le secteur associatif, afin de garantir son objectivité. Nous avons enfin une lecture économique du projet afin de négocier le meilleur rapport qualité-prix. C'est le comité technique qui proposa le consultant qui lui semblait répondre le mieux aux critères de sélection. Une convention fut signée et nous devions démarrer dès septembre les processus d'évaluation et de formalisation.

Ces démarches illustrent également un principe d'action partagée qui n'était pas explicité. J'entends par-là l'intérêt de formaliser ces demandes dans le cadre d'un cahier des charges et le principe d'un appel à projet. Ce modèle qui fait référence au secteur marchand ne pose généralement pas de problème au directeur lorsqu'il négocie avec des fournisseurs, mais il est souvent discuté, et parfois à juste titre, lorsque des prestations d'action sociale et médico-sociale font l'objet d'un appel à projet de la part des pouvoirs publics. Mais ceci est un autre débat.

En juillet 2001, le choix d'un expert est effectué et nous pouvons commencer à communiquer sur le projet. Nous décidons de rédiger régulièrement une lettre

⁹⁵ « L'engagement des objets oblige les êtres humains à être à la hauteur, à s'objectiver eux-même en actionnant les objets, en les mettant en valeur ». in, *De la justification*, op. cité p 166.

⁹⁶ « Ou en d'autres mots, pour que deux organisations puissent échanger, chacune d'entre elles doit reconnaître l'importance de la fonction jouée par l'autre. A cela s'ajoute le fait qu'elles doivent avoir des intérêts mutuels, c'est à dire des buts semblables, des tâches qui se chevauchent ou encore la possibilité de s'échanger ou de partager des ressources, processus particulièrement utile en période de rareté ». in, *la planification de la santé* p 376.

d'information conjointe⁹⁷ à destination de l'ensemble des intervenants sociaux et médico-sociaux (élus, professionnels et bénévoles du ce secteur). Ce choix n'est pas neutre car il consiste à se fixer une cible, notre futur réseau (nos interlocuteurs privilégiés) qui sera notre référence, dans les prochaines étapes. Nous avons décidé de diffuser largement ce bulletin.

Deux difficultés ne tardèrent pas alors à surgir. Certains directeurs du secteur associatif relevant de la protection de l'enfance nous firent savoir qu'ils avaient des appréhensions sur la neutralité du consultant. Ce dernier était intervenu plusieurs années auparavant dans le cadre d'une mission d'audit. Ces directeurs nous faisaient savoir qu'ils regrettaient que le CREA ne soit pas sélectionné. L'expert devenait un enjeu, et pour qui ?

Malgré nos efforts récurrents nous n'obtenions ni du préfet ni du Président un positionnement clair sur les objectifs affichés concernant notre secteur d'intervention. Nous démarrions la phase d'évaluation et de diagnostic avec des convictions techniques, mais sans ligne politique (à l'exception de la CAF) et avec la certitude que, début 2002, nous devrions proposer des thèmes de groupes de travail qui préfigureraient les orientations du schéma.

Enfin, 12 mois plus tard, un responsable associatif me fit prendre conscience que nous avions oublié d'impliquer les professionnels intervenant dans le secteur de l'enfance handicapée ; du coup nous aurions ultérieurement des difficultés pour assurer une connexion avec le schéma enfance handicapée qui devait être formalisé en 2004.

2.4 Une épreuve partagée ?

Début septembre, j'ai donc retrouvé mes collègues de la CAF et de la PJJ afin que nous reparlions de la phase diagnostic et de nos attentes respectives. Le cahier des charges pour l'expert que nous avons précédemment validé nous a aidé dans cette démarche. Nous avons précisé tout d'abord, qu'il convenait d'évaluer le précédent schéma, d'une part pour souligner ses avancées, mais d'autre part, pour pointer ses limites. La légitimation du projet passerait en partie par une critique de l'ancien programme⁹⁸ qui correspondait à un ordre donné. Cette contrainte était peu aisée car elle revenait à mettre en cause une partie du travail engagée par le Conseil Général (par conséquent certains membres de la direction), qui avait été le seul signataire du précédent schéma.

⁹⁷ Annexe n° 4 : La lettre d'information.

⁹⁸ « L'élaboration d'un principe supérieur commun à partir d'une nouvelle forme de lien social va toujours de partir avec la critique de liens construits conformément à d'autres principes. » in, *De la Justification*, p 65.

2.4.1 Objectifs et méthode

Ce diagnostic devrait nous permettre d'élargir notre base de connaissances et nous sommes convenus de transmettre à l'expert l'ensemble de nos bases de données formalisées (tableaux de bord, statistiques, rapports). Cette première démarche illustre de fait la dispersion des informations concernant nos secteurs d'intervention et l'absence d'informations partagées entre nos institutions.

Nous avons demandé par la suite qu'une série d'acteurs puisse être contactée afin qu'ils transmettent les informations en leur possession et qu'ils puissent rencontrer le consultant pour lui faire part de leur constat et des axes de travail qui leur semblaient prioritaires. La définition de ces acteurs n'était pas anodine puisqu'elle conditionnait les informations qui seraient retenues dans la phase diagnostic. Nous avons proposé à l'expert qu'il rencontre des groupes constitués qui avaient a priori des intérêts ou des identités semblables. C'est ainsi que les gestionnaires d'établissements habilités, les magistrats, des représentants du secteur associatif non gestionnaires, des représentants de l'État, du Conseil Général et de la CAF ont été auditionnés. Parallèlement nous avons demandé au consultant de préparer, puis de réaliser une enquête de satisfaction auprès des familles ayant eu des enfants pris en charge par le passé par l'ASE ou les services judiciaires au titre de l'assistance éducative. Enfin, nous avons souhaité qu'une enquête territoriale soit réalisée afin de vérifier les niveaux de communication et de coopération entre les acteurs sociaux d'un territoire à un niveau infra-départemental.

Le rapport du consultant devait nous donner les points de vue des différents acteurs sur les attentes des familles et de leurs enfants, sur les attentes des professionnels, des représentants de la société civile et des décideurs des trois organismes commanditaires. *« En d'autres mots, il s'agit d'identifier les résultats escomptés, la population cible, les ressources humaines et matérielles ainsi que les individus ou groupes susceptibles de favoriser, de freiner ou encore de contrôler de façon formelle ou informelle le fonctionnement du programme.. Une fois les acteurs identifiés, il faut d'abord comprendre les buts qu'ils poursuivent et leurs intérêts pour le programme ou pour la planification. Il faut pouvoir déceler ce qu'ils attendent en échange de leur support au groupe de planification, ce qu'ils ont à perdre et à gagner dans ce projet »*⁹⁹. Le diagnostic devait selon nous fonctionner comme le révélateur de l'épreuve. Il permettrait de repérer les zones de convergences et de divergences et fixerait un point de vue commun¹⁰⁰ pour les maîtres d'ouvrage mais aussi pour les principaux acteurs sociaux et médico-sociaux. Ces

⁹⁹ In, *La planification de la santé*, p 378 et 379.

¹⁰⁰ « puisque le plaisir et l'intérêt de chaque personne particulière sont différents, il est impossible que les hommes puissent jamais s'accorder dans leurs sentiments et leurs jugements, sauf s'ils choisissent un point de vu commun, d'où ils puissent examiner leur objet et qui permette à celui-ci d'apparaître le même à tous les hommes » HUME D. *Traité de la nature humaine*, Paris : Aubier, 1983. p 197.

derniers devaient être nécessairement associés à cette phase, et donc reconnus sur le plan identitaire (cela était justice). Par ailleurs, la qualité de leurs informations et leur adhésion seraient déterminantes pour la réussite du projet. Nous devions avoir une attention particulière pour les professionnels travaillant dans chacune de nos organisations. En effet, nos équipes (nos subordonnés et nos supérieurs) devaient être systématiquement informées et sensibilisées sur le processus engagé. Les mobiliser sur ce projet, c'était nécessairement apporter un cadre sécurisant (que se passe-t-il ? Et où va-t-on ?), être à une distance suffisante pour être repéré et communiquer avec nos collaborateurs.

Le travail s'est réalisé sous trois mois et a été globalement satisfaisant, même si nous n'avons pu obtenir du consultant tous les éléments d'information stratégique cités ci-dessus. Le rapport présenté en comité de pilotage composé d'élus et de représentants de la société civile a été validé sans difficulté, d'autant que ce diagnostic mettait en forme et objectivait des informations connues, y compris de manière intuitive, par une majorité des participants. Dans ce paysage consensuel une seule « ombre » : l'enquête de satisfaction auprès des familles. Cette dernière mettait pour partie en cause le fonctionnement de l'administration, des associations et de la justice sur la question de l'accès aux droits. Par ailleurs, certaines pratiques professionnelles étaient critiquées, étaient jugées trop « psychologisantes » et pas assez en lien avec les difficultés quotidiennes des familles.

2.4.2 Difficultés inattendues

Ce rapport a été validé en décembre 2001. A la même époque, le Conseil Général produisait un document relatif à ses orientations politiques¹⁰¹ et les diffusait à l'ensemble des Drômois. J'étais alors dépositaire d'un bon de commande technique et politique et nous avions à disposition un premier document de référence qu'il convenait de communiquer de manière synthétique à l'ensemble des acteurs sociaux et médico-sociaux que nous avions repérés à partir de nos partenaires respectifs. Ce qui aura malheureusement pour conséquence d'oublier certains partenaires que nous devons solliciter ultérieurement.

Au cours de cette période, deux difficultés surgirent. La première avec le consultant qui de notre point de vue, n'apportait pas une valeur ajoutée suffisante aux informations en sa possession. Etant co-financeurs du projet, nous étions tous les trois interlocuteurs directs de l'expert. Je fais l'hypothèse à posteriori, qu'au-delà de sa charge de travail, et de son

¹⁰¹ Le document affirmait la volonté du Conseil Général de promouvoir l'autonomie des personnes, le développement des actions de prévention et sa volonté de diminuer le nombre de placements de mineurs sur le plan départemental. A cette époque, nous avions encore le taux de placements le plus élevé de la région Rhône-Alpes.

style, ce dernier devait avoir des pressions divergentes liées à nos préoccupations et intérêts institutionnels, et que nous lui avons donné implicitement un rôle de médiateur.

La deuxième difficulté était liée à la gestion du service de l'ASE. Paradoxalement, alors que la formalisation du schéma départemental était engagée, je notais une augmentation importante et peu compréhensible des mesures de protection de l'enfance, notamment pour des adolescents ; ce qui avait pour conséquence directe une hausse notable du budget. Cette dépense nouvelle me mettait en difficulté, et pouvait remettre en cause le contrat de confiance passé avec ma DG. Je devais avoir des explications à ces demandes de protection inflationnistes qui, de l'avis de l'un des responsables, étaient non justifiées sur le plan technique.

Ces deux difficultés prises en compte (elles ont été résolues au bout de six mois d'efforts)¹⁰², nous avons dû alors proposer des axes de réflexion et une démarche participative pour poursuivre notre démarche de formalisation du schéma.

2.5 « le Chaudron » ou associer les groupes à la décision

Le diagnostic posé nous semblait constituer un compromis acceptable pour l'ensemble des parties. Le précédent schéma avait été critiqué avec justesse et les principaux enseignements de ce bilan confortaient les différents points de vue. Chacun convenait, de concert avec la loi du 02 janvier, que nous devions être plus vigilants sur l'accès aux droits pour les familles et les enfants. Il était avéré que le dispositif de protection au titre de l'assistance éducative était surdimensionné et parfois inadapté pour certaines prises en charge éducatives ou au titre de la protection pénale. Le secteur de la prévention était reconnu comme peu lisible, peu ordonné, et à développer. Par ailleurs, il était attesté que les politiques jeunesse n'étaient pas suffisamment coordonnées. Enfin, le mode de coopération au niveau local était jugé insatisfaisant : des mondes se côtoyaient sans réelle connaissance mutuelle, ce qui entraînait de fait des incompréhensions et un manque d'efficacité.

2.5.1 Des axes pour une mobilisation

A partir de ce diagnostic présenté lors d'un comité de suivi, pris en compte par le Vice Président et évoqué lors de l'exécutif du Conseil Général, nous devions formaliser les axes qui préfigureraient les lignes directrices du programme et proposer des thèmes en

¹⁰² Nous avons repris avec les cadres concernés, et en lien avec les magistrats, les indicateurs faisant référence à la notion de danger. Ceci nous a aidé à réfléchir d'une part sur le contenu des signalements et d'autre part sur les arguments développés lors des comptes rendus adressés aux magistrats suite à un placement. Par ailleurs, j'ai institué à cette époque un groupe d'étude de situation, lors des demandes de placement d'adolescents. Ce temps de réflexion a permis de pointer les alternatives possibles à un placement traditionnel et d'ouvrir d'une certaine manière la réflexion.

liens avec les problématiques repérées et les commandes politiques connues de nos institutions respectives. Nous avons alors retenu quatre thématiques : celle de la prévention précoce, celle des adolescents dits « difficiles », celle de la politique jeunesse et celle du partenariat local. L'une de nos premières tâches fut de diffuser largement une synthèse du diagnostic aux cinq cent intervenants sociaux et médico-sociaux que nous avions précédemment repérés ainsi que les thématiques retenues qui avaient été, en interne, validées par nos exécutifs respectifs. Ce travail de communication était un investissement de forme important visant à réduire l'apparente complexité et la rendre de fait plus compréhensible aux acteurs.

2.5.2 Un choix méthodologique

Dans le cadre de cette démarche d'information, nous avons fait appel à candidature pour sélectionner les intervenants¹⁰³ qui participeraient aux groupes projets chargés de faire des propositions concrètes concernant le nouveau schéma. D'une certaine manière, nous avons constitué alors le format du réseau qui travaillerait à la formalisation puis, plus tard, à la mise en œuvre du schéma. Le choix des professionnels et des bénévoles était effectué par le comité technique en veillant à diversifier les métiers, les niveaux hiérarchiques, les origines territoriales et les institutions d'origine. Il convenait par ailleurs de réguler l'accès et la parole des représentants « inspirés » qui auraient pu monopoliser les débats et canaliser les représentants du monde marchand qui pouvaient ne voir dans le processus engagé qu'une opportunité commerciale.

Nous étions convenus avec le consultant, de structurer quatre groupes de travail qui se réuniraient à trois reprises. Nous avons dû poser la base d'une organisation qui facilite la structuration de cette phase essentielle d'élaboration. Nous sommes partis dès lors à la recherche de huit animateurs, sollicités dans nos organisations respectives. Ce choix n'était pas simple car nous savions que ces animateurs pouvaient devenir potentiellement les représentants légitimes des entités du réseau. Il était important qu'il soient acquis au projet et qu'ils soient des agents de changement orientés vers l'action. Par ailleurs, ces professionnels devaient être compétents pour animer et synthétiser, y compris à l'écrit, les termes du débat

Il nous restait à trouver des lieux de rencontre significatifs¹⁰⁴, et à faire formaliser par le consultant une note de problématique pour chaque animateur. Lors de la première réunion en février 2002, nous énoncions, de manière conjointe, les règles de

¹⁰³ L'implication des professionnels du Conseil Général était à cette époque une priorité. Quinze professionnels ont été retenus, des cadres de l'action sociale, de la direction de l'éducation et des transports scolaires mais aussi des professionnels de « terrain » (assistantes sociales, éducateurs, sage-femme, médecins, etc.).

¹⁰⁴ Le premier lieu fut une propriété du Conseil Général, le deuxième fut un centre social géré par la CAF situé en secteur dit sensible et le dernier fut l'école d'application de l'Education Nationale.

fonctionnement de cette phase du projet (participation obligatoire durant les 3 réunions, discussions sur les propositions et non sur le diagnostic, recherches de propositions évitant un effet « mille-feuille », obligation de comptes-rendus et transparence de l'information, etc.).

2.5.3 Les aléas de la mise en oeuvre

Un certain nombre de participants ne figuraient pas, ou figuraient de manière non significative dans nos travaux ; des secteurs avaient été oubliés. J'ai fait référence par exemple aux professionnels relevant de l'enfance inadaptée. Des secteurs se révélaient peu impliqués, soit qu'ils étaient absents malgré nos sollicitations, soit qu'ils se contentaient de se faire représenter par des intervenants non représentatifs de leur institution. D'autres organismes auraient pu être présents si nous avions été plus persévérants, (je pense par exemple à la police nationale). Nous aurons par la suite à nous ajuster vis à vis de ces partenaires qui n'auront pas été à part entière du voyage.

Les trois réunions ont pu être tenues entre février et mai 2002. Une centaine de personnes était présente à chaque rencontre. Ces réunions (qui correspondaient à un deuxième réseau) se sont caractérisées par une forte mobilisation des acteurs produisant de fait un socle de savoirs partagés sur lequel reposeront les échanges ultérieurs. Cette mise en synergie va de pair avec une forte attente que nous aurons à gérer ultérieurement.

Les différents comptes-rendus de chaque groupe ont fait l'objet d'une synthèse dont la qualité était inégale. Les participants avaient pu faire part de leurs demandes, qui étaient parfois marquées d'opportunisme¹⁰⁵. Ils avaient été dans la difficulté ou l'impossibilité de proposer la transformation ou la suppression des prestations existantes. Chaque membre des groupes comprenait l'intérêt de ne pas empiler des mesures nouvelles, mais laissait les soins aux organismes financeurs et/ou de tutelle de se confronter à ce travail aride.

Début juin, nous avons dû rédiger, avec l'aide du consultant, une première version du schéma¹⁰⁶. A tour de rôle nous interpellions l'expert sans pour autant que, les uns ou les autres, nous soyons pleinement satisfaits. Nous avions alors le sentiment que le document ne serait exhaustif que lorsque nous l'aurions rédigé collectivement, alors que cette responsabilité revenait selon nous à l'expert. Bon gré mal gré, une première épreuve a été produite et proposée lors d'une rencontre « au sommet » réunissant, entre autres, le directeur général des services du Conseil Général et le secrétaire général de la préfecture.

¹⁰⁵ Un certain nombre d'organismes gestionnaires utilisaient les groupes de réflexion afin de promouvoir leur projet associatif. Le processus engagé pouvait être alors utilisé comme une aubaine potentielle pour les porteurs de projets, ce qui peut être logique mais ce dont nous devons avoir conscience.

¹⁰⁶ La onzième fut la bonne...

Cette réunion qui s'est déroulée mi-juin, a été en ce qui nous concerne, vécue comme une « douche froide » et à posteriori, comme une bonne leçon. Le document était alors considéré comme beaucoup trop précis et peut-être trop ambitieux. Le secrétaire général, après s'être heurté avec le consultant, faisait part de son souhait de reprendre le contenu d'un document remanié, en septembre, avec les directeurs des services déconcentrés. Il estimait qu'ils n'avaient pas été suffisamment associés ni engagés dans la démarche. Le DG du Conseil Général pensait quant à lui que ce programme pouvait générer des réunions inutiles, notamment sur le plan local, et qu'il convenait donc d'alléger le propos et de ne pas prendre des décisions impossibles à suivre sur le plan budgétaire ou en ressources humaines. En d'autres termes, nous étions renvoyés à nos chères études. Nous devons réécrire une nouvelle proposition, sans pour autant trop nous éloigner des préconisations des différents groupes de travail. Car *« pour que l'autorité du collectif se fasse sentir et que la ré-intériorisation s'accomplisse, il faut que la distance ne soit pas trop importante entre l'instance collective et les personnes individuelles »*.¹⁰⁷ Nous avons alors dû faire un travail de médiation auprès de chacune de nos institutions afin que des négociations soient engagées sérieusement et qu'une décision soit prise.

2.6 Vers un compromis d'État (une « cité » civique-industrielle)

Si le projet formalisé n'avait pas été adopté, c'est sans doute parce que nous n'avions pas su à un moment donné associer suffisamment la sphère du politique et ses représentants directs ainsi que les directeurs des administrations d'État. Nous n'avions pas eu la faculté de présenter les conséquences positives et prévisibles du schéma, et par là même le bien commun recherché¹⁰⁸ (par exemple : l'affichage de priorités politiques consensuelles et acceptées par la population, la pertinence des projets et leur étalement dans le temps, la rationalisation de l'intervention publique, etc.). Par ailleurs, notre proposition de mise en cohérence et donc de nouvel ordonnancement pouvait, être légitimement vécue comme une ingérence dans les politiques sectorielles anciennes, planifiées le plus souvent sur un mode vertical. Nous avons des exemples dans chacune de nos organisations. Nous devons donc améliorer nos modes de communication et traduire d'une autre manière nos justifications. Passer par ce détour obligatoire, c'était rechercher les voies de la négociation¹⁰⁹.

¹⁰⁷ in, *De la justification*, p 353.

¹⁰⁸ « Les services publics offrent un autre exemple de compromis entre le monde civique et le monde industriel lorsque des mesures destinées à accroître l'efficacité du travail sont justifiées, notamment auprès du personnel, par le souci du bien commun des usagers », *ibid*, p 403.

¹⁰⁹ "La négociation réfère au processus permettant d'en arriver à un accord sur l'échange de biens ou de services. La négociation vise à ce que les coûts et les bénéfices soient équilibrés entre les acteurs ; elle implique que chaque partie fasse des compromis. C'est la stratégie du donnant, donnant". *ibid*, p 379.

2.6.1 Rechercher un agencement composite

Il convenait, dans chacune de nos organisations respectives, de s'assurer que l'ensemble des professionnels était suffisamment informé de notre démarche et pouvait y trouver un intérêt et le faire savoir à leur hiérarchie. En effet « *la résistance au nouveau programme ou à la nouvelle intervention est moins grande lorsque le besoin de changement est reconnu de façon unanime, c'est-à-dire lorsque la pression ou l'incitation à agir vient autant de l'intérieur que de l'extérieur de l'organisation* ». ¹¹⁰. Nous étions convaincus que les principaux responsables devaient être davantage associés à la démarche, y compris à posteriori (certains devaient nécessairement recoller au peloton) afin que nous puissions, sinon les convaincre, du moins limiter leur capacité à bloquer le processus engagé depuis plus de 12 mois. Nous devions donc, dans chacune de nos institutions, repérer avec plus d'acuité les demandes posées vis à vis de nos partenaires, les principes ou les axes non négociables, les gains prévisibles pour chacune des parties et enfin les points susceptibles de négociations.

Nous devions expliciter cette cartographie mentale, élaborée souvent de manière intuitive, car elle nous était indispensable pour comprendre les raisons des points de blocage et formaliser un nouveau projet plus acceptable. C'est ainsi que nous avons pu expliciter le souhait de la juridiction de faire évoluer l'organisation du Conseil Général alors que cette donnée était non négociable. Nous avons pu repérer les sujets que le représentant de l'Éducation Nationale ne voulait pas voir aborder, ou les propositions de mise en œuvre qui pouvaient être considérées comme désorganisatrices par la DDASS, etc. Ce travail de va-et-vient interne, nous a permis aussi d'explicitier un peu plus le projet et donc de limiter les peurs qu'il occasionnait. A notre demande, le consultant procédait à un exercice similaire afin d'écouter les points de vue des représentants des exécutifs et recueillir si possible des engagements. Suite à ce type de rencontre, il a été décidé le financement de 6 postes supplémentaires affectés au renforcement du suivi éducatif, dans le cadre de la politique de prévention du Conseil Général. Ces moyens complémentaires (230 000 € par an), décidés par l'assemblée départementale dès l'automne et avant la signature du schéma, étaient un des signes précurseurs de l'engagement de la collectivité.

