

ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

CAFDES

Date du Jury : **2003**

**UN SERVICE DE PRÉVENTION
SPÉCIALISÉE ET LES ÉLUS LOCAUX :
CONTRACTUALISER LES OBJECTIFS ET
ÉVALUER LES ACTIONS**

Michel DUMESNY

Sommaire

<u>SOMMAIRE</u>	2
<u>LISTE DES SIGLES UTILISÉS</u>	5
<u>INTRODUCTION</u>	6
<u>1 - L'ADSEA ET SON SERVICE DE PRÉVENTION SPÉCIALISÉE</u>	9
<u>1.1 UNE ASSOCIATION CRÉÉE EN 1942</u>	9
1.1.1 <u>L'ASSOCIATION : 1942-2002</u>	9
1.1.2 <u>UN PROJET ASSOCIATIF RÉCENT</u>	10
1.1.3 <u>LE STATUT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL</u>	11
1.1.4 <u>LA FONCTION DE DIRECTION À L'ADSEA</u>	11
<u>1.2 AVEC QUARANTE POSTES, LE PLUS IMPORTANT SERVICE DE PRÉVENTION SPÉCIALISÉE DE SEINE ET MARNE</u>	12
1.2.1 <u>LA FONCTION DE DIRECTION JUSQU'EN 2000</u>	13
1.2.2 <u>LES ÉQUIPES</u>	14
1.2.3 <u>LA GESTION DU PERSONNEL</u>	14
1.2.4 <u>LA GESTION FINANCIÈRE</u>	15
<u>1.3 EN 1999, UNE SITUATION DIFFICILE</u>	17
1.3.1 <u>PEU DE DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE</u>	17
1.3.2 <u>DES ÉQUIPES QUI NE CONSTITUENT PAS UN SERVICE</u>	17
1.3.3 <u>DEPUIS 1998, UNE BAISSSE D'ACTIVITÉ RÉGULIÈRE DES ACCOMPAGNEMENTS INDIVIDUELS</u>	19
1.3.4 <u>DES ACTIONS COLLECTIVES ÉGALEMENT EN DIMINUTION</u>	20
1.3.5 <u>UN SERVICE EN PANNE</u>	21
<u>2 - LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE ET LES ÉLUS LOCAUX FACE AUX MUTATIONS SOCIALES</u>	25
<u>2.1 LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE, DE L'ÈRE DES PIONNIERS À L'ARRÊTÉ DE 1972</u>	25
<u>2.2 LA PLACE DE LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE DANS LES POLITIQUES SOCIALES AUJOURD'HUI</u>	26
2.2.1 <u>UN REGAIN D'INTÉRÊT SOUS CONDITIONS</u>	26
2.2.2 <u>LE DOCUMENT D'ORIENTATION POUR LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE DU CONSEIL GÉNÉRAL, 1999-2004</u>	31

2.2.3	<u>L'ÉVOLUTION DU CADRE D'ACTION DE LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE</u>	38
2.3	<u>LES ÉLUS LOCAUX : DES PARTENAIRES INDISPENSABLES</u>	39
2.3.1	<u>LA SEINE-ET-MARNE</u>	39
2.3.2	<u>L'AVENIR DE L'ÉCHELON DÉPARTEMENTAL</u>	39
2.3.3	<u>L'IMPORTANCE STRATÉGIQUE DE L'ACTION SOCIALE</u>	40
2.3.4	<u>L'ÉVOLUTION DES RELATIONS DU SERVICE AVEC LES ÉLUS LOCAUX</u>	41
3 -	<u>UN PRÉALABLE AU CHANGEMENT : LE PROJET DE SERVICE</u>	44
3.1	<u>LE PROJET DE SERVICE ET LES RÉSISTANCES AU CHANGEMENT</u>	44
3.2	<u>DE NOUVEAUX TERRITOIRES POUR LES ÉQUIPES</u>	46
3.3	<u>LES FINALITÉS DU PROJET DE SERVICE</u>	47
3.4	<u>LA PLACE DE L'ÉQUIPE DE DIRECTION DANS L'ÉLABORATION DU PROJET DE SERVICE</u>	48
3.5	<u>L'ACCOMPAGNEMENT DE LA DÉMARCHE</u>	48
3.6	<u>LA MÉTHODE</u>	49
3.7	<u>LE CALENDRIER DE LA DÉMARCHE</u>	50
3.8	<u>LE COMITÉ DE PILOTAGE</u>	51
3.9	<u>DES TERRITOIRES ÉLARGIS</u>	52
3.10	<u>LE PROJET DE SERVICE, UNE CLARIFICATION DES MÉTHODES D'INTERVENTION</u>	52
3.10.1	<u>LA PRÉSENCE SOCIALE</u>	53
3.10.2	<u>LES ACTIONS ÉDUCATIVES</u>	53
3.10.3	<u>LA COOPÉRATION PARTENARIALE</u>	55
3.11	<u>UNE MISE EN ŒUVRE PROGRAMMÉE DU PROJET DE SERVICE</u>	57
3.12	<u>2002 : L'ÉQUIPE DE DIRECTION EN FORMATION</u>	58
3.12.1	<u>L'ANIMATION DES RÉUNIONS</u>	59
3.12.2	<u>LES DÉLÉGATIONS</u>	59
4 -	<u>LES VECTEURS DU CHANGEMENT</u>	61
4.1	<u>LA CONTRACTUALISATION</u>	61
4.1.1	<u>LA PLACE DES ÉLUS LOCAUX DANS L'ÉLABORATION DES CONTRATS D'OBJECTIFS</u>	61
4.1.2	<u>LES PLANS D'ACTION DES ÉQUIPES SUR LES TERRITOIRES</u>	64
4.1.3	<u>L'INTERCOMMUNALITÉ</u>	65
4.1.4	<u>UNE CONTRACTUALISATION PARFOIS À L'ÉPREUVE DE L'INTERCOMMUNALITÉ : DEUX EXEMPLES</u>	69
4.1.5	<u>AMÉLIORER LES RELATIONS PARTENARIALES AVEC LES PROTOCOLES D'ACCORD</u>	71
4.2	<u>L'ÉVALUATION : UNE DÉMARCHE EXIGEANTE</u>	72

<u>4.2.1</u>	<u>L'ÉVALUATION EN FRANCE</u>	72
<u>4.2.2</u>	<u>DÉFINITION DE L'ÉVALUATION</u>	73
<u>4.2.3</u>	<u>CONTRÔLER D'ABORD L'ACTIVITÉ</u>	74
<u>4.2.4</u>	<u>ASSOCIER LES ACTEURS À LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION</u>	75
<u>4.3</u>	<u>FORMATION : LA CLEF DU CHANGEMENT</u>	76
	<u>CONCLUSION</u>	78
	<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	80
	<u>LISTE DES ANNEXES</u>	83
<u>I.</u>	<u>ORGANIGRAMME DU SERVICE</u>	84
<u>II.</u>	<u>FICHE POPULATION JEUNES 2001</u>	87
<u>III.</u>	<u>CARTE DES TERRITOIRES</u>	89
<u>IV</u>	<u>LE PLAN D'ACTION SUR 5 ANS</u>	90
<u>V</u>	<u>CHARTRE D'UTILISATION DU LOGICIEL EVA</u>	93

Liste des sigles utilisés

ADF	ASSOCIATION DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE
ADSEA	ASSOCIATION DÉPARTEMENTALE DE SAUVEGARDE DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE
AEMO	ACTION ÉDUCATIVE EN MILIEU OUVERT
AET	ASSOCIATION EXPÉRIMENTALE POUR LE TRAVAIL
ASE	AIDE SOCIALE A L'ENFANCE
CAF	CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES
CCAS	CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE
CNIL	COMMISSION NATIONALE INFORMATIQUE ET LIBERTÉS
CNLAPS	COMITÉ NATIONAL DE LIAISON DES ASSOCIATIONS DE PRÉVENTION SPÉCIALISÉE
DASSMA	DIRECTION DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES DE SEINE-ET- MARNE
EPCI	ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE
GREFOS	GROUPE DE RECHERCHE ET FORMATION EN POLITIQUES SOCIALES
GVT	GLISSEMENT VIEILLESSE TECHNICITÉ
INSEE	INSTITUT NATIONAL DE STATISTIQUES ET D'ÉTUDES ÉCONOMIQUES
PJJ	PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE
PMI	PROTECTION MATERNELLE ET INFANTILE
SAN	SYNDICAT D'AGGLOMÉRATION NOUVELLE
TRACE	TRAJECTOIRE D'ACCÈS À L'EMPLOI
UAS	UNITÉ D'ACTION SOCIALE

INTRODUCTION

A partir de 1977, les rapports élus locaux et éducateurs de prévention spécialisée se sont cristallisés autour de la question de l'insécurité. Chacun était persuadé que l'autre détenait la capacité de modifier fondamentalement la donne, soit un pouvoir quasi magique pour inverser la courbe montante de la délinquance, notamment celles des mineurs¹. Ainsi, au cours des années 1990, le service de prévention spécialisée de la Sauvegarde de l'enfance de Seine-et-Marne était-il la cible de critiques croissantes, portées généralement à ce secteur depuis sa création, par les élus locaux, les institutions relevant de la politique de la ville et par les partenaires de l'aide sociale à l'enfance. Ces critiques concernaient trois domaines : l'offre de service, la coopération avec les autres services sociaux et l'absence d'évaluation.

Avec la décentralisation, en 1986, les conseils généraux ont hérité d'une grande partie des compétences de l'Etat dans le domaine social et notamment dans celui de la prévention spécialisée. En 16 ans d'exercice de ces compétences, les conseillers généraux ont pris la pleine mesure de leur responsabilité en matière de politique sociale, laquelle constitue un enjeu financier et stratégique de première importance. Désormais, à l'heure où se profile une nouvelle étape de décentralisation, les communes et, plus encore les regroupements de communes, sont tentés de revendiquer, quand ils sont déjà en charge du développement social urbain, de l'insertion économique et sociale, des compétences élargies dans le secteur social. En Seine-et-Marne, le conseil général a choisi, quant à lui, de garder la maîtrise du cadre d'intervention mais il implique les communes dans une définition territorialisée des objectifs.

Dans un contexte national où les règles du vivre ensemble sont à réaffirmer ou à réinventer, les questions sociales sont aujourd'hui au cœur des préoccupations des élus locaux des municipalités et des conseils généraux. Compte tenu de l'expérience acquise, ils sont aujourd'hui qualifiés sur ces questions et leur exigence d'évaluation ne peut plus être assimilée par les éducateurs à un désir de main-mise sur un dispositif ou réduite à une volonté de contrôle des populations. C'est parce qu'ils ont le devoir de réaliser des choix, qu'ils revendiquent, avec raison, d'être éclairés par les résultats des actions engagées.

¹ Entre 1977 et 1992, le nombre de mineurs mis en cause est passé de 82.151 à 98.864, soit une augmentation de 20,4 %. Entre 1992 et 2001, le nombre de mineurs mis en cause a augmenté de 79 % pour atteindre 177.017 en 2001. Source Ministère de l'intérieur.

Le temps de l'antagonisme est donc passé entre les critiques des uns et les inquiétudes des autres. Il s'agit désormais d'initier la rencontre entre les protagonistes, du grec *prôtos*, premier et *agônizesthai*, combattre, concourir : acteur qui jouait le rôle principal dans une tragédie ou personne qui joue le rôle principal ou l'un des rôles principaux dans une affaire². Il reste aux acteurs à se mettre d'accord sur la pièce à jouer, ou plutôt à l'écrire puis à la jouer. Elle s'intitulera : *contrat d'objectifs*.

Si l'évaluation est entrée, depuis peu, dans le vocabulaire de la prévention spécialisée, en revanche sa pratique reste difficile à mettre en place. Le temps nécessaire à la construction, l'expérimentation et à la pérennisation des outils inquiète les éducateurs. Ces derniers craignent, entre autres, que la formalisation des méthodes d'évaluation ne vienne restreindre leur marge d'initiative pour intervenir auprès des jeunes. Loin de constituer une menace, l'évaluation doit constituer un atout pour les équipes de prévention spécialisée.

Recruté, en février 1998, à la coordination des équipes de prévention spécialisée de l'ADSEA, en qualité de conseiller technique, je dois d'avoir été retenu pour ce poste à mon expérience de sept années comme directeur d'un service jeunesse dans une commune de 22 000 habitants. Le directeur d'alors souhaitait que, grâce à cette expérience, je puisse rapprocher les éducateurs de prévention spécialisée et les animateurs des services municipaux de la jeunesse qui se livrent parfois bataille ou qui s'ignorent. Mon recrutement marquait que l'avenir de la prévention spécialisée passait, en effet, par un rapprochement des équipes de prévention avec l'échelon communal. Il s'agissait de faire travailler ensemble des acteurs qui interviennent séparément sur les mêmes publics, sur les mêmes problèmes et sur un même territoire. Si le diagnostic, une absence de travail en partenariat avec les services municipaux, était en partie posé, en revanche le remède était nettement insuffisant.

En 1998, le conseil général de Seine-et-Marne décide de mettre en chantier le deuxième document d'orientation de la prévention spécialisée, le premier datant de 1992. Prenant mes fonctions dans le service, la même année, j'ai été, avec l'ensemble des directeurs d'équipes de prévention spécialisée du département, associé aux travaux préparatoires. Le document d'orientation, voté en 1999, offre aux équipes de prévention spécialisée un cadre de référence précis.

Après le départ du directeur et ma nomination comme directeur adjoint, nous avons, la nouvelle directrice et moi, engagé le service dans un processus de rapprochement, au sens

² *Le Petit Robert*, édition de 1998.

d'établir des relations entre les éducateurs d'une part, les élus locaux et les autres services sociaux d'autre part, à partir du document d'orientation du conseil général.

Dans la première partie de ce mémoire, je présente l'association, son service de prévention spécialisée, et l'avancée qu'a constitué l'adoption, par l'assemblée générale, de son projet associatif en 1999. Ensuite je présente le service, la baisse de son activité à partir de 1998 et les éléments qui constituaient des freins au changement.

Dans la deuxième partie, je développe le point d'appui, pour le service, que représente le document d'orientation de la prévention spécialisée voté par le conseil général, également en 1999. Ce document clarifie les attentes du département concernant les publics et précise le cadre de l'intervention des équipes.

Dans les troisième et quatrième parties, j'expose les points essentiels de ma stratégie pour rapprocher le service de ses partenaires, élus ou professionnels. A partir des écrits de 1999, document d'orientation et projet associatif, la mise en ordre de marche du service passe par la rédaction du projet de service et son appropriation par les éducateurs. A partir du socle ainsi créé, le redémarrage du service passe par l'élaboration de contrat d'objectifs qui mobilisent les élus, les partenaires des équipes d'une part et les éducateurs du service d'autre part. Ma stratégie de direction s'appuie aussi sur la création d'une culture de l'évaluation, support, en interne, de la fonction de régulation et en externe de la fonction de médiation. C'est sur la base d'actions proposées par les équipes et repérées par tous que nous engageons le service dans un travail d'évaluation auquel nous associerons les élus.

1 - L'ADSEA ET SON SERVICE DE PREVENTION SPECIALISEE

1.1 UNE ASSOCIATION CREEE EN 1942

1.1.1 L'ASSOCIATION : 1942-2002

En Seine-et-Marne, en 1942, les services sociaux de Provins constituent un comité de patronage pour ouvrir un centre d'accueil de mineurs en attente d'une décision judiciaire. La candidature de M. Meyer, en référence à son expérience dans le scoutisme, est retenue pour en assurer la direction et la gestion. En février 1943, M. et M^{me} Meyer accueillent à la Maison rose, à Provins, les deux premiers pensionnaires qui arrivent entre deux gendarmes, menottes aux poignets. La maison prévue pour accueillir une vingtaine de jeunes en recevra jusqu'à 40 pendant le reste de la guerre. A l'époque, cet engagement dénote un certain courage, car l'intérêt porté aux jeunes délinquants, loin d'être partagé par la majorité des concitoyens, est considéré comme une complaisance ou même une complicité avec la délinquance. Les moyens sont limités, les adultes peu nombreux et très polyvalents.

A la libération, le ministère de la justice demande à René Meyer de donner un caractère départemental à son action. Au cours d'une réunion avec les organismes officiels et des notables locaux, le représentant du Commissariat à la Famille propose un support privé du type Sauvegarde de l'enfance. Encore faut-il un président. Lucien Devoisselle, industriel à Melun, se propose à ce poste. En 1944, l'A.D.S.E.A., association départementale de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence de Seine-et-Marne, est créée. Elle sera reconnue d'utilité publique en 1974.

Pendant les premières années, l'association s'adresse exclusivement aux adolescents garçons pour un accueil en internat. Plus tard, l'association crée des établissements³ spécifiquement destinés aux adolescentes, la mixité n'apparaissant qu'au début des années 80. La création de services de milieu ouvert permet ensuite d'accompagner l'enfant dans sa famille plutôt que de réaliser une séparation. L'ouverture de deux foyers occupationnels préside à un élargissement des populations et l'association s'ouvre à la prévention spécialisée en 1970. Enfin, à partir de 1990, commencera la transformation des grands internats et la diversification des modes d'hébergement.

³ Voir le détail à la page suivante.

1.1.2 UN PROJET ASSOCIATIF RÉCENT

« L'A.D.S.E.A. a pour but d'apporter une aide aux enfants, aux adolescents et aux adultes, handicapés ou en difficulté sociale » ; ainsi commence l'article 1 des statuts de l'association qui m'emploie. Beaucoup d'écrits témoignent de l'histoire de la sauvegarde ; mais ce n'est que très récemment, en mai 1999, sous l'impulsion du nouveau président, ancien président du centre des jeunes dirigeants d'entreprises, que le projet associatif a été rédigé. 200 professionnels volontaires, dont tous les cadres, et des administrateurs ont participé à ce travail de réflexion.

Ce projet s'articule autour de six points :

- une institution au service de l'action éducative et sociale, mais qui place la personne au centre de son projet,
- un dispositif associatif autour d'une éthique qui lutte contre l'exclusion et qui garantit une place pour chacun au sein de la communauté humaine, le rétablissement de l'égalité des chances, la préservation des droits fondamentaux de la personne et sa dignité,
- l'innovation comme démarche,
- des besoins qui impliquent des réponses,
- une ambition pour l'usager où la notion de service à la personne prime sur la notion de structure,
- une organisation associative adaptée et efficiente.

Le projet se prolonge par une phase de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne l'évaluation et la qualité.

La sauvegarde emploie aujourd'hui environ 700 salariés et gère 17 établissements et services, essentiellement dans le secteur de l'aide sociale à l'enfance ;

- 5 services de milieu ouvert (AEMO judiciaire et administrative, tutelles aux prestations familiales, service socio-éducatif),
- 1 service de prévention spécialisée,
- 7 établissements qui reçoivent environ 400 enfants, adolescents et mères avec enfants,
- 2 établissements destinés à l'accueil de 80 adultes handicapés,
- 1 structure de formation professionnelle recevant 96 jeunes et 70 adultes en difficulté d'insertion,
- 1 foyer de jeunes travailleurs d'une centaine de places, repris depuis l'an dernier à la demande de la Caisse d'allocations familiales.

1.1.3 LE STATUT DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

« Les administrateurs, sous l'impulsion du président, assurent la pérennité de l'institution et de l'objet social. Les administrateurs occupent un rôle de veille active et apportent à partir de leurs compétences leur vision et une position de recul nécessaire pour l'association et ses services. La diversité des administrateurs, leur connaissance du tissu social et du territoire apportent à l'association des compétences diversifiées et une capacité stratégique. Les administrateurs sont responsables de la vie du mouvement associatif et assurent la fonction politique », tel est le texte du chapitre consacré aux administrateurs dans le projet associatif. La fonction stratégique intègre les orientations politiques, elle est mise en œuvre par le président et le directeur général.

Le directeur général, en poste depuis 1982, dispose d'une très large délégation. Compte tenu de son ancienneté dans le poste, il est pour beaucoup dans la conception de la politique associative, qu'il est chargé de mettre en œuvre. Il est également en charge de la communication de l'association qui repose sur un journal mensuel de la direction générale à destination des salariés et des partenaires. Il organise tous les deux ans une journée départementale de réflexion qui réunit environ 600 participants⁴. Il est également chargé de la gestion et de la dynamisation de l'ensemble du management associatif. Le directeur général s'appuie sur le conseil de direction réunissant chaque mois les directeurs et directeurs adjoints d'établissements et de services. La direction générale assure l'harmonisation en matière de recrutement et de licenciement du personnel : contrat de travail unique, détermination de l'indice etc. La direction générale est également en charge de la comptabilité, de la gestion financière.

1.1.4 LA FONCTION DE DIRECTION Á L'ADSEA

La plupart des cadres ont effectué toute leur carrière dans l'association. Sur les 18 directeurs et directeurs adjoints, seuls 4 ont une expérience à l'extérieur de l'association et 2 sont titulaires du CAFDES.

Une très large autonomie est laissée aux établissements et services quant à la mise en œuvre des orientations. Par exemple, les orientations concernant la politique de formation continue ne font pas l'objet de contrôle central et les directeurs n'ont pas à justifier s'ils effectuent des choix différents. Les relations externes des établissements et services sont de la compétence des directeurs de même qu'ils discutent directement les budgets avec les autorités de contrôle. La créativité, l'adaptation aux besoins sociaux du département font

⁴ En 1996, Éducation et sanction ; en 1998 Éducation et liberté ; en 2000, Éducation risque ; en 2002 Éducation et culture.

l'objet d'une délégation complète du directeur général. En 1995, lorsque la région Ile-de-France a lancé un programme pour la réalisation d'espaces de socialisation, la direction générale n'a donné aucune consigne aux établissements et services pour répondre à l'appel d'offres. C'est sur notre initiative que le service crée un espace, avec l'accord de la direction générale. Cette liberté laissée aux directeurs dans la gestion des établissements et services a un revers, en cas de crise la sanction se traduit par une mise à l'écart du directeur ou son licenciement.

Les directeurs ont toujours bénéficié d'une très large autonomie dans la gestion des établissements sur le plan financier, comme indiqué au paragraphe précédent, dans la mise en œuvre du projet d'établissement, de la gestion des ressources humaines. Cette situation bénéfique du point de vue de la créativité s'accompagne aussi parfois d'un sentiment de solitude exprimé. Aujourd'hui, sans que cette autonomie soit remise en cause, les directeurs réclament de plus en plus des délégations écrites qui fassent l'objet d'un suivi et d'un contrôle par la direction générale. Étant donné l'absence de lettre de mission et d'entretien annuel d'évaluation, il n'y a donc pas de contrôle formel des délégations. Les profils de poste des cadres ont été définis, en septembre 2001, dans le cadre du projet associatif, signe peut-être d'une évolution vers la construction d'un système de délégation au niveau associatif.

1.2 AVEC QUARANTE POSTES, LE PLUS IMPORTANT SERVICE DE PREVENTION SPECIALISEE DE SEINE ET MARNE

Le service de prévention spécialisée trouve son origine à Montereau, dans une équipe dont l'action est fortement marquée par l'engagement militant. En 1970, le club des Ormeaux réunit un petit groupe de professionnels et de bénévoles qui cherchent à mobiliser, à organiser les habitants pour faire reconnaître leurs droits.

Le service a changé plusieurs fois de dénomination. Après s'être appelé Clubs et Equipes de Prévention Spécialisée, une nouvelle dénomination, Service de Prévention Spécialisée, a marqué l'abandon du terme « club ». Mais l'abréviation « SPS » s'est révélée source de fâcheuses confusions et le service a repris l'ancien sigle CEPS pour devenir Coordination des Equipes de Prévention Spécialisée.

Créé officiellement en 1976, avec la nomination d'un directeur, le service constitue successivement des équipes à Chelles en 1977, Meaux et Ozoir-Pontault en 1978, Combs-la-Ville en 1979, Savigny/Grand-Melun en 1980, Roissy-en-Brie en 1985. Cette période, 1974-1991, est marquée de l'empreinte du premier directeur qui privilégie une approche

psycho affective des accompagnements individuels des jeunes et ne fixe pas d'orientation précise à l'action des éducateurs.

Aujourd'hui le service, qui comprend 42 salariés, compte quatre équipes de prévention spécialisée, aux quatre coins du grand département qu'est la Seine-et-Marne : Montereau, Chelles, Meaux, Sénart et un espace de socialisation implanté à Dammarie-les-Lys.