La négociation a pu dès lors être préparée. Nous avons dû extraire du document les points de blocage les plus sérieux et qui, finalement, étaient très peu nombreux. Les principales réticences liées au manque de moyens ou à la peur de ne pouvoir les trouver ont été levées en proposant des études de faisabilité au lieu d'un engagement formel de réalisation (création du placement familial thérapeutique, création d'un lieu neutre, création d'une classe relais, etc.). Dans le même esprit, nous avons repoussé des projets

¹¹⁰ in, *La planification de la santé*. p 122.

dans le temps qui étaient a priori pertinents, mais qui faisaient l'objet d'un refus catégorique d'un directeur (appelé ultérieurement à d'autres fonctions). Nous étions par ailleurs convenus, que nous ne rédigerions pas une annexe au schéma, fixant les modifications des capacités des établissements sociaux et médico-sociaux. Nous repoussions cet exercice difficile dans le cadre du renouvellement de l'habilitation justice qui devait intervenir parallèlement. Nous convenions enfin que les projets en cours de réalisation seraient repris dans leur forme précédente et que la mise en œuvre du schéma n'entraverait pas les actions menées antérieurement. L'ensemble de ces principes permirent au mois de septembre 2002 de trouver au plus haut niveau un terrain d'entente. Dans ce compromis, *« les participants renoncent à clarifier le principe de leur accord, en s'attachant seulement à maintenir une disposition intentionnelle orientée vers le bien commun. Cet objectif est réalisé en recherchant l'intérêt général, c'est-à-dire non seulement les intérêts des parties prenantes mais aussi l'intérêt de ceux qui ne sont pas touchés par l'accord »*¹¹¹.

Quatre objectifs stratégiques sont alors validés. Nous rechercherons durant la durée du SOSMS à développer la prévention sous toutes ses formes, à adapter le dispositif de protection, à développer une politique jeunesse et à optimiser la coordination des acteurs. Ces orientations suspendent alors les différends et elles représentent l'intérêt général recherché. Les mots sont polysémiques¹¹² car la *« mise en forme des compromis est rendue plus facile lorsque l'on peut faire entrer dans leur composition des êtres ou des qualités équivoques au sens où ils peuvent relever, selon des acceptions différentes, de plusieurs mondes »*¹¹³. La prudence nous conseillait de ne pas clarifier les termes de ce compromis car, à défaut de connaître une « cité » de rang supérieur, *« chercher à définir de quoi pourrait bien être fait le bien commun censé soutenir le compromis risquait en effet de le casser et de le faire basculer dans la discorde »*¹¹⁴.

Les orientations stratégiques étaient validées et permettaient de poser et de stabiliser le compromis. Nous conservions une quarantaine d'objectifs opérationnels qui deviendraient le terreau sur lequel devrait s'enraciner la mise en œuvre. Enfin, le système de pilotage, d'évaluation et de communication était préservé. L'accord qui venait d'être passé entre le monde civique et industriel permettrait peut-être de rendre compatible la promotion de réponses sociales plus adaptées et un accroissement de la productivité. Nous pouvions passer à la phase de décision formelle.

¹¹¹ In, *De la justification*, p 338.

¹¹² L'identité d'usager et à ce titre exemplaire. Elle répond à un compromis entre le registre marchand (le client) et le registre civique (le citoyen).

¹¹³ *ibid*, p 340.

¹¹⁴ *Ibid*, p 409.

2.6.2 Décision et communication

Les mois de novembre et décembre 2002 ont été consacrés à la formalisation d'une dizaine de projets de rédaction successifs, tout d'abord avec l'aide du consultant mais sans résultats probants¹¹⁵. En l'absence de délégations claires de la part de nos DG, nous devions systématiquement transmettre pour avis et validation les projets de schéma. Chacun d'entre eux était alors amendé par des tiers (responsables de la communication et du cabinet) qui pouvaient à cette occasion mieux intégrer, sur le plan psychologique, les dispositions du schéma mais aussi y apposer leur propre signature, en demandant des modifications plus ou moins substantielles. Cette phase était indispensable mais épuisante. Finalement, en janvier 2003, nous avons pu stabiliser la mouture finale.

Parallèlement, nous avons dû rédiger deux outils de communication visant à promouvoir le schéma. Le premier a été un diaporama visant à présenter la démarche ainsi que la cohérence des actions proposées. Nous avons pu bénéficier du travail d'une étudiante qui avait rédigé un mémoire sur l'histoire de l'ASE dans le secteur public. Les résultats de ses recherches ont permis de situer le schéma départemental dans un contexte historique et donc d'apporter un élément de compréhension supplémentaire. Les axes de progrès et les objectifs opérationnels constituaient des éléments coordonnés de signification, et la présentation historique donnait le sens de l'action. Le schéma départemental enfance et famille a ainsi été présenté par le Vice Président et validé par l'assemblée départementale, le 25 février 03, en présence de M. le Préfet et de M. le Président de la CAF¹¹⁶. 19 élus de la majorité votèrent pour et 17 élus de l'opposition s'abstinrent. Selon eux, leur abstention était due au fait que les engagements financiers et humains n'étaient pas suffisamment explicités. La reconnaissance officielle des différents objectifs nous mettait momentanément à l'abri des conflits de pouvoirs et des conditions socio-économiques changeantes.

Le schéma a été par la suite présenté au Conseil d'administration de la CAF, aux différentes équipes de direction, puis progressivement aux différents intervenants sociaux et médico-sociaux, sur le plan départemental ainsi que sur le plan régional¹¹⁷. Nous avons eu également l'occasion d'organiser une signature officielle du schéma le 25 avril 2003. Était présent, en qualité de parrain d'un jour, le ministre de la justice et garde des

¹¹⁵ L'écriture finale supposait des négociations en permanence et la présence de l'expert, donc d'un tiers, ralentissait les prises de décision. Par ailleurs, les tensions relationnelles pré-existantes s'étaient amplifiées avec le consultant, ce qui entraînait de fait des difficultés supplémentaires.

¹¹⁶ Préalablement, le schéma avait été adressé à la DRASS (CROSMS et SROS).

¹¹⁷ Colloque en 2003 organisé par l'Observatoire Décentralisé de l'Action Sociale. Mais aussi à la même période, rencontre régionale des différents présidents et directeurs des CAF.

sceaux, ce qui conférait dans notre esprit une dimension de légitimité supplémentaire au projet et un accommodement avec le monde de l'opinion.¹¹⁸

Nous avons dû également rédiger une brochure synthétique présentant le schéma départemental¹¹⁹ afin d'expliciter les différentes orientations et objectifs. Une large diffusion de ce document (sous forme papier et télématique) a alors permis d'informer un large public et ainsi de préparer la dernière phase de notre travail, c'est à dire la mise en œuvre du programme et son évaluation.

Être en position de direction et de chef de projet, c'est souvent savoir faire face à la diversité des points de vue, qui peuvent apparaître contradictoires. Et la somme des intérêts particuliers, que l'on soit ou non dans le secteur social ou médico-social, recouvre rarement l'intérêt général... Dans ce contexte, nous apprécions d'avoir dans notre poche une boussole nous permettant régulièrement de reprendre le cap. Le cadre théorique, tel que je l'ai présenté et appliqué à ma démarche, est l'un de ces outils à notre disposition, qui permet comme nous l'avons vu de repérer les différents registres à l'œuvre. Loin d'assigner une place fixe à un usager, à des partenaires ou à un directeur il m'a permis une distanciation et une réflexion propice à la lucidité et à l'action.

La présentation des premières étapes du projet, qui vont de la phase de décision d'évaluation jusqu'à la phase de validation du schéma, a été réalisée de manière narrative et chronologique pour une facilité de lecture mais également pour repérer des situations, les épreuves rencontrées, les échecs comme les réussites, qui s'ancrent sur des faits. Cette démarche complexe permet de mettre en exergue les exigences méthodologiques que nous devons appliquer pour conduire un projet et les compétences qui y sont associées. Dans le cas présent, il a permis de fonder, dans le cadre d'un processus participatif, un compromis validé sur le plan politique et centré sur l'intérêt général (la « cité » civique) et sur l'efficacité (la « cité » industrielle).

Mais encore fallait-il mettre en œuvre ce projet : c'est ce que je me propose de présenter dans la partie qui suit.

¹¹⁸ « Lorsqu'un ministre, représentant du monde civique, est présent lors de l'inauguration d'une nouvelle usine ou lors du lancement d'un nouveau produit, ses commentaires sont autant d'éléments qui sont traduits par l'opinion publique comme une caution officielle ». in, *De la justification* p 390.

¹¹⁹ Annexe n° 5 : première page de la brochure.

3 ADAPTER DES RÉPONSES ET AJUSTER LE MANAGEMENT

Cette troisième partie permettra de présenter, d'une part, les axes et les conditions de mise en œuvre du projet et d'autre part, d'un point de vue plus général, les enseignements que je tire de cette démarche qui se poursuit encore aujourd'hui.

3.1 Élargir la mise en œuvre

Nous avons vu précédemment que, par le passé, les schémas avaient été jugés sévèrement en raison d'un faible niveau de mise en œuvre. J'étais conscient de ce risque et du chemin qu'il restait à accomplir. Cette phase était délicate, car elle reposait alors, en grande partie, sur les trois directions concernées par ce projet. Nous devions re-mobiliser les intervenants sociaux et médico-sociaux (en interne et en externe à mon organisation) qui n'avaient pas été sollicités directement depuis 12 mois afin que, durant les cinq années à venir, ils restent impliqués et participent à la production puis à la mise en œuvre des réponses produites.

La première démarche a été de réunir, à nouveau, les participants à la phase d'élaboration afin de leur rendre compte du contenu du schéma et d'expliquer les écarts entre leurs propositions et le contenu validé. Nous avons alors souligné tout l'intérêt qu'il y avait à utiliser les dispositifs de droit commun pour promouvoir les orientations définies et poursuivre les 40 objectifs opérationnels qui avaient été validés. Nous avons alors procédé à un nouvel appel à candidature afin de constituer de nouveaux groupes-projet chargés d'une mise en œuvre concrète.

Nous passions de 4 groupes chargés du projet d'élaboration à 40 groupes qui devaient pour la plupart fonctionner dès l'automne 2003... Nous devons trouver au minimum 40 animateurs et organiser la coordination de ces différents acteurs ! Cette ouverture vers de nouveaux intervenants sociaux devait également être « *la production d'une inter-connaissance, d'un plus de proximité pour des acteurs qui, souvent, cohabitent sur un territoire donné sans pour autant s'y rencontrer. Cette inter-connaissance est la condition de base pour travailler en réseau, où le carnet d'adresse reste un outil privilégié* ». ¹²⁰ Cet élargissement du projet à d'autres partenaires était un investissement nécessaire pour développer des réponses adaptées.

3.1.1 Proposer de « nouvelles » prestations pour les usagers

Les groupes projets produiraient à terme de nouvelles réponses pour les usagers mais dans un délai difficile à identifier car dépendant des capacités contributives des différents

¹²⁰ BARREYRE JY, MARTY JP. *L'observation dans le secteur médico-social enjeux et méthodes*. Rennes : ENSP, 1999. p 110.

financeurs. Pour cette raison, le schéma risquait de devenir un objet virtuel et incantatoire pendant plusieurs mois et par là-même de perdre une partie de sa crédibilité et de son efficacité en direction des bénéficiaires potentiels de l'ASE. Pour limiter cet effet négatif, j'ai proposé à l'assemblée départementale que nous nous engagions rapidement afin d'apporter des réponses effectives. Cela a pu se faire dès le mois de novembre 2003 grâce au recrutement de six professionnels chargés d'une nouvelle prestation éducative¹²¹. Dès lors nous avons dû élaborer un cahier des charges et un descriptif de poste spécifique¹²². Mais également grâce au renforcement du financement des actions relevant de la médiation familiale ainsi que par le soutien exceptionnel à une association rurale favorisant l'aide aux familles par l'intervention de Technicienne de l'Intervention Sociale et Familiale (TISF). Ces moyens supplémentaires ont répondu aux besoins des enfants et des familles tels que je les ai spécifiés dans le chapitre premier, mais ils avaient également comme fonction d'attester l'engagement du Conseil Général. Parallèlement à ce soutien à court terme, différents projets sont aujourd'hui inscrits sur l'agenda politique¹²³ et sont menés par différents groupes de travail :

A) Renforcer la prévention précoce

Cette orientation passe par une série de nouvelles prestations en direction de toute la population. Elle permettra sous cinq ans de diversifier les modes d'accueil et de prise en charge (entretiens individualisés proposé par la CAF, réseau d'assistantes maternelles au titre de l'urgence, accueil spécifique pour les jeunes errants, création d'un deuxième lieu neutre, développement de la médiation familiale et des capacités des établissements assurant un accueil mère enfants, etc.).

B) Adapter le dispositif de protection

Cette orientation passe également par de nouvelles réalisations réservées aux usagers bénéficiaires de l'ASE ou pour ceux relevant de l'enfance délinquante. Plusieurs prestations seront créées ou développées (créations d'une unité hospitalière pour les mineurs victimes de maltraitance, d'un réseau de parrainage, d'une unité pour l'accueil de mineurs délinquants de moins de 16 ans, de deux nouvelles mesures d'aide à domicile, d'un placement familial thérapeutique et d'une unité mobile psychiatrique pour adolescents en grande difficulté, ainsi que le développement des mesures d'aide et de réparation).

¹²¹ Il s'agit d'Intervention Educative Contractualisée Renforcée (IECR) ayant pour objectif premier d'accompagner des mineurs et leurs familles dans des situations de « crise ».

¹²² Annexe n° 6 : un descriptif de poste.

¹²³ Annexe n° 7 : une liste des projets en cours de réalisation.

Ces prestations, dont la liste n'est pas limitative, sont aujourd'hui travaillées dans le cadre des groupes-projet et sont en cours de formalisation. Elles seront présentées ultérieurement aux instances décisionnelles. Elles se présentent comme une réponse nouvelle et complémentaire aux besoins de la population. Certaines sont élaborées à partir de restructurations de prestations existantes (transformation de certaines mesures d'AEMO, redéploiement d'un groupe éducatif d'une MECS, etc.). Elles n'amplifient pas l'effet « mille-feuille » dénoncé lors du diagnostic.

3.1.2 Organiser de nouvelles coopérations et qualifier les prestations existantes

Au fil des années, le développement des prestations s'étant effectué sans une grande formalisation, il en résultait une impression « d'entassement des mesures ». Les conséquences auprès des usagers comme des pouvoirs publics, sont de rendre les prestations peu lisibles et donc non évaluables. Une partie importante des objectifs du schéma est donc centrée sur la formalisation des modes de coopérations et des prestations existantes.

A) Organiser de nouvelles coopérations

C'est tout d'abord le cas au niveau de la prévention précoce. L'affirmation d'une politique d'accueil du jeune enfant concertée entre les partenaires permettra d'améliorer l'accessibilité des familles au mode d'accueil en privilégiant les familles ayant une faible capacité contributive. C'est le cas notamment des familles monoparentales. Par ailleurs, la poursuite d'une politique de qualité de l'accueil du jeune enfant sera formulée dans un guide qualité rédigé conjointement par les collectivités concernées. Les professionnels relevant du secteur associatif, de la CAF et du Conseil Général trouvent l'occasion, au travers de ce projet de livret, d'échanger leurs points de vue et de proposer un outil commun.

La constitution de réseau périnataux¹²⁴, réunissant l'ensemble des professionnels et bénévoles du secteur médico-social devra, sur un autre plan, renforcer la coordination des actions et l'efficacité des prises en charge.

Les mesures dites « d'aide à domicile » doivent également faire l'objet du nouveau mode de collaboration,¹²⁵. Dans le même esprit, il est convenu qu'une coopération sera formalisée pour lutter plus efficacement contre l'absentéisme scolaire. En ce qui concerne

¹²⁴ Il s'agit de développer la coordination et la communication entre toutes les structures et les acteurs médico-sociaux impliqués dans chaque bassin de naissances. Les objectifs sont les suivants : améliorer la surveillance de toutes les grossesses et des nouveaux-nés et prévenir les pathologies périnatales et les dysfonctionnements de la relation parents-enfants.

¹²⁵ « Les IEC, l'octroi d'aides financières, l'intervention de professionnels éducatifs, les tutelles aux prestations sociales sont autant de modalités d'intervention qui, si elles font l'objet d'une bonne articulation et de cahiers des charges précis, peuvent pleinement contribuer aux missions de prévention, permettant ainsi un recours limité à la justice ». Synthèse des orientations du schéma enfance et famille, septembre 2003 p 9.

la protection de l'enfance, il est convenu de formaliser les modalités de coopération concernant l'accueil en urgence de mineurs et d'autoriser un sureffectif limité dans le secteur public comme dans le secteur privé pour privilégier la prise en charge de fratries et pour assurer pleinement un réel service public. C'est objectif se concrétise aujourd'hui par la formalisation d'une convention que je propose d'une part à un partenaire associatif et d'autre part à la PJJ.

La coordination ne peut se définir seulement d'un point de vue institutionnel. En effet, promouvoir les conditions de la co-éducation, c'est nécessairement organiser une coopération réelle avec les familles, notamment celles qui ont leurs enfants placés. Il est réaffirmé « *que la famille, même si elle a été reconnue comme «mal traitante» reste cependant la famille de l'enfant, et sa capacité à surmonter ses dysfonctionnements doit donc constituer une postulat de travail, pour donner à l'enfant ses chance de retrouver une famille mieux traitante* »¹²⁶. En parallèle, il est indispensable de poser les mêmes attentes pour renforcer la place de l'enfant¹²⁷.

Sur le plan de la politique jeunesse, il est convenu d'organiser une coordination entre les services de l'État, le Conseil Général et la CAF afin de proposer à terme un nouveau mode de partenariat aux communes et à leurs regroupements, sur des sujets tels les loisirs, la santé ou le logement des jeunes.

Enfin, en terme de mise en œuvre du schéma, il est prévu de renforcer la coordination des acteurs, d'une part en créant une instance départementale de pilotage et de suivi technique, et d'autre part en favorisant la concertation des intervenants sociaux sur le plan territorial. « *La mise en œuvre de ce niveau local de concertation conditionne l'efficacité globale du dispositif de prévention et de protection de l'enfance, et constituera indéniablement une garantie supplémentaire de l'atteinte des objectifs poursuivis par le schéma* ». ¹²⁸

B) Qualifier les prestations existantes

Certaines d'entre elles étaient très anciennes (ex : AEMO, tutelles aux prestations sociales, etc..), d'autres plus récentes (accueil à la journée, «suivi extérieur», etc.) et elles avaient pour point commun de ne pas être définies de manière formelle mais concertée, notamment avec les prescripteurs de ces mesures et les autorités de

¹²⁶ Ibid p14.

¹²⁷ Celui-ci «*doit pouvoir être informé des projets d'orientation le concernant. Son adhésion au projet doit pouvoir être obtenue dans un cadre dont le niveau de contractualisation est fonction, bien entendu, de l'âge de l'enfant, de sa capacité de compréhension et du motif du placement. Cet objectif suppose que la coordination entre le représentant du service gardien, garant du bon exercice de la mesure de protection, et les professionnels de l'établissement d'accueil, soit réelle, dans le souci partagé d'apporter à l'enfant les réponses dont il a besoin. Ces éléments doivent être formalisés systématiquement dans le cadre d'une prise en charge individualisée* ». Ibid p 14.

¹²⁸ ibid p17.

tarification et de contrôle. Des travaux ont donc été engagés pour qualifier, justifier et coordonner ces différentes interventions. En ce qui concerne les tutelles aux prestations sociales, cette démarche a été initiée conjointement avec le représentant de l'association gestionnaire, le représentant de la DASS, le président du tribunal pour enfants et moi-même. Nous travaillons en lien avec les professionnels concernés (prescripteurs et délégués) à formaliser les indicateurs pertinents dans le cadre d'une demande et le descriptif de poste fixant les activités attendues. Différentes réunions de travail décentralisées ont été organisées sur ce sujet.

Par ailleurs, la formalisation d'une série de guides (guide du signalement, guide à l'usage des parents bénéficiaires de l'ASE, guide qualité des structures d'accueil de la petite enfance, etc.) poursuit le même objectif, en associant les utilisateurs, à savoir, objectiver et présenter de manière adaptée, à des tiers, nos modalités de travail.

3.1.3 Développer les expertises

Comme nous l'avons vu au chapitre 1^{er}, la connaissance des usagers et de leurs itinéraires laissait fortement à désirer. Trois niveaux d'expertise ont donc été décidés afin d'initier une connaissance partagée entre les pouvoirs publics et le secteur associatif gestionnaire ou non d'établissements. L'ensemble de ces données peut paraître désincarné car il fait référence au monde civique, « *Les dispositifs que comportent ce monde sont surtout destinés à stabiliser et à appareiller les personnes collectives, à les objectiver, de façon à leur donner du corps, de la permanence et de la présence* »¹²⁹ et au monde industriel, c'est-à-dire aux objets techniques et aux méthodes scientifiques qui légitiment le projet en terme d'efficacité.

L'observatoire de la protection de l'enfance est réactivé au sein de ma direction, et ses modalités de fonctionnement sont définies de manière partenariale. Par ailleurs, la CAF et ses principaux partenaires s'engagent à développer un outil d'observation sur la durée, concernant la politique de la jeunesse et celle de la petite enfance. Enfin, la préfecture met en place un groupe de travail pérenne concernant la délinquance des mineurs afin d'obtenir des données fiables et de pouvoir faire des analyses de cette problématique à un niveau infra-départemental.

L'expertise n'est pas seulement du côté des professionnels du secteur (quel que soit leur niveau hiérarchique) ou des universitaires et elle ne présente pas un caractère strictement quantitatif. Elle est aussi définie comme une compétence des familles et de leurs enfants¹³⁰. Au-delà des enquêtes de satisfaction qu'il me semble nécessaire de maintenir,

¹²⁹ In, *De la justification*, p 231.

¹³⁰ Ce point de vue, défendu par la Mission Régionale pour l'Insertion et la lutte contre l'Exclusion MRIE et des associations comme ATD quart monde, doit être expérimenté en évitant les dérives démagogiques ou les simples intentions louables.

j'ai proposé que nous invitions progressivement les familles aux réunions de concertation les concernant. Cette expérimentation, dont je parlerai ultérieurement, est déjà en cours au niveau du placement familial départemental, et un projet de collectif des parents ayant leurs enfants en famille d'accueil est en projet. Par ailleurs, l'ensemble des outils que nous confectionnons dans le cadre du schéma (livret d'accueil, guide à l'usage des parents)¹³¹ est évalué avec les familles et les enfants concernés afin de recueillir leurs avis tant sur le contenu que sur la forme des documents avant de formaliser dans la durée des documents à leur intention.

3.1.4 Des compétences partagées pour des réponses ajustées

Le diagnostic nous avait montré clairement que certains métiers n'étaient pas suffisamment professionnalisés et qu'il convenait que nous ayons pour eux une attention particulière car ils jouent un rôle non négligeable en matière de prévention des risques. De plus, certaines petites associations composées essentiellement de bénévoles n'avaient pas la possibilité de dégager des financements en matière de formation. Par ailleurs, nous avons constaté les difficultés de collaboration et de communication entre les différents secteurs (santé, social, justice, force de police et de gendarmerie, etc.). Si les intervenants sociaux avaient un référentiel commun, peut-être auraient-ils plus de facilité pour communiquer, pour reconnaître leurs contraintes respectives, pour passer des compromis et adhérer à un point de vue partagé ?

Au-delà du pilotage du schéma, j'ai accepté d'animer un groupe-projet (composé d'intervenants sociaux du secteur privé et public, de représentants des fonds collecteurs publics et privés et des professionnels du secteur de la formation) chargé de faire des propositions visant la formation des bénévoles et des professionnels. Trois axes de travail ont été définis collectivement. D'une part accompagner les projets émergents, en proposant un contenu de plan de formation (IECR, unité d'expertise) et en trouvant au cas par cas les financements nécessaires. D'autre part, soutenir certaines catégories de professionnels comme par exemple les assistantes maternelles, en essayant d'anticiper les termes de la loi rénovant leur statut, ou les TISF en favorisant le fonctionnement d'un nouveau centre de formation installé sur le plan départemental. Enfin, rechercher les moyens de promouvoir un plan de formation pluri-institutionnel (et donc nécessairement adapter le nôtre) qui est aujourd'hui engagé à partir du recensement des besoins et du contenu des différents plans de formation. Deux objectifs complémentaires sont poursuivis. Tout d'abord recenser et réunir les intervenants départementaux susceptibles d'apporter « en interne » des contributions pertinentes. Cette démarche ne constitue pas un coût direct supplémentaire et présente de fait une faisabilité supérieure au deuxième

¹³¹ Annexe n° 8 : première page du guide.

objectif. Ce dernier consiste avec les financeurs potentiels, à élaborer et à mettre en oeuvre progressivement, sur le plan départemental, des modules de formation destinés à l'ensemble des intervenants sociaux et médico-sociaux. La première étape consistera, début 2005, à organiser une conférence de la famille ouverte au plus grand nombre et si possible au public.

L'ensemble de ce programme, qui correspond en grande partie aux besoins repérés des enfants et des familles et aux attentes des intervenants sociaux, commence à être mis en oeuvre et je peux en mesurer les premiers effets.

3.2 Les premiers effets repérés en interne

Le processus mis en oeuvre dans le cadre de l'élaboration, la formalisation puis la mise en oeuvre récente du schéma permettent de dégager certains effets directs ou indirects. Tout d'abord en terme de management, puis d'un point de vue illustratif sur un établissement et l'un des services de la direction enfance famille.

3.2.1 Un management par le projet

Comme je l'ai dit en début de deuxième partie, la proposition d'élaboration du schéma départemental correspondait à une stratégie lors de ma prise de poste visant à mobiliser les professionnels de la direction sur un projet fédérateur. Chaque établissement ou service avait pris l'habitude de travailler de manière indépendante et je notais, à l'époque, les difficultés de coopération. Certains cadres, quoique compétents dans leur secteur d'intervention, étaient d'une certaine manière installés dans une routine qui les confortait. La démarche initiée par le schéma départemental a eu l'intérêt de poser des nouvelles règles de management en interne et d'inviter chaque cadre à « porter » une partie du tout en prenant en charge l'animation d'un groupe-projet opérationnel. Cette activité figure dès lors dans les nouveaux descriptifs de poste¹³².

L'animateur se décale alors de son registre habituel et de sa ligne hiérarchique. Il doit rendre compte de son action à un comité de suivi technique composé d'un représentant du préfet, du président de la CAF et du président du Conseil Général. 60 % des cadres de la direction se sont engagés volontairement dans ce processus qui a été accepté par leurs chefs de service. La nomination en tant que pilote a été conçue et comprise comme un signe de reconnaissance des compétences et de la confiance que nous accordons à ces cadres. Ces derniers, ont été destinataires d'une lettre de mission et, à la différence des autres cadres du Conseil Général, ont été bénéficiaires de manière prioritaire de l'installation d'une connexion Internet pour communiquer avec les membres du réseau du schéma.

¹³² Annexe n° 9 : un descriptif de poste d'un Adjoint Enfance Famille.

Implicitement, de nouvelles modalités de travail sont valorisées. En effet, il est convenu que l'information doit circuler rapidement et de manière la plus transparente possible dès lors, par exemple, qu'un compte-rendu est validé. Les pilotes voient leur action inscrite dans une logique de résultat et d'expertise qui est évaluée¹³³. Chaque animateur a le souci du coût (financier et humain) du projet qui sera proposé et il ne peut pas, de ce fait, se désintéresser de cette dimension. Il doit donc pouvoir contribuer à proposer des solutions efficaces mais aussi efficientes. Enfin, le projet a une durée limitée, ce qui restreint le temps de l'engagement du pilote. La notion de délégation est clarifiée et renforcée dans le cadre du projet global. Elle permet donc une plus grande autonomie du pilote. Celui-ci devient à la fois le promoteur de projet qu'on lui a confié mais aussi un professionnel capable de communiquer sur l'ensemble du schéma, dans son univers quotidien de travail. Il devient, d'une certaine manière un porte parole auprès des professionnels de son service.

Aujourd'hui ce processus fonctionne de manière positive puisqu'une majorité de projets sont en cours de réalisation et leurs contenus correspondent aux intitulés des lettres de mission¹³⁴. Les pilotes ont pu, par ailleurs, dire à plusieurs reprises leur intérêt pour la démarche. Toutefois, au démarrage, elle est lourde à mettre en œuvre et elle repose durement sur les épaules des chefs de service, qui sont engagés eux-mêmes dans des groupes-projet et voient une partie de leur encadrement se consacrer à des activités périphériques aux tâches habituelles, recouvrant la prévention et la protection de l'enfance. Cet effort de « productivité » supplémentaire doit être demandé avec prudence si l'on veut, d'une part, maintenir un service de qualité et d'autre part, épauler de manière convenable et durable nos collaborateurs de proximité. Une autre difficulté ne manquera pas de surgir. Il conviendra dans peu de temps de gérer les écarts, et donc les déceptions, entre les propositions finalisées des groupes projet et les décisions en terme de moyens qui seront prises. Mais je n'ai pas à ce jour un recul suffisant pour analyser objectivement ce risque et les mesures correctives que je devrais prendre pour le limiter. Les conséquences en terme de management ne se limitent pas aux cadres de la direction. En effet, les rencontres que j'ai organisées en 2003 et 2004 sur chacun des quatre territoires d'action sociale, regroupant les professionnels du département et nos partenaires, attestent que la démarche engagée est connue et qu'elle donne du sens à l'action menée au quotidien. Lors de ces échanges, il est possible de rappeler la cohérence du programme et de valoriser les projets qui commencent à émerger et qui constituent le plus souvent des outils complémentaires à disposition des intervenants

¹³³ J'ai à ma disposition l'ensemble des compte-rendus des groupes-projet et je peux donc à distance suivre l'évolution de chaque projet. Par ailleurs, lors de chaque comité de direction (un toutes les 5 semaines) les cadres concernés présentent l'avancement de leur action.

¹³⁴ Au niveau de la direction, un seul cadre n'a pas démarré le projet qui lui était confié.

sociaux. Ces rencontres sont aussi l'occasion de vérifier le niveau d'information dont bénéficient les professionnels de terrain et de recueillir leur avis et propositions.

Au-delà de ces premiers effets en terme de management, la formalisation et le début de mise en œuvre du schéma ont eu des conséquences directes sur le fonctionnement de l'établissement et des services placés sous ma responsabilité. C'est par exemple le cas du foyer de l'enfance.

3.2.2 Le foyer de l'enfance

Cet établissement public non personnalisé est intégré à la direction enfance famille. Il permet un accueil d'urgence des mineurs 365 jours par an et 24h sur 24h. Il comprend également un service permettant une prise en charge, sur le moyen terme, de mères avec enfants ; enfin, il gère une unité d'accueil à la journée pour des mineurs « en danger » de 0 à 6 ans. Soixante-dix professionnels travaillent dans cet établissement qui prend en charge chaque année plus de 200 mineurs et leurs familles. Comme je l'évoquais précédemment, j'encadre une directrice en charge de cet établissement et nous recherchons ensemble les moyens pour faire évoluer le projet de l'établissement afin d'améliorer la qualité des prestations.

Le schéma enfance famille a pris en compte la dynamique qui était engagée au sein de l'établissement (mise en œuvre des outils relatifs à la loi du 02 janvier 2002 : règlement intérieur, livret d'accueil, conseil de vie social, etc.) et il répond pour partie aux préoccupations des éducateurs et de leurs chefs de service. C'est par exemple les interrogations concernant la prise en charge des adolescents souffrant de troubles du comportement, mais aussi ceux qui doivent être pris en charge au foyer de l'enfance car exclus de manière durable d'institutions spécialisées (ex : Institut de Rééducation). C'est aussi les questions concernant l'accueil et la prise en charge de jeunes dits errants. Une grande partie des difficultés repérées depuis plusieurs années est reconnue et donc légitimée dans le diagnostic et elle fait l'objet de propositions d'actions (articulation et coopération avec le schéma enfance handicapée, création d'un point d'accueil jeunes, création d'un espace thérapeutique pour les adolescents, etc.). Le schéma est utilisé comme un outil, porteur du diagnostic des professionnels, qui donne des perspectives et qui permet d'accompagner le changement en interne. Je citerai quatre axes qui me paraissent caractéristiques.

A) Une place pour chacun

La place des parents est à plusieurs reprises reconnue : ils doivent notamment « *avoir une facilité d'accès aux établissements qui accueillent leurs enfants* »¹³⁵. Par ailleurs, comme

¹³⁵ Synthèse du schéma enfance et famille, avril 2003, p 14.

je l'ai dit précédemment, la place et le droit des enfants sont réaffirmés. Ces orientations définies en février 2003 facilitent dès la fin de l'année le lancement du programme de réaménagement des locaux du foyer de l'enfance. Cela permet, d'une part, de créer un espace fonctionnel réservé aux parents, des groupes éducatifs mieux adaptés et sécurisés pour les besoins des enfants en fonction des différentes tranches d'âge, autorisant ponctuellement une prise en charge en sureffectif. Et, d'autre part, l'unité mère-enfant est réaménagée, ce qui devrait améliorer l'implication des mamans qui pourront, dès lors, assurer la gestion des repas et de l'équipe éducative qui sera intégrée à part entière dans le groupe de vie. Le projet de réaménagement des locaux, auquel ont été associés les professionnels et leurs représentants, a bénéficié d'un budget de 400 000 € dès janvier 2004 et il sera opérationnel début 2005. La cohérence avec les orientations du schéma a été un des facteurs déterminants pour obtenir l'accord des élus, la mobilisation de la direction des bâtiments et les financements nécessaires à cette opération.

B) Améliorer le partenariat et la qualité de la prise en charge

A plusieurs reprises, nous avons pointé des difficultés relatives à la prise en charge d'adolescents ou de pré-adolescents en grande difficultés au niveau de l'accueil d'urgence. Certains souffrent de graves troubles du comportement et sont suivis sur le plan médical. Ils ont de forts traitements à base de neuroleptiques. Certains d'entre eux, ont déjà, malheureusement, à leur « actif » de nombreux échecs (affectif, scolaire, etc.) et leur parcours est décrit comme série de ruptures. Comme je l'ai évoqué au chapitre un, ces jeunes sont une petite minorité mais ils cristallisent (souvent sans grand résultat) l'énergie des éducateurs et de leur chef de service et ils illustrent au travers de leur souffrance et de leur passage à l'acte notre incapacité à les aider de manière rapide, profonde et durable.

Les travaux engagés dans le cadre du schéma ne règlent rien de manière structurelle mais ils favorisent une réflexion au travers des groupes de travail institués (passage d'une prise en charge administrative à une prise en charge judiciaire ; amélioration de la prise en charge médicale des bénéficiaires de l'ASE ; formalisation des indicateurs de l'accueil en urgence ; etc.). Cet appel à la réflexion, et donc aussi à l'imagination, commence à porter ses fruits. C'est par exemple lorsque nous partageons, dans ces situations extrêmes, la notion de prise en charge globale. Nous faisons aujourd'hui le choix (y compris financier) de multiplier les modes d'accompagnement pour ce type d'adolescents. Par exemple, une prise en charge centrale au foyer de l'enfance avec une prise en charge à la journée dans un lieu de vie. En miroir, à un apparent éclatement de la personnalité, nous répondons par une prise en charge multiforme, intégrant les réponses de droit commun, qui permet à l'adolescent un investissement acceptable et qui aide les équipes médico-sociales à « tenir », avec pour objectif implicite de faire évoluer les règles de fonctionnement

instituées par le jeune. Il est évident que ce type de prise en charge ne peut être posé sans un partenariat réel avec les représentants du secteur médical et médico-social. Des conventions de coopération viendront a posteriori pérenniser ce fonctionnement.

C) Proposer de nouvelles prestations

La décision de développer de nouvelles prestations a été entendue comme la possibilité pour l'établissement, d'élargir son offre éducative et d'ouvrir une partie de son activité en direction de la prévention des risques. Une réflexion est engagée en interne pour proposer aux décideurs des locaux disponibles et des professionnels mis à disposition qui accepteraient de prendre en charge la gestion d'un « point de rencontre parents-enfant » et qui pourraient assurer des temps de médiation familiale. La directrice utilise ici cette opportunité pour favoriser la mobilité interne au sein de l'établissement et pour permettre à certains éducateurs de découvrir d'autres formes de prise en charge et d'acquérir de nouvelles compétences.

D) Évaluation et partenariat

Ici encore, des effets commencent à émerger. La difficulté de connaître le nombre de places effectivement disponibles sur le plan départemental favorise la méconnaissance et parfois la suspicion des prescripteurs et des financeurs (sont-ils réellement complets ?) ou leur incompréhension. Pour faire face à ces difficultés, la gestion d'un tableau de bord partagé du dispositif d'accueil d'urgence (Etat et Conseil Général) est un projet du schéma. Il permettra d'introduire plus de transparence au niveau des modes d'accueil, que ces derniers relèvent du secteur public ou du secteur associatif. Il doit également poser les bases d'un compromis permettant, à chacun des établissements, d'assurer ponctuellement des prises en charge en sureffectif. Enfin, le fait de proposer un plan de formation pluri-institutionnel favorise les coopérations. C'est le cas du foyer de l'enfance qui va organiser une formation sur l'accueil d'urgence ouvert aux professionnels du secteur associatif travaillant sur la même thématique.

Parallèlement, au foyer de l'enfance, le placement familial départemental est lui aussi concerné par les effets des orientations du schéma.

3.2.3 Le placement familial départemental

Ce service, qui a une capacité de 500 places a été créé en 1995. Il doit «Assurer la protection de l'enfant ; permettre la construction de son identité ; restaurer la parentalité et traiter le dysfonctionnement des relations familiales afin de favoriser, autant que faire se peut, un retour de l'enfant dans sa famille ».¹³⁶

¹³⁶ Projet et organisation du service du placement familial départemental, novembre 2003, p 1.

380 professionnels (éducateurs, assistantes sociales, maîtresses de maison, psychologue, assistantes maternelles, médecin, etc.) prennent en charge, à partir de cinq unités territoriales, les mineurs ou jeunes majeurs accueillis par des familles d'accueil. Fonctionnant depuis près de 10 ans, ce service a rencontré ces dernières années certaines difficultés : départ du fondateur, réorganisation visant une plus grande ouverture et un plus fort professionnalisme. Le schéma a été perçu par la responsable et ses chefs de service comme une opportunité, un cadre de référence permettant de légitimer leurs projets en cours et les objectifs internes poursuivis.

A) « ouvrir » le placement familial

Cette démarche d'ouverture a été lancée en direction des familles des enfants et en direction des intervenants sociaux appartenant ou non au Conseil Général.

Les représentants de l'autorité parentale sont, depuis septembre 2003, systématiquement associés aux réunions de synthèse organisées par le service. Cette réunion permet de reconnaître de manière concrète et symbolique la place des parents et de recueillir leurs avis et propositions concernant le projet individualisé de leur(s) enfant(s). Cette expérimentation a pu voir le jour plus facilement car elle était, de fait, légitimée par les orientations du schéma qui ont fait l'objet d'une communication permanente. Aujourd'hui, l'évaluation de cette participation des familles est la suivante :

Depuis septembre 2003, plus de 250 parents ont donc été invités à participer aux synthèses concernant leur enfant. Au démarrage de cette expérimentation nous étions convenu que les parents souffrant de troubles psychiatriques ne seraient pas invités. En mars 2004, nous avons constaté que le pourcentage de parents non invités était très variable d'une unité à une autre. Nous avons cherché alors à comprendre, avec les équipes, les raisons de cet écart et il s'est progressivement réduit lorsque nous avons eu confirmation, par les équipes qui accueillaient un nombre important de parents, que la démarche engagée était positive, même avec des familles reconnues « difficiles ». Il est intéressant de constater a posteriori que la grande majorité des parents se rendent aux invitations, malgré leurs difficultés de locomotion. Ils se disent satisfaits du contenu de ces réunions qui permet de rendre compte de l'évolution de leur enfant et, d'une certaine manière, de formaliser conjointement le projet individualisé. Les chefs de service remarquent de leur côté, que le discours des travailleurs sociaux est différent lorsque les parents sont présents à la synthèse. Ils estiment enfin que cette nouvelle pratique a eu sans doute, des conséquences positives sur le fonctionnement des audiences du tribunal pour enfant. Cette démarche commence à se diffuser progressivement en interne.

Par ailleurs, les professionnels du placement familial informés des nouvelles prestations en cours d'élaboration et de mise en œuvre (maison des adolescents, AEMO et IECR renforcées, médiation familiale, lieu neutre, unité d'expertise pour enfant victime, etc.)

sont invités à utiliser ces nouveaux moyens qui, nécessairement, entraîneront de nouveaux modes de collaboration. C'est le cas lors d'un projet de retour qui, assez classiquement, demande un fort investissement des différents intervenants et donc des nécessités d'interventions adaptées.

La question des conditions du retour des enfants et dès lors ré-interrogée, ce qui nous permet aujourd'hui de poser la question de l'évaluation des retours au domicile familial et des conditions optimales (en fonction des différentes situations) qui le favorisent ou non de manière durable.

B) conforter le professionnalisme

Cet objectif que l'on retrouve dans les quatre orientations du schéma est passé, au niveau du placement familial, par une formalisation des descriptifs de poste et par l'élaboration de procédures auxquels ont été associés les professionnels (ex : la procédure de recrutement d'une famille d'accueil, d'admission, etc.). La formalisation de tableaux de bord relatifs à l'activité et aux objectifs a été également instituée. Mais ces appareillages relevant du monde industriel¹³⁷ ne sont pas suffisants s'ils ne sont pas associés à des actions permettant de développer les compétences. C'est pourquoi ce service travaille actuellement à la définition de son projet de plan de formation permettant une mise à niveau annuelle et personnalisée de l'ensemble des professionnels, notamment des assistantes maternelles dans la perspective de la loi devant rénover leur statut (évolution de la réglementation, techniques d'intervention, acquisition de savoir-faire lié à l'informatisation de l'ASE, etc.). Le professionnalisme passe, par ailleurs, par un travail personnel dans le cadre de groupe d'analyse de la pratique qui permettent à chaque intervenant social de pouvoir réfléchir sur la qualité de son investissement personnel et des éventuels blocages qu'il rencontre dans le mode de prise en charge qu'il propose et qu'il assume. C'est différentes modalités de formation peuvent aujourd'hui être pensées de manière transversale et permettre des actions de formation ou de supervision inter-services ou inter-institutionnelles, ce qui était impensable avant l'élaboration et la mise en œuvre du schéma.

¹³⁷ Les symboles dans notre secteur pourraient être, le cahier des charges, le tableau de bord et la procédure.

3.3 D'autres enseignements

L'élaboration et la mise en œuvre du schéma permettent de retenir certains enseignements que j'ai tirés de cette expérience mais aussi de la prise de recul nécessaire à l'écriture de ce mémoire.

A) Pérenniser le processus

Cet objectif est essentiel car l'expérience et l'enquête¹³⁸ préalable à ce mémoire me confirment que la pérennisation du processus est un enjeu majeur, et il convient donc de s'en donner les moyens.

J'ai défini précédemment le schéma comme un objet faisant référence, d'une part, à la cité civique et, d'autre part, à la cité industrielle. *Mais « il reste difficile de concevoir, de nommer et de justifier une mise à l'épreuve des personnes qui viserait indissociablement leur grandeur en tant que citoyens et en tant que travailleurs ; les êtres rassemblés maintiennent leur appartenance à leur monde originel »*¹³⁹. Le compromis est donc fragile. Toutefois, *« l'on peut chercher à prévenir l'apparition des différends en agençant des situations qui se tiennent ... on doit installer un dispositif d'objets naturels permettant de stabiliser les personnes en les liant au monde déployé dans la situation »*.¹⁴⁰

Pour ce faire, la première démarche en ce qui me concerne et de rappeler régulièrement les termes du principe supérieur, à savoir notre volonté partagée du bien commun des usagers et notre souci d'asseoir ce compromis sur une exigence de sécurité et de droit, et en cela faire référence à l'application de la loi du 02 janvier 2002. Mais cela n'est pas suffisant et j'ai dû faire appel à plusieurs registres complémentaires pour tenter de consolider le projet.

B) Elargir la base et fixer le mode de coopération

Notre première démarche a été de repérer et de solliciter les animateurs des 40 groupes projets. Nous nous sommes appuyés, comme je l'ai dit précédemment, prioritairement sur des cadres motivés, intéressés par le sujet, reconnus et influents dans leurs secteurs, c'est-à-dire en capacité d'engager les autres (magistrats, inspecteur principal, chefs de services, directeurs d'établissements publics, directeurs et cadres d'action sociale, etc.). Chaque chef de projet a pu négocier les termes de sa lettre de mission¹⁴¹ signée par les trois signataires du schéma. Ces lettres précisent l'objectif du projet, sa durée de réalisation, la composition de ses membres ainsi que les indicateurs d'évaluation sur

¹³⁸ Annexe n° 10 : une synthèse de l'enquête et le questionnaire.

¹³⁹ In, *De la justification* p 143.

¹⁴⁰ Ibid p 281.

¹⁴¹ Annexe n° 11 : une lettre de mission.

lesquels le projet sera évalué. Parallèlement, nous avons élargi le réseau à d'autres professionnels ou bénévoles non pris en compte précédemment, et à ce titre nous avons cherché à compenser nos oublis précédents. C'est, à ce jour, plus de 250 personnes qui sont concernées, dont des représentants des usagers non gestionnaires de services ou d'établissements (ex : parents d'élèves, associations caritatives, etc.).

Notre deuxième démarche a été la constitution du premier groupe projet, qui a rendu ses conclusions en octobre 2003. Il a consisté à formaliser puis à faire valider une convention¹⁴² de coopération entre les trois maîtres d'ouvrage qui fixent les modalités de fonctionnement du schéma¹⁴³ (ses instances de pilotages, son outil d'animation, de communication et d'évaluation).

C) une identité pour être reconnu

Cette identité se construit à partir « d'objets ou de dispositifs » ayant comme caractéristique de présenter une certaine autonomie. C'est ainsi que le public pourra les repérer comme une entité spécifique. Le diagnostic réalisé en 2002 joue ici un rôle important car sa reconnaissance et la légitimité qu'il a introduit fixent le premier accord entre les parties en présence. En cas de différends, on peut aujourd'hui se référer au diagnostic partagé. Le contenu de ce document, la qualité de son écriture (où chaque cité doit pouvoir se retrouver) est un élément déterminant. L'aide d'un expert durant cette première phase me paraît nécessaire car elle apportera une technicité et une légitimité essentielles qui conditionneront pour une grande partie la mise en œuvre du projet.

La création d'un poste de chargé de mission¹⁴⁴ attaché au schéma et la négociation que nous avons dû mener pendant plusieurs semaines afin de fixer les engagements mutuels des pouvoirs publics contribue également à cette reconnaissance identitaire.