Le service tient une place à part dans l'association parce qu'il y est le seul de son espèce. Même si l'association a une activité diversifiée sur la commune de Meaux⁵ par exemple, les élus locaux ne connaissent de l'association que la prévention spécialisée parce qu'ils n'entretiennent aucune relation avec les autres établissements ou services. De plus si, la direction générale connaît bien les établissements, dont sont issus le directeur général et le directeur général adjoint, elle laisse le directeur de la prévention spécialisée participer à de nombreuses réunions au niveau départemental, conseil départemental de prévention de la délinquance, conseil départemental de l'accès à la citoyenneté. Il n'y a pas de véritable contrôle du service. Alors que tous les autres établissements et services fonctionnent sur la base de prix de journée, le service de prévention spécialisée perçoit une subvention. La direction générale ne craint pas l'apparition d'un déficit, qui ne pourrait provenir que d'une mauvaise maîtrise des dépenses, puisque les recettes ne sont pas liées à un volume d'activité. Compte tenu de l'âge des jeunes et du mode de suivi, le service n'est pas source d'inquiétude, pour la direction générale, quant aux questions de sécurité des usagers.

1.2.1 LA FONCTION DE DIRECTION JUSQU'EN 2000

En 1990, le service connaît un brutal changement de directeur. Le directeur précédemment en fonction conteste le fait que la prévention spécialisée relève de la compétence des conseillers généraux, qui sont aussi bien souvent maires, et il milite pour le rattachement de service à la région, de façon à mettre de la distance entre les équipes et les élus. A cette époque, de fait, l'activité du service ne suscite pas d'intérêt de la part des élus du département. Par ailleurs, la moitié des postes n'est pas pourvue, ce premier directeur exigeant une expérience en prévention spécialisée pour le recrutement des travailleurs sociaux. Au mois de mars, lors de la séance consacrée au budget, les élus du conseil général sont à deux doigts de refuser le vote de la subvention. Il faut le poids du président du conseil général pour obtenir un avis favorable. Le vice-président chargé des affaires sociales appelle le soir même le directeur général de l'association pour évoquer l'incident. Le directeur du service est immédiatement remplacé, par un nouveau directeur, jusqu'alors chargé de mission au siège de l'association. A partir de 1990, le nouveau directeur travaillera

⁵ 2 services d'AEMO, une annexe du service des tutelles, 2 structures d'hébergement.

dans deux directions. Tout d'abord il s'attache à pourvoir tous les postes, il n'exige plus d'expérience en prévention spécialisée pour être recruté dans le service. Il intervient dans les écoles d'éducateurs pour faire connaître le service. En second lieu, il mène une intense campagne de communication, faite de nombreuses rencontres régulières avec les maires et des conseillers généraux, pour faire connaître la prévention spécialisée. Je suis recruté, le 1^{er} février 1998, comme conseiller technique. En Juin 2000, le directeur est nommé sur les résidences de la Sauvegarde, les deux établissements pour adultes handicapés mentaux gérés par l'ADSEA. Il est remplacé par une directrice et je suis nommé directeur-adjoint, ayant fait valoir ma priorité à terminer d'abord la formation CAFDES.

1.2.2 LES ÉQUIPES

Aujourd'hui, chacune des équipes de prévention spécialisée est composée de 5 à 9 travailleurs sociaux et dirigée par un chef de service. Les équipes mettent en œuvre sur leur territoire des actions éducatives individuelles ou de groupe, des actions collectives et de coopération partenariale. La réunion d'équipe a lieu une fois par semaine, elle est animée par le chef de service. Ces réunions permettent d'organiser et de planifier les activités et délégations, d'informer, de réguler, d'évaluer et d'analyser les actions mises en œuvre. Une fois par mois, la réunion d'équipe se tient en présence de la directrice ou du directeur-adjoint afin de leur permettre d'être en contact avec le terrain, de recueillir les observations et de valoriser le travail des équipes, d'expliquer les décisions prises. Chaque équipe bénéficie également d'une réunion de supervision toutes les 3 semaines avec un intervenant extérieur.

Le siège du service est installé à Dammarie-les-Lys. Outre la directrice et le directeur-adjoint y travaillent le personnel administratif : une secrétaire de direction, une secrétaire à mi-temps et une comptable à mi-temps.

1.2.3 LA GESTION DU PERSONNEL

Depuis la réalisation du projet de service, en 2000, le recrutement du personnel s'appuie sur un premier entretien avec la directrice ou directeur-adjoint et le chef de service, une rencontre du candidat avec l'équipe ; puis, un deuxième entretien avec le directeur et le chef de service permet de vérifier l'adéquation du profil du candidat avec les besoins de l'équipe. Le contrat est signé par le président. Après la période d'essai, la personne recrutée bénéficie d'un stage de découverte de l'environnement professionnel interne et externe.

Des entretiens individuels entre le directeur et les salariés permettent de faire le point sur les besoins en formation. Il s'agit bien d'un outil de gestion des ressources humaines et non d'un entretien d'évaluation, cet outil de management n'ayant pas été validé au niveau de

l'association. L'entretien d'évaluation devrait être formalisé au niveau associatif dans le cadre de la mise en œuvre du projet associatif.

Contrairement aux autres départements de la région parisienne où le taux de qualification est plutôt bas, tous les éducateurs du service sont diplômés, sauf un en formation en cours d'emploi. Chaque éducateur se voit attribué un véhicule de service, avec lequel il est autorisé à regagner son domicile, et une indemnité mensuelle pour frais professionnels de 305 €.

1.2.4 LA GESTION FINANCIÈRE

En 2002, le budget du service est de 2,1 M€. Avec la directrice, je le négocie avec le service de contrôle des établissements du conseil général, après validation des mesures nouvelles par la direction générale.

Jusqu'en 2000, les budgets étaient reconduits chaque année à l'identique du budget prévisionnel de l'année précédente augmenté du GVT⁶ et du taux directeur. Depuis 2000, le budget prévisionnel est préparé en équipe de direction, ce qui permet à chaque chef de service de réorienter son budget en fonction des plans d'actions des équipes (voir sous-chapitre 4.1.2). Les équipes disposent d'un budget propre, la coordination est financée par des frais de coordination prélevés sur chaque équipe.

Au compte administratif, le service a dégagé des excédents de fonctionnement, principalement en raison des postes non pourvus, jusqu'en 1992, alors que près de 30% des postes restaient découverts. Depuis le changement de direction en 1992, les postes sont tous pourvus. Le poste des salaires est toutefois régulièrement générateur d'excédents importants, environ 100 000 €, pour plusieurs raisons :

- il est impossible de remplacer les absences pour maladie et maternité,
- les difficultés de recrutement ne permettent pas d'éviter les ruptures entre deux contrats,
- les nouveaux postes qui nous sont accordés depuis 1999 sont budgétés la première année sur six mois, mais nous préférons recruter au mois de septembre afin d'éviter une période d'essai pendant une période de vacances scolaires,
- les nouveaux postes ne sont pourvus que lorsque les contrats d'objectifs sont finalisés (voir sous-chapitre 2.2.2.4).

En 2001, nous avons créé un poste sur le canton de Crécy-la-Chapelle et un autre sur Moret-sur-Loing. En 2002, nous avons créé deux postes pour le canton de la Ferté-sous-Jouarre et un poste sur la ville de Meaux. Pour 2003, nous avons obtenu deux créations de

⁶ Glissement vieillesse technicité.

postes éducatifs pour le canton de Moret-sur-Loing et pour Sénart Avec l'espace de socialisation, ce sont 12,7 postes que nous avons créés dans le service, entre 2000 et 2003. Cette évolution se traduit sur le plan budgétaire par une augmentation de la charge nette d'environ un million d'euros entre 1998 et 2003.

Évolution en euros de la charge nette sur la période 1988-2003.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003⁷
Montereau	303 159	315 126	312 782	383 770	455 537	469 138
Chelles	281 948	291 287	267 393	366 859	407 852	416 512
Meaux	299 238	356 185	356 021	375 472	539 399	555 726
Sénart	395 550	414 938	551 154	566 521	611 211	664 367
Espace de socialisation				78 144	140 587	166 992
Total	1 281 892	1 379 535	1 489 350	1 772 767	2 156 588	2 274 738

Chaque chef de service dispose d'une délégation sur compte bancaire annexe pour faire face à l'exécution des dépenses de son secteur, éducatif, entretien des bâtiments et des véhicules. Les chefs de service contrôlent en premier rang les dépenses des travailleurs sociaux qui disposent tous d'une avance de 300 euros pour les frais professionnels.

Les investissements sont mutualisés au niveau associatif. Cette mutualisation a permis à l'association d'engager un important programme de rénovation du patrimoine immobilier destiné à l'hébergement ou à l'accueil. Le service est locataire des locaux utilisés pour les quatre équipes de prévention ; ceux de la coordination et de l'espace de socialisation sont propriété de l'association. Chaque éducateur dispose d'un véhicule de service. Jusqu'en 2000, le service renouvelait les véhicules de cinq ans ayant atteint plus de 100 000 Kms. L'essentiel de l'enveloppe d'investissement accordé par la direction générale était utilisé pour l'achat des voitures. Par ailleurs, les produits de cession d'éléments d'actif abondent le fonds d'investissement mutualisé. A partir de 2001, nous avons décidé de louer une partie de notre parc véhicule afin de pouvoir diversifier nos investissements notamment dans le domaine de l'informatique ; chaque équipe est aujourd'hui dotée de deux postes informatiques dédiés l'un à l'Internet et l'autre à l'évaluation. Cette modification de notre politique d'investissement a aussi permis de procéder aux acquisitions en mobilier et aux premiers travaux de mise en conformité sur le plan de la sécurité, rendus nécessaires par l'ouverture de l'espace de socialisation en 2001. A partir de 2003, nous renouvellerons les

⁷ Pour 2002 et 2003, il s'agit de la charge nette figurant au budget prévisionnel accepté.

véhicules au-delà de 150 000 Kms. En 2003 et 2004, nous pourrions ainsi consacrer nos investissements à des travaux de rénovation du bâtiment occupé par l'espace de socialisation.

1.3 EN 1999, UNE SITUATION DIFFICILE

Je présente ici, en préambule, le diagnostic que j'ai réalisé durant la période, mai à octobre 2000, où j'ai assuré l'intérim de la direction. Ce diagnostic a été affiné ensuite avec la directrice.

1.3.1 PEU DE DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE

A mon arrivée, l'association ne dispose pas de projet associatif tout comme le service n'a pas de projet de service. Une exploration des documents m'a permis de retrouver un texte de 1992, appelé référentiel du service. Ce texte, connu seulement des plus anciens, n'était pas présenté comme document de référence. Ce n'est ni un document fédérateur des équipes puisqu'elles développent des pratiques très différentes, ni un document identitaire dans le sens où les éducateurs ne s'y réfèrent pas. Il n'a jamais été utilisé comme élément de communication externe. Seule une plaquette de communication, reprend les grands axes du document intitulé la prévention spécialisée, *une démarche engagée*⁸, réalisée en 1995 par le conseil technique de la prévention spécialisée⁹.

1.3.2 DES ÉQUIPES QUI NE CONSTITUENT PAS UN SERVICE

Jusqu'en 2000, le service est composé de quatre équipes, très éloignées, sur le plan géographique¹⁰ comme culturel : chacune d'entre elle a sa propre histoire.

A l'exception de Chelles, chacune des trois autres équipes a connu son heure de gloire. De nombreux projets liés à l'insertion professionnelle des jeunes ont vu en effet le jour entre 1985 et 1995.

L'équipe de Meaux a créé « Propulsion », un garage associatif pour permettre aux jeunes de rouler dans des voitures en toute sécurité. Elle s'est, au cours de la dernière décennie, impliquée dans des accompagnements de groupes, autour d'activités culturelles, de la

⁸ Disponible auprès de la Direction de l'Action Sociale, Service DSF 2, Ministère des affaires sociales, 1, place Fontenoy 75350 Paris 7.

⁹ Voir sous-chapitre 2.2.1.3

¹⁰ Voir sous-chapitre 2.3.1

réalisation de films vidéo et d'ateliers d'arts graphiques. Implantée à Beauval, grand quartier populaire de la commune, son action s'appuie également sur l'accueil dans un local bien identifié par les jeunes. Cependant, qu'il s'agisse des actions collectives ou de l'accueil, le renouvellement de population est faible, les mêmes jeunes gravitent autour de l'équipe, peu de nouveaux jeunes entrent dans le dispositif. En 1998, le taux de renouvellement des accompagnements éducatifs n'est que de 46 % ; c'est-à-dire que pour plus de la moitié, les jeunes accompagnés en 1998 l'étaient déjà en 1997.

A Montereau, l'équipe a créé et géré l'AET¹¹, entreprise d'insertion devenue autonome qui est toujours en activité. L'équipe a abandonné, en 1996, l'accueil dans un local du quartier de Surville après une série d'agressions. Depuis, les éducateurs ont développé une pratique du travail de rue importante : 30 % du temps de travail. Par ailleurs l'équipe a développé, depuis 1995, en partenariat, une panoplie d'actions collectives impliquant les habitants¹².

L'équipe de Sénart, elle aussi, a été novatrice. En 1982, elle a créé une entreprise d'insertion dans le secteur du montage câblage. Intégrée dans un vaste pôle de formation de l'ADSEA, Logis-Formation, cette structure a évolué et est aujourd'hui spécialisée dans la formation des publics en difficulté jeunes et adultes. L'équipe de Sénart a aussi créé, en 1986, un centre information jeunesse orienté vers l'emploi et la formation des jeunes ; il a fonctionné jusqu'à l'ouverture d'une mission locale, en 1994. L'équipe de Sénart, la seule à intervenir sur un territoire intercommunal, travaille aujourd'hui essentiellement en relais des partenaires, CCAS, unités d'action sociale. Ces dernières années, la chef de service privilégiant les accompagnements individuels, l'équipe ne développe plus d'actions collectives, ni de travail de rue, peu adapté en ville nouvelle où il y a peu de regroupement de jeunes sur la voie publique.

L'équipe de Chelles a toujours connu des difficultés à dégager une identité propre. La ville ne présente pas les caractéristiques des quartiers sensibles. C'est plutôt une ville cossue, sans véritable centre et sans quartier particulièrement sensible, où l'équipe n'est jamais parvenue à enclencher une dynamique véritable. Chaque éducateur y exerçait presque individuellement, l'un travaillant avec le service préado, un autre animant les permanences d'accueil PMI au centre social. En 2000, l'équipe a été totalement renouvelée, y compris le chef de service qui ne s'était jamais posé en véritable cadre.

¹¹ Association expérimentale pour le travail des jeunes.

¹² API : animation d'été en pied d'immeuble pour les enfants, ARPE : animation ressources parents enfants.

1.3.3 DEPUIS 1998, UNE BAISSÉ D'ACTIVITÉ RÉGULIÈRE DES ACCOMPAGNEMENTS INDIVIDUELS

En 1992, à la suite du changement de direction, le service connaît un essor : tous les postes éducatifs sont pourvus, une fiche statistique est mise en place où il apparaît que chaque éducateur suit environ 25 jeunes par année. En 1998, le service connaît globalement une réduction d'activité sans que la durée des suivis ait augmenté. La diminution est régulière à Meaux et à Montereau. Elle est fortement marquée à Chelles, en 1998 et en 2000, et à Sénart, en 1999. Malgré le lancement d'une dynamique autour de l'élaboration du projet de service, la dégradation est encore de moins 2% en 2001. Plusieurs facteurs expliquent la baisse d'activité.

➤ Des facteurs externes :

- la mise en place du programme TRACE dans lequel les jeunes sont suivis très activement, par les conseillers des missions locales ou par des organismes de formation, pour des difficultés que traitait la prévention spécialisée,
- la multiplication des lieux d'écoute dans les communes, point écoute jeunes, point accueil jeunes, services municipaux de la jeunesse,
- l'apparition de nouveaux professionnels en contact avec les jeunes dans les quartiers.

➤ Des facteurs internes :

- le service ne développe plus d'actions collectives. Ces actions collectives constituaient l'un des sas d'entrée dans le dispositif d'accompagnement individuel,
- un isolement du service dans le réseau de partenaires,
- une absence de cadre d'action.

Nées au début des années 1980, la politique de la ville et la politique en faveur de l'insertion des jeunes se déploient dans les quartiers et diversifient les services en direction des jeunes. Les équipes de prévention spécialisée ne sont plus des interlocuteurs uniques ; les jeunes ont le choix entre différents services pour rechercher une aide dans la résolution de leurs difficultés. Longtemps, les éducateurs ont été persuadés que la qualité de la relation qu'ils proposaient aux jeunes les mettait à l'abri de ceux qu'ils considéraient comme des concurrents. Il est vrai que tous les nouveaux dispositifs, mis en œuvre ces vingt dernières années, ont connu des débuts difficiles. Mais, peu à peu, ils se sont professionnalisés et leurs compétences ont été reconnues par les jeunes.

En 2002, au vu des données disponibles pour les six premiers mois de l'année, l'activité reprend grâce à des mesures que je développerai plus loin.

Évolution de l'activité entre 1997 et 2002

	1997	1998	1999	2000	2001	1997/2001	Janv à Juin 2002
MEAUX							
suivi social ¹³	138	115	121	139	123	-11%	91
suivi éducatif	161	146	110	56	98	-39%	105
TOTAL MEAUX	299	261	231	195	221	-26%	196
Évolution N/N-1		-13%	-11%	-16%	13%		77%
CHELLES							
suivi social	223	87	116	55	62	-72%	53
suivi éducatif	97	111	74	30	61	-37%	48
TOTAL CHELLES	320	198	190	85	123	-62%	101
Évolution N/N-1		-38%	-4%	-55%	45%		64%
SENART							
suivi social	374	381	153	209	121	-68%	111
suivi éducatif	130	157	111	121	162	25%	82
TOTAL SENART	504	538	264	330	283	-44%	193
Évolution N/N-1		7%	-51%	25%	-14%		36%
MONTEREAU							
suivi social	282	305	298	283	269	-5%	247
suivi éducatif	92	79	88	80	56	-39%	30
TOTAL MONTEREAU	374	384	386	363	325	-13%	277
Évolution N/N-1		3%	1%	-6%	-10%		70%
TOTAL SERVICE	1497	1381	1071	973	952	-36%	767
Évolution N/N-1		-8%	-22%	-9%	-2%		61%

1.3.4 DES ACTIONS COLLECTIVES ÉGALEMENT EN DIMINUTION

A partir de 1997, les actions collectives, pour lesquelles le service ne possède pas d'éléments statistiques, sont également en forte régression. Les lignes budgétaires réservées à l'organisation de ces actions, vacances sorties et travail réadaptation, ne sont plus utilisées. Le service n'organise plus de sorties, ni de camps. A l'exception d'un échange avec le Sénégal en 1999, avec 6 jeunes seulement, les équipes n'initient plus aucun projet d'envergure. Sur Meaux, la réalisation de films vidéo attire chaque année de moins en moins

¹³ On entend par suivi social les jeunes qui font l'objet d'une aide ponctuelle. Les suivis éducatifs sont des jeunes avec lesquels les éducateurs travaillent sur un projet individuel dans la durée.

de jeunes. Ainsi, j’anime chaque année, depuis mon arrivée, le débat qui fait suite à la projection des films réalisés pendant l’été. Alors qu’en 1999 la salle de conférence de la médiathèque de Meaux était pleine, elle était aux trois quart vide en 2001.

La diminution des actions collectives se confirme par l’analyse des grilles horaires. Sur les quatre dernières années nous constatons une baisse de 45 % du nombre des soirées travaillées après 18 heures.

	1998	1999	2000	2001
Nombre de soirées travaillées après 18 heures	1753	1703	1395	971

1.3.5 UN SERVICE EN PANNE

1.3.5.1 DES FONCTIONS INDIFFERENCIÉES

Les chefs de service de Montereau et Sénart sont tous deux des éducateurs qui ont été nommés cadres sur leur équipe. Ils sont présents depuis 17 ans pour l’un et 15 ans pour l’autre. Ils n’ont pas de formation de chef de service. Les chefs de service des équipes de Meaux et Chelles étaient tous deux éducateurs dans l’association dans des services d’AEMO. Ils sont en poste depuis 3 ans, à mon arrivée. Tous deux quitteront le service en 1999 et seront remplacés par des éducatrices, seules candidates, issues de l’équipe de Meaux. Dans l’association, la prise de fonction de chef de service n’est pas précédée ni suivie de formation adaptée ; les chefs de service n’ont que très peu de connaissances en termes de management, d’animation de réunion d’équipe. Les chefs de service participent à une réunion bimensuelle avec le directeur. Pour toutes ces raisons, le chef de service est considéré, par lui-même comme par les éducateurs, comme un membre de l’équipe éducative qui la représente auprès du directeur. Les chefs de service exécutent les mêmes fonctions que les éducateurs, accompagnement individuel, actions collectives... Ils réalisent un certain nombre de tâches administratives, transmission au secrétariat des grilles horaires, des frais professionnels mensuels des éducateurs, seules tâches qui les distinguent. Leur statut ne se différencie pas de celui des éducateurs, par exemple ils ne disposent pas de bureau individuel. Ils participent aux réunions de supervision¹⁴ où ils se retrouvent en position hors cadre. Comme c’est le cas pour tout le personnel, il n’existe pas de fiches de fonction pour les chefs de service. Les réunions hebdomadaires des équipes ne sont pas cadrées. On y parle du planning, des jeunes et surtout des relations avec les partenaires sur un mode plaintif, dans un flot de critiques répétitives. Tout se règle en réunion. Les chefs de

¹⁴ Réunion dont le cadre n’est pas défini. C’est un lieu de parole en présence d’un intervenant extérieur.

service ne s'autorisent pas à inviter les éducateurs à des entretiens individuels lorsque le besoin s'en fait sentir. En conséquence, ce qui pourrait trouver une solution rapidement reste dans le non-dit et fait souvent l'objet d'un traitement ultérieur dans des situations de crise. Ainsi la propension d'un éducateur à travailler seul n'a jamais été abordée en face à face avec le chef de service, les rapports d'un autre avec l'alcool sont tus etc.

1.3.5.2 LA TOUTE PUISSANCE DE L'ÉQUIPE

Les équipes travaillent de façon isolée, en dehors de tout cadre autre que celui qu'elles se définissent oralement. Le concept d'équipe - quoique non défini - prévaut sur les individus et sur les organisations. C'est l'équipe qui définit ses objectifs, ses moyens et qui s'évalue. Les éducateurs ne rendent compte qu'à eux-mêmes, le directeur ne connaît pas la liste des jeunes suivis par les équipes. Cette liste est considérée comme propriété de l'équipe. Quelques mois avant mon arrivée, le directeur avait voulu comparer la liste des jeunes suivis en prévention spécialisée avec celles de la protection judiciaire de la jeunesse et des services d'AEMO pour connaître le nombre de jeunes qui étaient suivis par plusieurs services ; trois des équipes n'ont pas communiqué leur liste. Symboliquement, les éducateurs ne rendaient compte qu'à eux-mêmes.

Dans le processus de recrutement des nouveaux éducateurs, la rencontre du candidat avec l'équipe pour permettre au premier de poser des questions plus précises sur le fonctionnement de l'équipe et de confirmer ou non sa candidature, se transformait très souvent en un entretien d'embauche que l'équipe faisait passer aux candidats. Le chef de service donnait à lire à toute l'équipe la copie du curriculum vitae que le directeur lui avait fourni.

Le seul élément commun des quatre équipes était d'appartenir administrativement à un service avec une direction commune. La dénomination du service, coordination des équipes de prévention spécialisée, posait en elle-même question quant à l'organisation générale du service. Il n'existait pas de liens entre les équipes ; seules deux réunions institutionnelles permettaient aux équipes de se rencontrer.