Enfin, la décision d'élaboration d'un site Internet spécifique, dont je reparlerai ultérieurement, et la validation d'un logo¹⁴⁵ propre au schéma départemental constituent un solide et complexe appareillage fixant notre accord et notre communauté de point de vue sur le projet.

D) Un modèle émergent : la cité de projet

Si les participants du schéma se reconnaissent dans un registre commun identifié, peut-être seront ils davantage enclins à pérenniser ce projet ? Luc Boltanski et Eve Chiapello

¹⁴² Annexe n° 12 : la convention de coopération.

¹⁴³ « L'étayage du compromis civique/Industriel se voit dans l'abondance des dispositifs décrits dont l'usage est, précisément, d'établir la convention ou l'accord collectif, par une négociation contractuelle » ibid p 391.

¹⁴⁴ Annexe n° 13 : un descriptif de poste du chargé de mission.

¹⁴⁵ « Pour se maintenir en place, les personnes collectives doivent encore être associées à des symboles et à des emblèmes, à des sigles qui les fassent reconnaître » ibid, p 236.

éclairaient cette question dans leur dernier ouvrage¹⁴⁶ qui fait référence à l'émergence d'une nouvelle cité : la cité de projet. Ces auteurs proposent une autre vision du monde qui définit de nouvelles formes de réussite et de nouvelles règles du jeu¹⁴⁷. La notion de réseau est ici valorisée et le projet constitue une porte d'entrée naturelle pour développer ces relations aux autres. Les êtres *« doivent pour que cela réussisse, faire et donner confiance, savoir communiquer, discuter librement, et être aussi capables de s'ajuster aux autres et aux situations selon ce qu'elles demandent d'eux, sans être freinés par la timidité, la rigidité ou la méfiance. C'est à ce prix qu'ils peuvent se coordonner dans des dispositifs et des projets »*¹⁴⁸. Dans cette cité, ce qui sera valorisé, ce sera l'activité et la capacité des chefs de projet à s'engager et à se rendre disponibles et adaptables pour différents projets qui auront une durée limitée. Le consultant auquel nous faisons parfois appel en constitue le modèle d'excellence, parce que *« sa compétence, indispensable, est faite, non de savoirs standardisés, mais de connaissances personnelles et incorporées ; elle est le produit de l'expérience passée, c'est-à-dire détenteurs de savoirs spécifiques, formées au cours de projets antérieurs, dont il garde la mémoire »*¹⁴⁹.

A l'inverse, le «petit» de cette cité est la personne incapable de s'engager, celui qui n'accorde pas sa confiance et qui «joue perso». *« Il est aussi celui qui ne sait pas communiquer, parce qu'il est fermé ou encore qu'il a des idées arrêtées, qu'il est autoritaire et intolérant, ce qui le rend incapable de compromis »*.¹⁵⁰ C'est aussi celui qui est immobile, rigide, enraciné dans le local et qui a une préférence pour la sécurité, au prix de son autonomie.

Les pilotes des groupes-projet (qui ont eu le choix d'accepter ou de refuser de s'engager au niveau du projet) et sans doute les membres de l'équipe de pilotage du schéma partagent quant à eux la posture qui privilégie l'autonomie et la prise de risque, à contrario de la dépendance et de l'immobilisme. Ces valeurs non explicitées constituent un ciment de bonne qualité qui devra être néanmoins mélangé à d'autres matériaux.

3.3.2 Communiquer et évaluer

J'ai fait le choix de retenir ces deux principes d'action car ils ne me paraissent pas suffisamment pris en compte dans le cadre des projets que nous dirigeons.

¹⁴⁶ Déjà cité p 30.

¹⁴⁷ . « La vie sociale n'est plus désormais présentée sous la forme d'une série de droits et de devoirs à l'égard de la communauté familiale élargie comme dans un monde domestique, ni sous celle du salariat au sein d'un ensemble hiérarchique dont on gravit les échelons, où l'on effectue toute sa carrière et dans lequel l'activité professionnelle est nettement séparée du domaine privé, comme un monde industriel. Dans un monde réticulaire, elle est dorénavant l'objet d'une multiplication de rencontres et de connexions temporaires...opérées à des distances sociales, professionnelles, géographiques, culturelles éventuellement très grandes » . in, *Le nouvel esprit du capitalisme* p 156.

¹⁴⁸ Ibid, p 168.

¹⁴⁹ Ibid, p 174.

¹⁵⁰ Ibid, p 179.

En effet, sur le plan technique, la valorisation de la prise en charge individuelle au détriment de la prise en charge collective, confortée par les apports des théories psychologiques et psychanalytiques, privilégiant le colloque singulier, a contribué, à la différence d'autres pays, à structurer une culture professionnelle éloignée des valeurs et des outils du monde industriel (efficacité, outil de contrôle et d'évaluation, etc.). Par ailleurs, sur le plan politique, le développement rapide de notre secteur durant les « trente glorieuses » (il y avait de l'argent, de forts besoins et une volonté politique), l'absence de décentralisation et de déconcentration jusqu'en 1986 et par conséquent l'éloignement de la sphère politique, n'ont pas été des facteurs propices au développement de la communication et de l'évaluation externe. Dans le cadre des projets que nous menons, il est donc indispensable de réhabiliter ces deux principes qui confortent la pertinence et la crédibilité de notre action.

A) Communiquer, c'est développer un projet

Nous avons vu, notamment dans le chapitre 2, les différentes actions de communication qui ont été mises en œuvre. Il s'agissait de convaincre de la nécessité du changement, tout d'abord en interne (la direction générale puis les élus) puis en externe (les partenaires associés), enfin de manière plus étendue. Cette démarche a permis en permanence de s'ajuster, d'impliquer nos collaborateurs et partenaires et d'aménager les conditions nécessaires à la coordination. Communiquer, cela a été également une nécessité pour promouvoir le projet et démontrer aux différents acteurs que des effets commençaient à être perceptibles (recrutement de nouveaux professionnels, obtention de crédits supplémentaires, etc.), et donc prévenir le découragement. Les informations transmises à des tiers ont contribué à rendre compte loyalement des informations en notre possession¹⁵¹ et ont permis à chacun de se situer dans un ensemble plus vaste, ce qui donne du sens (c'est-à-dire de la direction et du contenu) au projet. Enfin, le contenu de l'information et son mode de transmission auront facilité l'identification du projet et donc la stabilisation du compromis qui l'a fondé.

La communication a visé plusieurs cibles. Le grand public fut touché de différentes manières ; au travers d'articles de presse (quotidien, magazine institutionnel), par le biais des interventions politiques (inauguration de structures d'accueil de la petite enfance, participation à des colloques) ou encore lors de communication dans des radios locales. La communication était alors axée davantage sur le contenu de la politique enfance-famille que sur le schéma. Les familles et les enfants utilisateurs de l'ASE n'ont pas

¹⁵¹ « L'équipe lui fait confiance (au chef de projet) dans la mesure où il se révèle être un connecteur, un passeur, qui ne garde pas pour lui les informations ou les contacts glanés dans les réseaux mais les redistribue entre les membres de l'équipe ». in, *Le nouvel esprit du capitalisme* p 173.

bénéficié d'une communication spécifique ; néanmoins certains effets secondaires sont repérables (formalisation des prestations et donc diffusion de plaquettes d'information, participation aux synthèses éducatives, diffusion du livret d'accueil, etc.). Les décideurs, qu'ils soient associatifs (Conseil d'Administration, comité de pilotage) ou publics (assemblée délibérante ou commission d'action sociale), ont systématiquement été informés lors des principales phases du projet (lancement, diagnostic, formalisation puis mise en œuvre). Les intervenants sociaux départementaux (professionnels et bénévoles) ont été largement associés aux différentes étapes, et une communication spécifique à destination des réseaux institutionnels a été amorcée (colloque, diffusion de la synthèse des travaux). Cette activité nécessite une implication directe des promoteurs de projets afin d'être au plus près avec les acteurs et recueillir leur point de vue sur le projet.

La mise en œuvre du schéma et le suivi de ces 40 objectifs opérationnels impliquaient une coordination et une mobilisation constante des promoteurs qui n'étaient pas en mesure, au regard de leur charge de travail, de l'assumer sans une aide extérieure. C'est pour cette raison que nous avons proposé la création d'un site Internet, consacré au schéma départemental enfance-famille.¹⁵² Cet outil emblématique de la cité de projet, permet au grand public d'être informé et de communiquer avec le représentant du projet. Il donne la possibilité d'avoir accès à différents documents et de procéder à des recherches. Le site facilitera les connexions extérieures (ex : site Légifrance). Les participants ont droit à un espace «pro » qui leur permet de consulter l'ensemble des compte-rendus des différents groupes projet et éventuellement de les contacter lorsque, par exemple, des objectifs se recoupent. Les pilotes ont à leur disposition un nouvel outil qui planifie les échéances, et qui assure les liens directs, individuels ou collectifs, avec les membres de leur groupe.

Le site Internet, en tant qu'objet, joue sur les différents registres des formes de « cité »¹⁵³. Il favorise la créativité et l'innovation ainsi que le contact direct et le respect de la singularité des êtres, propre aux valeurs de la cité inspirée. Il introduit une relation de confiance entre les êtres, propre à la « cité » marchande, puisqu'il introduit de la transparence dans la transmission des informations et engage la réputation des promoteurs en les obligeant à maintenir à jour la base de données. Il permet une communication de masse, propre à la cité de l'opinion et il sert de relais aux promoteurs pour accroître si possible leur réputation. Il est par ailleurs en phase avec les principes de la cité domestique car il met l'accent sur les relations inter-personnelles (le pilote et les membres de son groupe) et valorise la confiance et une certaine subordination dans les

¹⁵² Annexe n° 14 : Un Compact Disque.

¹⁵³ « L'identification des objets de compromis suppose la recherche de formulations et de désignations spécifiques qui fondent dans un même énoncé les références aux mondes d'origine ». in, *De la justification*, p 342.

relations de travail. Il est également une figure propre au monde civique car il constitue de fait la parole de l'État et la transcription de sa mobilisation autour d'une cause. Enfin, il s'agit d'un nouvel outil « industriel » permettant une plus grande efficacité et une évaluation en permanence des actions engagées.

B) Evaluer pour ajuster nos réponses

L'évaluation¹⁵⁴ est aujourd'hui un impératif car elle permet de justifier des bienfaits de l'action sociale et médico-sociale et, de fait, de la légitimer dans l'environnement social « tendu » tel que je l'ai décrit en fin de première partie. Elle doit permettre de fonder des arguments et de répondre à certaines questions centrales :

. Le schéma, tel qu'il est conçu et réalisé, répond-il à la commande institutionnelle posée telle que je l'ai précisé précédemment au début de la deuxième partie ?

. Comme je le souhaitais, la démarche engagée a-t-elle eu des effets positifs en termes de management ?

. Est-ce que les objectifs spécifiques du schéma, les actions mises en place sont adaptées et est-ce que les ressources mobilisées sont ajustées en terme de quantité et de qualité ?

Pour répondre en tout ou partie à ces interrogations, nous devons nécessairement revenir à la demande initiale et au diagnostic posé, tant en matière de management qu'au regard de la population. Dans ce contexte, l'évaluation à la différence de l'observation sociale, se doit de porter un jugement sur l'activité, le résultat ou les ressources utilisées et pour cela elle doit être basée sur des indicateurs¹⁵⁵ si possible partagés ou du moins acceptés par les acteurs.

Dans ce contexte, quelles ont été ma pratique et mes perspectives ?

En ce qui concerne le temps de l'élaboration, nous avons vu que dès les premières étapes du projet, la démarche participative et les modes de communication associés ont permis de maintenir une rétroaction constante tout au long du processus d'élaboration puis de planification du schéma (évaluation formative que j'apparente à l'auto évaluation). Lors de la finalisation de la formalisation du schéma, nous avons pu évaluer l'adéquation du schéma aux besoins repérés et ainsi qu'aux consignes institutionnelles données.

L'activité du chargé de mission correspond au temps de la mise en œuvre. Elle intègre parfaitement cette dimension puisqu'il fait le lien au quotidien avec les pilotes des groupes projet et qu'il m'aide donc à ajuster en permanence notre action afin de réguler ce

¹⁵⁴ Je définirai la notion d'évaluation comme une « démarche qui consiste à déterminer et à appliquer des critères et des normes dans le but de porter un jugement sur les différentes composantes du programme, tant au stade de sa conception que de sa mise en œuvre, ainsi que sur les étapes du processus de planification qui sont préalables à la programmation ». in, *La planification de la santé* p 416.

¹⁵⁵ Annexe 15 : Un exemple d'indicateurs concernant les trois dimensions évoquées ci-dessus.

système complexe.¹⁵⁶ L'évaluation opérationnelle des 40 projets apparaît comme la plus simple car elle permet de mesurer la production des groupes à travers le prisme des lettres de mission qui comportent des indicateurs de résultats. Par ailleurs, l'activité même du schéma est productrice de normes. En effet, comme je l'ai précisé plus haut, différents groupes produisent des cahiers des charges permettant de décrire des activités types ou formalisent des guides ou des conventions de partenariat. L'ensemble de cette production favorisera ultérieurement un deuxième mode d'évaluation s'attachant aux résultats obtenus (évaluation « sommative » que j'identifie aux caractéristiques de l'évaluation externe telle qu'imposée par la loi du 02 janvier 02). Ce type d'évaluation pourrait être porté par un intervenant extérieur et permettre d'apprécier à mi-parcours, c'est-à-dire en 2006, l'adéquation entre le programme et la résolution des besoins et des problèmes posés antérieurement. En outre, il devra, mesurer la contribution spécifique du schéma à la solution des difficultés repérées et notamment en terme de prévention des risques. Les bénéficiaires du schéma (familles et enfants, usagers de l'ASE) devront faire l'objet d'une attention spécifique afin de prendre en compte leur degré de satisfaction et leur niveau de coopération. Une enquête auprès des enfants et de leurs famille sera sans doute nécessaire, comme dans le cadre du diagnostic, pour croiser les représentations et donc améliorer l'objectivité du résultat.

D'une certaine manière, on retrouve, sous le couvert de l'évaluation, certains items définissant le schéma : l'évaluation du besoin des familles et des enfants ainsi que de l'offre existante, et le niveau de coopération et de compromis des intervenants sociaux et médico-sociaux.

L'ensemble de ces caractéristiques relevant de la communication et de l'évaluation devront être prise en compte par le directeur.

3.3.3 Sur les compétences du directeur

La mise en œuvre du schéma s'étalera durant encore 4 ans. Mais au terme de ce mémoire, il est intéressant de revenir sur les compétences et les activités principales que j'ai dû exercer en tant que directeur. Elles seront confrontées avec les valeurs mises en exergue dans la « cité » de projet, ce qui me permettra de me positionner sur ce sujet.

A) Retour sur le projet

Lorsque j'ai pris la direction enfance-famille j'avais l'intuition que l'évaluation et la formalisation d'un nouveau schéma permettrait de définir une perspective pouvant, d'une part, mobiliser mes collaborateurs et mes donneurs d'ordres et, d'autre part, promouvoir

¹⁵⁶ Sur ce sujet : MÉLÈSE J. *La gestion pour les systèmes*. Puteau : Éditions Hommes et Techniques, 1968. 235 p. ainsi que LE MOIGNE JL, MORIN E. *l'intelligence de la complexité*. Paris : L'harmattan, 1999. 334 p.

des réponses plus adaptées pour les enfants et leurs familles. Cette prise de poste était aussi une prise de risque car il convenait de démontrer que des solutions pertinentes à coût limité étaient à notre portée et que nous pouvions engager un processus participatif qui introduise de la confiance et valorise le projet politique de la collectivité. Il était nécessaire d'obtenir un accord politique préalable, de constituer une équipe projet partenarial et donc d'accepter de fait de partager le pouvoir. Je devais par ailleurs défendre mon autonomie professionnelle et savoir négocier une délégation confortant ma crédibilité auprès de mes partenaires.

La phase de diagnostic me donna la possibilité de m'effacer en faisant appel à un expert. C'était la première occasion de mettre en acte la participation des professionnels, des élus et des usagers et je savais que « *l'expression des besoins et désirs des personnes accueillies modifie le regard des professionnels et leur évite de se complaire dans une tour d'ivoire technique* »¹⁵⁷. Ce bilan permettait de pointer l'importance des données objectives, et d'une certaine manière la nécessité d'une référence à une norme. C'était également un exercice, notamment dans la phase de restitution des données, permettant à chaque acteur de se retrouver et de redonner un sens à son action (donc de comprendre, de fait, que sa parole était reconnue). Enfin, cette étape me permettait d'anticiper les problématiques qui seraient mises à l'épreuve ultérieurement.

La démarche de concertation n'aurait pu avoir lieu sans une bonne organisation et sans une affirmation claire des règles de fonctionnement. Je devais faire appel à l'imagination, assurer chacun que rien n'était prédéterminé et, dans le même temps, faire appel au sens des réalités pour éviter de trop grandes distorsions entre les propositions et les décisions finales. Il était nécessaire de « recruter » les animateurs les plus compétents mais aussi d'en refuser certains sans pour autant qu'ils se démobilisent ou qu'ils soient contre-productifs. La communication sur le projet devait restée engagée et tous devaient avoir la possibilité de consulter la synthèse finale des propositions. Je m'en étais porté garant.

Le temps de la négociation et de la décision ne fut pas le plus facile. Il fallut revenir sur les compromis techniques posés. Le doute est mobilisateur lorsqu'il permet une remise en cause de processus. Il faut savoir alors remettre en cause des objectifs, se montrer humble, pédagogue et, au final, savoir de nouveau s'effacer pour promouvoir les commanditaires, ceux qui donnent un poids politique au compromis posé.

Et enfin, ce fut la phase de début de mise en œuvre qui me demanda de hiérarchiser les objectifs dans le temps, en prenant en compte plusieurs variables (la nécessité d'obtenir des résultats rapides pour maintenir la mobilisation des acteurs, le besoin de prendre en compte la charge de travail, déjà lourde, des professionnels, la nécessité de prendre du

¹⁵⁷ MIRAMON J-M : Conférence à Lyon, le 06. 02. 04.

temps pour certains projets qui demandent une large concertation et des moyens financiers importants, les ressources prévisibles 2004 et celles que je pouvais espérer pour 2005, les nouvelles priorités affichées par le Vice Président aux affaires sociales, etc.). Cette déclinaison des objectifs dans le temps a été menée en prenant en compte les pilotes, c'est-à-dire leur désir ou non d'assurer cette mission, leur avis sur le contenu de la lettre de mission et sur la composition de leur groupe ainsi que sur les échéances fixées. Il était nécessaire d'asseoir une organisation et de communiquer largement le programme d'action pour faire démarrer le processus. Il était également indispensable d'être dans la proximité avec les pilotes pour les rassurer, leur proposer un premier niveau d'aide (logistique, contenu de formation, etc.), voire, pour certains, leur rappeler leurs engagements et les règles qui s'y rattachent¹⁵⁸. Enfin, il a été obligatoire de pallier les impondérables (départ à la retraite du directeur de la PJJ, départ du directeur de la caf et du premier chargé de mission, d'un pilote de groupe, changement de la majorité au Conseil Général, etc.) et de s'adapter aux évolutions de la réglementation (sortie, tant attendue, des décrets d'application de la loi du 02 janvier 2002, etc.). En somme, de s'acclimater aux changements pour assurer sa fonction et pour maintenir le cap dans la durée.

B) Le chef de la cité de projet

Il est utile maintenant, de revenir au modèle théorique de la formation des « cités » que j'ai utilisé précédemment ce qui permettra par la suite d'apporter une critique qui prendra appui sur notre fonction de direction.

Ce qui fonde le « grand » dans la cité de projet c'est son activité et son engagement total au service du projet et sa capacité d'en changer. Cette personne et ses objets associés, (dont le portable pourrait être une métaphore), brille par sa disponibilité (il n'y a pas de frontière entre sa vie professionnelle et sa vie privée) et par ses capacités relationnelles. Il est convivial, curieux, polyvalent, adaptable et à l'aise dans toute les situations et dans tous les milieux. Il sait être mobile physiquement et intellectuellement. Pour arriver à ses objectifs, il prend des risques et fonctionne de manière autonome. Il noue toujours des contacts nouveaux et arrive à récupérer la bonne source d'information. C'est aussi « un pilleur d'idées » et il possède pour cela de l'intuition, du talent. « *Il balaie du regard le monde qui l'entoure en quête de signes inédits* »¹⁵⁹ et il sait « *anticiper, pressentir, renifler les liens qui méritent d'être frayés* »¹⁶⁰. Ses compétences seront au service d'un savoir-faire avéré et lui permettront d'agir sur les systèmes comme sur les hommes. Il partage

¹⁵⁸ Exemple de dysfonctionnements : absence de démarrage du groupe, absence d'envoi des compte-rendus, remise en cause de la lettre de mission ou des règles de fonctionnement du comité technique...

¹⁵⁹ In, *Le nouvel esprit du capitalisme* p 168.

¹⁶⁰ Ibid p 170.

ses informations et c'est un médiateur digne de confiance. Il sait revenir sur ses positions et n'impose pas de règles. En cela, il transgresse en permanence les frontières traditionnelles et les canaux de la communication et de la subordination inscrits dans les organigrammes. Mais il y a un prix à payer pour occuper cette position. Ce sera une perte acceptée pour tout ce qui peut limiter la disponibilité et tout ce qui entravera la légèreté de l'être (attachement durable au projets, au local ou aux autres). De manière « *sous jacente à ces différentes formes de renoncement, se trouve un sacrifice plus fondamental ; celui de la personnalité au sens d'une manière d'être qui se manifesterait dans des attitudes et des conduites similaires, quelles que soient les circonstances* »¹⁶¹.

Ce modèle est-il pour partie le nôtre ?

C) Une partie n'est pas le tout

L'expérience acquise n'est pas suffisante pour répondre directement à cette question. Pour une meilleure compréhension, je dois au préalable revenir sur certaines spécificités de notre secteur et sur le métier de directeur.

Notre mission première est « *d'aider des personnes, des familles ou des groupes sociaux à surmonter des difficultés physiques, mentales, psychologiques, sociales ou économiques ou par des mesures préventives à leur éviter ces difficultés* »¹⁶². Cette fonction ontologique suppose que nous soyons porteur d'une représentation de l'homme qui devrait être définie, selon moi, comme un être en devenir, susceptible de « s'arracher » à tout déterminisme et impliquant de ma part un engagement personnel.

Le projet, qu'il soit individuel ou collectif, est ici un outil et une méthode au service de cet objectif. Dès lors, Le directeur est positionné à « *l'interface du projet de prise en charge – dont il est le garant- et des relations avec les usagers et leurs famille –dont il est l'intercesseur-* »¹⁶³ et il assume de fait un rôle complexe à l'intersection de la sphère politique, technique et éthique.

Le projet est, dans ce contexte, défini souvent comme « *une philosophie de direction... Il permet d'entrevoir et d'identifier des directions à prendre, et en cela, le projet est directement lié à la fonction de direction car il oblige à anticiper, prévoir, planifier, coordonner, évaluer, rassemblant ainsi les actions principales d'un directeur d'établissement* »¹⁶⁴. Cette valorisation du projet n'est pas nouvelle mais elle est aujourd'hui soulignée comme un élément obligatoire de modernité (projet d'établissement, projet individuel). Les compétences et le type de management qui s'y rattachent

¹⁶¹ Ibid, p 186.

¹⁶² LEFEVRE P. *Le guide de la fonction de directeur d'établissement*, Paris : Dunod, éd. 2003 p 12.

¹⁶³ MIRAMON J-M., COUET D. PATURET J-B. *Le métier de directeur : techniques et fiction*. Rennes : ENSP. 2002 p 67.