1.3.5.3 UNE DISQUALIFICATION PERMANENTE DES PARTENAIRES

Le besoin de reconnaissance des éducateurs n'était pas satisfait pour reprendre la pyramide de MASLOW¹⁵. Sans doute est-ce ce besoin qui conduisait les éducateurs du service à véhiculer un discours particulièrement négatif sur les partenaires. Qu'il s'agisse des travailleurs sociaux des unités d'action sociale, des services de milieux ouverts, aucun ne

¹⁵ MASLOW A. *Vers une psychologie de l'être*. Paris : Fayard, 1972.

trouvait grâce aux yeux des éducateurs du service. Les poncifs sur les assistantes sociales qui finissent à 16 H 30 ou les éducateurs d'action éducative en milieu ouvert qui persécutent les familles ont cours dans le service. Il s'agissait là probablement d'une manière de se rassurer sur son utilité. Quant aux conseillers emploi des missions locales, ce n'étaient en rien des collègues, ils étaient incompetents et il était hors de question de partager, comme avec quiconque, la moindre information concernant les jeunes. Concernant les accompagnements individuels, cette tendance à disqualifier en permanence les partenaires n'empêchait pas les équipes de nouer des contacts sur le terrain ; mais les éducateurs se plaçaient toujours dans un système de concurrence avec les autres services.

L'équipe était un collectif qui contrôlait les individus. Les courriers étaient signés : l'équipe. Les éducateurs participaient toujours à deux, voire trois, voire tous ensemble, aux réunions à l'extérieur du service. Des décisions qui devaient être prises par les chefs de service étaient accaparées par l'équipe. Ainsi la liste de jeunes suivis est la propriété de l'équipe.

D'une manière générale, les éducateurs considèrent qu'ils n'ont de compte à rendre qu'à eux-mêmes ou à l'équipe mais surtout pas au chef de service ni à la direction.

1.3.5.4 DES FAIBLESSES DANS L'ACCOMPAGNEMENT ÉDUCATIF INDIVIDUEL

Les réunions d'équipe ont un rythme hebdomadaire. Ces réunions, ont pour objectif de faire le point sur les événements passés, de planifier la semaine à venir et de faire le point sur la situation des jeunes. Ce point sur les jeunes d'environ une heure ne permet de consacrer à chaque situation qu'environ 10 minutes par an. Les accompagnements éducatifs sont travaillés uniquement avec les pairs et le chef de service, qui compte tenu de sa place (voir sous-chapitre 1.3.5.1), n'est pas en capacité de décider ; il participe aux échanges mais la décision ne peut être prise qu'en commun. Dans le cas où aucune position commune ne se dégage, l'équipe se retrouve dans l'impasse. Le service ne dispose pas de psychologue. Aucune réunion de synthèse n'est instituée ; les situations complexes des jeunes sont, dans trois des équipes, parfois évoquées en réunion de supervision. Pour les éducateurs, l'anonymat ne permet pas d'échanger avec d'autres partenaires sur la situation d'un jeune. Les relations avec les partenaires se limitent à des échanges d'informations très techniques, sur l'emploi, le logement. Ce travail en autarcie conduit à un manque de recul dans les accompagnements éducatifs qui durent plusieurs années et où les éducateurs sont parfois investis dans une relation plus personnelle que professionnelle. Sous couvert d'anonymat, encore une fois, aucun écrit n'est rédigé sur les accompagnements individuels.

1.3.5.5 LES CRAINTES LIÉES AUX EXTENSIONS

Les projets d'extension des équipes sur de nouveaux territoires, prévus dans le document d'orientation du conseil général¹⁶, constituent également une crainte très importante. Les éducateurs refusent d'avancer dans le travail de réflexion au motif que la prévention spécialisée telle qu'elle est pratiquée dans les quartiers urbains ne peut pas être mise en œuvre sur des cantons ruraux très étendus. Le travail d'ancrage sur le quartier, jugé indispensable à toute intervention de la prévention spécialisée, ne peut évidemment se réaliser dans les mêmes conditions sur un canton. Le canton est un territoire beaucoup plus vaste, qui implique des temps de transport, où il y a une multitude de lieux de regroupement de jeunes et où il sera plus difficile de se faire connaître. Pour les travailleurs sociaux, l'énoncé même du problème justifie l'arrêt de la démarche d'élaboration du projet de service puisqu'ils n'obtiennent pas de réponse sur les modes d'action à utiliser sur les territoires ruraux.

1.3.5.6 L'ABSENCE D'ÉVALUATION

Le service dispose d'un outil statistique manuel sur lequel je reviendrai dans le chapitre consacré à l'évaluation. Cette fiche¹⁷ est remplie en fin d'année par le chef de service sur la base des informations données oralement par chaque éducateur. Ce système n'apporte aucune garantie de fiabilité. Toutes les tentatives de travail menées par le passé sur les questions d'évaluations ont été vouées à l'échec. Au nom du principe de respect de l'anonymat, la fonction de direction n'étant pas assurée, tout système d'évaluation était vécu comme outil de contrôle.

¹⁶ Voir le sous-chapitre 2.2.2.7

¹⁷ Jointe en annexe.

2 - LA PREVENTION SPECIALISEE ET LES ELUS LOCAUX FACE AUX MUTATIONS SOCIALES

2.1 LA PREVENTION SPECIALISEE, DE L'ERE DES PIONNIERS A L'ARRETE DE 1972

Après la deuxième guerre mondiale, apparaissent les premières expériences, sous le nom de Clubs d'Enfants, qui vont fonder la prévention spécialisée. Dans une brochure intitulée *la prévention spécialisée une démarche engagée*¹⁸, le Conseil technique de la prévention spécialisée, créé par l'arrêté interministériel du 4 juillet 1972, appelle cette période l'ère de pionniers.

L'objectif est de répondre au désœuvrement des jeunes dans une période de profonds bouleversements, de reconstruction. C'est l'organisation de chantiers, d'activités sportives pour des jeunes délinquants. On parle de clubs, de patronages.

L'idée d'un nouveau type d'action face aux difficultés rencontrées par les jeunes a en effet été lancée par quelques personnalités, notamment Fernand DELIGNY¹⁹, H. et M-T. FLAVIGNY à Paris, Robert CHAZAL, juge des enfants à Paris, P. MARTAGUET, juge des enfants à Bordeaux, qui aspirent à trouver des réponses autres que judiciaires et répressives aux délits causés par les jeunes.

A partir de 1957, les bénévoles qui encadrent ces activités se regroupent et les premiers professionnels sont recrutés. Les pouvoirs publics reconnaissent la nécessité d'un maillon dans la chaîne de l'action sociale et l'obligation du contact libre avec les jeunes les plus réfractaires. En 1958, l'ordonnance du 23 décembre, qui crée l'assistance éducative, regroupe dans un même texte l'ensemble des dispositions concernant les mineurs en danger, non délinquants. C'est dans le cadre de leur pouvoir d'assistance éducative que des juges des enfants ont été amenés à s'intéresser aux clubs et équipes de prévention spécialisée et à soutenir leur développement. L'arrêté 59-100, en date du 7 janvier 1959, sur l'enfance en danger, permet les premiers financements officiels.

Par un arrêté du 14 mai 1963, le Haut-commissariat à la Jeunesse et aux Sports crée un « comité national des clubs et équipes de prévention contre l'inadaptation sociale de la

¹⁸ Editée en mars 1995, disponible auprès de la direction de l'action sociale, service DSF 2, au ministère des affaires sociales.

¹⁹ FERNAND DELIGNY (1913-1996), poète, écrivain, peintre, philosophe et éducateur auprès d'enfants autistes, auteur de plusieurs ouvrages : *A comme asile*, Dunod, 1999 ; *Graine de crapule*, Dunod, 1998.

jeunesse », chargé d'établir la liste des expériences engagées auprès des jeunes les plus exclus et marginaux ou inadaptés. Il s'agit de dégager les lignes de force méthodologiques d'une action éducative, non nominative et sans mandat judiciaire, s'exerçant donc librement au sein même des milieux touchés et avec leur participation. En 1970, la Prévention quitte le giron de la Jeunesse et des Sports pour être rattachée au ministère de la Santé, au secteur de l'Aide Sociale à l'Enfance.

L'arrêté du 4 juillet 1972 et ses huit circulaires d'application marquent la reconnaissance officielle de ce mode d'intervention, de ses principes et de ses méthodes, sous le vocable de « Prévention Spécialisée ». En 1972, les équipes sont au nombre de 98 ; en 2002, on en compte 750 environ pour 3000 salariés²⁰.

Le 1^{er} janvier 1984, entre en vigueur la loi du 22 juillet 1983 réalisant les transferts de compétences dans le domaine sanitaire et social de l'Etat aux collectivités locales. La prévention spécialisée fait partie des compétences transférées aux départements.

La loi 86-17 du 6 janvier 1986 adapte la législation sanitaire et sociale au transfert de compétences en matière d'aide sociale. La prévention spécialisée est rattachée au dispositif administratif départemental de l'ASE²¹, article L121-2 du code de l'action sociale et des familles.

2.2 LA PLACE DE LA PREVENTION SPECIALISEE DANS LES POLITIQUES SOCIALES AUJOURD'HUI

2.2.1 UN REGAIN D'INTÉRÊT SOUS CONDITIONS

2.2.1.1 UNE ANALYSE SANS CONCESSION

Quoique souvent évoquée²², la prévention spécialisée ne fait l'objet d'aucun texte à caractère législatif ou réglementaire, hormis ceux cités ci-dessus. Très régulièrement, des

²⁰ Chiffre communiqué par le groupe interinstitutionnel sur la prévention spécialisée, voir sous-chapitre 2.2.1.1, dans la note d'étape rédigée à la suite de sa réunion du 29 août 2002.

²¹ Aide Sociale à l'Enfance.

²² *Réponse à la délinquance des mineurs*, rapport réalisé par Christine LAZERGES et Jean-Pierre BALDUYCK pour la Mission interministérielle sur la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs, avril 1998 ; *Veille éducative*, plan d'action présenté par Claude BREVAN, Jean-Pierre BLAZY, Pierre COHEN, Délégation interministérielle à la ville, 27 novembre 2001 ; *Jeunesse le devoir d'avenir*, rapport de la commission « jeunes et politiques publiques », présidée par Dominique CHARVET. La documentation française, mars 2001.

études²³ ou des rapports mentionnent ce secteur d'activité dans ses relations avec la prévention de la délinquance, les contrats locaux de sécurité, la politique de la ville. Ainsi, en septembre 2000, le rapport remis à Claude BARTOLONE, ministre délégué à la Ville, rédigé par Claude BRÉVAN et Paul PICARD²⁴ et intitulé « une nouvelle ambition pour les villes, de nouveaux métiers », définit le point de vue de l'Etat sur la prévention spécialisée. Les auteurs constatent le recouvrement des sites de la politique de la ville et des territoires d'intervention de la prévention spécialisée. Ils soulignent également des modes d'intervention communs aux intervenants : mode d'intervention à la fois collectif et individuel, ayant pour objectif d'agir non seulement sur les individus, mais aussi sur les groupes et les quartiers où se manifestent des phénomènes d'exclusion. Sur le terrain, les intervenants ont recours aux méthodes du développement social²⁵. Les rapporteurs qualifient d'assez floues les missions de la prévention spécialisée, selon l'arrêté du 4 juillet 1972 et ses circulaires, reprises de façon laconique par la loi du 6 janvier 1986 (article 45) adaptant les législations sanitaire et sociale au transfert de compétences en matière d'aide sociale. Le rapport reprend également les termes d'une étude du GREFOSS²⁶, réalisée en 1999 à la demande du conseil technique de la prévention spécialisée, sur les rapports de la prévention spécialisée avec la politique de la ville. L'étude du GREFOSS souligne que la prévention spécialisée est l'objet d'une forte demande de la part des acteurs de la politique de la ville autour de trois thèmes principaux : l'utilisation des savoirs et savoir-faire des professionnels, le montage de projets, la prise en charge de certaines catégories de publics. Le GREFOSS constate que ces attentes sont souvent déçues puisque les acteurs de la politique de la ville regrettent, sur certains territoires, la faible lisibilité²⁷ des interventions des équipes de prévention spécialisée ou leur absence d'implication. En conclusion, le rapport BRÉVAN-PICARD propose de réformer le code de la Famille et de l'Aide Sociale²⁸ pour adapter les missions de la prévention spécialisée et engager une réforme du conseil technique de la prévention spécialisée permettant la participation du ministère de la ville. Ce même rapport

²³ Idem note précédente.

²⁴ Mme Claude Brévan, déléguée interministérielle à la ville et au développement social urbain, et M. Paul Picard, maire de Mantes la Jolie.

²⁵ « Processus collectif qui permet d'inventer certaines solutions aux problèmes économiques et sociaux et de les mettre en œuvre avec ceux qui en sont les acteurs et les bénéficiaires » *Dictionnaire critique d'action sociale*. Paris : Bayard éditions, 1995.

²⁶ Groupe d'étude et de formation sur le sanitaire et le social.

²⁷ Lisible : au figuré se dit de ce qui est facilement intelligible et ne recèle pas d'élément caché. Un projet, une action lisibles. *Dictionnaire Larousse* 1999.

²⁸ Ancienne appellation du Code de l'action sociale et des familles, publié au journal officiel du 23 décembre 2000.

invite également à s'interroger sur la répartition des compétences qui attribue aux départements la responsabilité politique de la prévention spécialisée alors que les communes et leurs groupements sont ignorés par la loi de 1986. Enfin, les rapporteurs indiquent que cette réflexion est à envisager au regard de la prospective sur le rôle que vont tenir dans les années à venir les communautés d'agglomération.

Les travaux préparatoires au rapport BREVAN-PICARD sur les métiers de la ville ont donné lieu à la signature d'une convention, en 2001, entre l'Etat et l'association des départements de France, prévoyant notamment l'engagement d'une réflexion sur l'évolution de la prévention spécialisée.

En tant que directeur, je partage le souci de voir l'activité de prévention spécialisée définie par des textes, actualisés, plus récents au niveau législatif ou réglementaire. En effet, l'arrêté du 4 juillet 1972 n'a d'autre objet que de créer le conseil technique de la prévention. Ses circulaires d'application, adaptées lorsque la prévention relevait de l'Etat, ne correspondent plus à la réalité politique et administrative d'aujourd'hui (voir sous-chapitre 2.3.4), ni à celle de demain avec le développement de l'intercommunalité (voir sous-chapitre 4.1.3). Les principes, anonymat et libre adhésion, mériteraient d'être clarifiés. Aujourd'hui, la prévention spécialisée est clairement positionnée dans le secteur de l'aide sociale à l'enfance. En effet, au cours de l'élaboration du nouveau code de l'action sociale et des familles, la prévention spécialisée a quitté un moment ce secteur. En première lecture, les députés avaient rattaché la prévention spécialisée à l'aide sociale, sans plus de précision. Le comité national de liaison des associations de prévention spécialisée – CNLAPS - s'est ému de cette situation et a interpellé les sénateurs de la commission des affaires sociales pour que la prévention spécialisée réintègre l'ASE. Ce maintien de la prévention spécialisée dans l'ASE a été obtenu par une intervention et des échanges entre le délégué général du CNLAPS et des sénateurs.

Pour en revenir au rapport BRÉVAN-PICARD, je partage également son point de vue quant à l'indispensable développement des coopérations entre les différents acteurs, notamment ceux de la politique de la ville. Une définition des articulations entre les différents niveaux politiques et administratifs est indispensable :

- Etat : emploi, prévention de la délinquance et politique de la ville,
- conseil régional : insertion professionnelle et formation,
- conseil général : prévention spécialisée,
- communes et intercommunalités : animation.

La réforme du conseil technique devrait non seulement permettre la participation du ministère de la ville mais également celle des fédérations d'associations de prévention spécialisée, comme le CNLAPS.

Pour suivre la mise en place de l'évaluation du travail de rue, nous avons prévu d'y consacrer, lors de la réunion d'équipe de direction, une heure tous les deux mois.

2.2.1.2 LE SÉNAT FAVORABLE À LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE

La prévention spécialisée suscite aussi l'intérêt des sénateurs. Dans un rapport remis, le 26 juin 2002, au président du Sénat, la commission d'enquête²⁹ sur la délinquance des mineurs présidée par M. Jean-Pierre SCHOSTECK³⁰ montre de l'intérêt pour la prévention spécialisée. La commission note que « la prévention spécialisée, après avoir connu des heures difficiles lors de la montée en puissance de la politique de la ville, a su mettre en œuvre des réformes qui la crédibilisent et justifient les investissements que les départements envisagent de faire ». Dans un chapitre intitulé « la prévention spécialisée à redécouvrir », le rapporteur³¹ précise qu'« Après les années où la prévention conçue et menée dans le cadre de la politique de la ville a constitué une réponse unique à la délinquance juvénile, la prévention spécialisée redevient digne d'intérêt dans le cadre d'actions complémentaires aux autres dispositifs de prévention ».

Pour la commission, après avoir réalisé des progrès, la prévention spécialisée doit être dynamisée. « Les traditionnelles difficultés rencontrées par la prévention spécialisée ne semblent plus aussi insurmontables. Le principe de l'anonymat a longtemps été source de mésentente entre les éducateurs et les autres acteurs de la lutte contre la délinquance. Il semble cependant que la réticence à la levée de l'anonymat, demande souvent réitérée par les partenaires et donneurs d'ordres des éducateurs, ne soit plus aussi forte ».

Par ailleurs, la prévention spécialisée reste critiquée du fait des réticences des éducateurs face à l'évaluation de leur travail. Devant la commission d'enquête, M. Sébastien ROCHÉ³² a ainsi observé à propos des éducateurs : « je ne connais pas de corporation plus opposée à l'idée de résultat ; ils ont une « sainte horreur », encore plus que la justice, et ce n'est pas peu dire, des chiffres et de l'évaluation externe ».

En conclusion, la commission propose que la prévention spécialisée fasse l'objet d'une coordination renforcée entre les départements, compétents en cette matière, et les communes, plus à même de cerner les besoins des différents quartiers.

²⁹ Créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat, le 12 février 2002.

³⁰ Sénateur, secrétaire de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Membre du Groupe du Rassemblement pour la République.

³¹ Jean-Claude CARLE, sénateur de Haute-Savoie, membre du Groupe des Républicains et Indépendants.

³² Chargé de recherche au CNRS, CERAT-Grenoble.

2.2.1.3 LE CONSEIL TECHNIQUE DE LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE

Cet organisme, créé par l'arrêté interministériel du 4 juillet 1972, c'est une instance nationale consultative, auprès du ministère de l'emploi et de la solidarité, chargée de réfléchir sur le fonctionnement des équipes de prévention spécialisée. En 1986, sa composition a été élargie aux élus des collectivités territoriales ; quatre conseillers généraux et deux maires y sont nommés par le ministère de tutelle sur proposition de l'association des présidents de conseils généraux³³ et de l'association des maires de France.

2.2.1.4 LE COMITÉ NATIONAL DE LIAISON DES ASSOCIATIONS DE PRÉVENTION SPÉCIALISÉE

Il s'agit d'une association qui regroupe 156 associations de prévention spécialisée, au 15 octobre 2002. Elle a pour finalité de promouvoir les objectifs et les pratiques mises en oeuvre par les associations de prévention spécialisée en France pour lutter contre l'exclusion sociale et la marginalisation des jeunes. Le CNLAPS³⁴ joue un rôle de plus en plus important auprès des pouvoirs publics : délégation interministérielle à la ville, conseil national des villes, délégation interministérielle à la jeunesse, assemblée des départements de France, mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, si l'on en juge par le nombre croissant de sollicitations dont il est l'objet. Il est régulièrement consulté pour ce qui concerne les questions de jeunesse, d'insertion, d'emplois jeunes, de chantiers éducatifs³⁵, par exemple. Le CNLAPS a travaillé sur des dossiers tels que :

- Urbain, rurbain ou rural : quels territoires d'intervention pour la prévention spécialisée demain ? Les chantiers éducatifs : un outil de socialisation de la prévention spécialisée ?
- Elaboration d'un outil de formation européen au travail de rue,
- L'errance des jeunes, sécurité publique, sentiment d'insécurité et pratiques éducatives.

³³ Aujourd'hui association des départements de France.

³⁴ Documents édités : *Pratiques évaluatives en prévention spécialisée* (septembre 1995) ; *Les chantiers éducatifs en prévention spécialisée* (août 1995) ; *Les chantiers Educatifs en Prévention Spécialisée* (novembre 1999) ; *Le Secret Professionnel en Prévention Spécialisée, éléments pour un référentiel dans les pratiques éducatives* (novembre 1999).

³⁵ *Les chantiers éducatifs en Prévention Spécialisée*, document réalisé par le Cabinet FORIS, en collaboration avec la Délégation Interministérielle à la Ville, le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (mai 1997).

Le CNLAPS tient une place prépondérante dans l'animation du débat sur l'évolution de la prévention spécialisée en France. Tous les 10 ans³⁶, il organise des journées nationales de réflexion ; du 17 au 19 octobre 2002, les assises nationales de la prévention spécialisée se sont tenues à Marseille.

2.2.1.5 L'ASSOCIATION DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE

Un projet de cadre de référence départemental pour la prévention spécialisée a été élaboré en février 2002³⁷ par l'association des départements de France. Le document élaboré se fonde sur les contributions écrites de dix départements, dont le document d'orientation du conseil général de Seine-et-Marne (voir ci-dessous).

Pour l'essentiel, le cadre de référence, proposé par l'ADF, reprend les axes du document seine et marnais qui sera analysé plus loin. Sur le plan juridique, il apporte un nouvel éclairage et précise que si le conseil général fait appel à des organismes extérieurs pour l'accomplissement d'une mission du service de l'aide sociale à l'enfance, il en conserve toute la responsabilité. En effet, la délégation de fonction se caractérise juridiquement par le dessaisissement de la compétence et le transfert de la responsabilité. Ce n'est, en l'occurrence, pas le cas pour la prévention spécialisée. L'exercice de cette responsabilité suppose un contrôle et une évaluation. Pour l'ADF, « les démarches d'évaluation des missions de prévention spécialisée contribueraient à une meilleure connaissance, lisibilité et visibilité de ce travail. »

2.2.2 LE DOCUMENT D'ORIENTATION POUR LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE DU CONSEIL GÉNÉRAL, 1999-2004

En Seine-et-Marne, la prévention spécialisée est rattachée à la sous-direction enfance de la direction des affaires sanitaires et sociales. En 1992, le conseil général avait voté un premier document d'orientation de la prévention spécialisée. Ce premier document, succinct, rédigé sans concertation, n'a pas fait l'objet d'une véritable mise en œuvre. La contractualisation entre le département, les communes et les associations supports y était déjà mentionnée, mais sans aucune indication quant à la mise en œuvre et au pilotage de la démarche. Un seul contrat d'objectifs avait été signé dans le département suite à ce premier document, mais n'avait fait l'objet d'aucun suivi.

³⁶ Evry en 1982, Strasbourg en 1992.

³⁷ Document référencé SC/BG/N02-01437-février 2002, disponible auprès de l'assemblée des départements de France. Validé par la commission développement social, le 7 février 2002, ce projet a été adressé, pour avis et réactions, à tous les départements.

Chaque année, au mois de février, le vote du budget de la prévention spécialisée au conseil général donnait lieu à des débats, plus ou moins vifs en fonction des élus présents, sur l'activité de la prévention spécialisée. En 1998, un conseiller général, maire de Montereau, commune où est implantée une équipe de prévention spécialisée, a demandé à l'assemblée départementale que la subvention, de 305 000 €, versée à l'association, soit désormais allouée à sa commune pour ouvrir les équipements sportifs, le dimanche, au bénéfice des jeunes. Cette proposition a donné lieu à des débats un peu plus vifs que les années précédentes, aux dires des cadres de la direction des affaires sanitaires et sociales qui suivent régulièrement les séances du conseil général. Le président du conseil général a demandé une nouvelle étude pour analyser le fonctionnement de la prévention spécialisée en vue de redéfinir des orientations en cohérence avec les besoins et les attentes d'aujourd'hui. Cette étude devait permettre d'engager les associations de prévention spécialisée à mieux se situer par rapport à leurs missions, avec des priorités et des modalités d'action formalisées et aux partenaires locaux d'avoir la meilleure connaissance possible de la prévention et la meilleure articulation avec leurs propres actions. Cette étude³⁸ a été réalisée par un cabinet de conseil entre les mois de septembre 1998 et avril 1999.

Les auteurs de l'étude ont recueilli l'avis de nombreux partenaires, élus locaux et départementaux, travailleurs sociaux, responsables et acteurs de la politique de la ville, missions locales, instances nationales de la prévention spécialisée. Un questionnaire a été envoyé à tous les maires concernés pour recueillir leur appréciation sur l'action des équipes d'éducateurs et leurs souhaits pour l'avenir.

Sur la base de cette étude, un nouveau document a été élaboré en concertation avec les présidents et directeurs des associations³⁹ du secteur et voté, en juin 1999, par le conseil général. Ce document positionne clairement la prévention spécialisée dans le champ de l'aide sociale à l'enfance, en complémentarité des axes définis dans le schéma de l'enfance, de l'adolescence et de la famille⁴⁰. Ainsi « la prévention spécialisée a un double rôle :

- prévenir les risques d'exclusion, en favorisant notamment l'accès à l'information, à la santé, à la culture, à l'emploi etc.,
- prévenir les comportements déviants, qui peuvent résulter de la fragilité affective, de l'exemple du milieu ambiant, de l'isolement, de violences subies, etc. Il peut s'agir des incivilités ou des délits qui tendent à monopoliser l'attention de la population locale et des médias. Mais c'est aussi des attitudes de repli ou des comportements

³⁸ Non publiée.

³⁹ La Brèche, Club de prévention du Val Mubuée, Le-Mée-sur-Seine prévention, Les copains de l'almont et l'ADSEA.

⁴⁰ Voir sous-chapitre 2.2.2.8.

autodestructeurs (alcoolisme, toxicomanie, recherche du risque gratuit, tentatives de suicide...) tout aussi préoccupants. »

Le document d'orientation précise que, bien qu'elle participe incontestablement à prévenir des infractions, la prévention spécialisée ne peut être réduite à une lutte contre la délinquance, dont elle n'a pas les moyens pour dissuader les auteurs des délits.

2.2.2.1 DES PRINCIPES RÉAFFIRMÉS

Les principes de l'intervention, absence de mandat, libre adhésion et respect de l'anonymat, y sont donc confirmés et expliqués. Ainsi, l'absence de mandat signifie que l'éducateur travaille auprès des jeunes sans que des décisions individuelles l'aient prescrit. L'éducateur peut donc à tout moment prendre l'initiative d'établir une relation avec un nouveau jeune ou mettre fin à une intervention qui ne se justifie plus. Cette approche confère à la prévention spécialisée la capacité d'agir avec un maximum de précocité, de rapidité et de souplesse. Le document d'orientation conforte le principe que la prévention spécialisée mise sur le désir, déjà existant ou potentiel, du jeune à s'engager dans une voie constructive pour lui et son entourage. La libre adhésion ne signifie pas que les éducateurs attendent que les jeunes viennent à eux. Par leur travail de rue, les éducateurs vont à la rencontre des jeunes. Ils recherchent l'approvisionnement qui leur permet de pénétrer dans les espaces où les jeunes se rassemblent. Le principe d'anonymat est conforté. Il laisse la possibilité au jeune de décliner ou non son identité. L'anonymat est nécessaire à l'instauration d'une relation de confiance sans laquelle la prévention spécialisée serait privée de son efficacité. Le principe d'anonymat ne fait pas obstacle aux dispositions du code pénal qui autorisent, pour les personnes tenues au secret professionnel, la révélation de mauvais traitements (article 226-14), qui traitent de la prévention des crimes (article 434-1), ou qui imposent l'assistance à personne en danger (article 223-6).

2.2.2.2 UN PUBLIC DÉFINI

Le document d'orientation précise, quant au public, que la priorité est donnée aux jeunes de 16-25 ans, adolescents ou jeunes adultes isolés ou en voie de marginalisation. Il est demandé aux équipes de consacrer l'essentiel de leur action en faveur de ces jeunes, les plus concernés par les problèmes d'insertion et les risques d'exclusion. Selon le document, les plus jeunes sont les destinataires naturels des politiques municipales ; ils bénéficient d'une priorité d'intervention des éducateurs du service social départemental, des mesures éducatives en milieu ouvert et du dispositif contrat temps libre de la caisse d'allocations familiales. Les équipes de prévention spécialisée ont néanmoins un rôle important à jouer à l'égard des 10-15 ans. Elles peuvent les accueillir et les orienter vers des structures

adaptées. Elles peuvent aussi conduire des actions spécifiques à leur intention, en partenariat avec l'éducation nationale, les services d'animation des villes. Les compétences des éducateurs de prévention peuvent être mises au service des collèges et lycées, notamment pour prévenir les actes de violence et l'exclusion scolaire. L'accompagnement des adultes de plus de 25 ans doit rester marginal, les éducateurs devant pouvoir les orienter vers les services spécifiques.

2.2.2.3 DE NOUVEAUX MODES D'ACTION

En plus des modes d'action traditionnels de la prévention spécialisée, le conseil général propose que les équipes puissent aider à la réalisation de diagnostics commandés par les communes ou les partenaires dans tous les domaines concernant les jeunes. La connaissance concrète et quotidienne des problématiques des jeunes en difficulté peut être intégrée dans les travaux d'étude et de réflexion. La prévention spécialisée a un rôle de vigilance sociale et d'alerte vis-à-vis de ses partenaires. Les équipes peuvent apporter leur expertise⁴¹ pour aider les acteurs locaux à gérer des situations complexes ou être associées à la recherche de solutions concernant les jeunes en grande difficulté.

Le document rappelle que l'organisation du travail relève de la responsabilité des associations employeurs. Il ne s'agit pas d'assurer une présence tous les soirs et les week-ends, ce qui ne laisserait plus de temps pour les accompagnements individuels des jeunes, si fortement souhaités par ailleurs.

2.2.2.4 LA CONTRACTUALISATION ORGANISÉE

Désormais, la contractualisation avec les communes, déjà prévue dans le document de 1992, fait l'objet d'une formalisation et d'une méthodologie. Entre 1992 et 1999, un seul contrat avait été signé⁴², les communes craignant une mise à contribution financière et les associations ne souhaitant pas voir diminuer leurs marges de manœuvre ; en 1992, le concept de contrat dans le secteur de la prévention spécialisée était probablement prématuré.

D'après le document de 1999, les contrats d'objectifs tripartites - association, commune, département - devront être signés dans les 18 mois, le conseil général se réservant la possibilité de remettre en question l'implantation d'une équipe sur un territoire si les conditions ne pouvaient être réunies pour une contractualisation. Un comité de pilotage associant les représentants d'autres partenaires prépare le contrat et suit sa mise en œuvre.

⁴¹ Voir le chapitre consacré au projet de service, paragraphe 3.10.3

⁴² Entre la commune de Montereau et l'ADSEA.

La périodicité et les modes d'évaluation y seront intégrés, comme une clause indispensable dans les contrats. La contractualisation s'établit à partir d'un diagnostic partagé à l'échelle du territoire. Les contrats d'objectifs se négocient à deux niveaux :

- à un niveau politique et stratégique, entre les instances dirigeantes des associations, les élus locaux, municipaux ou groupement de communes, et le département,
- à un niveau opérationnel, entre les éducateurs des équipes et les autres professionnels.

2.2.2.5 LE PARTENARIAT

Le document fait de la coopération, entre la prévention spécialisée et les autres services, un élément d'appui. Le dialogue entre les équipes de prévention spécialisée et les acteurs de la politique de la ville doit être poursuivi. Trop souvent, les différentes équipes vivent sur des représentations mutuelles erronées. De même, à l'heure où les dispositifs à l'intention des jeunes le plus marginalisés se multiplient, - programme TRACE⁴³, Espace de socialisation⁴⁴-, les directeurs doivent veiller à une bonne articulation entre les interventions des équipes de prévention spécialisée et celles des missions locales.

2.2.2.6 UN CLIMAT DE CONFIANCE RENFORCÉ AVEC LES AUTORITÉS DE CONTRÔLE

En 1994, à l'initiative du directeur précédemment en fonction, s'est constituée une coordination réunissant les directeurs⁴⁵ des équipes de prévention spécialisée du département. Cette instance permet aux directeurs d'échanger sur leurs pratiques, leurs difficultés. A ces rencontres, une fois par trimestre environ, les directeurs convient les représentants de la DASSMA⁴⁶. Ensemble, les directeurs et le représentant de la DASSMA organisèrent un colloque départemental, en 1992, sur le thème de « la prévention spécialisée vue par ses partenaires ». Le sous-directeur à l'enfance qui pilota la réalisation du document d'orientation, comme celle du schéma départemental, associera de nombreux

⁴³ Trajectoire d'Accès à l'Emploi : accompagnement vers l'emploi sans discontinuité des jeunes les plus en difficulté sur 18 mois. Dispositif créé par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998, d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

⁴⁴ Dispositif de la région Ile-de-France mis en place en 1995, destiné à accueillir les jeunes qui ne trouvent pas leur place dans les autres dispositifs de formation. Notre service a ouvert un espace de cette sorte, en 2001.

⁴⁵ La Brèche sur Roissy-enBrie, Le Club de prévention du Val Maubuée sur Marne-la-Vallée, Le-Mée-sur-Seine prévention, Dammarie prévention, Les copains de l'almont sur Melun et l'ADSEA.

⁴⁶ Direction des affaires sanitaires et sociales du conseil général.

élus locaux, maires et conseillers généraux et les directeurs des services de prévention spécialisée au travail de réflexion. C'est à lui que la prévention spécialisée doit un document équilibré qui répond à la fois aux attentes de clarification réclamées par les élus et à la reconnaissance du travail des éducateurs. C'est lui également qui est à l'origine d'un rapprochement entre les élus et les équipes de prévention spécialisée. Le climat de confiance entre les directeurs et la DASSMA, s'il a toujours existé, s'est renforcé à la suite du vote du document d'orientation. La qualité des relations avec la DASSMA sera un élément facilitateur pour la mise en œuvre de la contractualisation.

2.2.2.7 UNE INTERVENTION DE LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE SUR DES TERRITOIRES ÉLARGIS

Enfin, le document d'orientation redéfinit les secteurs d'intervention dans le but de couvrir l'ensemble du territoire seine et marnais⁴⁷, reprenant ainsi l'idée - que j'avais présentée au nom du service - d'expérimenter le travail de prévention spécialisée en milieu rurbain⁴⁸ ou rural. Il s'agit d'intervenir aussi sur l'est du département, peu desservi par les transports en commun : il a absorbé une partie importante du flux migratoire positif qu'a connu la Seine-et-Marne entre les deux derniers recensements, avec un apport de population jeune. Cette partie du département est composée de canton ruraux et de gros bourgs ; la fermeture de l'unique pôle d'emplois et la construction de zones pavillonnaires y ont provoqué des déséquilibres brutaux, dont le chômage et le surendettement.

2.2.2.8 UN NOUVEAU SCHÉMA DÉPARTEMENTAL EN 2000⁴⁹

Un premier schéma départemental avait été défini et mis en place en 1992. L'évaluation, réalisée en 1999, fait état de deux remarques :

- « Une très forte mobilisation de tous les acteurs depuis 1992(...) »
- L'amélioration de la qualité des réponses aux familles, aux enfants et aux adolescents passe par l'amélioration du travail aux frontières des compétences de chaque acteur institutionnel (...). »⁵⁰

⁴⁷ Voir carte en annexe.

⁴⁸ Relatif à la rurbanisation qui se définit comme le développement des villages proches des grandes villes, dont ceux-ci constituent des banlieues.

⁴⁹ Schéma départemental de la famille, de l'enfance et de l'adolescence de Seine-et-Marne, adopté le 15 décembre 2000 par l'assemblée départementale et par la CAF. Il a la particularité d'être commun au département, à l'Etat (direction de la protection judiciaire de la jeunesse, éducation nationale, directions des affaires sanitaires et sociales, de la jeunesse et des sports, mission ville), aux autorités judiciaires et à la CAF.

Dans le nouveau schéma, quatre principes d'action et des pistes, je n'en cite que quelques unes, sont proposés pour les faire vivre concrètement :

- 1 Savoir mieux soutenir les parents, les jeunes et les professionnels,
 - Développer la confiance entre professionnels et être attentif aux risques de disqualification mutuelle
 - Soutenir les équipes.
- 2 Faire progresser les coopérations,
 - Accepter de débattre des frontières entre intervenants
 - Penser la subsidiarité et mobiliser l'environnement
 - Augmenter la lisibilité de chacun des éléments du dispositif
 - Développer les protocoles et accords de coopération.
- 3 Être créatif dans un ensemble organisé.
- 4 Penser les actions à partir des territoires.

Le nouveau schéma définit 7 orientations :

- Organiser la cohérence des politiques institutionnelles
- Prévenir la dégradation des relations familiales
- Mieux connaître les situations de difficulté éducative et de maltraitance
- Augmenter la diversité et la cohérence des réponses
- Reconnaître aux usagers leur place dans le dispositif
- Améliorer la circulation et la qualité des informations
- Encourager les politiques de ressources humaines.

2.2.2.9 UN POINT D'APPUI POUR UNE STRATÉGIE DE CHANGEMENT

En conclusion, le document d'orientation de la prévention spécialisée en Seine-et-Marne offre un cadre structurant dont seuls quelques départements sont dotés en France. En tout premier lieu, il confirme et explicite très clairement les principes de la prévention spécialisée, ce qui est un gage de sécurité pour les équipes qui soupçonnent toujours les élus de vouloir écorner ces principes. Sans doute parce qu'en qualité de directeur j'ai été fortement impliqué dans son élaboration, je retrouve dans ce document beaucoup d'éléments utiles pour sortir la prévention spécialisée du flou, de l'imprécision qui l'entourent et pour inscrire le service dans des perspectives de développement. Jusqu'alors, la prévention spécialisée était portée

⁵⁰ Page 2 de la synthèse du schéma départemental 2001-2005, décembre 2000, disponible auprès de la DASSMA, 19 rue Saint-Louis, 77000 Melun.

au niveau du département par un seul élu, président de la commission des affaires sociales. Les extensions de territoire d'une part et d'autre part le large débat et les habitudes de travail en commun ayant entouré la préparation du document, permettent qu'aujourd'hui la prévention spécialisée soit soutenue par un grand nombre de conseillers généraux. Le 26 septembre 2002, les directeurs des équipes de prévention spécialisée ont organisé une journée départementale pour présenter l'état d'avancement du document d'orientation de 1999 ; 18 conseillers généraux ont répondu à notre invitation. Comme l'a souligné le vice-président chargé de l'action sociale, qui clôturait la journée, cela était impensable il y a encore quelques années. Les compétences des équipes sont reconnues. La contractualisation s'impose à tous et les modalités de mise en œuvre et de suivi sont définies. L'évaluation permettra, a posteriori, de vérifier l'égalité de traitement entre les bénéficiaires et d'améliorer les dispositifs.

Le document d'orientation aurait, cependant, pu aller plus loin sur la problématique de l'évaluation. Aucun moyen, aucune méthode ne sont proposés. En 1992, l'absence de précision avait fait échouer la contractualisation ; il est à craindre que la question de l'évaluation ne soit traitée que dans le prochain document. Aujourd'hui, la question est renvoyée, sans aide technique, aux associations gestionnaires.

2.2.3 L'ÉVOLUTION DU CADRE D'ACTION DE LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE

Jusque dans les années 1980, la prévention spécialisée était la seule à intervenir dans les quartiers sensibles. Sa légitimité auprès des populations s'appuyait sur une présence et des interventions concrètes en faveur des jeunes en termes de loisirs et d'insertion sociale. Depuis lors, les politiques publiques dans les quartiers se sont multipliées, les missions locales ont pris en charge l'insertion professionnelle et la formation ; les communes ont créé des services jeunesse qui proposent des actions de loisirs en direction des 16-25 ans, des services de médiation qui interviennent en soirée et les week-ends etc.

La prévention spécialisée n'est donc plus seule sur le terrain et son positionnement n'est plus autant compréhensible. Ces mutations ont bouleversé la représentation du travail de prévention spécialisée tant chez les partenaires que dans les équipes du service. Par exemple, les missions locales ont prouvé que l'évaluation dans le travail social était possible et qu'un service en faveur des jeunes pouvait rendre compte de son action.

La question de la délinquance, dans laquelle la prévention spécialisée refuse d'être enfermée, est au cœur de cette relation difficile. L'augmentation des comportements déviants intervient comme une sorte de miroir où les élus et les éducateurs constatent leur propre incapacité à endiguer la violence des jeunes.

2.3 LES ELUS LOCAUX : DES PARTENAIRES INDISPENSABLES

2.3.1 LA SEINE-ET-MARNE

La Seine-et-Marne est l'un des plus grand départements de France et le plus grand de la région parisienne : environ 130 kilomètres séparent ses extrémités sud et nord. C'est un département encore rural sur toute la partie est. Il compte 514 communes, dont 397 rurales. Le département comptait, en 1999, 1 193 767 habitants, mais aucune commune ne compte plus de 50 000 habitants. La Seine-et-Marne dispose de la plus grande réserve foncière d'Ile-de-France.

En Ile-de-France, le département a connu la plus forte croissance depuis 1990⁵¹. C'est un record dû essentiellement aux migrations de populations de la région Ile-de-France avec solde migratoire de 37 447 personnes. Ces mouvements migratoires sont motivés par une volonté de changer de cadre de vie, les nouveaux habitants voulant vivre à la campagne. L'apport de population se répartit entre les villes nouvelles⁵² d'une part et une myriade de communes, notamment dans les cantons ruraux. Le conseil général comprend 43 membres dont 24 élus des cantons ruraux de l'est et du sud du département.

2.3.2 L'AVENIR DE L'ÉCHELON DÉPARTEMENTAL

En octobre 2000, Pierre Mauroy⁵³, ancien premier ministre, a remis au premier ministre le rapport que ce dernier avait demandé sur l'avenir de la décentralisation, visant à refonder l'action publique locale. Le rapport préconise de faire de la région le pivot de l'organisation territoriale pour donner aux régions une dimension comparable à celle des régions des autres Etats de l'Union européenne. La région doit devenir la collectivité responsable des infrastructures, du développement économique et du développement humain. On peut s'interroger sur l'avenir du département à long terme. Toutefois, la commission ne remet pas en cause l'existence du département ; il faut, selon elle, le conserver :

- d'une part, comme cadre des actions déconcentrées avec le préfet,
- d'autre part, comme collectivité décentralisée en concentrant ses compétences dans deux grands domaines : le domaine social et le domaines des routes (y compris l'entretien des routes nationales).

En outre, l'élection des membres du conseil général, lequel s'appellerait désormais conseil départemental, se ferait dans un cadre nouveau, celui des structures intercommunales. Les

⁵¹ Source conseil général.

⁵² Marne-la-Vallée au nord du département et Sénart au sud.

⁵³ *Refonder l'action publique locale*. L'Harmattan, collection "le travail du social", 10/10/2000.

membres du conseil départemental pourraient être élus au suffrage direct ou indirect, non plus dans le cadre du canton qui perd de son intérêt avec le développement des structures intercommunales, mais dans le cadre de ces dernières. Ce serait une sorte de conseil de l'intercommunalité.

On peut supposer la volonté du gouvernement de remettre en cause, à terme, le département comme cadre privilégié de la déconcentration et de faire de l'échelon régional le véritable échelon de décision.

2.3.3 L'IMPORTANCE STRATÉGIQUE DE L'ACTION SOCIALE

« L'environnement apparaît étranger, voire hostile, et la communication avec lui a été pendant longtemps très réduite ». Cette remarque de Jean-René LOUBAT⁵⁴ sur les sphères d'influence qui ont formaté le secteur social est particulièrement vraie pour le secteur de la prévention spécialisée. Les relations de cette dernière avec les élus locaux ont souvent été difficiles ; cependant, elles n'ont cessé de croître, notamment dans le début des années 1980, avec l'augmentation de la violence urbaine. Pour les élus, les termes de prévention, d'éducateurs de prévention, concernent naturellement la délinquance. Leurs attentes sont très fortes pour résorber les phénomènes de violence, l'augmentation des délits. Les élus veulent pouvoir faire appel au service comme ils font appel à des services d'urgence. Même ceux qui ont toujours privilégié la prévention, soumis à la pression des habitants, demandent des résultats mesurables, qu'en l'absence de diagnostic partagé et d'outils d'évaluation, la prévention spécialisée est incapable de fournir.

Jusqu'en 1986, avec le financement par l'Etat de la prévention spécialisée⁵⁵, l'inexistence de ces relations ne prêtait pas à conséquence. « Les élus locaux ont pris conscience de l'importance financière et stratégique de l'action sociale, et ont commencé à élaborer des politiques spécifiques... »⁵⁶. Depuis 1986, avec le transfert de compétences de l'aide sociale à l'enfance aux départements, les maires des communes d'implantation, qui cumulent parfois la fonction de conseiller général, sont plus proches des élus du département. Si, dans les départements urbains de la petite couronne de la région parisienne, le conseil général est peu connu, en revanche, en Seine-et-Marne, c'est une autorité manifeste ; les habitants connaissent le nom de leur conseiller général comme ils connaissent celui du maire de leur commune. Ainsi, en 1986, les maires, bénéficiaires sur le territoire de leur commune de la prévention spécialisée, en sont-ils devenus plus ou moins directement les financeurs, soit en

⁵⁴ LOUBAT Jean-René, *Résoudre les conflits dans les établissements sanitaires et sociaux*, Paris, Dunod, 1999.

⁵⁵ L'Etat remboursait, aux départements, à hauteur de 88% les dépenses de prévention spécialisée.

⁵⁶ MIRAMON J.-M. *Le métier de directeur*. Paris : ENSP, 2001.

raison du cumul des mandats, soit en raison de leur implication dans le réseau politique départemental. De cette proximité, les équipes ont toujours craint une instrumentalisation et se sont souvent réfugiées dans le refus de rendre des comptes, mettant en avant les principes de libre adhésion et d'anonymat. Au moment de la décentralisation, quelques associations ont d'ailleurs milité pour un rattachement de la prévention auprès des conseils régionaux⁵⁷, afin de mettre de la distance entre les équipes et le pouvoir politique local. Aujourd'hui, les communes s'interrogent sur la possibilité de revendiquer la compétence de la prévention spécialisée, comme l'a précisé devant la commission d'enquête sur la délinquance des mineurs⁵⁸, M. Daniel Hoeffel⁵⁹, vice-président de l'association des maires de France. Pour sa part, M. Philippe Nogrix⁶⁰, représentant de l'Association des départements de France, lors de son audition par la commission d'enquête du sénat⁶¹, a souligné que « dans l'état actuel des choses, le président du conseil général doit définir chaque année les territoires sur lesquels les équipes spécialisées vont intervenir. Nous préférerions que ce soient les villes qui définissent la commande et ce sur un mode beaucoup plus territorialisé ». On voit là que si les conseils généraux proposent une contractualisation avec les communes pour une définition des objectifs, ils ne sont pas prêts à se dessaisir de leur compétence en matière de prévention spécialisée.

2.3.4 L'ÉVOLUTION DES RELATIONS DU SERVICE AVEC LES ÉLUS LOCAUX

Nos relations avec les élus locaux sont bien souvent plus faciles avec les élus expérimentés. Fraîchement adoubés par le suffrage électoral, les nouveaux élus ont légitimement envie de mettre leur programme en œuvre, dont ils sont persuadés qu'il portera rapidement ses fruits. Ils remettent en cause ce qui a été réalisé par leurs prédécesseurs, même si le prédécesseur appartenait à la même famille politique. Face à cette volonté de prendre les choses en mains, cette envie de réformes, de changements, la prévention spécialisée est souvent considérée comme un obstacle. Son discours autour du temps qu'elle juge nécessairement long pour atteindre des objectifs flous est mal accepté. La première phase du mandat municipal est souvent peu propice à la réflexion ; puis le nouvel élu découvre que le changement ne se décrète pas, il découvre les affres du management et les difficultés du recrutement. Alors s'ouvre une période plus propice à l'échange, à la coopération.

⁵⁷ Comme je l'ai indiqué, page 13.

⁵⁸ Voir sous-chapitre 2.2.1.2.

⁵⁹ Daniel HOEFFEL est aussi vice-président du sénat.

⁶⁰ Sénateur et conseiller général de l'Ille-et-Vilaine.

⁶¹ Voir sous-chapitre 2.2.1.2.

Dans les réponses au questionnaire⁶² que le conseil général a fait parvenir aux maires en 1999, pour compléter le diagnostic du cabinet de consultants, on trouve l'ensemble des critiques adressées à la prévention.

En tout premier lieu, les éducateurs apparaissent comme des travailleurs sociaux indépendants, qui ne rendent pas de comptes, qui refusent de dire avec quel public ils travaillent.

La question des horaires est de celles qui questionnent le plus les élus locaux. Ils estiment que les éducateurs devraient être plus présents le soir et les week-ends, en particulier en périphérie des manifestations qui rassemblent beaucoup de jeunes.