¹⁶⁴ In, *Le guide de la fonction de directeur d'établissement*. p 147.

(engagement et autonomie, mobilisation et délégation, communication et évaluation, disponibilité et adaptabilité) sont, de fait, présents dans ma pratique professionnelle et font référence à la cité de projet. Toutefois, elles ne recouvrent pas toute la fonction de direction.

En effet, diriger, c'est « *détenir une autorité conférée par délégation. Cette autorité est à la fois légale et formelle, morale et éthique, politique et technique* »¹⁶⁵. Elle permet de poser des choix et d'affirmer des valeurs, ce que ne fait pas l'expert qui est une des figures type de la cité de projet. Ce « poids » des responsabilités n'engage pas le directeur dans la recherche permanente de la « légèreté », de l'ajustement constant, et au pire de l'inconsistance. Car on attend de lui, comme nous l'avons vu précédemment, un positionnement qui fasse référence au sein de l'établissement et de son employeur. Ce dernier doit savoir qu'il peut faire confiance à son directeur et que celui-ci le représente dans la durée, permettant ainsi à l'institution de résister aux turbulences externes et internes. D'une certaine manière le directeur, dans sa dimension de gestionnaire, est ici le garant de la permanence. « *L'établissement implique l'idée de légitimité et de structure, de ce qui est établi, d'un cadre institutionnel qui s'inscrit dans le temps, l'espace et les événements* »¹⁶⁶. Cet espace plus ou moins sécurisé ainsi que les compétences s'y rattachant, est l'une des conditions pour promouvoir des réponses adaptées favorisant la dignité des usagers.

La mise en œuvre de ce projet qui est encore d'actualité me permet de travailler simultanément sur plusieurs dimensions (développer et ajuster l'offre, améliorer les modes de coopération et d'expertise et enfin conforter les compétences des intervenants sociaux) qui sont de mon point de vue indissociables et qui s'agencent de manière originale en fonction des axes prioritaires développés. Par ailleurs, les effets en matière de management sont positifs car le projet tel qu'il est conçu, compris et mis en œuvre, fixe une direction et donne de « l'épaisseur » à l'action.

Nous avons vu que les modes de communication et l'évaluation continue sont des conditions au bon déroulement de l'action. De plus, les professionnels et leur encadrement sont sensibles à un projet qui, nécessairement introduit du changement, mais qui prend en compte les préoccupations et les expérimentations déjà en cours. Le

¹⁶⁵ ibid. p 124.

¹⁶⁶ ibid. p 12.

schéma départemental peut être alors perçu comme une réelle opportunité institutionnelle confortant les compétences des intervenants sociaux.

Une mise en œuvre de ce projet dans la durée passe nécessairement par une stabilisation du compromis initial. Les obligations posées par la loi ne seront pas suffisantes. Il y a lieu d'associer le plus grand nombre d'acteurs et d'accepter le principe d'une certaine autonomisation du projet. Cette démarche passe par la construction « d'objets composites » pouvant servir de support au compromis civique/industriel évoqué précédemment.

Mais prenons garde : la raison d'être de la mise en œuvre d'un projet dans le secteur social et médico-social doit se centrer tout d'abord sur les usagers et être évaluée prioritairement à partir des effets constatés auprès des bénéficiaires (et si possible avec eux), puis auprès des professionnels et des administrateurs. Dans ce contexte, la figure du directeur ne se confond pas, pour autant, avec celle du chef de projet. Ce dernier a des responsabilités institutionnelles plus réduites. Il demeure que la notion de projet constitue aujourd'hui un référentiel de modernité en terme de management et d'efficacité de la réponse publique. C'est ce que j'ai souhaité mettre en œuvre, avec parfois des difficultés, mais aussi beaucoup de bonheur. C'est aussi cela qui fait le « sel » de la fonction de direction.

CONCLUSION

Nous avons vu, au terme de ce travail, que le directeur chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de prestations en faveur de la prévention et de la protection de l'enfance, doit prendre en compte de multiples facteurs. Il doit tenir compte des référentiels qui correspondent à un construit historique, de la diversité des perceptions, des besoins de la population mais aussi des axes politiques de son employeur et des facilités et contraintes que lui offre son territoire. Dans la situation présente, la formalisation et la mise en œuvre d'un schéma d'organisation social et médico-social constitueront une étape importante permettant de faire des choix sur le moyen terme ne se limitant pas, uniquement, aux échéances électorales. Ils devront, pour être pertinents, tenir compte des besoins des usagers et des limites posées sur le plan politique. Le directeur recherchera alors les moyens de rapprocher ces deux extrémités. Et il parviendra, peut-être, à proposer un compromis durable prenant en compte prioritairement les composantes des « cités » civiques et industrielles, et cela pour le bénéfice d'acteurs si différents. Le temps de la mise en œuvre permettra, par la suite, d'agencer plusieurs objectifs (développer et ajuster l'offre, améliorer les modes de coopération et d'expertise, conforter les compétences des professionnels) tout en ne négligeant pas l'impératif d'évaluation et de communication. La fonction de direction ne se réduit pas, dans le cadre de cette démarche, à celle d'un chef de projet. Elle la transcende, car son niveau de responsabilité est plus lourdement engagé.

Dans ce contexte et au regard des nouvelles obligations fixées par la loi du 02 janvier 2002, un nouvel élan semble donné aux schémas départementaux. Une grande majorité de départements se sont engagés dans cette démarche, sans doute, pour répondre aux exigences de la loi et planifier le développement, l'adaptation et l'amélioration de la qualité des services dus aux publics les plus fragilisés ; mais aussi, certainement, pour initier une démarche de management visant une plus grande efficacité de l'action publique pouvant être plus largement décentralisée. Sous certaines conditions, qui nécessiteraient d'être formalisées dans un guide des bonnes pratiques, l'élaboration, la formalisation et la mise en œuvre d'un SOSMS constituent un puissant moyen de mobilisation, de coopération et donc potentiellement de changement. Des limites néanmoins doivent être posées. Il s'agit, par exemple, de la poursuite dans le temps de la démarche engagée. Je fais l'hypothèse qu'elle perdurera plus facilement si le dispositif est relativement autonome et qu'il permet une entente durable entre les partenaires concernés. L'un des indicateurs de maturité de ce type d'organisation, pourrait-il être le niveau d'implication et de participation du secteur associatif (gestionnaire ou non de services) et terme d'expertise et d'évaluation ?

Il convient, pour terminer mon propos, de revenir sur la situation des bénéficiaires de l'ASE. Comme nous l'avons vu, ils sont pour une majorité déconsidérés socialement dans chacune des « cités » préalablement présentées.

De leur côté, les professionnels du secteur médico-social travaillent souvent « *à partir des identités défaites afin que soit reconquis des espaces de paroles pour ceux qui se trouvent mis en exclusion dans la société*¹⁶⁷ », dans le cas présent, pour les enfants et leurs familles.

Il est bien compréhensible dans ces situations que de nombreux intervenants médico-sociaux ressentent un sentiment d'injustice sociale¹⁶⁸ qui constitue, par ailleurs, un facteur de motivation et d'implication personnelle. Si l'on suit cette perspective, la pratique professionnelle, ne pourrait-elle pas être pensée comme une démarche visant à favoriser l'exercice de la dignité ? L'action pourrait se référer au code civil mais aussi à la capacité potentielle pour tous, de s'élever dans le bien commun de chacune des « cités ». Dès lors, il s'agit de prendre au sérieux les compétences critiques des personnes dites en difficultés et leur capacité à s'adapter à différentes situations et à différents registres. Cette hypothèse pourrait être interrogée afin qu'un nouveau chantier soit engagé concernant, par exemple, le statut de l'épreuve, son intérêt et sa prise en compte en terme de pratique professionnelle.

À l'heure de la mise en œuvre de la CIF et du droit à la compensation pour les personnes les plus fragilisées, l'intervention du travailleur médico-social, dont nous devons être le garant, pourrait être, comme pour un entraîneur, d'accompagner les personnes dans certaines épreuves et de s'assurer de leur bon déroulement ; en somme, un positionnement professionnel réaffirmé, favorisant un cheminement vers une dignité reconnue.

¹⁶⁷ AUTES M *Les paradoxes du travail social*. Paris : Dunod, 1999. p 11.

¹⁶⁸ « Ces agents de l'Etat (les travailleurs sociaux, ndr) sont traversés par les contradictions de l'Etat, qu'ils vivent souvent, au plus profond d'eux-mêmes, comme des drames personnels : contradiction entre les missions, démesurées, qui leur sont confiées, notamment en matière d'emploi et de logement, et les moyens, presque toujours dérisoires, qui leur sont impartis ». in, *La misère du monde* p 334.

Bibliographie

LIVRES

- ALPHANDERY E. *Action et aide sociale*. Paris : Dalloz, 1989. 755 p.
- ARIES P. *L'enfant et la vie familiale sous l'ancien régime*. Paris : Seuil Point Histoire, 1973. 316 p.
- AUTES M. *Les paradoxes du travail social*. Paris : Dunod, 1999. 307 p.
- BARREYRE J-Y., MARTY J-P. *L'observation dans le secteur médico-social : enjeux et méthodes*. Rennes : ENSP, 1999. 144 p.
- BAUDURET J-F., JAEGER M. *Rénover l'action sociale et médico-sociale : histoire d'une refondation*. Paris : Dunod, 2002. 322 p.
- BEC C. *Assistance et république : La recherche d'un nouveau contrat social sous la IIIème république*. Paris : Les éditions de l'atelier, 1994. 254 p.
- BERGER M. *L'échec de la protection de l'enfance*. Paris : Dunod, 2003. 252 p.
- BËUF j-L. *L'évaluation des politiques publiques*. Chaumont : Documentation Française, 2001. 80 p.
- BOLTANSKI L. *L'amour et la justice comme compétences*. Paris : Métailié, 1990. 382 p.
- BOLTANSKI L., CHIAPELLO È. *Le nouvel esprit du capitalisme*. nrf essais. Saint Amand : Gallimard, 1999. 843 p.
- BOLTANSKI L., THÉVENOT I. *De la justification. Les économies de la grandeur*. nrf essais. Mesnil-sur-l'Estrée : Gallimard, 1991. 483 p.
- BOULAIS P., ISLER F. *La Drôme, des pays et des hommes*. Aix-en-Provence : Édisud, 1991. 144 p.
- BOURDIEU P. *La misère du monde*. Paris : Seuil, 1993. 1463 p.
- BOUTINET J-P. *Anthropologie du projet*. Paris : PUF, 1992. 280 p.
- CARRA I. *Aimer la Drôme*. Rennes : Ouest France, 1996. 126 p.
- CHAUVIÈRE M., GODBOUT J-T. *Les usagers : entre marché et citoyenneté*. Paris : L'Harmattan, 1992. 332 p.
- CHAUVIÈRE M. *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*. Paris : Les éditions ouvrières, 1980. 316 p.
- DE GAULEJAC V. *Honte et pauvreté*, recherche effectuée pour la CNAF. Laboratoire de Changement Social, doc. Multigr. 1992. 214 p.
- DENIS L. *Justice et familles*. Toulouse : Erès 1989. 200 p.
- FENET F. *L'aide sociale à l'enfance, stratégies et redéploiement*. Vanves : CTNERHI, diffusion PUF, 1989. 279 p.
- FISHER R., URY W. *Comment réussir une négociation*. Paris : Seuil, 1982. 219 p.
- GAUDIN J-P. *Éd. la négociation des politiques contractuelles*. Paris : l'harmattan, 1996. 227 p.

HARDY G. *S'il te plaît, ne m'aide pas ! : L'aide sous injonction administrative ou judiciaire*. Paris : Eres et jeunesse et droit, 2001. 130 p.

HUME D. *Traité de la nature humaine*, Paris : Aubier, 1983. 254 p.

ION J. *Le travail social à l'épreuve du territoire*. Toulouse : Privat, 1992. 174 p.

JANVIER R., MATHO Y. *Mettre en œuvre le droit des usagers dans les établissements d'action sociale*. Paris : Dunod, 2002. 211 p.

JOBERT B. *Les politiques sociales et sanitaires*. In GRAWITZ M, *Traité de science politique* n°4, Paris : PUF, 1985 (pp 301-341).

JOINT LAMBERT M-T. *Les Politiques Sociales*. Paris : Dalloz, 571p.

LEFEVRE P. *Le guide de la fonction de directeur d'établissement*, Paris : Dunod, éd 2003, 405 p.

LE MOIGNE JL, MORIN E. *l'intelligence de la complexité*. Paris : L'harmattan, 1999. 334 p.

MANCIAUX M. *Enfance en danger*. Paris : Fleurus, 1997, 352 p.

MARTIN G. *éd. La dynamique des politiques sociales : observation, management, évaluation*. Paris : L'Harmattan, 1998. 367 p.

MÉLÈSE J. *La gestion par les systèmes*. Puteaux : Éditions Hommes et Technique, 1968. 235 p.

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES. *Élaborer un schéma départemental pour personnes âgées*. Paris : La Documentation Française, 1992. 161p.

MINISTERE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE. *Guide méthodologique pour l'élaboration des schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion*. Paris : Direction de l'action sociale, 1999. 59 p.

MIRAMON j-M., COUET D., PATURET J-B. *Le métier de directeur : techniques et fiction*. Rennes : ENSP, 2002. 271 p.

MIRAMON JM., MORDOHAY F-O. *Manager le temps des organisations sociales et médico-sociales*. Paris : Dunod, 2003. 145 p.

PINEAULT R., DAVELUY C. *la planification de la santé : concepts, méthodes, stratégie*. Montréal : Editions nouvelles, 1995. 480 p.

PAUGAM S. *La disqualification sociale – essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris : PUF, 1993. 265 p.

RICHARD M. *Le grand chambardement*. Pont St Esprit : La Mirandol, 1993. 202 p.

ROBERT J-F. *Le Conseil Général de le la Drôme 1975-1998 : Entre traditions et ruptures*. Valence : Cahier de l'Institut Marius MOUTET, 1999. 182 p.

SCHNEIDER-BUNNER. *Santé et justice sociale : L'économie des systèmes de santé face à l'équité*. Paris : Economica, 1997. 273 p.

THÉVENET A *L'aide sociale aujourd'hui*. Issy-les Moulineaux : ESF, 2002 14^{ème} édition. 436p.

VERDIER P. *Guide de l'aide sociale à l'enfance*. Paris : Dunod, 2001. 461p.

Articles

ALGAVA E, RUAULT M,. *Les assistantes maternelles : une profession en développement*. Études et résultats, n°232 Dress, 2003. (pp 1-12).

ARCHAMBAULT P. *Séparation et divorce : quelles conséquences sur la réussite scolaire des enfants ?*, Population et Sociétés, n° 379, 2002. (pp 1 - 4).

BAEUR D, DUCHEBOT P. LEGROS M. Des adultes parmi d'autres...Que sont les enfants de l'ASE devenus ? Informations sociales n°41 1995 (pp 8-16).

BAUER M., LAVAL C. *Management public, management privé quelles convergences, quelles différences ?* Informations sociales, diriger, conduire le changement, n°101, 2002, (pp 12 –21).

BLONDEAU C., SEVIN JC. Entretien avec Luc Boltanski : Une sociologie toujours mise à l'épreuve. Ethnographiques.org (en ligne) n°5 (avril 2004).

CALCOEN F. *Observateurs et décideurs*. Informations sociales, observer le social, n° 27, 1993, (pp 114-118).

CARTRY J. Passé, présent et avenir du placement familial. Lien social n°542 septembre 2000. (pp 4-7).

CORBET E. *Les schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale, instruments de politique sociale*. Le CREAL Rhône-Alpes en 2003, n°132, 2003, (pp 16-19).

CORMIER M. *La nouvelle régulation du dispositif social et médico-social : une transposition du dispositif hospitalier ?* ADSP n°43, 2003, (pp 23 – 27).

GARCIA A; *Un procès souligne les failles du suivi des enfants en danger*. Le Monde, vendredi 20 août 2004 p 7.

GAUTHIER P. *Orientations en matière de planification, nouveauté et limites*. Revue hospitalière de France, octobre 2002, (pp 8-11).

HERPIN N., OLIER L. *Les familles monoparentales : aidées mais fragilisées*, France, Portrait social, Insee,1997. (pp 83 –99).

LEGROS M. *Les observatoires « tout terrain »*. Informations sociales, observer le social, n°27, 1993, (pp 57 – 63).

LHULLIER JM. *Autorité et responsabilisé*. Informations sociales : les cadres dans le secteur social, n°61, 1997, (pp 38 – 49).

PETIT J. *Les établissements sociaux et médico-sociaux*. ADSP n°43, 2003, (pp 34-37).

RENAUDAT E. La transformation des métiers du travail social. Recherches et prévisions CNAF, n°63, mars 2001, (pp 47-61).

RUAULT M., CALLEGHER D. *l'aide sociale à l'enfance : davantage d'actions éducatives et de placements décidés par le juge*. Études et résultats, N°46 Dress, 2000. (pp1 – 8).

TRUCHET D. *Sanitaire et social : deux lois pour une rénovation*. ADSP n° 43, 2003, (pp 58 – 59).

VALARIÉ P. *Decentralisation et contractualisation*. Informations sociales : Les cadres dans le secteur social, n° 61, 1997, (pp 16-21).

VERDIER P. *Le placement familial, un long parcours*. Emergences n°2 ANPASE, 1992. (pp31 – 44).

Rapports

ANGLICHEAU S. *La compatibilité entre les projets d'établissement et le schéma régional d'organisation sanitaire et sociale*. Rennes : ENSP, 1995. 61 p.

BIANCO J-L., LAMY P. *l'aide sociale à l'enfance demain, contribution à une politique de réduction des inégalités*. Ministère de la santé et de la sécurité sociale, 1980. 218 p.

BRIANO C. *Le projet : une injonction régulatrice ? mémoire pour le DESS : management des politiques sociales*. Université Pierre Mendès-France, Grenoble II, 1998. 66 p.

CATHALA B., NAVES P. *Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille, (tome 1)*. Paris : ministère de la justice, 2000. 82 p.

Evaluation et diagnostic des dispositifs de protection de l'enfance, Ministère de la justice et Assemblée des départements de France, 2001. 47p.

LOOCK A-M. *Programmation Stratégique d'Actions de Santé, Schémas Régionaux d'Organisation Sanitaire : Quelles complémentarités ? mémoire pour le DESS : santé, protection sociale, vieillissement*. Université P-Mendes-France, Grenoble II, 1997. 87 p.

GUERIN M-F., JOINT-LAMBERT., VILLAIN D. et al. Bilan d'application de la loi du 30 juin 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales, rapport IGAS n° 95-155, 1995.

GIROUD M. *Le placement familial : les enjeux du retour en famille. Mémoire pour le DESS : management des politiques sociales*. Université Pierre Mendès-France, Grenoble II, 2003. 122 p.

L'encadrement dans le secteur social, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Direction Générale de l'Action Sociale, Conseil en Pratiques e Analyse (COPAS), 2001. 97 p.

Les enfants pauvres en France, Conseil de l'Emploi des Revenus et de la Cohésion Sociale. Paris : La Documentation Française, 2004. 151 p.

NAVES P. *Protection de l'enfance et de l'adolescence - Pour et avec les enfants et adolescents, leurs parents et les professionnels -*. Paris : Ministère délégué à la famille, Juin 2003. 354 p.

Rapport annuel du Défenseur des Enfants. Paris : La Documentation Française, 2001. 208 p.

RETHORE D. *Analyse documentaire des schémas départementaux de la famille et de l'enfance adoptés par les départements français*, Grenoble : IEP, 1999. 56 p.

Sites Web

Revue le Journal de l'Action Sociale : www.lejas.com

Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale : www.cerc.gouv.fr

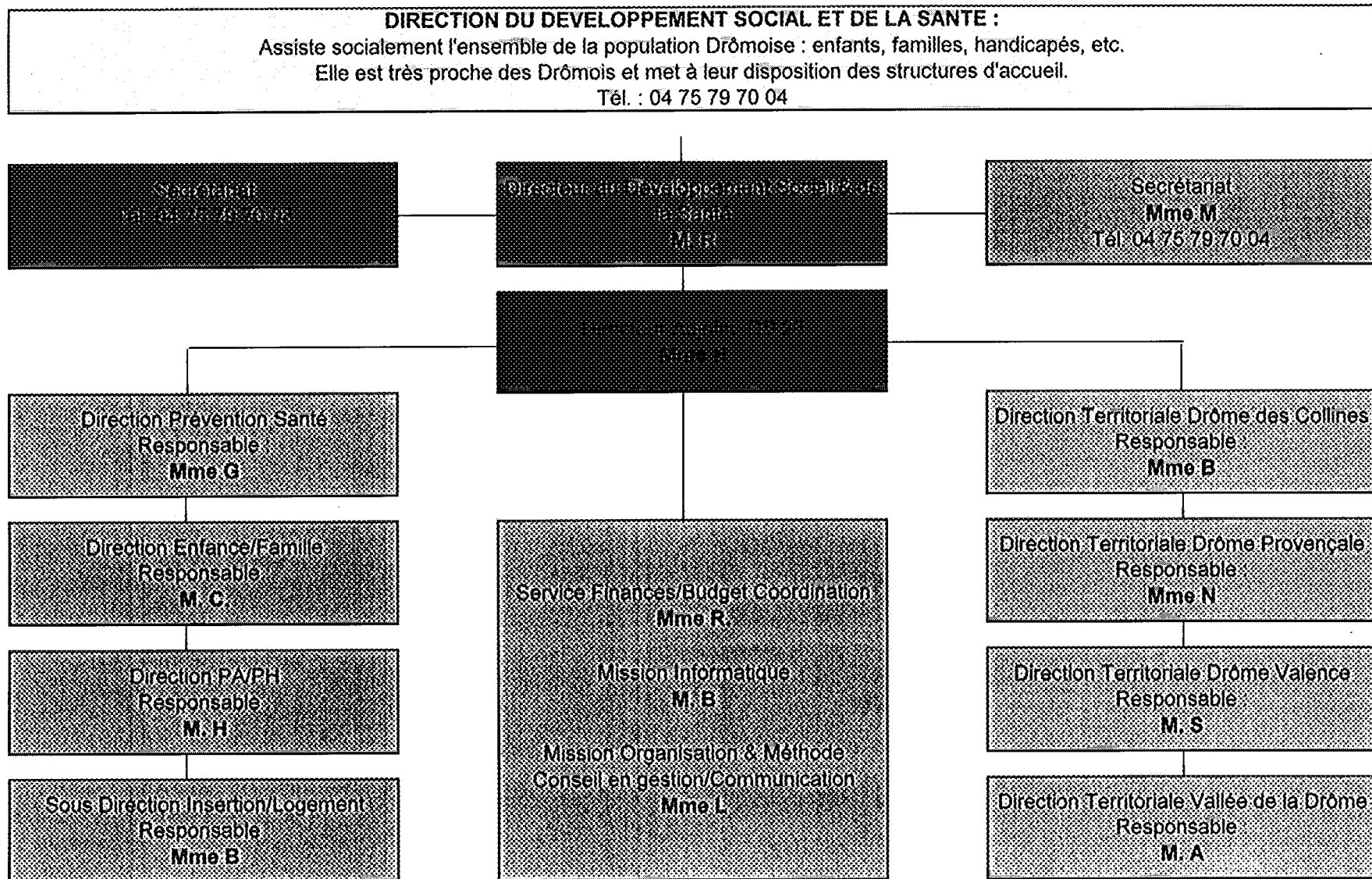
Liste des annexes

- 1- Tableau relatif aux repères juridiques concernant l'ASE.
- 2- Organigramme de la DS 26 et de la direction enfance famille.
- 3- Une affiche.
- 4- Une lettre d'information conjointe.
- 5- La première page de la brochure.
- 6- Un descriptif de poste IECR.
- 7- La liste des groupes projet.
- 8- La première page du guide.
- 9- Un descriptif de poste d'un adjoint enfance famille.
- 10- Une synthèse et un questionnaire.
- 11- Une lettre de mission.
- 12- Une convention de coopération.
- 13- Un descriptif de poste du chargé de mission.
- 14- Un CD.
- 15- Une grille présentant des indicateurs.