L'apparition de comportements déviants chez de très jeunes adolescents ou enfants pose la question de l'âge des publics de la prévention spécialisée. Les 11-15 ans préoccupent tous les maires, témoins de formation de bandes, de passages à l'acte de plus en plus graves. Les structures municipales, centre de loisirs, accompagnement scolaire, ne captent plus ce public pour lequel les maires demandent une prise en charge spécialisée. Les équipes reprennent souvent à ce propos la théorie de Jean-Marie PETICLERC⁶³ qui estime qu'une action éducative en dehors de l'autorisation des parents, ou d'un magistrat, est légalement impossible à mener et que, si elle l'était, elle ne pourrait que conduire à une dé-légitimation de la fonction parentale.

Les maires regrettent également un manque de coopération, voire des conflits, avec les services municipaux, qu'il s'agisse des services d'animation pour les jeunes, des missions locales et des personnels liés à la mise en œuvre de la politique de la ville, chefs de projet, médiateurs. Inversement le partage de l'information, le secret professionnel, la concurrence sont au cœur des craintes des travailleurs sociaux.

Paradoxalement, puisqu'ils affirment ne pas être informés de leur action, l'animosité des maires envers la prévention spécialisée s'appuie sur une reconnaissance du travail des éducateurs. Dans le même questionnaire, les élus reconnaissent un savoir-faire aux éducateurs pour approcher des jeunes qui refusent le contact avec les institutions, des compétences dans l'accompagnement de publics difficiles, une bonne connaissance de l'histoire des quartiers et une grande disponibilité face à des situations d'urgence. C'est parce qu'ils ont une bonne appréciation du travail des équipes de prévention spécialisée, qu'ils regrettent d'autant qu'elles ne coopèrent pas avec leurs services.

Après plus de 15 années de décentralisation, les élus locaux appréhendent beaucoup mieux les problématiques sociales qui représentent un enjeu important pour les départements à

⁶² Voir paragraphe 2.2.2.

⁶³ *La nouvelle délinquance des jeunes*. Paris : Dunod, 2001.

l'heure où se pose la question de la suppression d'un échelon politique et administratif. Les élus sont très investis dans tous les dispositifs où ils côtoient régulièrement les professionnels. Pour ce qui concerne les conseillers généraux, ils sont très souvent en relation directe avec le responsable de l'unité territoriale et gèrent souvent conjointement soit des situations individuelles complexes, soit des dossiers techniques. Ils sont donc pour beaucoup bien au fait des affaires sociales. Ces compétences leur permettent aujourd'hui d'être totalement en capacité de faire des choix dans une palette de réponses qui s'est considérablement élargie. La reconduction automatique des subventions aux associations de prévention spécialisée n'est plus de mise.

Si, dans certaines communes, la tentation de contrôler au sens d'instrumentaliser la prévention spécialisée peut encore subsister quelquefois, il me semble que ce n'est plus l'état d'esprit qui prévaut globalement. Je considère que, pour la majorité d'entre eux, les élus locaux souhaitent légitimement exercer leur responsabilité politique sur les missions de prévention spécialisée, comme l'indique l'ADF.

Aujourd'hui, les élus départementaux ou municipaux sont impliqués dans les comités de pilotage des contrats d'objectifs⁶⁴ et ont une bonne connaissance de notre projet de service. Ils sont dans l'attente de l'évaluation que nous nous sommes engagés à mener ensemble.

⁶⁴ Voir chapitre 4 -.

3 - UN PREALABLE AU CHANGEMENT : LE PROJET DE SERVICE

3.1 LE PROJET DE SERVICE ET LES RESISTANCES AU CHANGEMENT

Après l'adoption du projet associatif⁶⁵, en mai 1999, par l'assemblée générale de l'ADSEA et le vote du document d'orientation par le conseil général en juin de la même année, pour la directrice et moi, l'élaboration d'un projet de service s'imposait pour sortir de l'imprécision et accompagner la mise en œuvre des politiques publiques. La nécessité d'un projet de service était dans toutes les têtes ; l'annonce par mes soins⁶⁶ du lancement de la démarche de projet de service, au cours de la réunion institutionnelle du mois de juin 2000, a contribué à rassurer le personnel, inquiet de la nomination d'une nouvelle directrice. Mais comme tout processus de changement, cette annonce a aussi suscité des résistances.

- La peur de l'inconnu

Si l'existant n'était pas satisfaisant, en revanche, il avait le mérite d'être connu. Ce sont d'une part les éducateurs les plus récemment recrutés et d'autre part les plus anciens dans le service qui ont été les plus enclins au changement.

Lorsqu'il a été question d'élaborer notre projet de service, les éducateurs les plus anciens ont jugé incontournable l'écriture de l'histoire de la prévention spécialisée et du service. Compte tenu de l'importance du service, de sa durée de vie, de la masse d'information qu'il s'agissait d'ordonner, cela aurait constitué un préalable quasiment infranchissable ou à tout le moins tellement long que le projet de service s'y serait enlisé. Associer à la rédaction d'une première partie historique l'ensemble du service aurait nécessité un nombre de jours de réunion tel qu'il aurait rendu impossible la réalisation du projet de service. J'ai donc proposé aux chefs de service, en accord avec la directrice, qu'un premier jet soit réalisé par l'équipe de cadres. Deux réunions nous ont permis de nous accorder sur une synthèse de l'histoire du service, renvoyant à plus tard une écriture exhaustive, si le besoin s'en faisait encore sentir ; cela n'a pas été le cas. La volonté d'écrire l'histoire du service traduisait les résistances des éducateurs quant au fait de se projeter dans l'avenir.

- La remise en cause des compétences

Annoncer clairement qu'un nouveau projet de service était indispensable, c'était aussi mettre en lumière les failles de l'existant. Pour certains éducateurs, cela pouvait être entendu

⁶⁵ Voir page 2.

⁶⁶ J'ai été nommé directeur adjoint et j'ai assuré l'intérim de la direction du service, du 1^{er} mai au 30 septembre 2000.

comme une remise en cause de leurs compétences ou la négation de ce qui était fait depuis des années.

- La préférence pour la stabilité

Les habitudes engendrent de la sécurité. Le changement peut signifier l'abandon d'activités maîtrisées au profit de nouvelles tâches pour lesquelles les éducateurs ne se sentent pas compétents.

- Des changements imposés par la hiérarchie

Le projet de service a été vécu au tout début comme quelque chose de contraignant, d'enfermant. Les craintes énoncées concernaient un document auquel les personnels ne seraient pas associés ; un texte qui viendrait d'en haut, élaboré sans concertation, et qui s'imposerait aux équipes. Comme pour l'évaluation, l'écriture d'un projet de service était jugée indispensable autant qu'elle était impensable. L'écrit était vécu comme enfermant, impossible à réaliser tant l'action de prévention spécialisée est complexe. Bien entendu « tout changement doit passer par ses acteurs⁶⁷ ». Pour convaincre, je me suis engagé, avec la directrice, à n'écrire dans le projet de service que ce qui sortirait du travail de réflexion que nous mènerions ensemble. C'est donc le choix d'un management participatif qui a été fait pour élaborer le projet de service, mais un management qui laisse la place à la confrontation des points de vue. Pour reprendre le propos du livre de Lusin BAGLA-GÖKALP⁶⁸ dans un chapitre intitulé « le prix du consensus », «une culture d'entreprise régissant les manières de poser les problèmes et de les résoudre est également soupçonnée d'être un obstacle au changement en perpétuant les manières de résoudre les problèmes (...). S'ils finissent par intérioriser la grille de lecture (...) les salariés pourront-ils encore développer l'esprit critique, les idées nouvelles et la capacité à résoudre des problèmes inattendus qui, paradoxalement, leur sont de plus en plus demandés avec encore plus de vigueur et d'insistance dans une conjoncture où l'adaptation à l'organisation, au changement permanent, incite à innover sans cesse. ». Le rôle du directeur est de délimiter le cadre général des débats et surtout, à mes yeux, de définir ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas.

- La perte d'autonomie

Ce ne sont pas tant les habitudes qui engendrent de la résistance au changement que le risque de perdre ses sources de pouvoir et de liberté. Comme l'indique CROZIER⁶⁹, c'est souvent inconsciemment, mais légitimement, que les individus font obstacle à ce qui menace leur autonomie.

⁶⁷ MIRAMON J.-M. *Manager le changement dans l'action sociale*. Rennes : ENSP, 1996.

⁶⁸ BAGLA-GÖKALP L. *Sociologie des organisations*. Paris : La Découverte, 2000.

⁶⁹ CROZIER M., FRIEDBERG E. *L'acteur et le système*. Paris : Seuil, 1977.

Le lancement de la démarche du projet de service s'inscrivait au regard du document d'orientation et notamment en ce qui concernait l'intervention de l'ADSEA sur de nouveaux territoires ruraux.

3.2 DE NOUVEAUX TERRITOIRES POUR LES EQUIPES

En interne, ces extensions nécessitent une réflexion et une adaptation de nos pratiques professionnelles. Je pense que les extensions vont amplifier la confrontation entre deux rythmes d'intervention, celui de la prévention spécialisée, qui a besoin de temps, et celui des politiques locales, qui souhaitent des résultats. Pour autant, je crois qu'il n'est plus temps de constater leur incompatibilité, les directeurs de prévention spécialisée doivent organiser leur nécessaire rencontre. Il s'agit là d'une véritable révolution qui suppose des changements considérables et en conséquence un management adapté. Ce rapprochement ne peut pas se faire sur le mode d'une institutionnalisation de la prévention spécialisée, qui perdrait alors tout son intérêt. En effet l'intérêt de la prévention spécialisée c'est, en se situant en dehors des structures institutionnelles classiques, d'être plus attractifs pour des jeunes qui refusent les institutions. La non institutionnalisation de la prévention spécialisée constitue un de des principes fondateurs et une de ses spécificités, et surtout une richesse qui permet aux équipes de rentrer en contact ou de maintenir une relation avec des publics en rupture. Elle procure aux éducateurs une souplesse dans l'intervention et laisse une disponibilité réelle, enviée par les autres intervenants sociaux, appréciée par les jeunes et par les partenaires⁷⁰. Si les éducateurs de prévention spécialisée ne sont plus les seuls à faire du travail de rue, s'ils ne sont plus les seuls à rechercher le contact avec le public resté à l'écart, ils sont par contre les seuls à bénéficier de la liberté d'intervention qui est la leur. Il serait regrettable que cette spécificité disparaisse et avec elle la souplesse et la disponibilité. Sur la base de ce constat, s'il appartient aux détenteurs de compétences de fixer les orientations stratégiques de leur action et des objectifs définis, il est aussi indispensable qu'ils expriment, dès le départ, leur accord sur cette marge de manœuvre, afin que les travailleurs sociaux disposent d'une véritable capacité d'adaptation des mesures aux situations. Une partie importante des résultats obtenus par le travail social tient à la capacité d'initiative des travailleurs sociaux, qui s'est souvent exprimée pour pallier un vide ou, a contrario, la complexité des dispositifs. Tout l'enjeu du projet de service est de se situer et de travailler dans un ensemble complexe de dispositifs sociaux tout en conservant une capacité d'initiative et de réactions face à des problèmes nouveaux.

⁷⁰ Voir chapitre consacré aux questionnaires adressés aux maires.

L'extension de l'activité des équipes, jusque là ancrée sur une ville ou un quartier, sur des territoires géographiques beaucoup plus larges, parfois sans unité, constituent un véritable challenge pour mon service. Comme le prévoit le document d'orientation, l'équipe de Meaux devra intervenir sur les cantons de Crécy-La-Chapelle et La Ferté-sous-Jouarre et l'équipe de Montereau sur celui de Moret-sur-Loing ; l'équipe de Chelles étendra son secteur d'intervention vers l'est jusqu'à Lagny-sur-Marne ; l'équipe de Sénart couvrira toute la ville nouvelle, soit deux communes supplémentaires et 15 000 habitants.

3.3 LES FINALITES DU PROJET DE SERVICE

En dehors de la nouvelle donne que constituaient les orientations du conseil général, sur laquelle je reviendrai au chapitre suivant, le projet de service doit répondre à plusieurs finalités⁷¹ :

A l'interne :

- Identitaire, symbolique et culturel. Le projet de service permet d'affirmer l'identité institutionnelle. Il permet de travailler à l'élaboration de valeurs communes aux quatre équipes. Le projet de service, grâce aussi à sa phase d'élaboration, permet que se développe un sentiment d'appartenance au service et à l'association.
- Technique. Il s'agira d'identifier les modes d'intervention du service, de définir l'offre de service en termes opérationnels, tout en préservant les marges de manœuvre des équipes. Le projet de service est un outil de formation, il renforce les compétences et en permet la mutualisation.

A l'externe :

- Politique et stratégique, le projet de service permet de se projeter dans l'avenir, de se positionner et de se développer dans le cadre des orientations du conseil général. La notion de service renvoie à la réponse à des besoins, à des attentes, à la notion de satisfaction ; un service est « rendu »⁷². Il rend compte de la capacité des équipes à prendre en compte les évolutions du champ social et des territoires et à développer des actions innovantes dans de nouvelles configurations. C'est un document de communication qui doit permettre de sortir du flou, de l'imprécision, de répondre aux questions sur ce que font les éducateurs et comment.

⁷¹ Je reprends ici la grille de Patrick LEFEVRE, page 151, dans son *Guide de la fonction de directeur d'établissement social et médico-social*. Paris : Dunod, 1999.

⁷² LOUBAT J.-R. *Elaborer son projet d'établissement social et médico-social*. Page 83. Paris : Dunod, 1997

- Contractuel. Face à la diversité des niveaux d'intervention, Etat, région, département, communes, face à la complexité des dispositifs partenariaux, le projet de service permet des engagements réciproques, il est le socle du service pour engager un processus de contractualisation.

3.4 LA PLACE DE L'EQUIPE DE DIRECTION DANS L'ELABORATION DU PROJET DE SERVICE

Avant de commencer l'élaboration du projet de service, à l'automne 1999, j'ai d'abord cherché à fédérer les chefs de service dans une équipe dite de direction. Dans l'organisation d'alors, les chefs de service faisaient partie d'abord de l'équipe éducative de terrain. Dans de petites équipes où ils avaient, pour trois d'entre eux, été éducateurs, ils se disaient membres de l'équipe d'un secteur où ils exerçaient une fonction de coordination. La fonction d'autorité n'était pas assumée. La constitution de l'équipe de direction a pris du temps et a nécessité la mise en œuvre de moyens spécifiques ; l'implication des six cadres dans l'élaboration du projet de service en a été un élément fondateur. En équipe de direction, nous avons donc décidé que les chefs de service assisteraient la directrice et le directeur-adjoint dans la conduite et l'animation de la démarche. Les chefs de service ont animé tous les travaux en sous-groupe. « Une coordination rigoureuse et dynamique s'imposera pour éviter la création de fiefs et mise en concurrence des secteurs entre eux, y compris au sein d'un même groupe⁷³ ». Pour parer ces écueils, nous avons organisé 5 journées de formation avec le consultant que nous avons retenu pour accompagner la démarche sur les thèmes suivants :

- le rôle de l'encadrement dans un processus de changement,
- la notion d'équipe de direction,
- l'animation de réunions, méthodes et outils,
- la dynamique de groupe : éléments théoriques.

L'équipe de direction se compose de la directrice, du directeur-adjoint et des quatre chefs de service. Pour ce qui concerne la direction, c'est-à-dire la directrice et le directeur-adjoint, nous avons assuré l'animation des réunions plénières et le travail d'écriture.

3.5 L'ACCOMPAGNEMENT DE LA DEMARCHE

La nécessité de recourir à un tiers pour accompagner la démarche m'est tout de suite apparue pour trois motifs. Le premier est que si le directeur est un acteur à part dans

⁷³ MIRAMON J.M., COUET D., PATURET J.B., *Le métier de directeur, techniques et fictions*, Rennes, Éditions ENSP, 1994.

l'organisation, il n'en reste pas moins membre de cette organisation et il ne peut être à la fois dedans et dehors. Cette place, en dehors, et cela constitue le deuxième motif, est indispensable pour conduire un processus de changement. Même si l'élaboration du projet de service a été faite sur un temps relativement court, de septembre 2000 à juin 2001, cette élaboration était à mener parallèlement à une gestion quotidienne du service. Il fallait que quelqu'un dispose de la réflexion et du recul suffisants pour suivre le projet de service. Enfin, un certain nombre de choses devaient être dites et ne pouvaient être entendues par l'ensemble du personnel si la directrice ou moi-même en étions les auteurs.

3.6 LA METHODE

Toute l'organisation de la démarche du projet de service et de son suivi a été travaillée en équipe de direction, nouveau format, et soumise à la validation de la direction générale de l'association. Nous avons défini un premier cadre de travail qui s'est régulièrement affiné au fil du temps.

Chapitre 1 - L'histoire du service

Chapitre 2 - Enjeux

Chapitre 3 - Orientations et domaines d'intervention du service :

- la déontologie du service
- les fondements des actions de la prévention spécialisée
- la présence sociale
- l'accompagnement socio-éducatif individuel et de groupe
- les actions collectives
- la coopération partenariale

Chapitre 4 - Prestations – service rendu

- la présence sociale
- l'accompagnement socio-éducatif individuel et de groupe
- les actions collectives
- la coopération partenariale

Sur chaque thème, il a fallu répondre aux questions suivantes :

Que fait-on aujourd'hui, comment et avec qui ?

- avec quels moyens (y compris en termes de temps) ?
- avec quels résultats et effets (sur les jeunes, l'environnement familial, social) ?
- quels sont les obstacles rencontrés, les freins, les difficultés, les limites ?
- quels sont les facteurs facilitants ?

Ces quatre chapitres ont été travaillés sur 5 jours, en diversifiant les modes d'animation, la taille des sous-groupes.

Les temps de travail ont toujours été contraints, il ne s'agissait pas de laisser les éducateurs débattre à l'infini. A la suite de chaque temps, un travail de reformulation et de synthèse était effectué. Sur la base de cette synthèse, nous rédigeons une première mouture soumise à la validation de l'ensemble du groupe lors de la journée suivante. Certaines parties du document final ont fait l'objet de deux ou trois allers-retours entre écriture et validation.

La mise en œuvre, dès le début de la démarche, de la méthode réflexion-écriture-validation a tout de suite donné confiance aux éducateurs. Les réunions sont devenues détendues, les éducateurs ont vu que les modifications du texte qu'ils proposaient étaient prises en compte.

Cette organisation a permis d'intégrer une phase de diagnostic du service, de repérer ce qui était fait et comment cela était fait. Je ne voulais pas réaliser un diagnostic préalable qui aurait pu figer le service par une logique d'autojustification. Il s'agissait à la fois de capitaliser les expériences et de les enrichir par une réflexion collective. Cette méthode a permis d'engager le service sur une logique de changement, d'évolution des pratiques.

3.7 LE CALENDRIER DE LA DEMARCHE

Dates	Contenu	Personnes concernées
16 octobre 2000	Comité de pilotage, lancement de la démarche	Les membres du comité (voir liste, chapitre 3.8)
23 octobre 2000	Le rôle de l'encadrement dans un processus de changement	Equipe de direction et consultante
25 octobre 2000	L'animation des groupes de travail : méthodes et outils	Chefs de service et consultante
13 novembre 2000, matin	Projet de service, écriture collective des chapitres 1 et 2, élaboration du calendrier	Equipe de direction
4 décembre 2000	1ère validation des chapitres 1 et 2, élaboration des chapitres 3 et 4	Ensemble du personnel
13 décembre 2000	Ecriture des chapitres 3 et 4	Equipe de direction
21 décembre 2000	Validation des chapitres 1, 2, 3 et 4 Les pratiques de présence sociale	Ensemble du personnel et consultante
3 janvier 2001	Analyse du processus et régulation interne Préparation des journées des 29 janvier et 1er février 2001	Equipe de direction et consultante
26 janvier 2001	Validation des chapitres 1, 2, 3 et 4	Comité de pilotage
29 janvier 2001	Les pratiques d'accompagnement individuel et de groupe	Ensemble du personnel
1 ^{er} février 2001	Les pratiques d'actions collectives et de conseil technique	Ensemble du personnel
15 mars 2001	Analyse du processus et du contenu des deux dernières journées. Repérage des besoins en formation et en méthodologie.	Equipe de direction
29 mars 2001	Apport théorique et méthodologique	Equipe de direction et

		consultante
5 avril 2001	Validation du chapitre 5	Comité de pilotage
5 avril 2001	Validation du chapitre 5	Ensemble du personnel
2 mai 2001	Reprise du document. Réflexion sur la mise en œuvre	Equipe de direction
11 mai 2001	Présentation de la mise en œuvre du projet de service	Ensemble du personnel
5 juin 2001	Analyse de la journée du 11 mai, finalisation du projet	Equipe de direction
21 juin 2001	Validation finale.	Comité de pilotage

3.8 LE COMITE DE PILOTAGE

En plus de la validation par le personnel, nous avons recherché une validation à plusieurs niveaux : ceux de l'association, des partenaires, de la direction de l'action sanitaire et sociale du conseil général et des élus locaux. Cet objectif a guidé la composition du comité de pilotage. La démarche participative proposée en interne a donc été complétée par un espace de concertation en externe. Il était indispensable que le document final soit compréhensible.

Le comité de pilotage a été composé ainsi :

- la présidente de l'association,
- le directeur général,
- un conseiller général,
- un représentant de la sous-direction de l'enfance du conseil général,
- le sous-préfet ville,
- le sous-directeur de la caisse d'allocations familiales,
- la responsable départementale du service social en faveur des élèves,
- un directeur de mission locale,
- un directeur d'unité d'action sociale,
- un directeur d'établissement de l'ASE, hors ADSEA,
- un directeur de service d'action éducative en milieu ouvert,
- les chefs de service des quatre équipes.

Le comité de pilotage s'est réuni à trois reprises. Il a validé facilement tous les écrits qui lui étaient soumis, en insistant sur une rédaction claire et compréhensible. Concernant les supervisions, le conseiller général, qui est aussi proviseur dans un lycée, a demandé des explications, ce qui a entraîné un débat sur l'utilité de faire connaître et de développer ce type de pratique.

3.9 DES TERRITOIRES ELARGIS

La question de l'élargissement des territoires⁷⁴ d'intervention de la prévention spécialisée est venue croiser la rédaction de notre projet de service. L'histoire d'une équipe de prévention spécialisée est toujours liée à l'histoire d'un quartier. Le territoire d'une équipe est souvent restreint à un quartier, à une ville ; c'est une unité géographique bien déterminée. L'extension des territoires d'intervention est le point du document d'orientation sur lequel s'est focalisée l'inquiétude des éducateurs autour de questions telles que :

- comment s'enraciner dans un espace aussi vaste que le canton ?
- comment se faire repérer par les jeunes quand il n'existe quasiment pas de lieu de regroupement ?
- comment maintenir une présence de proximité dans les quartiers urbains où sont implantées les équipes, tout en investissant de nouveaux territoires ?
- comment répondre à toutes les sollicitations ?

La tentation était grande pour l'équipe de direction de répondre à tout ou partie de ces questions ; il était important que les réponses émanent d'un travail de réflexion associant l'ensemble du personnel. La formation à la conduite de réunions nous a permis d'éviter ces écueils, c'est-à-dire de laisser la parole aux éducateurs. Nous avons pu faire comprendre qu'un des objectifs du projet de service était de proposer une offre de service en tenant compte des questions pertinentes qui étaient posées. Une partie des réponses aux questions relève aussi de la contractualisation avec l'échelon politique qui sera notre interlocuteur pour négocier. Pour débiter le projet de service, il fallait que le personnel soit suffisamment rassuré pour s'engager dans un processus de réflexion, sans pour autant vouloir brûler les étapes.

3.10 LE PROJET DE SERVICE, UNE CLARIFICATION DES METHODES D'INTERVENTION

Tenant compte des reproches qui étaient adressés à la prévention spécialisée en général et à notre service en particulier, j'ai souhaité, avec la directrice, que notre projet de service définisse précisément les méthodes d'intervention et que des mots soient mis sur nos pratiques.