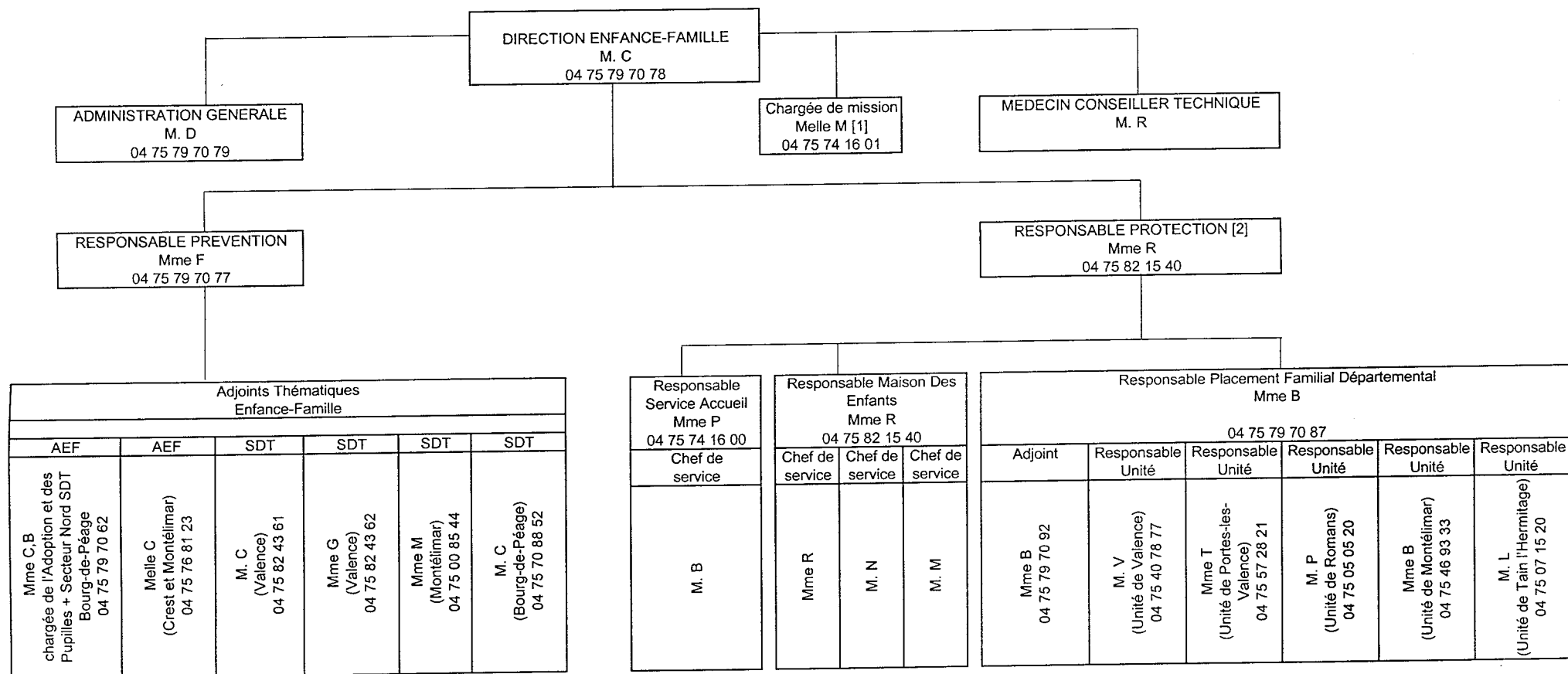
REPÈRES JURIDIQUES CONCERNANT L'ASE (à partir des années 1980)

- Loi du 17.06.79 sur la motivation des actes administratifs
- Loi du 06.06.84 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance et au statut de pupille de l'État.
- Loi du 06.01.86 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts des compétences en matière d'aide sociale et de santé.
- Loi du 22.07.87 sur l'exercice de l'autorité parentale.
- Loi du 10.07.89 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs à la protection de l'enfance.
- Le 20.11.89, proclamation par l'ONU de la convention internationale des droits de l'enfant (entrée en vigueur le 06.09.90).
- Loi du 18.12.89 relative à la protection et promotion de la santé de la famille et de l'enfance.
- Loi du 12.07. 92 sur le statut des assistantes maternelles.
- Loi du 06.12.92 concernant le secret professionnel.
- Le 01.03.94 entrée en vigueur du nouveau code pénal.
- Loi du 05 juillet 96 relative à l'adoption des pupilles de l'État et au fonctionnement du conseil de famille.
- Loi du 30.12.96 concernant la non séparation des frères et des sœurs
- Loi du 17.07.98 relative à la lutte contre les exclusions
- Loi du 07.03.00 créant un défenseur des enfants
- Loi du 12.04.2000 concernant les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.
- Ordonnance du 21.12.2000 créant le code de l'action sociale et des familles¹ et abrogeant le code de la famille et de l'aide sociale.
- Loi du 02.01. 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.
- Loi du 4.03.2002 relative à la notion d'autorité parentale.
- Loi du 22.01.2002 modifiant l'accès aux origines des personnes adoptées et des pupilles de l'Etat.
- Loi du 02.01.2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance.
- Loi du 13.08. 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

¹ L'ASE est concernée plus particulièrement par le livre 2 ; titre 2 (L 221, 222, 223,224,225,226,227,228) et le livre 4 ; titre 1 et 2 (L 411, 421, 422).

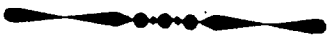


ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION ENFANCE FAMILLE



[1] Chargée de mission schéma enfance famille/CASU
[2] et du Dispositif d'Accueil d'Urgence

A LA POPULATION Romanaise



En quittant mon poste, il est de mon devoir de remercier tous mes amis et tous ceux qui, de loin ou de près, m'ont aidé.

Merci aux Adjoints et Conseillers qui ont facilité ma tâche.

Merci au personnel municipal qui, en toutes circonstances, a fait son devoir.

Merci à la population romanaise pour la confiance qu'elle n'a cessé de me témoigner.

Merci aux indépendants, aux anarchistes et libertaires de Romans qui, pour la campagne du pain, étaient à mes côtés.

Et maintenant, un dernier mot :

A tous les gouvernements qui se sont succédés depuis la Libération et qui nous conduisent à la catastrophe, je dis : **MERDE**.

Et à l'Autorité Préfectorale qui prétend diriger et qui ne dirige rien, qui laisse encore aujourd'hui, dans son département, jeter des légumes dans le Rhône, alors que dans nos villages sinistrés du Vercors on vend les tomates 15 et 20 francs le kilo, à cette Autorité, je dis : **MERDE**.

ROMANS, le 20 Août 1947.

Paul DEVAL

Imp. M. VINAT - Rue Jacquemart, Romans

20 août 1947 : en désaccord avec le préfet à propos du ravitaillement et avec la minorité communiste du Conseil municipal, le maire de Romans démissionne. Un style frondeur qui plaît beaucoup à ses administrés. (Doc. et cliché Deval.)



Schéma Départemental Enfance et Famille

Bulletin d'information n°2 - Mars 2002

Ce bulletin vous informe de l'avancée de la démarche d'actualisation du Schéma Départemental Enfance et Famille lancée en décembre 2001 dans le département de la Drôme.

Edito

La seconde rencontre de la commission plénière de suivi du schéma départemental enfance et famille tenue le 26 février au siège de la CAF l'a pleinement démontré : une dynamique est engagée, et les acteurs départementaux œuvrant en faveur de l'enfance et de la famille sont mobilisés autour d'un objectif commun : définir pour les 5 années à venir le cadre général de leurs interventions qu'ils veulent complémentaires, coordonnées, et évolutives pour prendre en compte les mutations qui ne manqueront pas d'être constatées sur la période pluriannuelle considérée.

C'est de la parfaite inscription du rôle de chacun des partenaires dans la stratégie globale conduite sur le département que découlera la lisibilité et la compréhension de l'action menée collectivement, en premier lieu pour les bénéficiaires des prises en charge à savoir les familles et les enfants.

L'esprit dans lequel la phase de diagnostic a été conduite peut rendre confiants sur le fait qu'au-delà de l'élaboration du nouveau schéma, la démarche engagée aura concouru à impulser une coopération renouvelée.

Plus d'échanges, plus de dialogues, une connaissance réciproque sensiblement accrue entre les différents intervenants ne constituent-ils pas des fondements renforcés pour une efficacité collective bonifiée ?

*Le comité de suivi du
Schéma Départemental
Enfance et Famille.*

Sommaire

- P.1 > Edito du comité de suivi
> Avancée du schéma
- P.2 > Le diagnostic :
- le rapport de diagnostic
- un outil de travail
- les constats
- vos remarques
- P.3 > La réflexion collective :
- cinq groupes de travail
- le planning
- l'organisation des groupes de travail
- P.4 > « Le schéma départemental enfance et famille : un enjeu collectif », interview de Michel Quiot, Directeur du Cabinet Quiot Consultants
> Appel à candidature

AVANCEE DU SCHEMA

- 1ère phase : décembre 2001 → mars 2002
Diagnostic

La première phase de la démarche d'actualisation est désormais achevée. Une première version du rapport de diagnostic a été présentée lors de la commission plénière du 26 février 2002. Elle servira de base pour la poursuite de la réflexion collective.

- 2ème phase : mars → juin 2002
Réflexion collective

Au vu des résultats du diagnostic, des thèmes de recherche ont été définis et cinq groupes de travail sont créés.



L'organisation de cette deuxième phase vous est présentée dans ce bulletin d'information.

- 3ème phase : juin → septembre 2002
Rédaction du schéma

A partir de la liste des propositions argumentées, les axes d'intervention et les actions inscrites au schéma, avec programmation budgétaire et cahier des charges qualitatif, seront détaillés.

L'adoption du nouveau schéma est prévue pour septembre 2002.

LE DIAGNOSTIC

LE RAPPORT DE DIAGNOSTIC

L'analyse de la situation actuelle est présentée en trois parties :

- Bilan de l'existant :
 - bilan du schéma départemental de 1994
 - données de fonctionnement des trois partenaires : Etat, Conseil Général et Caisse d'Allocations Familiales
- Synthèse des réunions de travail
- Exploitation des résultats de l'enquête auprès des parents ayant été concernés par une prise en charge de leurs enfants par les services de l'Aide Sociale à l'Enfance.

UN OUTIL DE TRAVAIL

La fonction du projet de rapport de diagnostic est d'être un outil de travail pour la suite des réflexions et notamment les travaux des cinq groupes.

Ce dernier pourra donc être amendé en tant que de nécessité et enrichi des nouvelles contributions de tous les acteurs du département.

VOS REMARQUES

Le projet de rapport de diagnostic est disponible sur demande à l'un des trois partenaires.

Afin de réaliser un état des lieux le plus complet possible (qui permettra de rendre compte de la réalité de politique départementale enfance et famille), nous vous remercions de bien vouloir nous transmettre vos remarques éventuelles et compléments d'information.

Coordonnées pour demandes du rapport et transmission des remarques en dernière page.

LES CONSTATS

Le dispositif de prévention et de protection de l'enfance fonctionne globalement dans de bonnes conditions dans la Drôme, en particulier pour faire face aux situations d'urgence et pour la prise en charge des enfants (assistantes maternelles, placement familial spécialisé, établissements).

En revanche, le dispositif a montré ses limites sur les domaines suivants :

- prévention insuffisamment structurée,
- manque de coordination des acteurs au niveau local,
- besoin d'une redéfinition des règles de fonctionnement du dispositif pour renforcer la réactivité et la convergence des interventions.

Par suite, les axes de recherche pour le nouveau schéma découlent de ces constats et débouchent sur des priorités en matière :

1. de prévention :

- en prévention précoce intégrant les missions de PMI,
- en soutien à la fonction parentale, avec des interventions éducatives précoces bien structurées,
- en prévention primaire par :
 - l'ensemble des intervenants (Conseil Général, CAF, collectivités locales)
 - la lutte contre les risques de marginalisation et de délinquance.

2. de coordination :

- renforcer des coopérations au niveau local,
- créer un observatoire départemental,
- rendre convergentes les interventions au titre des loisirs et des temps libres des enfants et plus globalement de la jeunesse.

3. de régulation globale du dispositif :

- par la formulation des règles de fonctionnement du dispositif au niveau des grandes interventions (IEP, AEMO),
- par l'actualisation et l'adaptation des capacités d'accueil en établissements et services,
- par l'établissement de conventions de coopération entre institutions, qu'elles relèvent du secteur public ou privé,
- Par la création d'un comité de suivi intégrant le maintien et la mise à niveau des compétences des personnes.

CINQ GROUPES DE TRAVAIL

- ① • Déclinaison territoriale des interventions et de l'action sociale

L'objectif est de renforcer l'articulation au niveau départemental et infra-départemental entre les acteurs des dispositifs existants pour répondre efficacement aux besoins des jeunes et des familles.

COPILOTAGE

- M. HAEGEL (Conseil Général)
- A désigner (Etat)

- ② • Prévention précoce et accompagnement à la fonction parentale

L'objectif est de renforcer la mission de prévention sociale des acteurs oeuvrant auprès des jeunes enfants et l'accompagnement à la fonction parentale.

COPILOTAGE

- Mme GUITON (Conseil Général)
- Mme LAFOND (CAF)

- ③ • Stratégie de prévention des risques d'exclusion et de lutte contre la délinquance

L'objectif est d'apporter une réponse, en termes de prévention, aux risques de marginalisation, d'exclusion et de délinquance des jeunes.

COPILOTAGE

- Mme BANDERET (Conseil Général)
- M. STIOUI (Etat)

- ④ • Politique transversale de la jeunesse

L'objectif est de soutenir voire reconstituer les réseaux d'intervenants entre les acteurs en faveur des loisirs et des temps libres des jeunes et la finalité générale de leur insertion sociale (accès aux droits).

COPILOTAGE

- Mme REYMOND (Conseil Général)
- sous réserve-
- A désigner (Etat)

- ⑤ • Qualité et réactivité du dispositif

L'objectif est de redéfinir les règles de fonctionnement du dispositif prévention/protection de l'enfance au regard des priorités du nouveau schéma.

COPILOTAGE

- Mme FUCILI (Conseil Général)
- Mme TRIBOTTE (Etat)

LE PLANNING

Chacun des groupes sera réuni quatre fois, à raison d'une réunion par mois.

La première réunion des groupes aura lieu le 25 mars toute la journée à VESC, domaine de Damian.

Pour la deuxième réunion, une option a été prise sur la date et le lieu : 22 avril après-midi à l'Hôtel du Département.

Les dates des réunions des mois de mai et juin seront fixées ultérieurement en fonction des disponibilités des participants.

L'ORGANISATION DES GROUPES DE TRAVAIL

Tous les groupes de travail sont réunis le même jour, à la même heure, au même endroit.

Les séances de réunions sont organisées sur une demi-journée à l'exception de celle du 25 mars qui se déroulera sur la journée complète.

Après chaque réunion des groupes de travail, se tiendra une réunion plénière pour la mise en commun des réflexions des groupes.

La journée du 25 mars débutera par une réunion plénière pour un cadrage général.

Un cahier des charges précis, élaboré par le comité de suivi, sera présenté par les pilotes à chacun des groupes.

Le copilotage des groupes (missions d'animation et de synthèse des travaux) est assuré par les partenaires porteurs du schéma : Conseil Général, Etat et Caisse d'Allocations Familiales.

Dans un souci d'efficacité, les groupes seront composés de 15 participants maximum..

Vous trouverez en dernière page de ce bulletin les modalités pour une candidature de participation à ces groupes de travail.



« Le Schéma Départemental Enfance et Famille : un enjeu collectif »

Entretien avec Michel QUIOT, Directeur du cabinet QUIOT Consultants,
en charge de l'accompagnement technique de la démarche

1- Quels enseignements pouvez-vous tirer après cette première phase de la démarche d'actualisation ?

D'ores et déjà, les premiers objectifs sont atteints :

- repérage des dysfonctionnements sur lesquels le second schéma devra travailler,
- existence d'objectifs communs sur les grands équilibres du dispositif :
 - partage des missions entre les instances judiciaires et administratives
 - rééquilibrage entre actions éducatives à domicile d'origine judiciaire et administrative
 - coordination dans les actions de prévention
 - renforcement des actions de prévention,
- volonté de rapprocher les moyens d'action au service d'une protection renforcée de l'enfance sur les plans de la santé, des loisirs, de l'accès aux formations et à l'insertion sociale et professionnelle.

2- Quelles particularités originales présente selon vous la démarche engagée dans le département de la Drôme ?

La démarche s'attache très clairement à parcourir tous les champs des besoins fondamentaux de l'enfant, en donnant aux familles davantage de moyens pour contribuer à l'épanouissement de leurs enfants, mais en organisant parallèlement de façon coordonnée les interventions des pouvoirs publics auprès des enfants lorsque la famille est défaillante.

3- Quelles sont les conditions de réussite à la veille de la deuxième phase de l'actualisation ?

Je veillerai particulièrement à ce que les acteurs s'attachent à :

- maintenir jusqu'au terme du projet l'esprit de concertation qui a présidé à son lancement,
- aborder les innovations nécessaires avec la volonté d'aboutir sur un modèle d'organisation meilleur, notamment pour ramener, dans les services de l'ASE, le balancier de la polyvalence vers davantage de spécialisation,
- transformer l'esprit partenarial du projet en structures pérennes de coopération inter-institutionnelle.

APPEL A CANDIDATURE

En votre qualité de partenaire privilégié de la politique départementale enfance et famille, votre représentation au sein d'un des groupes de travail est tout à fait envisageable.

Vous pouvez proposer votre candidature à l'un des groupes de travail en contactant par e-mail l'un des partenaires ou en retournant par courrier la fiche-candidature jointe à ce bulletin.

La candidature à un groupe de travail suppose de s'engager à participer aux quatre séances qui auront lieu au cours du 1er semestre 2002.

Vous pouvez vous adresser par courrier électronique aux partenaires suivants :

- | | |
|-------------------------------------|--|
| ◆ Conseil Général : | direction-ase@cg26.fr |
| ◆ Etat/DDPJ : | ddpjj-valence@justice.fr |
| ◆ Caisse d'Allocations Familiales : | action-sociale@cafvalence.cnafmail.fr |
| ◆ Cabinet QUIOT Consultants : | info@michel-quot-consultants.com |

Le comité de suivi étudiera toutes les candidatures qui lui seront parvenues **avant le 18 mars 2002.**

Afin d'assurer :

- un équilibre entre les différents groupes de travail,
- une représentation des acteurs essentiels de la thématique étudiée,

les groupes seront ensuite constitués.

Les candidatures retenues seront avisées individuellement par courrier ou par e-mail **avant le 20 mars 2002.**

AVIS DE VACANCE DE POSTE
D'ASSISTANT SOCIO-ÉDUCATIF IEC RENFORCÉE
SOUS DIRECTION TERRITORIALE DRÔME PROVENÇALE,
OUVERTS AUX ASSISTANTS SOCIO-ÉDUCATIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE
OU INSCRITS SUR LISTE D'APTITUDE OU AUXILIAIRES

POSITIONNEMENT DU POSTE DANS LA STRUCTURE

Direction : Direction du Développement Social et de la Santé (DS26)

Service : Sous-Direction Territoriale Drôme Provençale

Poste de rattachement hiérarchique : Adjoint Territorial

Localisation : Centre Médico-Social de NYONS

MISSIONS

Mission de la Direction DS26 :

Élaborer des propositions de définition de la politique médico-sociale du Conseil Général, dans le cadre législatif et réglementaire en vigueur. Mettre en œuvre cette politique, fondée sur une action sociale au service des usagers, tant dans le domaine de la prévention des risques (santé, enfance, exclusion...) que celui de la réparation (protection de l'enfance en danger, insertion, prestations en nature ou en espèce, ...).

Mission de la Sous-Direction Territoriale :

Appliquer et développer les actions décidées dans le cadre de la politique sociale départementale en direction des usagers. Contribuer à leur évaluation. Observer l'évolution des besoins des usagers. Représenter la DS26 auprès des partenaires.

Mission d'un Centre Médico-Social :

Accueillir et orienter les usagers vers les partenaires et ressources locales. Les informer sur leurs droits et les avantages auxquels ils peuvent prétendre ; les aider à y accéder. Leur proposer un accompagnement qui peut être sanitaire, éducatif, social ou qui peut concerner le fonctionnement familial. Développer des relations avec les partenaires locaux. Mettre en œuvre les actions de P.M.I. Participer à l'observation des besoins et à l'évaluation des actions menées et proposer de nouvelles actions.

RAISON D'ÊTRE DU POSTE

- Sur décision de l'Adjoint Enfance Famille, mener des actions spécifiques, éducatives et sociales, en direction de mineurs, dans le cadre d'un contrat négocié avec les détenteurs de l'autorité parentale.
- Assurer un soutien social et éducatif à des familles en difficulté.
- Participer à l'observation des besoins et à l'évaluation des actions.

RELATIONS DE TRAVAIL

Relations internes à la Sous-Direction Territoriale :

- avec l'Adjoint Territorial, auquel il/elle rend compte de son travail,
- avec les différents intervenants du Centre Médico-Social (secrétaire, infirmière, puéricultrice, sage-femme, psychologue, médecin...) pour échanges d'informations et d'expériences pratiques, pour réflexion autour des situations et pour définition des rôles respectifs de chacun sous la responsabilité de l'Adjoint Territorial,
- avec les secrétaires du siège de la Sous-Direction Territoriale, qui assurent la réception des courriers et rapports destinés aux Adjoints Thématiques,
- avec les agents de la Sous-Direction Territoriale, pour échanges d'informations.

Relations internes au Conseil Général :

- avec l'Adjoint Enfance Famille, pour lui rendre compte du déroulement des mesures et de l'évolution des situations,
- avec les différents Adjoints Thématiques, pour application des dispositifs en vigueur, (Prévention et Protection de l'Enfance, Revenu Minimum d'Insertion, Fonds Solidarité Logement, aides financières, agréments des assistantes maternelles, demandes de tutelle, Prestation Spécifique Dépendance, etc...),
- avec les autres services concourant à la mise en œuvre de la politique sociale du Conseil Général (Maison des Enfants, Service de Placement Familial, Service Accueil), pour le traitement de situations.

Relations externes :

- avec les usagers, parents et mineurs, dans le cadre de la prise en charge des situations,
- avec tous les partenaires œuvrant avec le Conseil Général dans le cadre de ses missions, pour le traitement de situations ou pour échanges d'informations et de pratiques.