⁷⁴ Voir chapitre 4.1.3

3.10.1 LA PRÉSENCE SOCIALE

La présence sociale, spécificité de la prévention spécialisée par rapport aux autres services éducatifs et sociaux, est au cœur de son action. Une longue discussion a opposé les équipes sur ce qu'est la présence sociale. Le travail de rue a rapidement fait l'objet d'un accord. Mais l'accueil dans le local de l'équipe, ou au sein d'autres structures sous forme de permanences, a fait l'objet d'une négociation pour être qualifiée de présence sociale. En effet, deux équipes avaient abandonné le travail de rue au motif que leur local d'accueil était parfaitement repéré par les jeunes les plus en difficulté. Il a été convenu que globalement une équipe consacrerait en moyenne 20% de son temps au travail de rencontres et d'observations dans la rue.

L'intervention en prévention spécialisée relève à la fois des métiers de présence sociale et des métiers d'intervention directe⁷⁵. Le projet de service formalise les pratiques de présence sociale. Les plannings horaires des personnels sont adaptés aux stratégies définies pour la présence sociale : soirées, week-ends et en fonction des périodes de l'année. La pratique de la présence sociale s'appuie désormais sur une gestion prévisionnelle des plannings de travail et sur l'utilisation d'une grille d'observation ou d'un cahier de rue. Nous avons pu également acter la mise en place de temps formels de mise en commun et d'analyse dans les réunions d'équipe. Sur les nouveaux territoires d'intervention, l'observation et le diagnostic réalisés grâce à la présence sociale permettront d'identifier les nouveaux besoins, de construire des actions et de tisser de nouveaux réseaux.

3.10.2 LES ACTIONS ÉDUCATIVES

3.10.2.1 LES PRINCIPALES AVANCÉES DANS L'ACCOMPAGNEMENT ÉDUCATIF INDIVIDUEL

Le droit des usagers

Nous avons généralisé la pratique de présentation des missions et principes de la prévention spécialisée et du service par l'intermédiaire d'un support d'information à réactualiser. C'est un document⁷⁶ qui devra reprendre les principales informations sur les droits des usagers, sur les limites de l'intervention en prévention spécialisée.

⁷⁵ Pour reprendre la classification de Jean-Noël CHOPART dans *Les mutations du travail social*. Paris : DUNOD, 2000.

⁷⁶ Voir le plan de mise en œuvre du projet de service, en annexe.

Le contrat

Le projet de service impose la pratique du contrat entre le service et les jeunes en accompagnement éducatif. L'utilisation d'un document écrit, à rédiger avec le jeune, en double exemplaire, qui précise les engagements de l'équipe et du jeune, est renvoyé à la phase de mise en œuvre du projet de service, début 2003.

Des synthèses ouvertes aux partenaires et réciproquement

Le projet de service déroule les étapes d'un accompagnement individuel. Le travail éducatif est très souvent effectué en partenariat. Le projet de service ouvre sur la participation des éducateurs aux réunions de synthèse organisées par des partenaires ou sur l'organisation dans les équipes de réunions de synthèse associant des partenaires.

L'évaluation

En invoquant l'anonymat, les éducateurs n'écrivaient absolument rien sur les jeunes suivis. Le projet de service entérine l'ouverture de fiches individuelles reprenant les éléments du contrat et les étapes de ce qui a été fait avec le jeune. Cette fiche est mise à jour par le chef de service après chaque point jeune ou supervision. Une évaluation de cette pratique est réalisée en équipe de direction tous les six mois.

3.10.2.2 ACCOMPAGNEMENT DES GROUPES ET ACTIONS COLLECTIVES : DES MÉTHODES DISTINCTES

Le projet de service distingue clairement ces deux types d'action qui étaient parfois confondues. L'action socio-éducative de groupe reprend les principes de l'accompagnement individuel. Le groupe est utilisé comme lieu de socialisation, de créativité, d'échange et comme pôle de ressources. Il favorise le développement du lien social, culturel, entre les individus. L'accompagnement éducatif de groupe s'appuie sur la pédagogie du projet et de la réussite, il permet d'initier et d'impulser des dynamiques.

A la différence des accompagnements de groupe, l'action collective s'adresse à un public large sur un territoire déterminé. Même si elle peut avoir un caractère événementiel, elle s'inscrit dans le long terme. Elle est initiée par l'équipe ou par un partenaire auquel le service apporte son soutien. Elle peut viser :

- la sensibilisation de publics divers sur des thèmes de prévention primaire telles que la santé, la citoyenneté, la violence, la parentalité,
- la création de lien social, intergénérationnel, interculturel,
- la construction d'une mémoire collective sur un territoire,
- la sensibilisation des acteurs institutionnels à des besoins non couverts,

- le développement ou la reconnaissance des capacités et des savoir-faire des habitants,
- l'émergence des personnes ressources, d'interlocuteurs reconnus.

Les actions collectives peuvent contribuer au développement social local. Dans ce cas, elles supposent des articulations concrètes entre gestion institutionnelle et dynamique associative. En effet, l'ampleur de certaines actions collectives implique des autorisations, des participations de la direction générale ou du président. C'est le cas lorsque ces actions impliquent la participation de personnalités politiques de premier plan.

La mise en œuvre d'une action collective nécessite une très forte implication de l'ensemble de l'équipe, même si deux ou trois membres en sont les référents. Une étude (objectifs, faisabilité, moyens et temps nécessaire) est menée préalablement. Elle est ensuite validée par l'équipe et par l'équipe de direction et fait l'objet d'une fiche action collective.

3.10.3 LA COOPÉRATION PARTENARIALE

Comme indiqué au sous-chapitre 2.2.2, les élus locaux, et parfois les autres services sociaux, s'interrogent sur la qualité et la nature des relations que la prévention spécialisée entretient avec ses partenaires. Le document d'orientation du conseil général fait de la coopération avec les autres acteurs un axe central. La directrice et moi avons voulu que notre projet de service clarifie nos façons de travailler avec les autres. Notre projet distingue plusieurs manières de collaborer sur les territoires.

Le travail en réseau

Il permet la résolution des situations individuelles et le montage d'actions collectives. Le travail en réseau permet également de dépasser les clivages institutionnels et participe à la création du lien social. Un réseau regroupe des professionnels, travailleurs sociaux ou non, des services partenaires et des associations, des bénévoles, des personnes ressources issues des habitants, des élus, des personnes qualifiées. Avec nos trois principaux partenaires, missions locales, unités d'action sociale, service social en faveur des élèves de l'éducation nationale, le service s'implique dans une politique d'accords de coopération, un des principes du schéma départemental^{77 78}.

Au niveau des équipes comme de la coordination, des outils sont mis en place pour suivre et alimenter la vie des réseaux :

- un temps d'échange d'informations au niveau des réunions,
- une gestion informatisée des mailings adaptés aux thématiques,

⁷⁷ Voir sous-chapitre 2.2.2.8 et 4.1.5

⁷⁸ Voir le chapitre consacré aux protocoles, chapitre 4.1.5

- une documentation accessible et régulièrement remise à jour.

Le conseil technique préféré à l'expertise

Le document d'orientation fait apparaître la fonction d'expert pour les équipes de prévention spécialisée. Afin de modifier l'image que le service a pu véhiculer, nous avons fait preuve de modestie dans notre projet de service. Même si le positionnement et l'expérience des équipes constituent une intervention et un regard qui leur sont propres, et donc une capacité d'expertise, c'est ce qu'on pourrait appeler une expertise d'action à distinguer de l'expertise savante. Le conseil technique consiste à aider nos partenaires dans leurs actions et à transférer une partie de nos connaissances pour les soutenir dans leurs pratiques, sans prétendre se substituer aux formations qualifiantes nécessaires pour leurs personnels. Cette posture de conseil technique, mobilisant une compétence spécifique qui vient s'articuler avec celle d'autres acteurs locaux, m'apparaît plus adaptée.

Le conseil technique du service se situe dans le champ de l'éducation et de la jeunesse. Il est fondé sur la connaissance des publics et des territoires issue de l'observation des éducateurs au travers de la présence sociale et sur nos expériences d'éducateurs. C'est une offre du service faite aux partenaires qui souhaitent bénéficier d'aide et de conseil dans leurs actions, relatives à la prévention des comportements déviants et au développement de leurs projets. Cette prestation est appelée à se développer puisqu'elle permet d'intervenir indirectement sur un territoire élargi. Le conseil technique peut s'exercer en direction de deux catégories de partenaires :

- les associations - associations caritatives, d'habitants, ou des nouveaux professionnels intervenant sur les dispositifs concourant à la médiation sociale - modérateurs ou médiateurs urbains. Dans ce cas, il consiste à les guider dans leurs actions et à transférer une partie de nos compétences pour les soutenir dans leurs pratiques sans se substituer aux formations qualifiantes nécessaires.
- Les élus et services des communes urbaines notamment. Le service peut leur apporter aide et conseil dans le développement de leurs politiques de prévention en direction de la jeunesse et de soutien à la parentalité. Les objectifs et les modalités du conseil technique sont négociés avec les communes demandeuses, le chef de service et la direction. Ces interventions sont prévues dans le contrat d'objectifs et le cadre général de l'action sur le territoire. Toutes ces actions de conseil technique requièrent le respect des règles de la délégation, car l'image du service est engagée sur ce type d'actions, et des compétences spécifiques pour les intervenants :
 - animation de groupes,
 - expérience professionnelle,

- connaissance du territoire,
- méthodologie de développement de projet,
- neutralité et distance professionnelle par rapport au contexte partenarial.

La participation du service à des instances de concertation locales ou départementales

Dans l'intérêt des populations, une réflexion commune avec les principaux partenaires est nécessaire dans le cadre d'instances de concertation qui, pour la plupart, fonctionnent à un double niveau : départemental et local. C'est le cas pour les conseils communaux de prévention de la délinquance, le fonds d'aide aux jeunes, le réseau départemental de soutien à la parentalité, etc. La politique de la ville et le développement du travail par projet induisent également l'augmentation des instances : comité pilotage, comité technique. L'implication du service par la participation aux diverses réunions de la direction au niveau départemental et des équipes au niveau local permet :

- de se connaître et se reconnaître dans les différentes missions et fonctionnement de chacun,
- une complémentarité des approches, donc une vision plus globale des problématiques,
- le repérage des enjeux et des stratégies,
- une analyse des besoins dans une dynamique partenariale,
- la mise en cohérence des interventions sociales,
- une synergie dans la recherche d'autres réponses innovantes.

3.11 UNE MISE EN ŒUVRE PROGRAMMÉE DU PROJET DE SERVICE

Notre projet de service ainsi élaboré, restait à définir un plan d'actions pour sa mise en œuvre. En effet, sans une programmation rigoureuse, tous les changements à opérer auraient pu rester lettre morte, tant les travaux qu'ils nécessitaient apparaissaient gigantesques. Le sentiment de fierté exprimé par les éducateurs pour le document que nous venions de réaliser était contrebalancé par des propos tels que « c'est bien mais on n'arrivera jamais à faire tout cela ». En juin 2001, l'équipe de direction a construit son plan d'action sur 5 ans. Il porte sur 7 points :

- l'analyse et évaluation des pratiques (je consacre plus loin un chapitre à ce sujet).
- la place de l'équipe administrative et comptable. Il s'agit de définir sa place dans le service. Les relations entre, d'une part, les secrétaires et la comptable et, d'autre part, les chefs de service et les éducateurs sont parfois marquées par de l'incompréhension. Pour apporter un meilleur soutien logistique aux équipes, nous

avons prévu deux réunions trimestrielles de travail de l'équipe de direction élargie aux personnels administratifs.

- La gestion des équipes (je consacre un chapitre à l'accompagnement de l'équipe de direction).
- L'amélioration de la communication du service. Il s'agit de mutualiser les dossiers techniques pour faciliter l'accès à l'information.
- Faciliter le travail en réseau interne et externe.
- La création d'un référentiel de compétences.
- Les entretiens annuels d'évaluation des cadres.
- La supervision.

Chaque axe se décline par des actions avec des objectifs opérationnels précis à réaliser⁷⁹.

3.12 2002 : L'ÉQUIPE DE DIRECTION EN FORMATION

Le nouvel environnement du service et les nombreux changements à venir impliquaient nécessairement une participation importante des cadres. Lors de l'élaboration du projet de service, l'équipe de direction avait déjà bénéficié du soutien d'une consultante sous forme d'apports théoriques et d'échanges sur nos pratiques. Chacun des cadres a très rapidement senti le besoin de poursuivre ce travail de formation en commun. Nous avons ensemble élaboré un premier cahier des charges que nous avons soumis à plusieurs intervenants éventuels. Les objectifs étaient ainsi rédigés :

- soutenir les cadres dans la démarche de changement pour qu'eux-mêmes puissent aider les travailleurs sociaux à avancer et à participer au processus en cours : formalisation des plans d'action, évaluation dynamique.
- Consolider les relations et les places dans l'équipe de direction pour les prises de décision en commun concernant les stratégies et la définition des marges de manœuvre par rapport aux différentes commandes, au management des équipes et à la gestion des ressources humaines, aux commandes des élus locaux.

Notre choix s'est porté sur une psychosociologue dont la méthode est la formation par le groupe. En accord avec elle, nous avons commencé un travail visant à permettre aux chefs de service de se sentir plus à l'aise dans les postures que nécessite leur fonction. Sur le plan pratique, sur une première session de deux jours, nous avons travaillé les techniques d'animation de réunions pour savoir créer, poser et tenir le cadre qui s'impose pour chaque type de travail, puis dans une deuxième nous avons travaillé sur la délégation.

⁷⁹ Voir le plan de mise en œuvre du projet de service, en annexe.

3.12.1 L'ANIMATION DES RÉUNIONS

La mise en œuvre du projet de service et l'extension des territoires d'intervention allaient profondément modifier la fonction de chef de service. Une des activités essentielles des cadres consiste désormais à animer des réunions.

Pour atteindre ses objectifs, un groupe doit nécessairement produire. Pour cela, il a besoin de faciliter son fonctionnement et de réguler sa cohésion. L'animateur du groupe doit s'assurer que ces trois fonctions, production, facilitation, régulation, soient remplies.

3.12.1.1 PRODUCTION

Suivant le résultat attendu de la réunion, il s'agira de dégager des idées, connaître différentes opinions, rassembler des informations, faire des analyses et élaborer des synthèses, préparer ou prendre des décisions. La fonction de production comprend la réalisation de tous ces actes. Elle sera exercée par les participants, l'animateur n'intervenant qu'en cas de besoin, par exemple une information non connue du groupe ou non prise en compte.

3.12.1.2 FACILITATION

Il ne s'agit pas de produire mais de faciliter la production. Ce sont des activités qui appartiennent à l'animateur et qui permettent de réunir l'information nécessaire et de la traiter en vue d'organiser la réflexion avec le plus d'efficacité possible et d'élaborer les meilleures solutions.

3.12.1.3 RÉGULATION

Il s'agit de ce que vit le groupe plus que de ce qu'il fait. Il peut s'agir des rapports interpersonnels, de conflits, d'inquiétudes collectives. La régulation suppose que l'animateur perçoive ce qui se passe dans le groupe. Il suffit parfois de le dire pour que le groupe retrouve ses capacités à travailler.

3.12.2 LES DÉLÉGATIONS

L'équipe de direction a réfléchi sur la nécessité d'élaborer un système de délégation opérationnel. L'évolution des fonctions des chefs de service les oblige à faire face à des difficultés nouvelles. Pour ne pas se laisser déborder, ils doivent se libérer de certaines tâches, c'est-à-dire déléguer. Il s'agit là d'un véritable changement par rapport à la situation de 1999 où le chef de service avait des tâches très proches de celles des éducateurs. En formation, nous avons travaillé la question de la délégation. Le système de délégation à

construire porte à la fois sur les délégations du directeur aux chefs de service et celles des chefs de service aux éducateurs. Nous avons arrêté quelques principes. « Pour reconnaître l'autre au sein de l'équipe, le valoriser en lui attribuant un rôle de relais ou de suppléant »⁸⁰, il faut à la fois lui déléguer l'objectif et non uniquement la tâche, auquel cas il ne s'agit plus d'une délégation mais plus simplement de donner un travail à exécuter ; la délégation d'un objectif laisse des initiatives au mandaté. La délégation doit faire l'objet d'une discussion entre le délégant et le mandaté ; elle peut nécessiter une formation. La délégation fait l'objet d'une évaluation ; pour cela toute délégation devra avoir été consignée par écrit, pas obligatoirement dans un document spécifique mais plus simplement dans un cahier de réunion d'équipe ou dans un compte rendu de réunion. En 2001, nous avons réalisé les entretiens annuels d'évaluation des chefs de service à partir d'un document commun à l'équipe de direction, réalisé en janvier, reprenant l'ensemble des objectifs à atteindre dans le service. Nous ferons de même en 2002, mais pour 2003, nous avons prévu d'élaborer ensemble une grille d'évaluation.

⁸⁰ Jean-Marie MIRAMON dans *Manager le changement*. Rennes : ENSP, 1996.

4 - LES VECTEURS DU CHANGEMENT

La démarche d'élaboration du projet de service a mobilisé fortement les équipes, avec 18 jours. J'ai pu vérifier, au cours des entretiens pour la préparation du plan de formation au cours de l'été 2002, que l'ensemble du service considère ce projet comme le leur. Forts de ce premier résultat, conformément au document d'orientation du conseil général, la directrice et moi-même avons engagé le service dans un processus de contractualisation de notre intervention. Très rapidement, nous avons été confrontés aux problèmes de l'intercommunalité. Qu'il s'agisse de Sénart, une ville nouvelle, ou des trois cantons qui nous étaient attribués, la première question qui s'est posée est la suivante : avec qui signer ?

4.1 LA CONTRACTUALISATION

4.1.1 LA PLACE DES ÉLUS LOCAUX DANS L'ÉLABORATION DES CONTRATS D'OBJECTIFS

Pour tous les contrats, je me suis attaché à associer les élus à toutes les étapes de la démarche. En tout premier lieu, en liaison avec la sous-direction enfance du conseil général, une première rencontre est organisée systématiquement avec le maire de la commune ou le président de l'intercommunalité⁸¹ et jamais avec un adjoint. Les rencontres ont parfois été difficiles à organiser d'autant que le conseil général était toujours présent à ces rencontres, représenté par le ou les conseillers généraux du secteur. Cette première rencontre réunit donc l'association représentée par la directrice ou moi-même, le ou les conseillers généraux du secteur, le sous-directeur à l'enfance, le maire. A cette réunion, le sous-directeur de l'enfance du conseil général présente le document d'orientation et je présente le projet du service et notamment l'offre de service. Cette réunion permet d'acter le principe de la contractualisation et de présenter la méthode de travail que nous proposons. Le maire désigne à cette occasion les représentants de la ville au comité de pilotage ; il peut s'agir d'élus ou de cadres administratifs. Sur de nouveaux secteurs, les trois cantons, pour jouer pleinement la transparence et éviter les distorsions entre élus et techniciens, nous associons les élus locaux, maire adjoint ou conseiller municipal délégué, au comité technique également.

⁸¹ Districts qui se sont transformés en communautés de communes pour ce qui concerne les secteurs de Crécy-la-Chapelle, Moret-sur-Loing et La Ferté-sous-Jouarre, syndicat d'agglomération nouvelle pour la ville nouvelle de Sénart.

Sur les huit contrats d'objectifs possibles, dont quatre intercommunaux, deux sont signés, quatre sont en passe de l'être et deux sont en cours de réalisation.

Contrat	Signataire au niveau local	Niveau d'avancement	Signature
Sénart	Le SAN et les communes	Diagnostic réalisé, contrat et plan d'action validés par le comité de pilotage	Dernier trimestre 2002 ⁸²
Montereau-Fault-Yonne	Commune de Montereau	Diagnostic réalisé, contrat et plan d'action validés par le comité de pilotage	Dernier trimestre 2002
Canton de Moret-sur-Loing	La communauté de communes et les communes du canton non membres de la communauté	Diagnostic réalisé, contrat et plan d'action validés par le comité de pilotage	Signé le 14 avril 2001
Chelles, Brou-Chantereine	Les communes séparément. Il n'y a pas encore d'intercommunalité sur ce secteur	Rencontre avec les maires, une première réunion du comité de pilotage et trois réunions du comité technique	Prévue fin 2003
Vaires-sur-Marne	La commune	Diagnostic réalisé, contrat et plan d'action validés par le comité de pilotage	Dernier trimestre 2002
Meaux	La commune	Diagnostic réalisé, contrat et plan d'action validés par le comité de pilotage le 14 mars 2002	Dernier trimestre 2002
Canton de Crécy-la-Chapelle	La communauté de communes et les communes du canton non membres de la communauté	Diagnostic réalisé, contrat et plan d'action validé par le comité de pilotage	Signé le 7 octobre 2000
Canton de La Ferté-sous-Jouarre	Les communes séparément	Diagnostic réalisé, contrat et plan d'action validés par le comité de pilotage	Dernier trimestre 2002

4.1.1.1 LE COMITÉ TECHNIQUE

Le comité technique prend des formes différentes en fonction des territoires. Il réunit toujours le directeur de la circonscription d'action sociale du département, le directeur de la mission

⁸² Pour tous les contrats dont la signature est prévue au dernier trimestre 2002, nous sommes dans l'attente d'une date fixée par le cabinet du président du conseil général pour la signature officielle.

locale, la responsable de la circonscription de la caisse d'allocations familiales, la responsable des assistantes sociales du service social en faveur des élèves, le chef de service, les éducateurs de l'équipe et un des deux membres de la direction du service. La mobilisation de toute l'équipe du secteur concerné au comité technique a permis aux éducateurs d'échanger avec les élus et de présenter concrètement leur travail. Par ailleurs, le comité technique associe, selon les configurations locales, les travailleurs sociaux du département, les personnels des différents ministères, des services municipaux de la jeunesse, de l'action sociale, de la prévention, de la police municipale, la police nationale ou la gendarmerie, les associations de locataires, les cadres des missions locales.

4.1.1.2 LE DIAGNOSTIC PARTAGÉ

Tous les contrats d'objectifs s'appuient sur un diagnostic réalisé par l'équipe de prévention spécialisée, avec ou sans l'aide d'un consultant. La méthode a été travaillée dans les équipes avec un consultant.

Le document comprend une partie statistique

- INSEE : population, sexe, âge, évolution du nombre d'habitants, population active.
- CAF : nombre d'allocataires, enfants, familles, familles monoparentales, bénéficiaires des minima sociaux, bénéficiaires d'une aide au logement.
- UAS : nombre de signalements, nombre d'aides financières, nombre d'enfants concernés, motifs des aides financières, nombre de jeunes suivis en AEMO administrative.
- CCAS : nature des aides apportées.
- PJJ : nombre de jeunes suivis au titre de l'article 375, de l'ordonnance de 1945, nombre de jeunes suivis en AEMO judiciaire.
- Mission locale : statistiques en termes d'emploi et de formation.

Dans la mesure du possible, les données statistiques sont comparées avec celles du département ou des communes de même taille. La partie statistique est complétée par une cartographie des équipements structurants dans les domaines de la jeunesse, de l'éducation, de la justice, de la santé.

Le service organise également des tables rondes qui permettent de recueillir l'avis de tous les partenaires, ainsi que celui des jeunes et des associations de parents d'élèves, sur les difficultés que rencontrent les jeunes, de recenser les lieux de rencontres formels ou informels. Les tables rondes permettent également de faire le point sur les attentes vis-à-vis de l'équipe de prévention spécialisée en termes de présence sociale, d'actions collectives, d'accompagnement individuel ou de conseil technique.

Un questionnaire reprenant les items ci-dessus est adressé à tous les partenaires, ce qui permet de recueillir l'avis de ceux qui ne participeraient pas aux tables rondes.

Un travail d'observation de rue est réalisé en quelques séquences par l'équipe. Cette observation permet de repérer les jeunes ou groupes spontanés dans leur environnement afin de déterminer les espaces potentiels de prise de contact avec le public visé par la prévention spécialisée. Les résultats des observations sont soumis au comité technique.

Deux ou trois réunions du comité technique sont nécessaires pour réaliser le diagnostic et pour définir les axes de l'intervention de l'équipe. A chaque étape, les écrits sont validés par le comité technique. Après une dernière validation du document par le comité technique, le diagnostic et les axes d'intervention sont soumis au comité de pilotage pour avis et validation définitive.