ACTIVITÉS CONSTITUTIVES DU POSTE

Activités principales :

- Prise en charge de situations individuelles, dans le cadre d'un contrat individuel : élaboration et suivi de projets à partir de l'évaluation réalisée et de la décision de l'autorité administrative.
- Implication dans des activités avec les parents.
- Suivi de l'évolution du mineur au sein de la famille.
- Accompagnement des relations parents-enfants.
- Accompagnement, évaluation et analyse des situations familiales et de leur évolution.
- Entretiens avec les parents, les mineurs, visites à domicile.
- Écoute, conseil, accompagnement des personnes.
- Participation aux synthèses, au travail d'équipe, aux réunions de supervision d'équipe et d'analyse de situations.
- Rédaction
 - de rapports destinés à l'autorité administrative,
 - d'avis sur le déroulement de la prise en charge,
 - de notes d'observation, d'entretiens,
 - de divers documents administratifs.
- Élaboration de signalements à l'autorité administrative et/ou aux autorités judiciaires, dans le respect des procédures mises en place.
- Constitution et suivi de dossiers à caractère social dans le cadre des dispositifs en vigueur.
- Interventions auprès d'organismes divers.
- Rédaction des données destinées au tableau de bord du Centre Médico-Social.
- Saisie informatique des données relatives aux ménages (ANIS).

Activités secondaires :

- Travail d'équipe et remplacement des collègues en cas de besoin.
- Travail de réflexion et d'analyse de la pratique sur la prestation.

COMPÉTENCES NÉCESSAIRES POUR OCCUPER LE POSTE

- Créer une relation éducative personnalisée.
- Maîtriser les techniques d'écoute, de relation et de négociation.
- Observer, analyser, évaluer.
- Élaborer un projet individuel.
- Maintenir ou recréer les liens avec la famille et l'environnement social.
- Conduire un entretien.
- S'intégrer dans des équipes.
- Prendre des décisions adaptées aux situations rencontrées.
- Réagir avec pertinence à des situations d'urgence, de conflit ou d'agressivité.
- S'adapter aux individus et à leur environnement.
- Rédiger en la forme administrative.
- Gérer un budget.
- Travailler en équipe, en partenariat et en réseau.
- Avoir de solides connaissances sur la relation mère-nourrisson, le développement de l'enfant, l'adolescence, les conduites à risque, la maltraitance.
- Connaître, appliquer et expliquer les lois et réglementations sociales.
- Connaître la politique d'action sociale du Conseil Général.
- Connaître et appliquer les procédures administratives et judiciaires concernant la protection de l'enfance.
- Connaître et appliquer les procédures et les dispositifs d'action sociale (RMI, FSL, prestations spécifiques...).
- Connaître les partenaires sociaux et institutionnels.
- Utiliser l'outil informatique : logiciel spécifique ANIS (Approche Nouvelle de l'Information Sociale).

QUALITÉS REQUISES

- Qualités relationnelles.
- Sens du travail en équipe.
- Disponibilité.
- Initiative.
- Capacité de distanciation.
- Discrétion.

FORMATION ET EXPÉRIENCE

Diplôme(s) (habilitation, permis) requis

Diplôme d'État : assistant de service social, éducateur spécialisé, conseillère en économie sociale et familiale.

Permis B.

Formation à prévoir pour occuper le poste

Formation à l'utilisation du logiciel ANIS.

Formation adaptée en fonction de l'expérience antérieure.

Parcours professionnel et expérience souhaitables

Expérience d'accompagnement social et éducatif auprès des enfants et des familles.

CONDITIONS DE TRAVAIL ASSOCIÉES AU POSTE

Descriptif :

Interventions possibles (liste non exhaustive)

- auprès de très jeunes enfants, voire des bébés,
- lors de périodes de crises familiales, recherche de résolution de crise autre que le placement, vigilance particulière auprès d'adolescents,
- évaluation et accompagnement de situation de maltraitance avérée,
- étayage immédiat nécessaire au retour après un placement,
- ...

Difficultés et contraintes :

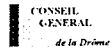
Contacts avec un public difficile.

Souplesse horaire : travail en soirée, en cas de besoin le samedi, pas de temps partiel le mercredi.

Déplacements fréquents.



LISTE DES FICHES ACTION DU SCHEMA DEPARTEMENTAL ENFANCE ET FAMILLE ACTUALISE 2003-2008

		Début - Fin	Animateur
Préambule		09/03 - 12/03	M. [REDACTED]
Fiche action n° 1 :	Rédiger le protocole de coopération entre les trois institutions signataires fixant les règles de fonctionnement et de mise en œuvre du schéma.		
I. Renforcer la prévention sous toutes ses formes			
Fiche action n° 2 :	Mettre en œuvre, dans un cadre partenarial, "l'offre de service accompagnement social des familles et des jeunes" de la Caisse d'Allocations Familiales, offre aux familles drômoises pour favoriser l'accès aux droits auxquels elles peuvent prétendre.	12/03 – 05/04	Responsable Accompagnement social des familles et des jeunes 
Fiche action n° 3/4 :	Promouvoir une offre de service de qualité en matière d'accueil du jeune enfant : 1/ répondant aux besoins sur l'ensemble du département, 2/ proposant une tarification adaptée aux capacités contributives des familles. Créer et animer les réseaux départementaux des structures collectives d'accueil du jeune enfant relevant du décret du 1 ^{er} août 2000.	10/03 - 03/04 	Mme. [REDACTED] Mme. [REDACTED] Mme. [REDACTED]

Fiches actions n° 5:	Promouvoir la mise en œuvre de réseaux locaux en matière d'accueil du jeune enfant pour renforcer la complémentarité entre les différents équipements relevant du décret du 1 ^{er} août 2000 d'une part, les autres structures oeuvrant dans cette thématique d'intervention d'autre part (lieux d'accueil enfants-parents, relais assistantes maternelles, etc).	11/03 – 03/04  	Mme. LEONIE Mme. QUANQUIN
Fiches actions n° 6:	Créer un guide qualité de l'accueil du jeune enfant dans le département de la Drôme à l'usage de l'ensemble des acteurs - professionnels et bénévoles - du secteur et prévoir les modalités de sa mise à jour régulière.	01/04 – 12/04  	Mme. LEONIE Mme. LEONIE
Fiche action n° 7 :	Etudier l'opportunité du développement des classes passerelles et les modalités financières correspondantes.	04/04- 04/05  Education Nationale	Un rep.de l'Etat
Fiche action n° 8 :	Structurer le réseau d'écoute et d'accompagnement des parents.	11/03 -12/04  DDASS	Mme. LEONIE
Fiche action n° 9 :	Contractualiser le financement pluriannuel partenarial de la médiation familiale dans le cadre d'une couverture territoriale élargie permettant une égalité d'accès des familles à l'offre de service quel que soit leur lieu de résidence.	12/03 - 01/05 	Responsable Accompagnement social des familles et des jeunes
Fiche action n° 10 :	Soutenir les équipes de travailleuses familiales, notamment au niveau des compétences et de la couverture complète du territoire drômois.	11/03 - 12/04 	Mme. CHATELAIN
Fiche action n° 11 :	Créer un deuxième lieu neutre.	01/04 - 12/04 Service Judiciaire	M. MAUDOUX
Fiche action n° 12 :	Créer une charte départementale de l'aide à domicile assortie d'un plan pluriannuel de formation des intervenantes au domicile des familles (travailleuses familiales et aides ménagères).	01/04 - 12/04 	Mme. LEONIE
Fiche action n° 13 :	Structurer le suivi des futures mamans lors du 4 ^{ème} mois de grossesse.	01/04 - 12/04 	Mme. LEONIE

Fiche action n° 14 : Créer et animer les réseaux périnataux.

Fiche action n° 15 : Etudier la faisabilité de la création d'une unité hospitalière d'accueil et d'expertise des mineurs victimes.

~~Fiche action n° 16 : Développer les interventions éducatives contractualisées.~~

Fiche action n° 17 : Améliorer l'accueil en urgence ou à court terme par le réseau d'assistantes maternelles

Fiche action n° 18 : Mettre en œuvre l'observation de l'absentéisme scolaire afin de déterminer les leviers sur lesquels agir pour infléchir le phénomène.

Fiche action n° 19 : Formaliser le cahier des charges des centres d'activités de jour.

Fiche action n° 20 : Associer les collectivités locales au traitement de certains actes de délinquance. Proposition par chaque CLSPD des mesures d'aide et de réparation sue sa zone

Fiche action n° 21 : Créer une structure adaptée pour mineurs de moins de 16 ans « délinquants »

03/04 – 12/05

Mme. ~~GUTTON~~



10/03 – 12/04

Mme ~~CEMENTE D'ARME~~



Justice

09/03 – 10/04

M. ~~CHATEL~~



11/03 - 12/04

M. ~~MERRE~~



10/03 - 10/04

Mme ~~GUTTON~~



Education Nationale

09/04 - 05/05

Mme ~~PERE~~

M. ~~MERRE~~



P.J.J

03/04 – 03/05

DDPJJ en liaison avec CDPD



07/04 – 07/05

Mme M. ~~XXXXXX~~



P.J.J

Fiche action n° 22 :	Formaliser les cahiers des charges partenariaux et locaux pour l'espace des adolescents.	01/04 – 10/04  DDASS ou Hôpital	M. CHAUVEAU
Fiche action n° 23 :	Formaliser les cahiers des charges partenariaux pour le point d'accueil jeune.	11/03 – 12/04  DDASS	Mme. ROSELMANN
Fiche action n° 24 :	Formaliser les cahiers des charges partenariaux pour les classes relais.	04/04 – 12/04  Education Nationale	M. SARATISSON

II. Adapter les dispositifs de protection administrative et judiciaire

Fiche action n° 25 :	Formaliser les passages d'une mesure administrative à une mesure judiciaire et inversement avec les magistrats de la jeunesse.	04/04 - 03/05  CONSEIL GENERAL de la Drôme	M. CHERIEUX
Fiche action n° 26 :	Assurer un suivi partagé des capacités disponibles des établissements et services privés et publics.	10/03 – 10/04  CONSEIL GENERAL de la Drôme  DDPJJ	Mme MORSEL Mme PIERRE
Fiche action n° 27 :	Etudier la faisabilité d'une dotation forfaitaire adaptée aux capacités des établissements pour une éventuelle expérimentation de nouvelle tarification.	01/04 - 12/04  CONSEIL GENERAL de la Drôme	M. DAUVERRON
Fiche action n° 28 :	Etudier la faisabilité d'un service de placement familial thérapeutique, à l'initiative conjointe Etat-Conseil Général.	01/04 - 12/04  DASS & C.G	M PROLET M. CHAUVEAU

Fiche action n° 29 :	Définir les critères permettant de distinguer la prise en charge des accueils immédiats et des accueils d'urgence.	11/03 - 12/04  DDPJJ	M. XXXXXXXXXX
Fiche action n° 30 :	Formaliser un cahier des charges destiné à définir le rôle des services de suite et les prestations assurées.	11/03 - 12/04  CONSEIL GENERAL de la Drôme	Mme. XXXXXXXXXX
Fiche action n° 31 :	Formaliser le guide de l'enfance en danger et un guide du signalement.	12/03 – 06/04  CONSEIL GENERAL de la Drôme	Mme. XXXXXXXXXX
Fiche action n° 32 :	Réaliser un projet de contrat type d'objectifs et de moyens qui sera soumis aux associations du secteur de l'enfance courant 2003.	11/04 – 07/05  CONSEIL GENERAL de la Drôme	Mme. XXXXXXXXXX
Fiche action n° 33 :	Elaborer un guide à l'usage des parents.	10/03 – 12/03  CONSEIL GENERAL de la Drôme	M. XXXXXXXXXX
Fiche action n° 34 :	Préparer la rédaction d'un livret d'accueil, contrat de prise en charge, en concertation avec la DDPJJ et les établissements.	01/04 – 10/04  CONSEIL GENERAL de la Drôme	M. XXXXXXXXXX
Fiche action n° 35 :	Créer une procédure concernant les visites médicales dans le cadre du dispositif d'accueil d'urgence.	10/03 – 12/04  CONSEIL GENERAL de la Drôme	Mme. XXXXXXXXXX
Fiche action n° 36 :	Définir la notion de parrainage et proposer différents modes opératoires pour développer ce type de protection.	12/03 – 09/04  CONSEIL GENERAL de la Drôme	Mme. XXXXXXXXXX

III. Favoriser l'accès des jeunes aux diverses politiques partenariales

Fiche action n° 37 : Formaliser la concertation locale des différents dispositifs partenariaux en faveur de la jeunesse et promouvoir la contractualisation avec les collectivités locales (communes, EPCI) en la matière.

11/03 – 02/03



Mme. **FAURE**

IV. Recentrer la coordination des acteurs sur le terrain

Fiche action n° 38 : Réactiver l'observatoire de l'Enfance en danger
N°38 bis Observatoire de l'enfance « délinquante »

01/04 ~03/04 pour enfance délinquante– 12/05

CONSEIL



DDPJJ

Mme. **FAURE**
DDPJJ en liaison
avec CDPD

Fiche action n° 39 : Etudier les modalités de constitution d'un observatoire des familles drômoises (notamment sur les questions de petite enfance et de jeunesse), réunissant les informations disponibles dans les différentes institutions et autres organismes, dans le respect de la réglementation CNIL.

02/04 – 12/05



Mme. **FAURE**

he action n° 40 : Mettre en œuvre un plan de formation pluri-institutionnel à destination des acteurs – professionnels et bénévoles – oeuvrant en faveur de la famille et de l'enfance dans le département.

11/03 – 12/05

CONSEIL
GENERAL
du Département

M. **SCHWARTZ**

M. **CHATELAIN**

Guide à l'usage des parents

Prévention et protection de l'enfance



le Conseil général

ADJOINT ENFANCE FAMILLE

POSITIONNEMENT DU POSTE DANS LA STRUCTURE

Direction : Direction Départementale du Développement Social et de la Santé (DS26)
Service : Direction Enfance-Famille

Poste de rattachement hiérarchique : Responsable Prévention Enfance

Localisation : Sous-Direction Territoriale

MISSIONS

Mission de la Direction DS26 :

Elaborer des propositions de définition de la politique médico-sociale du Conseil Général, dans le cadre législatif et réglementaire en vigueur. Mettre en œuvre cette politique, fondée sur une action sociale au service des usagers, tant dans le domaine de la prévention des risques (santé, enfance, exclusion...) que celui de la réparation (protection de l'enfance en danger, insertion, prestations en nature ou en espèce, ...).

Missions de la Direction Enfance-Famille :

Mettre en œuvre et évaluer la politique départementale en faveur des futurs parents, des parents et des enfants du Département, décider des mesures administratives ou de saisine de la justice, assurer la prise en charge des enfants confiés, piloter les dispositifs Adoption et Prévention Spécialisée et l'Observatoire de l'enfance en danger, initier des actions de prévention. Faire des propositions d'élaboration de la politique départementale en matière d'enfance-famille.

RAISON D'ETRE DU POSTE

- Par délégation du Président du Conseil Général, prendre sur son territoire d'intervention toutes les décisions concernant l'enfant, la famille et les jeunes majeurs, en application de la législation en vigueur, et être garant du statut des enfants confiés bénéficiant d'une mesure administrative et/ou judiciaire.
- Assurer la responsabilité du traitement d'un dossier spécifique départemental enfance-famille.
- Contribuer par ses décisions et par son soutien technique auprès des Centres médico-sociaux via les Adjointes Territoriales à la mise en œuvre du schéma Enfance-Famille.

RELATIONS DE TRAVAIL

Relations internes au service :

- avec la Responsable Prévention enfance, à laquelle il/elle rend compte de son travail, et pour propositions d'actions et/ou d'élaboration de modalités de mise en œuvre de la politique de prévention,
- avec les autres Adjoints Enfance Famille, pour échanges d'informations et d'expériences pratiques, pour une réflexion commune sur les actions proposées ou menées, pour remplacement mutuel en cas de nécessité,
- avec les cadres et les agents des services d'accueil, pour le traitement de situations,
- avec l'ensemble des cadres de la Sous-Direction, pour participation à l'élaboration de la politique enfance famille.

Relations internes au Conseil Général :

- avec les secrétaires du siège de la Sous-Direction Territoriale affectées à la mission Enfance-Famille, qui assurent son secrétariat,
- avec le Responsable de la Sous-Direction Territoriale, les Adjoints Territoriaux et les autres Adjoints Thématiques, pour collaboration à la mise en œuvre de la politique médico-sociale départementale sur le Territoire, pour le traitement commun de dossiers et de situations,
- avec les professionnels des centres médico-sociaux, via les Adjoints Territoriaux, pour soutien technique, et, en direct, lors des interventions dans l'urgence.

Relations externes :

- avec les usagers pour contractualisation de mesures, pour information et explication sur les décisions prises à leur égard,
- avec les différentes instances de l'institution judiciaire, en particulier pour le traitement de situations mais aussi pour un travail commun autour de la prévention et de la protection de l'enfance,
- avec l'ensemble des institutions et des partenaires du territoire pour la mise en œuvre du schéma départemental enfance famille

ACTIVITES CONSTITUTIVES DU POSTE

Activités principales :

- Lecture et analyse de tous les signalements et rapports adressés à l'autorité administrative pour prise de décision adaptée et motivée.
- Application de la législation en vigueur et des procédures mises en place.
- Suivi des décisions prises.
- Animation des synthèses enfance famille.
- Contractualisation de mesures avec les détenteurs de l'autorité parentale et les jeunes majeurs.
- Saisine de l'autorité judiciaire.
- Décisions d'admission à l'Aide Sociale à L'Enfance et d'orientation.
- Elaboration de projets.
- Gestion des dossiers individuels d'enfants bénéficiant de mesures administratives et/ou judiciaires.
- Attribution d'aides financières (allocations mensuelles, travailleuses familiales et aides ménagères, aides aux vacances).
- Gestion de l'enveloppe financière affectée au territoire pour ces aides.
- Suivi de l'ensemble des tableaux de bord du territoire en matière d'enfance famille.
- Prise en charge d'un dossier enfance famille départemental notamment en lien avec le schéma enfance et famille.

Activités secondaires :

- Appui technique aux centres médico-sociaux via les Adjoints territoriaux.
- Interventions sur des thèmes techniques auprès des centres médico-sociaux, à la demande ou avec l'accord des Adjoints Territoriaux.
- Initiation et participation à un travail inter-partenarial centré sur la prévention en relation avec les responsables de la Sous-Direction Territoriale.

COMPÉTENCES NÉCESSAIRES POUR OCCUPER LE POSTE

- Connaître le cadre législatif, réglementaire et financier de l'Aide Sociale à l'Enfance et de l'Adoption.
- Maîtriser l'application de ces textes législatifs et réglementaires.
- Prendre des décisions argumentées.
- Analyser le contenu d'un écrit.
- Apporter un conseil technique.
- Gérer l'urgence.
- Communiquer avec tous publics.
- S'adapter à un public difficile.
- Gérer des conflits.
- Négocier.
- Animer des réunions.
- Rédiger en la forme administrative.
- Utiliser l'outil informatique et connaître le logiciel spécifique ANIS.
- Gérer un budget.
- Organiser son travail avec rigueur et méthode.
- Connaître la politique d'action médico-sociale du Conseil Général.
- S'informer en permanence sur l'évolution réglementaire et technique concernant l'Aide Sociale à l'Enfance et l'Adoption.
- Connaître l'organisation et le fonctionnement de la DS26 et de la Sous-Direction Enfance-Famille.
- Connaître les procédures mises en place.
- Connaître le fonctionnement et les compétences des services du Conseil Général.
- Connaître les partenaires.

QUALITÉS REQUISES

- Autonomie.
- Qualités relationnelles, en particulier d'écoute et de compréhension.
- **Energie et grande capacité de travail.**
- Disponibilité.
- Sens du travail en équipe.
- Sens du travail en partenariat.

FORMATION ET EXPÉRIENCE

Diplôme(s) (habilitation, permis) requis

Bac+3 ou diplôme d'assistant social ou diplôme d'éducateur spécialisé.

Formation à prévoir pour occuper le poste

Connaissance de la législation concernant l'enfance et la famille.
Formation à l'utilisation du logiciel ANIS.

Parcours professionnel et expérience souhaitables

Expérience en action sociale et dans l'administration.

CONDITIONS DE TRAVAIL ASSOCIÉES AU POSTE

Difficultés et contraintes :

Secret professionnel.
Disponibilité horaire.
Déplacements fréquents.

POSTE : ADJOINT ENFANCE FAMILLE

CONDITIONS D'ACCÈS AU POSTE

Par voie de recrutement :

Le cas échéant.

Par voie de mobilité interne :

Oui.

Grades préférentiels de la F.P.T. (cadre d'emplois, grade pertinent pour obtenir le poste) :

Conseiller socio-éducatif.

Cadre A (cadre d'emplois des attachés).

Remarque : ce document ne constitue qu'un « instantané » du poste. A tout moment le Directeur peut être amené à le compléter et/ou en adapter le contenu en fonction de l'évolution des missions ou objectifs dévolus à ses services.

APPROBATION

Titulaire :

Supérieur hiérarchique :

Date de validation :

Synthèse de l'enquête concernant la mise en œuvre des schémas départementaux enfance et famille

1 – méthodologie et ses limites

Dans le cadre de la formation préparant au CAFDES nous avons effectué une enquête auprès de 24 départements dont les schémas départementaux enfance famille avaient été étudié préalablement en 1999. Nous souhaitons connaître les évolutions constatées depuis 4 ans et si les points de vue des représentants de l'Etat et des Conseils Généraux étaient homogènes sur cette question. D'un point de vue méthodologique, nous avons adressé au directeur départemental de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) et au directeur enfance famille du Conseil Général (CG) un questionnaire début 2004. A celui-ci, était annexé la synthèse départementale rédigée dans le cadre d'une précédente étude¹. Souhaitant obtenir dans des délais raisonnables des réponses nous nous sommes adressés directement aux responsables administratifs susceptibles de nous transmettre des informations sur ce sujet. Nous n'avons donc pas recueilli les points de vue des signataires des schémas (Préfet, Président) qui auraient été, sans doute, différents de ceux de leurs techniciens. Par ailleurs, il convient de signaler une autre limite à cette enquête. Nous avons contacté des départements qui étaient déjà engagés dans cette démarche de projet et de planification depuis plusieurs années (conf. étude précédente) Les résultats obtenus ne prétendent donc pas être, de ce fait, représentatifs sur le plan national, mais plus humblement le reflet d'une partie des avis des maîtres d'œuvres concernés, depuis quelques années, par cette problématique.

2 – résultats

Nous avons obtenu 18 retours (66 % des départements ont répondu). Huit proviennent de la PJJ, 10 du Conseil Général. Seuls deux questionnaires nous ont

été adressé à la fois par la PJJ et par la direction enfance famille d'un même département. Aucun questionnaire n'a fait, apparemment, l'objet d'un traitement conjoint par les deux organismes (nous n'avions pas indiqué que les questionnaires étaient adressés simultanément aux deux entités). L'une des réponses adressée par la PJJ n'était pas complétée. Il était noté sur le questionnaire : « *voir avec le Conseil Général en charge de ce dossier* ». Tous les questionnaires ont pu être traités. Ils étaient renseignés avec précision et le plus souvent complétés par des pièces jointes.