4.1.2 LES PLANS D'ACTION DES ÉQUIPES SUR LES TERRITOIRES

C'est sur la base du diagnostic et des axes d'intervention validés que l'équipe construit son plan d'actions. Ce travail d'élaboration appartient en premier lieu à l'équipe. Le plan d'action est réalisé à partir d'une grille réalisée par l'équipe de direction. Chaque action est très détaillée et doit préciser :

- le nom de l'action,
- le nom du responsable de l'action,
- les participants à l'action,
- les autres personnes concernées par l'action,
- l'organisation et les horaires de travail prévus,
- la description de l'action,
- les autres actions qui ont un impact sur l'action,
- les différents partenariats, financier ou institutionnel, qui peuvent être mobilisés,
- les partenaires de l'action ou de réseau,
- le public ciblé,
- les objectifs,
- les résultats attendus et les indicateurs ou critères de réussite, pour le public d'une part, pour le service d'autre part,
- les principales phases de l'action,
- le budget prévisionnel,
- la communication prévue.

Ce plan d'action est ensuite validé en équipe de direction puis en comité de pilotage. Il est annexé au contrat qui est proposé à la signature des trois contractants.

4.1.3 L'INTERCOMMUNALITÉ

4.1.3.1 DONNÉES GÉNÉRALES SUR L'INTERCOMMUNALITÉ

La France est composée de 36 779 communes, dont 31 948 ont moins de 2 000 habitants. Ce nombre particulièrement élevé avait suscité une réforme en 1971, mais les résultats ne furent pas à la hauteur des espérances, puisque l'on comptait 37 708 communes avant la réforme, et 36 694 après. A titre de comparaison, des réformes menées chez nos voisins européens ont permis de diviser par trois le nombre de communes : l'Allemagne (alors République Fédérale d'Allemagne) a effectué une réforme en 1968-1970, réduisant le nombre de communes de 24 438 à 8 414. De même, la Grande-Bretagne est passée, grâce aux réformes de 1974-1975, de 1 549 à 522 communes.

En l'espace de moins d'une décennie, la population touchée par l'intercommunalité à fiscalité propre⁸³ est passée de 11 à près de 40 millions d'habitants et elle concerne aujourd'hui près de 2 000 groupements de communes contre environ 300 en 1992. L'intercommunalité concerne 21 000 communes. Les EPCI (Etablissements Publics de Coopération Intercommunale) à fiscalité propre emploient 60 000 agents et couvrent 37 millions de Français.

4.1.3.2 LE CADRE JURIDIQUE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

L'intercommunalité permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public soit pour assurer certaines prestations, soit pour élaborer des projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. Elle repose donc sur une mise en commun des moyens.

La loi du 12 juillet 1999⁸⁴ relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale marque une étape importante dans le renforcement de la solidarité territoriale. Elle constitue un progrès significatif dans l'adaptation aux enjeux économiques et sociaux des collectivités locales, leur offrant de nouveaux cadres de coopération.

La loi repose sur les quatre principes suivants :

⁸³ Celles qui perçoivent des impôts auprès des contribuables, à différencier des structures intercommunales financées par une contribution de chaque commune, comme par exemple les districts, les syndicats à vocation unique (SIVU) ou à vocations multiples (SIVOM).

⁸⁴ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

- la consolidation de l'intercommunalité en milieu rural et le développement en milieu urbain,
- la valorisation de la solidarité financière,
- la simplification de l'organisation administrative,
- la transparence et la démocratisation.

Désormais, l'intercommunalité à fiscalité propre reposera sur trois types d'établissements publics de coopération intercommunale.

Les communautés de communes

Aucun seuil de population n'est demandé pour la constitution d'une communauté de communes qui s'adresse donc aux plus petites communes et plutôt aux territoires ruraux.

Les compétences obligatoires sont

- l'aménagement de l'espace,
- l'action de développement économique.

Les communautés de communes doivent également exercer au moins l'un des quatre groupes de compétences suivants :

- environnement,
- politique du logement et cadre de vie,
- création, aménagement et entretien de la voirie,
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements d'enseignement élémentaire et préélémentaire.

Les communautés d'agglomération

Elles concernent des ensembles de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant, sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de 15000 habitants. Elles exercent obligatoirement les compétences en termes de :

- développement économique, actions de développement économique d'intérêt communautaire,
- aménagement de l'espace communautaire : schémas directeur et de secteur, création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire, transports urbains,
- équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : programme local de l'habitat, politique du logement d'intérêt communautaire, amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire,
- politique de la ville : dispositifs contractuels (développement urbain, local et insertion économique et sociale), dispositifs locaux d'intérêt communautaire de prévention de la délinquance.

Les communautés d'agglomérations doivent aussi exercer au moins trois des cinq compétences suivantes :

- création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire, création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire,
- assainissement,
- eau,
- protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores, l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et assimilés,
- construction, aménagement, entretien, gestion d'équipements culturels et sportifs.

Les communautés urbaines

Elles regroupent plusieurs communes, d'un seul tenant et sans enclave, formant un ensemble de plus de 500 000 habitants. Il s'agit donc des très grosses agglomérations comme celles de Strasbourg, Lille, Lyon, Marseille, etc. Elles exercent des compétences obligatoires :

- développement et aménagement : création, aménagement, gestion de zones d'activités, de réseaux d'équipements culturels, socioculturels, sportifs,
- aménagement de l'espace communautaire : schémas directeurs, plan d'occupation des sols, transports urbains,
- équilibre social de l'habitat,
- politique de la ville,
- gestion des services d'intérêt collectif : assainissement, eau, etc.
- protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : élimination et valorisation des déchets, lutte contre la pollution de l'air et sonore,

et de toutes les autres compétences qu'elles souhaitent mettre en commun.

L'E.P.C.I. n'a donc que des compétences d'attribution que la commune peut ou doit lui transférer. Les communautés d'agglomération (article L.5216-5) et les communautés urbaines (article L.5215-20) peuvent également exercer tout ou partie des compétences d'aide sociale que le département souhaite leur confier par voie de convention ; c'est le cas, par exemple, de la communauté urbaine de Strasbourg. Les communautés urbaines peuvent atteindre un nombre d'habitants proche de celui de leur département. La communauté urbaine de Lyon regroupe 1 250 000 habitants quand le département du Rhône en compte 1 600 000.

4.1.3.3 LE CAS PARTICULIER DES SAN

Le SAN, syndicat d'agglomération nouvelle, n'est pas un établissement public de coopération intercommunale⁸⁵ comme les communautés de communes, d'agglomération ou urbaines. Il n'a pas de fiscalité directe. Il concerne les villes nouvelles et à ce titre il est financé en grande partie par l'Etat. Il perçoit, en lieu et place des communes, la taxe d'apprentissage et celle concernant le foncier bâti. Il a vocation à aménager ; en effet, les villes nouvelles supportent sur un temps court des investissements très importants avant même l'arrivée des populations auxquelles ces derniers sont destinés. Le SAN exerce les compétences des communes en matière de programmation et d'investissement dans tous les domaines, mais cela n'interdit pas aux communes de réaliser également leurs propres investissements. Même si ce n'est pas leur vocation, les SAN gèrent des intérêts communs qui leur sont délégués par les communes. Un syndicat d'agglomération a vocation à disparaître, après une période de croissance de 20 ou 30 ans, au profit du droit commun ; c'est le cas de la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq dans le Nord.

4.1.3.4 L'EPCI

Un établissement public de coopération intercommunale est un établissement public administratif. Dans les communautés de communes, le législateur a institué un système novateur ; il a défini des groupes de compétences et s'est borné à mentionner l'intitulé générique de chaque groupe, les conseils municipaux devant ensuite définir précisément le contenu des compétences transférées au sein de chacun des groupes obligatoires et optionnels. Les conseils municipaux disposent d'une grande liberté dans l'étendue des compétences dévolues à la communauté de communes. S'agissant de la nature des compétences transférées, celles-ci doivent pouvoir s'inscrire et être rattachées aux groupes déterminés par le législateur. Le classement des compétences doit être opéré correctement de façon à ce que la communauté de communes soit bien investie de compétences qui procèdent du développement économique d'une part, de l'aménagement de l'espace d'autre part, et enfin d'au moins un des quatre groupes de compétences optionnels.

⁸⁵ Voir paragraphe 4.1.3.4

	Communauté Urbaine	Communauté d'agglomération	Communauté de communes	Syndicat d'agglomération nouvelle
France	14	120	2 033	8
Département de Seine-et-Marne		2	12	3 ⁸⁷

4.1.4 UNE CONTRACTUALISATION PARFOIS À L'ÉPREUVE DE L'INTERCOMMUNALITÉ : DEUX EXEMPLES

4.1.4.1 LA VILLE NOUVELLE DE SÉNART

Sur la ville nouvelle de Sénart, notre équipe de prévention spécialisée travaillait sur plusieurs communes mais n'avait pas de pratiques intercommunales à l'image du fonctionnement du syndicat d'agglomération nouvelle dont la vocation est essentiellement urbanistique. Dans le domaine social, la compétence du SAN de Sénart se limitait jusqu'ici à la gestion des terrains d'accueil des gens du voyage. Le service développait des relations bilatérales avec chacune des communes et aucune avec le SAN. La volonté du conseil général de voir les collectivités territoriales contribuer au financement des frais de locations immobilières, a incité une partie des communes à proposer que la compétence de la prévention spécialisée soit dévolue à l'échelon intercommunal. Seule Savigny-le-Temple, la plus importante commune de la ville nouvelle et celle qui rencontre le plus de difficultés dans le domaine social, a souhaité le maintien du lien fort avec l'équipe et en particulier la présence sur la commune du local de l'équipe. Les raisons en étaient culturelles et techniques pour une part. En effet le maire de la commune, également conseiller général, était à l'origine de la création de l'équipe sur sa commune alors qu'elle ne comptait que 5 000 habitants, anticipant les problèmes inhérents à un développement urbanistique et une croissance démographique très rapides. De plus, une rivalité entre le maire et le président du SAN faisait craindre aux élus de Savigny la disparition d'une relation privilégiée entre les éducateurs et les techniciens territoriaux chargés de l'action sociale et de la jeunesse.

⁸⁶ Source : *Intercommunalite.com*, site réalisé par le mensuel des communautés et pays de France.

⁸⁷ La Seine-et-Marne est le département de la région parisienne qui dispose des plus importantes réserves foncières.

L'articulation entre la prévention spécialisée et le contrat de ville, géré au niveau intercommunal, rendait nécessaire une prise en compte des difficultés des jeunes sur un territoire plus large que la commune, sans négliger ce dernier ; la mission locale, l'unité d'action sociale interviennent déjà au niveau intercommunal. Comme indiqué dans le document d'orientation de la prévention spécialisée, le contrat d'objectifs devait être signé par le conseil général, l'association et la commune ou communauté de communes. A Sénart, la question du signataire, soit toutes les communes, soit le SAN, se posait aussi du point de vue politique. La ville de Savigny constitue une minorité à l'intérieur de la majorité composant l'exécutif du SAN. Après de multiples péripéties et plusieurs rencontres, nous sommes convenus avec l'ensemble des élus locaux de l'agglomération d'une double signature du contrat d'objectifs ; avec le SAN, d'une part en ce qui concerne un cadre général, avec les communes, d'autre part, pour une déclinaison de nos actions par commune.

Comme avec toutes les collectivités territoriales, la première des difficultés rencontrées est de repérer la personne, proche du maire ou du président du regroupement de communes et qui bénéficie de la confiance de celui-ci ou celui-là. La création d'un lien opérationnel au niveau de l'administration territoriale est indispensable pour faire avancer les dossiers.

4.1.4.2 LES CANTONS RURAUX

Nous avons été également confrontés aux difficultés de mise en œuvre des contrats d'objectifs sur les nouveaux territoires. Dans le document d'orientation, le conseil général, probablement pour obtenir l'assentiment de tous les élus, a imaginé une intervention de la prévention spécialisée au niveau des cantons. Pour autant, personne ne pensait qu'un travail de prévention était utile dans les petits villages⁸⁸. Nécessairement, l'action de la prévention spécialisée devait se situer sur les communes les plus importantes, à proximité des lieux de regroupement des jeunes ou sur les axes de déplacement. Chaque maire voulant voir l'éducateur dans son village tous les jours, il était impossible de signer avec chaque commune ; c'est donc à l'échelon de l'intercommunalité que nous avons travaillé les contrats d'objectifs. Les débats préalables entre les élus locaux n'ont pas été sans intérêt. D'une part parce que ces débats ont permis d'arriver à un consensus sur les plans d'action des équipes et donc d'éviter ensuite les désillusions. D'autre part, les débats en comité technique ou comité de pilotage⁸⁹ ont permis aux élus de réfléchir aux délégations de compétence dans les domaines de la jeunesse ou de l'action sociale, délégations qui n'avaient pas été envisagées. De plus, le travail de préparation des contrats d'objectifs a permis de lever la crainte des éducateurs de devoir mettre en œuvre un plan d'action qui leur échapperait

⁸⁸ Rappel : la Seine-et-marne compte 514 communes dont 397 rurales.

⁸⁹ Voir chapitre 4.1

totalemment et dont ils imaginaient qu'il s'orienterait nécessairement, sous la pression des élus, vers une prévention de la délinquance.

4.1.5 AMÉLIORER LES RELATIONS PARTENARIALES AVEC LES PROTOCOLES D'ACCORD

Prévus dans le schéma départemental de l'enfance et de la famille⁹⁰, j'ai beaucoup utilisé les protocoles d'accord ou de coopération entre les institutions. J'avais besoin de développer, dans le service, de nouveaux rapports de partenariat avec les principales institutions, unités d'action sociale, mission locale, service social en faveur des élèves de l'éducation nationale, pour travailler sur les frontières entre nos différentes interventions et développer la confiance entre les professionnels. Les protocoles que nous avons élaborés visent une reconnaissance réciproque des pratiques, des objectifs et surtout des contraintes. En effet, les équipes de prévention spécialisée ont parfois des difficultés à appréhender par exemple la somme des obligations administratives des missions locales chargées de mettre en œuvre successivement des plans pour l'emploi en faveur des jeunes. De la même manière, les partenaires de la prévention spécialisée ne saisissent pas toujours que nous ne disposons pas d'autorité sur les jeunes et que l'autorité dont bénéficient les éducateurs repose sur une relation de confiance respectueuse des intéressés.

Notre premier protocole, signé sur Meaux, en juin 2000, avec l'unité d'action sociale et la mission locale, avait un caractère formel et procédait surtout d'une volonté des cadres de mettre en œuvre le nouveau schéma départemental. Pour le second réalisé sur Chelles, en novembre 2001, avec les mêmes partenaires, j'ai proposé qu'il soit réalisé par un groupe de travail comprenant deux membres de chaque équipe avec la participation d'un formateur dans le cadre d'une formation action. Outre que le résultat en a été plus satisfaisant du point de vue des cadres, l'appropriation par les personnels a été totale ; les professionnels des trois équipes échangent régulièrement sur des situations individuelles. La réalisation du diagnostic pour la préparation des contrats d'objectifs de Vaires-sur-Marne et de Chelles qui a suivi, en a été grandement facilitée et beaucoup plus rapide.

Sur le secteur de Sénart, à la demande de la mission locale qui souhaitait pouvoir échanger sur les situations individuelles avec l'unité d'action sociale et l'équipe de prévention spécialisée, nous avons créé un module mensuel d'évaluation sociale. En invoquant l'anonymat, les éducateurs du service se sont tout d'abord refusé à évoquer les situations individuelles. Nous avons travaillé sur le cadre du module et sommes convenus que les jeunes seraient informés de la tenue d'une réunion les concernant et qu'un compte rendu oral leur en serait fait.

⁹⁰ Voir sous-chapitre 2.2.2.8

4.2 L'ÉVALUATION : UNE DEMARCHE EXIGEANTE

4.2.1 L'ÉVALUATION EN FRANCE

L'intérêt des économistes pour le champ social date des années 1960. À l'origine, on note une augmentation très forte des interventions de l'État dans le secteur de la santé, de l'éducation, de la culture et de l'action sociale. En France, la politique d'évaluation du fonctionnement de l'État a été marquée par deux temps forts. En premier lieu, la rationalisation des choix budgétaires (1970 - 1984) ; les promoteurs de la RCB s'intéressaient aux budgets de programme et à l'évaluation ex-ante ou chemin faisant⁹¹ pour préparer une nouvelle mesure ou piloter une action, plus qu'à l'évaluation ex-post, fondée sur l'observation des effets réels d'une action précédemment décidée et mise en œuvre, même si l'évaluation est également pratiquée ex-ante.

La fin des années 1980, sous le gouvernement Rocard, a été marquée par une relance de l'évaluation dans le contexte de la politique dite de renouveau du service public. Le rapport demandé par le premier ministre à Patrick Viveret⁹², véritable manifeste en faveur de l'évaluation démocratique, a fortement contribué à populariser l'idée d'évaluation. En quelques années, plusieurs organismes ou commissions d'évaluation furent créés :

- comité national d'évaluation de la recherche (1989),
- commission nationale d'évaluation du RMI (1989-1992),
- comité d'évaluation de la politique de la ville,
- dispositif interministériel d'évaluation (décret du 22 janvier 1990),
- agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (décret n° 97-311 du 7 avril 1997),
- conseil national de l'évaluation (décret du 18 novembre 1998).

L'article 4 du décret créant le conseil national de l'évaluation stipule que : « A cet effet, des projets d'évaluation peuvent être transmis au Conseil national par le Premier ministre, les ministres, le Conseil d'Etat, la Cour des comptes, le Conseil économique et social, le Médiateur de la République, ainsi que les collectivités territoriales, pour les politiques

⁹¹ PERRET B. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris : Editions La Découverte, 2001. Collection Repères.

⁹² VIVERET Patrick, *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue de l'évaluation du Revenu minimum d'insertion*. Rapport au Premier ministre. Paris, La Documentation française (Coll. des Rapports officiels), 1989.

qu'elles mènent, et les associations d'élus mentionnées à l'article 3 »⁹³. Pour ce qui concerne le conseil général de Seine-et-Marne, aucun dispositif n'est en charge de l'évaluation.

4.2.2 DÉFINITION DE L'ÉVALUATION

Évaluer⁹⁴ : porter un jugement sur la valeur, le prix de (voir : estimer, priser, expertiser, calculer, chiffrer, sur-évaluer, sous-évaluer),
déterminer une quantité par le calcul, sans recourir à la mesure directe : évaluer un volume, le débit d'une rivière (voir : jauger),
par extension : fixer approximativement (voir : apprécier, estimer, juger)

Jean-Pierre Boutinet, dans son livre, *Psychologie des conduites à projet*⁹⁵, distingue 3 formes d'évaluation :

- l'évaluation d'efficacité mesure ce qui a été réalisé au regard d'une situation initiale ; cela suppose qu'aucun autre élément n'ait interféré entre les situations N et N – 1,
- l'évaluation d'efficience mesure le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus,
- l'évaluation de la conformité s'appuie sur la mesure des résultats vis-à-vis d'objectifs fixés préalablement.

Selon les termes du décret du 18 novembre 1998 créant le conseil national de l'évaluation, l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. Derrière la clarté de cette définition, on devine la difficulté de l'exercice. L'exigence d'évaluer, peu contestée dans son principe, se heurte aux objectifs flous et contradictoires de l'action, à la difficulté de mesurer ses résultats et aux réticences des pouvoirs à se soumettre à ce qui apparaît comme une forme de jugement.

Toute évaluation pose la question de l'objectif que le dictionnaire Larousse définit ainsi « But, cible que quelque chose, que quelqu'un doit atteindre⁹⁶ ». Toute évaluation suppose :

- de déterminer des critères d'évaluation, c'est-à-dire des éléments observables, mesurables et fiables, qui permettent de dire si l'objectif a été réalisé,
- d'utiliser des indicateurs, c'est-à-dire des outils qui permettent de prendre la mesure.

⁹³ Il s'agit des associations représentatives des communes, des conseils généraux ou régionaux.

⁹⁴ *Le Petit Robert*, édition de 1979.

⁹⁵ Paris, PUF, 1993.

⁹⁶ *Le Petit Larousse illustré 1999*. © Larousse, 1998.

Par exemple, si une action a pour objectif de favoriser l'utilisation des structures de loisirs sur le quartier par les jeunes, on fixera comme critère d'évaluation que 80 % des jeunes doivent connaître ces structures et que 60 % les utilisent au terme de l'action. Pour vérifier ces critères, on utilisera les indicateurs suivants : nombre de jeunes qui connaissent au moins trois activités possibles sur le quartier, nombre de jeunes inscrits à une activité, nombre de jeunes inscrits à une activité depuis le lancement de l'action.

4.2.3 CONTRÔLER D'ABORD L'ACTIVITÉ

La fiche population jeunes, renseignée chaque année par toutes les équipes du département, présentait bien des défauts, outre le fait d'être particulièrement fastidieuse à remplir par les chefs de service. Pour qu'elle soit remplie correctement, elle avait été allégée en 1985 ; moins complexe, elle était devenue moins intéressante. Elle était remplie une fois par an et s'appuyait sur les notes et les souvenirs plus ou moins précis des éducateurs. La fiche population jeunes n'était pas toujours remplie de la même manière par toutes les équipes, par exemple, certaines mentionnaient l'âge des jeunes au début du suivi ; d'autres au moment où la fiche était remplie. Pour remédier à ces disparités, j'avais, en 1998, animé un groupe de travail composé d'éducateurs et de chefs de service pour rédiger un mode d'emploi ce qui avait en partie permis de limiter les distorsions. Il n'en reste pas moins que la fiche fournissait des éléments statistiques sur les jeunes suivis, mais ne traduisait pas leur évolution et n'informait pas sur les pratiques éducatives. Ces insatisfactions étaient partagées par les autres directeurs de prévention spécialisée du département qui utilisaient la même fiche population jeunes.

La directrice et moi-même avons décidé de créer, au niveau du service, un groupe de travail, que j'ai animé, composé de cadres et d'éducateurs pour réfléchir à un nouvel outil utilisant l'informatique. Le groupe a recherché, parmi les quatre ou cinq expériences menées jusqu'alors dans différentes équipes au niveau national, celle qui se rapprochait le plus de ce que nous souhaitions et le produit le plus paramétrable. Nous avons retenu le logiciel EVA, mis en œuvre dans les Alpes-Maritimes et dans le Var, par plusieurs associations, avec le concours d'une société informatique spécialisée. Pour avancer face aux résistances d'une des équipes de mon service, le groupe a travaillé les questions de confidentialité. Nous avons pris contact avec la CNIL⁹⁷ et répondu à toutes nos obligations : droit à connaître le contenu de son dossier, droit à rectification, droit d'opposition, droit à l'oubli.

Ayant satisfait à toutes les obligations légales, nous avons été confrontés à une radicalisation de la position de résistance de l'équipe de Sénart. Ses membres ont invoqué plusieurs motifs :

⁹⁷ Commission Nationale Informatique et Libertés.

- l'impossibilité de demander le consentement à certains publics,
- la crainte d'un piratage via Internet,
- la crainte d'une saisie de la police.

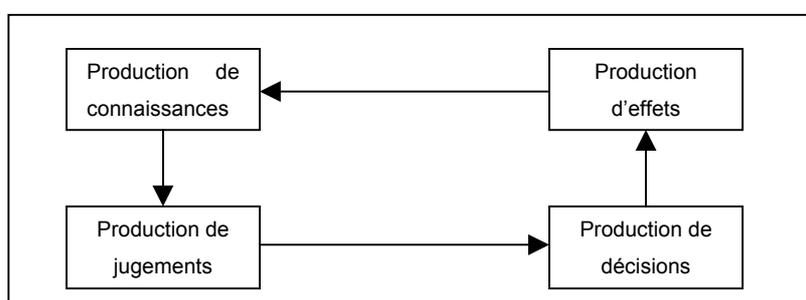
Pour répondre à toutes ces craintes, le groupe de travail a rédigé une charte d'utilisation du logiciel EVA⁹⁸. Le document a ensuite été transmis à toutes les équipes pour avis et réactions. Après plusieurs allers-retours entre les équipes et le groupe de travail, le document a été validé par l'équipe de direction, et par la direction générale. Sur ma proposition, la charte a été soumise à la signature du président de l'association, afin de marquer l'engagement de l'association sur les questions de respect de la vie privée des jeunes suivis. Depuis la rentrée de septembre 2002, toutes les équipes utilisent le logiciel d'évaluation.