Lorsque l'on interroge les protagonistes sur la mise en œuvre de « leur » schéma la quasi-totalité d'entre eux déclarent être actuellement sur une phase active et opérationnelle. Ils estiment, qu'il a permis de prendre du recul et de formaliser un cadre d'intervention légitimé par un diagnostic. La majorité des départements arrivant au terme de la durée de leur schéma trouve un réel intérêt à cette démarche qui a accélérée la mise œuvre des réponses sociales sur leur territoire. Ils avaient par le passé, dans la moitié des cas, fait appel à un expert pour les accompagner. Aujourd'hui, dans les deux tiers des cas, ils solliciteront une aide extérieure, d'une part pour assurer l'évaluation du schéma en cours et d'autre part parce qu'ils ont fait le constat d'une série de difficultés pour « boucler » le schéma actuel. Certains schémas sont jugés comme trop ambitieux et l'ensemble des actions n'a pas pu être mise en œuvre. Des moyens n'ont pu être dégagés notamment par l'Etat lorsque des actions expérimentales relevaient de financements croisés (ex : action à l'intersection du médical et du médico-social). Des événements ont limité les engagements pris (ex : changement de majorité, réorganisation des services, refus des magistrats de prendre en compte les orientations validées, etc..) ou ont favorisé le développement de nouvelles réponses (crise concernant l'accueil en urgence des adolescents, découverte d'un important réseau de pédophilie, évolution notable des textes réglementaires, etc..). Par ailleurs, dans la majorité des départements les échéances sont retardées et cela pour plusieurs raisons. Nous avons vu que cela pouvait être pour des raisons politiques ou par manque de moyens ou en raison du caractère trop ambitieux de la planification engagée. Les difficultés en terme de management sont également évoquées (absence de lettre de mission des chefs de projets, délais de production non formalisées, conflits partenariaux, etc..).

¹ RETHORE D. *Analyse Documentaire des schémas départementaux de la famille et de l'enfance*

Le plus souvent, les schémas ont permis d'adapter et développer de nouvelles réponses en direction des enfants et des familles. Le partenariat a été renforcé et des règles du jeu ont été posées et validées entre les principaux acteurs. Deux axes se retrouvent systématiquement dans les programmations. D'une part, la référence à la nécessité d'une prise en compte plus importante de la notion de prévention et d'autre part, les impératifs communs liés, à la difficulté de répondre aux situations d'urgence et à celles d'une partie des mineurs les plus en difficultés (« les incasables »). Paradoxalement, les enjeux liés à la territorialisation de l'action sociale et à l'évaluation ainsi qu'à l'observation partagée sont très peu abordés alors que ces items apparaissent de manière importante dans la littérature professionnelle et dans les textes réglementaires.

A posteriori les chefs de projet soulignent que la mise en œuvre du schéma a permis de faire évoluer le partenariat mais seulement dans 60 % leur mode de pilotage interne. Une majorité disent clairement qu'un certain nombres d'actions imposée par le terrain ou par la réglementation auraient émergées avec ou sans schéma. La notion de schéma est alors décrite davantage comme une opportunité permettant d'accélérer et de structurer les réponses sociales. Elle peut être considérée également comme un état d'esprit, permettant d'associer dans la durée, des légitimités provenant de sources différentes (notamment les représentants du secteur public et du secteur associatif privé). Dans ce contexte la mise en œuvre du schéma servirait des intérêts différents. D'une part et de manière majoritaire les populations et les intervenants sociaux (développement de l'offre) et de manière moins évidente les intérêts des gestionnaires d'équipements et des élus. Pour ceux-ci en effet, la mise en œuvre du schéma peut être vécue comme une limitation de leurs initiatives et prérogatives (transparence des objectifs) et les confronter à des tensions induites par la limitation des ressources disponibles.

Trois avantages sont unanimement reconnus. Le schéma a permis de fixer un cadre d'intervention et de programmation positif (contrat, responsabilisation, visibilité, légitimité) ainsi qu'une nouvelle dynamique permettant des réalisations pouvant être parfois expérimentales et une évolution des règles du partenariat (*informations partagées, connaissance réciproque, ..*). Enfin, il a permis d'asseoir un temps de réflexion favorisant de manière collective une pensée sur les pratiques professionnelles et plus globalement sur les problématiques sociales sur un plan

territorial. Deux inconvénients viennent équilibrer le propos. Les schémas peuvent devenir « des machines » beaucoup trop lourdes (*trop ambitieux, demande trop de disponibilité, bureaucratisation du fonctionnement*). Ils sont aussi présentés comme des entités fragiles (*peu de prise sur les décisions des magistrats, difficulté à maintenir la mobilisation, animation complexe et coûteuse en terme de ressources humaines, peu de prise sur la décision politique ou du gestionnaire central, etc..*).

Il demeure qu'à la lecture des conseils qu'ont bien voulu transmettre ces chefs de projets aux futurs apprentis l'on perçoit toutes les difficultés rencontrées mais aussi les aptitudes et les compétences qui ont été sollicitées durant l'élaboration et la mise en œuvre des schémas en cours. Les recommandations sont essentiellement centrées sur la phase d'élaboration. Le futur chef de projet devra se référer à une méthode et être en mesure de mener une démarche participative pouvant favoriser, à des degrés différents, un mode de pilotage partagé. Mais au préalable il devra s'assurer de connaître les objectifs qu'il doit poursuivre et savoir s'il s'appuie sur une réelle volonté politique. Sa désignation en qualité de chef de projet devrait pouvoir s'accompagner d'une lettre de mission qui précise par exemple le champ d'intervention que doit recouvrir le schéma et les publics concernés. La phase de diagnostic est considérée comme un temps précieux qui doit être privilégié si l'on ne veut pas s'égarer ultérieurement. Si possible avec l'aide d'un expert, le chef de projet recherchera constamment les cohérences et les liens qu'il peut tisser pour aboutir à un document clair et pédagogique. Dès le début du processus les délais de réalisation devront être pensés, négociés, et respectés, afin de crédibiliser la démarche engagée. Cette dernière demandera au chef de projet de la pugnacité et « *une main solide dans un gant de velours* », une rigueur méthodologique, un sens de la synthèse et un pragmatisme constant. Ces compétences seront toujours d'actualité dans le cadre de la mise en œuvre du projet. Ce dernier devra avoir pris en compte d'un point de vue formel le pilotage du schéma et notamment les missions, délégations et activités principales du chef de projet (comité de suivi et de pilotage, etc..).

Il a été difficile, sinon impossible, de comparer les points de vue des maîtres d'œuvre étant donné que seulement deux départements sur seize ont répondu à notre demande par un double envoi (un questionnaire complété par la PJJ et un autre par le C G). Par ailleurs, à aucun des moments il est fait allusion à un envoi conjoint. Nous avons alors recherché s'il existait des points de vue spécifiques en

comparant l'ensemble des questionnaires adressés par les PJJ départementales et par les CG.

Les différences sont peu perceptibles et en nous appuyant sur les questionnaires l'on retrouve sensiblement les mêmes items concernant le contenu du schéma, les caractéristiques concernant le processus et les avis concernant les population bénéficiant le plus des résultats du schéma. Ce qui nous inclinerait à penser qu'il existe globalement une représentation commune fondant un référentiel conjoint.

Nous avons pu néanmoins repérer deux différences. La première est liée aux informations contenues dans les questionnaires. Il semblerait que les données provenant des CG soient plus denses et comportent plus d'éléments d'un point de vue quantitatif. Comme si, les réponses à cette enquête pouvaient être un moyen de valoriser l'action entreprise au sein de la collectivité. La deuxième différence correspond à la représentation qui est faite des élus. Les réponses provenant des directions départementales de la PJJ présentent le plus souvent l'intervention des élus comme un inconvénient et comme potentiellement négative (*les changements de majorité perturbent souvent la mise en œuvre du schéma ainsi que les réorganisations des services départementaux, la mauvaise volonté politique peut bloquer toute formalisation et toute mise en œuvre*). De leur côté, les réponses des C G présentent l'action des élus au titre des opportunités et des avantages liés à la mise en œuvre d'un schéma (*« on peut s'appuyer sur une volonté politique.. Une politique enfance famille est affichée », etc..*). Ces différences doivent être, de notre point de vue analysées, plus comme une des conséquences des cultures institutionnelles différentes, liées à la décentralisation de l'action sociale et médico-sociale, que comme une spécificité de notre objet d'analyse.

Valence, le 01 juillet 2004.

QUESTIONNAIRE CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE

I Identification :

Intitulé de votre collectivité :

n° du

Coordonnées du rédacteur :

département :

II Votre schéma enfance

1) Etes vous sur la mise en œuvre du schéma validé en ¹ oui non

- A quelle étape êtes-vous dans la conduite de celui-ci ? :

- début de mise en place
- à mi parcours
- à échéance

☐
☐
☐

- avez-vous fait appel à un expert pour vous accompagner ?

oui non

- si oui, quelle a été sa valeur ajoutée ?

2) Dans l'hypothèse où vous préparez un nouveau schéma ;

- à quelle échéance doit-il être validé ?

- envisagez-vous de faire appel à un expert ?

oui non

- si oui, qu'en attendez-vous en terme de valeur ajoutée ?

III Le Contenu du schéma validé en ¹

- Quelles sont aujourd'hui les actions de ce schéma que l'on peut considérer comme étant « mises en œuvre » ?

¹ Mettre date

- Quelles sont les actions qui sont programmées avant l'échéance du schéma ?
Pourriez-vous préciser si les délais d'exécution ont été respectés ou retardés et si oui pourriez-vous en indiquer les raisons ?

- Quelles sont aujourd'hui les actions qui n'ont pu (ou qui ne pourront pas)être mises en œuvre ?
Pourriez-vous préciser les raisons qui en empêchent la mise en œuvre ?

- Citez des actions qui n'étaient pas inscrites dans le schéma et qui ont été ou qui seront mises en œuvre ?
Pourriez-vous préciser ce qui a conduit à introduire de nouvelles actions ?

IV Vos enseignements

- a) Pensez vous, à posteriori, que le schéma a permis des changements spécifiques au niveau de :
- | | | | |
|---|-----|-----|------------|
| - l'évolution des prestations | oui | non | précisez : |
| - l'évolution du partenariat | oui | non | précisez : |
| - l'évolution de votre mode de pilotage | oui | non | précisez : |
- b) Si vous n'aviez pas formalisé ce schéma, quelles sont les actions qui, dans tous les cas de figure, auraient été mises en œuvre ?

c) Le schéma a-t-il servi, selon vous, prioritairement les intérêts de qui ? (répondre par ordre de grandeur de 1 à 5) :

- la population concernée
- les intervenants sociaux
- les gestionnaires d'équipements
- les élus

☐
☐
☐
☐

d) Pouvez-vous citer trois avantages et trois inconvénients que vous reconnaissez à un schéma ?

Avantages :

-
-
-

Inconvénients :

-
-
-

e) Si vous aviez à conseiller un néophyte, pourriez vous lui donner trois conseils pour élaborer et formaliser un schéma ?

-
-
-

f) L'obligation de mettre en œuvre un schéma dans le cadre de la loi du 2/01/2002 a-t-elle eu des conséquences en ce qui vous concerne ?

**LETTRE DE MISSION
SCHEMA DEPARTEMENTAL ENFANCE et FAMILLE**

**Groupe projet n°26
Assurer un suivi partagé des capacités disponibles des établissements et services privés
et publics**

Une action intitulée « Assurer un suivi partagé des capacités disponibles des établissements et services privés et publics » a été inscrite au schéma départemental enfance famille 2003 – 2008.

Dans la perspective :

- de proposer un outil de pilotage et d'évaluation des capacités disponibles des établissements publics et privés ainsi que des lieux de vie sur le plan départemental,
- d'assurer un suivi partagé des capacités disponibles.

Il est constitué d'un groupe de travail composé de :

- Roger R, Rayon de Soleil
- Patricia C, CHS Valmont
- Henri Luc L, DS26
- Joëlle R, DS26
- Docteur B, DS26
- Régis M AMAPE

Le pilotage de ce groupe est confié à M. A, (DS26) et Mme M (PJJ)

Les pilotes du groupe sont les garants du respect des missions et des échéances assignées au groupe par le présent ordre de mission.

Ils sont responsables des rendus (intermédiaires et définitif) des travaux au comité de suivi du schéma départemental enfance famille. Un compte-rendu sera notamment rédigé, transmis au comité de suivi SDEF et diffusé aux membres du groupe à l'issue de chaque rencontre.

SCHÉMA DÉPARTEMENTAL ENFANCE ET FAMILLE CONVENTION TRIPARTITE

ENTRE :

- Le Département de la Drôme, représenté par Monsieur le Président du Conseil Général, agissant au nom du Département, en exécution de la délibération de l'Assemblée délibérante, en date du 18 novembre 2003 et désigné ci-après « le Département »

d'une part,

L'Etat, représenté par Monsieur le Préfet
et désigné ci-dessous « l'Etat »

d'autre part,

ET :

- La Caisse d'Allocations Familiales de la Drôme, représentée par Monsieur le Directeur agissant au nom de la C.A.F, en exécution de la délibération de la commission d'action sociale en date du 14 octobre 2003 et désigné ci après « la C.A.F. »

d'autre part,

PREAMBULE

La loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale prévoit des dispositions précises pour l'actualisation de l'action sociale et médico-sociale et donc des schémas départementaux de l'enfance et de la famille, lesquelles ont pour objet

- D'apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population ;
- De dresser un bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante ;
- De déterminer les perspectives et les objectifs de développement de l'offre sociale et médico-sociale notamment en terme de création, transformation ou suppression d'établissements et services ;
- De préciser le cadre de coopération et de la coordination entre les établissements et services sociaux et médico-sociaux, à l'exception des structures expérimentales, ainsi qu'avec les établissements de santé publics ou privés ou tout autre organisme public ou privé. Ce, en vue de satisfaire tout ou partie des besoins sociaux ou médico-sociaux de la population ;
- De définir des critères d'évaluation des actions mises en œuvre dans ce cadre.

Composition :

Ce comité est co-présidé par le Président du Conseil Général de la Drôme, le Préfet de la Drôme et le Président de la Caisse d'Allocations Familiales de la Drôme.

Sont considérés comme membre de droit le Procureur de la République et le Président du Tribunal de Grande Instance.

Missions :

Le comité de pilotage prend connaissance du rapport annuel du comité technique et décide des évolutions éventuelles du schéma au regard des textes réglementaires et de l'évolution des actions.

Périodicité :

Le comité de pilotage se réunit deux fois par an.

ARTICLE 2.2 – COMITE TECHNIQUE

Composition :

Le comité technique est animé par les trois chefs de projets :

- Le Directeur Adjoint de la CAF
- Le Directeur Départemental de la Protection Judiciaire de la Jeunesse
- Le Responsable de la Sous Direction Enfance Famille du Conseil Général dûment mandaté à cet effet par le Président du Conseil Général.

Missions :

• **Suivi de la mise en œuvre**

Le comité technique supervise la mise en œuvre des actions inscrites au schéma. Il s'assure du respect des engagements de chacun et de la conformité aux textes.

• **Relais avec le comité de pilotage et force de proposition**

Il établit chaque année un rapport portant sur l'exécution des actions prévues par le schéma départemental et adressé à ses signataires. Ce rapport est soumis au comité de pilotage. Il joue un rôle de veille au regard des évolutions réglementaires et des besoins et propose en conséquence au comité de pilotage des amendements éventuels au schéma.

• **Observatoire et plan de formation**

Il conduit les travaux préparatoires à la mise en place d'un observatoire permettant l'observation sur la durée de toutes les données disponibles dans les organismes signataires.

Pour ce faire, il s'attache à réactiver l'observatoire de l'enfance en danger et se donne les moyens, d'une réelle connaissance des phénomènes de délinquance, en particulier celle concernant les mineurs (CLSPD, CDPD, statistiques justice).

Il impulse la mise en œuvre d'un plan de formation pluri-institutionnel pour les professionnels et bénévoles chargés de l'intervention sociale dans le secteur de l'enfance et de la famille.

• **Evaluation**

Il met en place les outils d'évaluation (efficacité, efficience, impact et pertinence des actions menées) en continu de l'adéquation entre les actions inscrites et la réalité des besoins et étudie toute adaptation qui serait rendue nécessaire par des évolutions de la réglementation.

- Pour le développement informatique et les mises à jour techniques, par un chargé de communication électronique mis à disposition par la Caf de la Drôme (dans la limite d'un mi-temps). De plus, la Caf en garantit également la pérennité opérationnelle en prenant à sa charge tous les coûts techniques – fixes et récurrents – inhérents à ce type de développement.

Sa conception favorisera une lecture transversale des travaux, informant en temps réel de l'avancée de chaque groupe projet.

Cet outil permettra de centraliser l'information à destination de tous les groupes de travail, d'en présenter les comptes-rendus et les calendriers, d'assurer un passage d'information rapide mais également de proposer une base documentaire intéressant à la fois les professionnels et le public.

Cette communication inter-groupes passera également par l'organisation de rencontres, de réunions d'échanges et de bilans.

Afin que l'information soit accessible au plus grand nombre, certains documents seront également disponibles en version papier (notamment si nécessaire un bulletin d'informations du schéma ou tout autre document à destination du public, plaquettes d'information, guides, etc...).

TITRE IV – DUREE, RESILIATION

ARTICLE 4 - DUREE

La présente convention est conclue pour la durée du schéma.

Trois mois avant son terme, les co-contractants se contacteront pour décider de son renouvellement qui fera l'objet d'une nouvelle convention.

ARTICLE 5 - RESILIATION

En cas de mauvaise exécution ou d'inexécution totale ou partielle de la présente convention, celle-ci sera résiliée de plein droit, un mois après l'envoi par l'une des parties d'une mise en demeure par lettre recommandée avec accusé de réception, restée infructueuse.

ARTICLE 6 - LITIGE

En cas de litige, les co-contractants s'engagent préalablement à toute action contentieuse à se rencontrer afin de trouver une solution négociée.

En cas d'échec, le litige sera porté devant le tribunal compétent.

FAIT A VALENCE, LE

EN TROIS EXEMPLAIRES ORIGINAUX

Pour le Département de la Drôme,

**LE PRESIDENT DU CONSEIL
GENERAL DE LA DROME**

Jean MOUTON

Pour l'Etat,

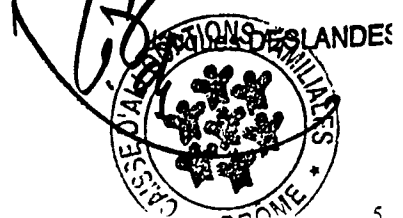
LE PREFET DE LA DROME

Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général

Yves HUSSON

Pour la CAF,

**LE DIRECTEUR DE LA CAISSE
D'ALLOCATIONS FAMILIALES
DE LA DROME**



Coordonnateur
Schéma départemental enfance et famille

Missions :

Sous l'autorité du comité de suivi du schéma départemental enfance et famille,

- Assurer le suivi de la mise en œuvre des actions inscrites au schéma départemental enfance et famille de la Drôme
- Mettre en œuvre les dispositifs d'évaluation des actions conduites
- Développer et consolider la communication concernant la mise en œuvre du schéma départemental enfance et famille

Descriptif des tâches :

1. Assurer le suivi de la mise en œuvre du schéma départemental enfance et famille :

- **Pilotage et coordination des travaux des groupes projet :**
 - Secrétariat permanent du comité de suivi du SDEF
 - Suivi des échéanciers, des comptes-rendus des travaux
 - Organisation des rencontres des pilotes des groupes projet
 - Veille au suivi des objectifs et à la cohérence d'ensemble
 - Information régulière du comité de suivi
- **Préparation du bilan annuel :**
 - Suivi en continu des travaux des groupes et des actions mises en œuvre
 - Suivi financier des financements engagés pour la mise en œuvre du schéma départemental enfance et famille
 - Rédaction et présentation au comité de suivi d'un bilan annuel
 - Préparation de la présentation publique du bilan lors d'une séance annuelle
- **Evolution et adaptation du schéma départemental enfance et famille :**
 - Veille réglementaire
 - Centralisation des différentes demandes partenariales et analyse de leur pertinence au regard des axes fondamentaux du SDEF
 - Préparation, à la demande du comité de suivi, des éventuels avenants modificateurs ou de complément

2. Développer et consolider la communication concernant la mise en œuvre du schéma départemental enfance et famille :

- **Conception des modalités de communication à mettre en œuvre :**
 - Conception de propositions concernant les modalités et l'organisation de la communication relative au schéma départemental enfance et famille
 - Elaboration, à la demande du comité de suivi, de propositions pour leur mise en œuvre concrète
 - Mise en production des modalités de communication validées par le comité de suivi
- **Animation pérenne de la communication du schéma départemental enfance et famille :**
 - Rédaction régulière des mises à jour de contenu rédactionnel
 - Suivi des évolutions en termes de forme et des évolutions techniques

- **Organisation d'un événement annuel :**
 - A l'occasion de la présentation publique du bilan annuel
 - Propositions innovantes
- **Evaluation de la communication mise en œuvre :**
 - Mesure et évaluation en continu de l'efficacité informationnelle
 - Propositions d'adaptation en conséquence

Compétences requises :

Expérience significative en conduite et gestion de projet
 Fortes compétences rédactionnelles
 Esprit de synthèse et de réflexion stratégique
 Aptitude au travail en réseau

Bonne connaissance des techniques de communication (notamment en matière d'internet)
 Bonne connaissance de l'action sociale départementale

Poste à mi-temps

Sous l'autorité fonctionnelle du comité de suivi du schéma départemental enfance et famille (Conseil Général, Etat, CAF)

Rattachement hiérarchique (pour ce qui concerne le mi-temps schéma départemental enfance et famille) : directeur enfance / famille DS 26 – Conseil Général

GRILLES D'INDICATEURS

Objectifs stratégiques	Objectifs opérationnels	Indicateurs
Conception/formalisation du schéma enfance famille	1/formalisation du schéma	production du document
	2/ budget maîtrisé	budget alloué 2004 -2005 étalement des projets sur 5 ans
	3/ propositions d'actions concrètes	liste des objectifs opérationnels (conf. Annexe n° 7)
	4/démarche participative	▫nombre de participants concernés par la démarche ▫connaissance par les intervenants sociaux des objectifs du schéma
	5/ maintien du « leader -ship »	sollicitations des tiers en direction prioritairement du C.G
	6/ élargissement du schéma à la politique jeunesse	actions spécifiques intégrées au schéma
Mise en œuvre du schéma : à chaque action est associée une lettre de mission (conf. Annexe n°11) qui fixe les objectifs la durée de la mission et certains indicateurs d'évaluation	Exemples : rédiger un protocole de coopération	formalisation de protocole
	créer une nouvelle offre de service	▫organisation de cette offre ▫formalisation d'une convention avec autres partenaires
	Créer un guide de l'accueil du jeune enfant et prévoir sa mise à jour	proposition de guide et du mode de mise à jour
	Créer un deuxième lieu neutre	création de la prestation
	Créer une charte de l'aide à domicile	projet de charte
	étudier la faisabilité d'une structure hospitalière d'accueil et d'expertise des enfants victimes	étude de faisabilité
	formaliser le cahier des charges de centres d'activités de jour	projet de cahier des charges
	créer une structure adaptée pour les mineurs de - de 16 ans délinquants	création de la structure
Améliorer le management interne	Formaliser un projet de direction cohérent	capacité de chaque cadre à présenter les projets de la direction à l'issue du schéma
	Améliorer les modes de coopération	▫diminution des conflits en interne ▫création au niveau individuel et collectif de projets en commun
	Donner la possibilité à chaque cadre de « porter » un projet départemental	nom de cadre engagé comme animateur ou participants au projet
	Donner à chaque professionnel enfance famille la possibilité de connaître l'ensemble des projets contenus dans le schéma	▫démonstration de la connaissance du projet lors des entretiens d'évaluation, jurys de recrutement ▫nombre de consultations du site internet
Adéquation missions/moyens*	Adaptation des actions aux besoins du public	Nombre de personnes satisfaites et nombre de personnes insatisfaites
	Ajuster les ressources sur le plan quantitatif et qualitatif	comparaison avec d'autres départements

* nécessité de faire appel à un intervenant extérieur (évaluation externe- enquête de satisfaction du public et des intervenants sociaux)