4.2.4 ASSOCIER LES ACTEURS À LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION

Pour s'engager dans une démarche d'évaluation, il était important d'avoir clarifié notre offre de service par la rédaction de notre projet et de contracter avec le conseil général et les communes. Les fiches actions validées avec les contrats d'objectifs précisaient les objectifs, les critères et les indicateurs pour chaque action⁹⁹. Une des craintes des éducateurs portait sur le fait, d'une part, de voir l'évaluation des actions confondue avec l'évaluation de leurs compétences et, d'autre part, d'être évalués sur des objectifs inaccessibles dans des domaines comme la délinquance ou le chômage des jeunes.

Parmi tous les modèles d'évaluation, nous avons choisi d'engager le service dans un processus endo-formatif qui permette aux éducateurs d'adapter leurs pratiques en permanence et qui produise du sens, de la connaissance, de l'information. La finalité de l'évaluation, c'est de penser l'action.

Interactions de l'évaluation¹⁰⁰



⁹⁸ Voir document en annexe.

⁹⁹ Voir exemple de fiche action en annexe.

¹⁰⁰ HARDY J.-P. « L'évaluation : seul mode de régulation soutenable dans le secteur sanitaire et social. » IASS La Revue, juillet 1997, n° 17, p. 31 à 36 ; revue de l'association des inspecteurs des affaires sanitaires et sociales.

Nous avons choisi d'y associer les communes et le conseil général. L'évaluation porte sur la valeur, elle suppose donc une confrontation de plusieurs points de vue car nous jugeons les résultats en fonction de notre point de vue, de notre propre référence. Le sens que l'on donne à une action dépend de notre position sociale, politique, de notre système de valeurs. Les comités techniques et comités de pilotage des contrats d'objectifs sont donc amenés à être ces lieux de confrontation des points de vue.

4.3 FORMATION : LA CLEF DU CHANGEMENT

La diversité des domaines d'intervention, la complexité des dispositifs demandent une technicité toujours accrue de la part des équipes et une actualisation des connaissances. Nous avons considéré la formation comme la clef des nombreux défis qui se sont présentés au service et aux changements qu'ils ont générés dans l'ensemble du service. Sur le plan annuel de formation, en 2001 et 2002, après un entretien avec les salariés concernés, à l'initiative de l'employeur, nous avons inscrit une formation à l'encadrement pour le chef de service de Meaux, une formation à l'accompagnement individuel pour les salariés ayant des diplômes relatifs à l'animation et une formation à l'accompagnement des groupes pour les salariés. Les ressources du plan annuel de formation, entre 10 à 12 000 €, étaient insuffisantes pour couvrir les besoins. Toutes nos actions, projet de service, contractualisation, évaluation, management, ont fait l'objet de formation ou d'accompagnement sur le mode formation-action. Sur 2001, nous avons obtenu du conseil général l'autorisation d'utiliser une partie de nos excédents, 12 000 €, pour les formations liées au projet de service. Sur 2002, la DASSMA nous a accordé 12 000 € par équipe soit 320 000 € pour la formation et l'accompagnement des contrats d'objectifs.

De septembre 2001 à juin 2002, nous avons lancé trois groupes de formation :

- l'évaluation du travail de rue,
- l'évaluation des accompagnements éducatifs individuels,
- l'évaluation des actions collectives.

Tous les éducateurs participent à l'un des trois groupes au moins. Ces groupes de travail ont permis aux éducateurs d'acquérir des connaissances théoriques et de construire des outils. A ce jour, seul le groupe de travail relatif à l'évaluation du travail de rue a terminé la formation. Le groupe de travail a rendu compte de la formation et un outil d'évaluation a été validé lors la réunion institutionnelle du mois de juin 2002. Les équipes détermineront à la fois les lieux qui feront l'objet d'une observation par un travail de rue et la durée de l'observation. A chaque séance de travail de rue devra être associé un objectif précis, au

regard des observations réalisées précédemment. La grille d'évaluation est remplie au moins deux fois par semaine ; en effet, certaines séances peuvent se révéler infructueuses. A l'issue du travail d'observation, les équipes réaliseront un bilan qui sera étudié dans les comités techniques 4.1.1.1) et soumis au comité de pilotage. Pour suivre la mise en place de l'évaluation du travail de rue, nous avons prévu d'y consacrer, lors de la réunion d'équipe de direction, une heure tout les deux mois.

Le groupe de travail sur l'évaluation des accompagnements éducatifs individuels rendra ses conclusions en octobre 2002. Quant au groupe de travail concernant les actions collectives, il s'est transformé. Après une formation sur les méthodes de conception et de mise en œuvre d'une action collective, le groupe a proposé que la formatrice accompagne chaque équipe sur la mise en œuvre d'un projet spécifique jusqu'en juin 2003. Cette proposition a été validée en équipe de direction.

CONCLUSION

A ce stade, je mesure le chemin parcouru dans le service par l'ensemble du personnel. L'élaboration du projet de service a fourni un cadre d'organisation et, même s'il nous reste beaucoup à faire pour modifier durablement nos pratiques professionnelles, je tiens pour acquis trois points essentiels.

En premier lieu, les éducateurs se sont appropriés le projet de service et la méthode qui a permis son avènement. Aujourd'hui, ils sont formés à la méthodologie de projet ; les équipes construisent les actions selon une procédure. Le nouveau cadre d'organisation et la pratique du projet ont permis que de nombreuses actions collectives voient le jour dernièrement : des camps au cours de l'été 2002 - ce qui ne se faisait plus depuis 5 ans -, l'ouverture en septembre 2002 d'un point accueil/petit-déjeuner pour les jeunes en errance, la création d'un point d'accueil et d'écoute-jeunes, prévue en janvier 2003.

En second lieu, la procédure de contractualisation est entrée dans les habitudes. Avant la réalisation des contrats d'objectifs, les équipes craignaient perpétuellement d'être critiquées, par les élus locaux, pour la réalisation d'une action à la place d'une autre ou pour avoir ciblé tel public au lieu de tel autre. A partir de la commande clarifiée des communes, rassurés, les éducateurs ont pu se consacrer à l'élaboration et à la mise en œuvre de plan d'actions. L'usage du contrat donne de la légitimité à l'action. Loin d'enfermer les pratiques, il permet de libérer les initiatives et de valoriser le personnel, comme le montre la journée départementale de la prévention spécialisée, le 26 septembre dernier¹⁰¹. La stratégie de changement, impulsée dans le service, a permis de modifier les regards croisés des éducateurs sur les élus et inversement. Désormais des relations, plus professionnelles, basées sur le respect des prérogatives des uns et des autres, et - dans la majorité des équipes sur la confiance - permettent aux équipes de remplir leur rôle de veille, d'alerte. Toujours à partir du projet de service, les protocoles de coopération ont permis aux partenaires de se connaître, de connaître les missions et les limites de chacun et de travailler ensemble.

Enfin, dernier changement notable dans le service, la question de l'évaluation semble mieux comprise. Grâce aux formations engagées en 2002 pour l'ensemble du personnel, qu'il s'agisse du travail de rue ou de l'utilisation du logiciel EVA¹⁰², les éducateurs se sont investis dans une démarche d'évaluation. Le temps viendra où les comités de pilotage des contrats

¹⁰¹ 250 participants, dont 18 conseillers généraux et tous les directeurs d'unités d'action sociale et de mission locales.

¹⁰² Mentionné page 74

d'objectifs, fin 2002 pour les premiers concernant les cantons de Crécy et Moret, auront à procéder à l'évaluation des actions. Étudiés et validés préalablement par les comités techniques, les bilans fournis apporteront la lisibilité tant réclamée par les élus.

Le service s'est engagé dans la construction ou le développement de projets éducatifs locaux, notamment par le biais de sa participation aux instances de travail à l'échelon intercommunal. La pratique du diagnostic partagé, la mise en œuvre d'actions partenariales devraient trouver un prolongement par une territorialisation de l'évaluation. En effet, s'il me paraît nécessaire que chaque partenaire réalise une évaluation de ses actions, il me paraît judicieux de pouvoir évaluer aussi les actions de chaque partenaire, les unes au regard des autres à l'échelon d'un territoire. Cette évaluation en commun de toutes les actions, sur un territoire défini, permettra un ajustement des actions à deux niveaux :

- individuel, c'est-à-dire interne à chaque service participant à l'évaluation territorialisée,
- collectif, c'est à dire au niveau de l'ensemble des intervenants.

Cette évaluation territorialisée pourrait se réaliser dans le cadre de la politique de la ville ou, pour un département comme la Seine-et-Marne, dans le cadre du schéma départemental de l'enfance et de la famille.

Parmi les chantiers qu'il nous reste à poursuivre, le travail de cohésion, et de soutien mutuel, de l'équipe de direction par la formation collective thématique est probablement le principal. L'équipe de direction est la cheville ouvrière de toute notre stratégie de changement. C'est l'outil de régulation indispensable pour suivre le processus en cours. C'est elle qui sera garante de la pérennisation des nouvelles pratiques que nous avons mises en œuvre.

D'autres chantiers importants sont devant nous, en particulier la déclinaison en prévention spécialisée de la loi du 2 janvier 2002 et notamment ses aspects relatifs aux droits et à la participation des usagers : livret d'accueil, conseil de vie sociale.

BIBLIOGRAPHIE

- BAGLA-GÖKALP L. *Sociologie des organisations*. Paris : La Découverte, 2000.
- BERNOUX P. *La sociologie des organisations*. Paris : Seuil, 1999. Point essais.
- BOUTINET J.-P. *Psychologie des conduites à projet*. Paris : PUF, 1993.
- CHOPART J.-N. *Les mutations du travail social*. Paris : Dunod, 2000.
- CROZIER M., FRIEDBERG E. *L'acteur et le système*. Paris : Seuil, 1977.
- FRAISSE J., BONETTI M., GAULEJAC V. *L'évaluation dynamique des organisations publiques*. Paris : Les Editions d'organisation, 1987.
- LECOMPTE D. *De la complexité en prévention spécialisée, l'évaluation en question*. Paris : L'Harmattan, 2002. Collection "éducateurs et préventions".
- LEFEVRE P. *Guide de la fonction de directeur d'établissement social et médico-social*. Paris : Dunod, 1999.
- LE GOFF J.-P. *Les illusions du management*. Paris : La Découverte, 2000.
- LOCHEN V. *Guide des politiques sociales et de l'action sociale*. Paris : Dunod, 2000.
- BARREYRE J.-Y., BOUQUET B., CHANTREAU A. et al., *Dictionnaire critique d'action sociale*. Paris : Bayard, 1999.
- LAVILLE J.-L., SAINSAULIEU R. *Sociologie de l'association*. Paris : Desclée de Brouwer, 1999.
- LELORD F., ANDRÉ C. *Comment gérer des personnalités difficiles*. Paris : Odile Jacob, 2000.
- LOUBAT J.-R. *Résoudre les conflits dans les établissements sanitaires et sociaux*. Paris : Dunod, 2000.
- LOUBAT J.-R. *Elaborer son projet d'établissement social et médico-social*. Paris : Dunod, 1997.
- MAUROY P. *Refonder l'action publique locale*, Paris : L'Harmattan, 2000, collection "le travail du social".
- MIRAMON J.-M. *Manager le changement*. Rennes : ENSP, 1996.
- MIRAMON J.-M., COUET D., PATURET J.-B. *Le métier de directeur, techniques et fictions*. Rennes : Éditions ENSP, 1994.
- PERRET B. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris : Editions La Découverte, 2001.
- PETITCLERC J.-M. *Les nouvelles délinquances des jeunes*. Paris : Dunod, 2000.
- ROSANVALLON P. *La nouvelle question sociale*. Paris : Seuil, 1998.
- THEVENET A. *L'aide sociale aujourd'hui après la décentralisation*. Paris : ESF, 1989.

- THEVENET A. *Créer, gérer, contrôler un établissement social ou médico-social*. Paris : ESF, 1990.

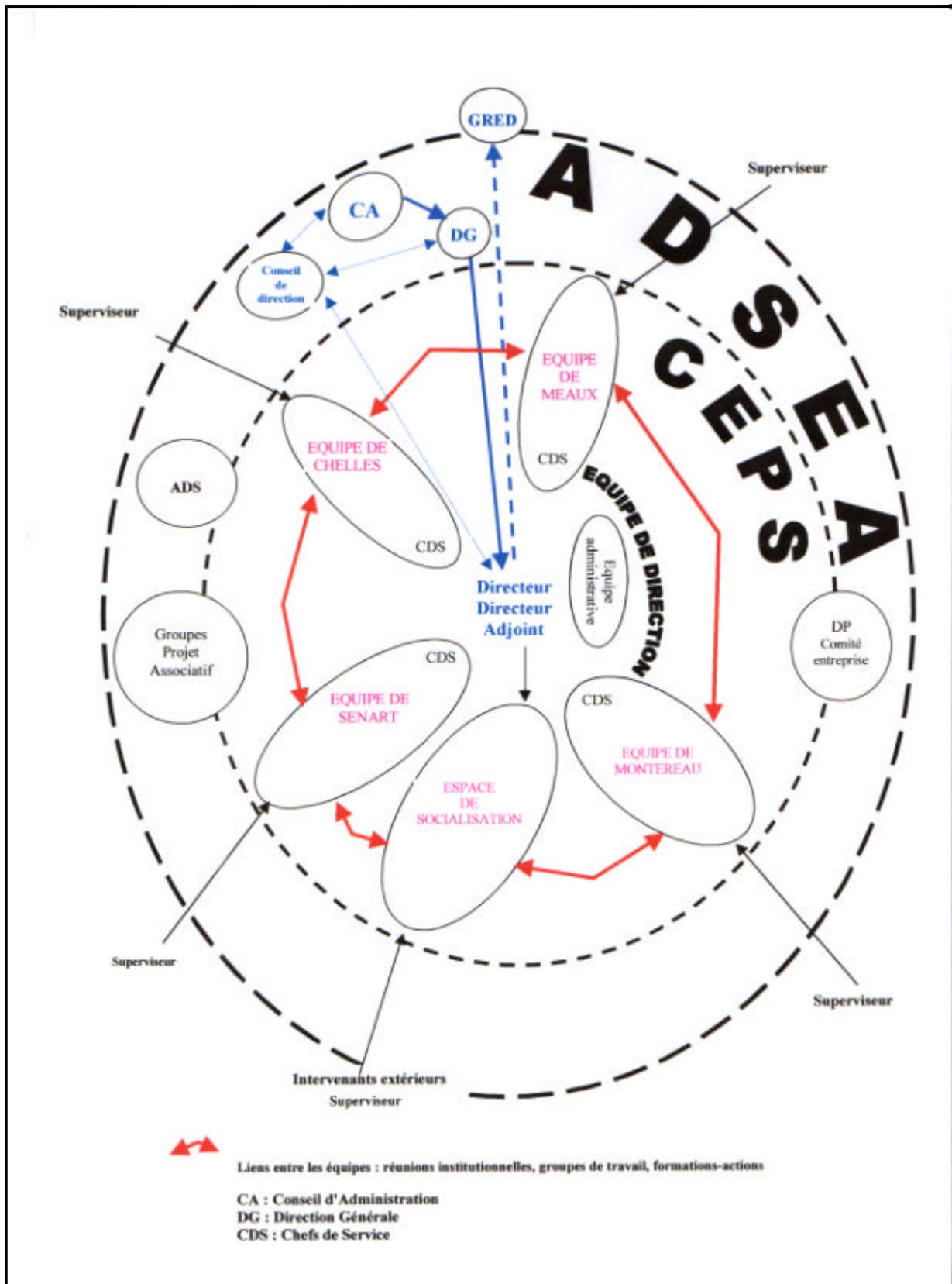
Documents

- LORTHIOIS D. *Mutations de la société et travail social*. Rapport du Conseil économique et social, 2000.
- BREVAN C., PICARD P. *Une nouvelle ambition pour les villes, de nouvelles frontières pour les métiers*. Rapport remis à M. Claude BARTOLONE, ministre délégué à la ville, en 2000.
- *Cadre de référence de la prévention spécialisée de l'association de départements de France*. Document référencé SC/BG/N02-01437-février 2002, disponible auprès de l'assemblée des départements de France.
- *Prévention spécialisée, politique de la ville et développement communautaire*. Étude réalisée à la demande du Conseil Technique de la prévention spécialisée, par le groupe d'étude et de formation sur le sanitaire et le social. Document disponible auprès du conseil technique des clubs et équipes de prévention spécialisée, direction de l'action sociale, bureau DSF 2, 11, place des Cinq Martyrs du Lycée Buffon 75696 Paris Cedex 14
- BERLIOZ G., DUBOUCHET L. *L'évaluation dans le champ de la prévention spécialisée*. Étude sur les pratiques départementales réalisée à la demande du Conseil Technique de la prévention spécialisée, avis adopté en séance plénière le 19 juin 1997. N° ISBN 2-11-090709-6
- *Schéma départemental de la famille, de l'enfance et de l'adolescence de Seine-et-Marne*. Adopté le 15 décembre 2000 par l'assemblée départementale, disponible auprès de la DASSMA, 19 rue Saint-Louis, 77000 Melun.
- VIVERET P. *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue de l'évaluation du Revenu minimum d'insertion*. Rapport au premier ministre. Paris : La Documentation française (Coll. des Rapports officiels), 1989.
- HARDY J.-P. *L'évaluation : seul mode de régulation soutenable dans le secteur sanitaire et social*. IASS La Revue, juillet 1997, n° 17, p.31 à 36.

Liste des annexes

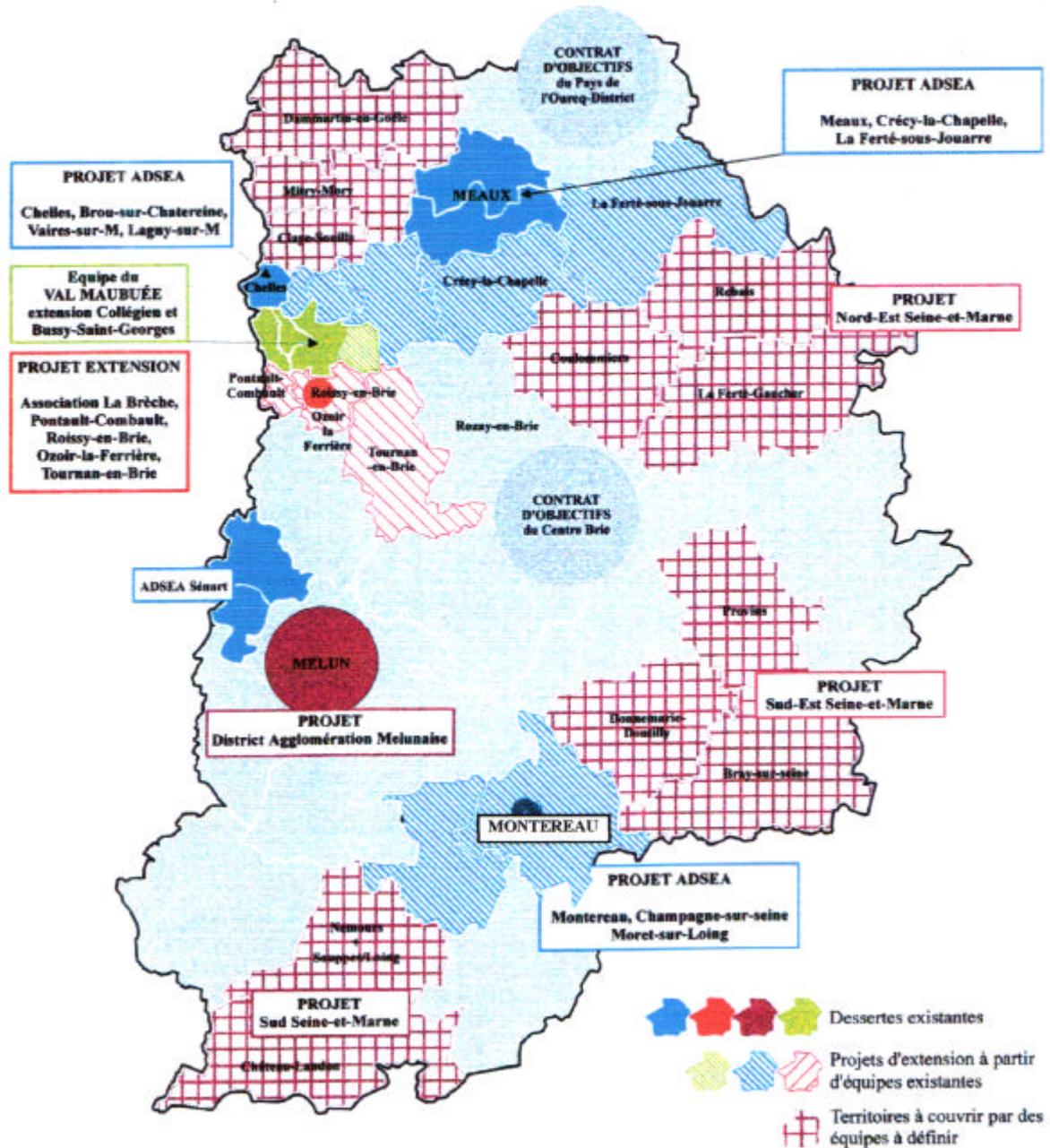
- I. Organigramme du service
- II. Fiche population jeunes 2001
- III. Carte des territoires
- IV. Le plan d'action sur 5ans
- V. Charte EVA
- VI. Exemple de Fiche action

I. ORGANIGRAMME DU SERVICE



CARTE DES TERRITOIRES

PROJETS D'INTERVENTIONS NOUVELLES



II. FICHE POPULATION JEUNES 2001

A. NOMBRE DE JEUNES RENCONTRES CAPABLES	Garçons	Filles	Totaux
D'IDENTIFIER L'EQUIPE			
A.1 comptabilisés lors d'une action collective, d'une manifestation, d'une opération	191	165	356
A.2 comptabilisés au cours d'intervention de type présence sociale	24	1	25
TOTAL A	215	166	381
B. TYPOLOGIE DES JEUNES CONTACTES PLUSIEURS FOIS			
(PRENOMS CONNUS)			
B.1 NIVEAU DE CONTACT			
* prénom connu	8	4	12
* prénom connu et dépannages matériels ponctuels	2	2	4
* prénom connu et aides éducatives occasionnelles	35	11	46
TOTAL B.1	45	17	62
B.2 AGE			
* moins de 16 ans	8	9	17
* de 16 à 18 ans	7	1	8
* de 18 à 25 ans	22	7	29
* de 26 ans et plus	8	0	8
TOTAL B.2	45	17	62
B.3 CIRCONSTANCES DE LA RENCONTRE			
B.3.1 comptabilisés lors d'une action collective, d'une manifestation, d'une opération	8	9	17
B.3.2 comptabilisés au cours d'intervention de type présence sociale	37	8	45
TOTAL B.3	45	17	62
C. TYPOLOGIE DES JEUNES EN ACCOMPAGNEMENT EDUCATIF			
C.1 AGE			
* moins de 15 ans	0	0	0
* de 15 à 18 ans	4	16	20
* de 18 à 25 ans	25	11	36
* de 26 ans et plus	3	2	5
TOTAL C.1	32	29	61
C.2 CONDITION D'HABITAT			
C.2.1 Logement stable			
* habitat social collectif ou individuel	5	11	16
* habitat individuel	1	0	1
TOTAL C.2.1	6	11	17
C.2.2 Logement précaire			
* dans sa famille	3	2	5
* foyers, centres ou familles d'accueil	5	1	6
* SDF et squat	14	9	23
* hébergés	4	6	10
TOTAL C.2.2	26	18	44
C. TOTAL DES JEUNES ACCOMPAGNES	TOTAL C	32	29
D. TOTAL DES JEUNES CONNUS DE L'EQUIPE	TOTAL B+C	77	46
E. TOTAL DES JEUNES DONT L'EQUIPE EST CONNUE			
	TOTAL A+B+C	292	212
			504

Fiche population jeunes 2001 (suite)

FICHE POPULATION JEUNES 2001 (suite)			
DETAIL DES ACCOMPAGNEMENTS EDUCATIFS			
	Garçons	Filles	Totaux
C.3 NATURE DES ACTIONS EDUCATIVES MENEES			
* soutien psychoaffectif (individuel et familial)	29	24	53
* aide au projet individuel	26	18	44
* mobilisation sur un projet collectif	1	7	8
* apprentissage relationnel et culturel (environnement social)	8	9	17
C.4 DUREE DE L'ACTION EDUCATIVE			
* accompagnements éducatifs commencés dans l'année	10	16	26
* accompagnements éducatifs antérieurs	22	13	35
TOTAL C.4	32	29	61
C.5 NATURE DES PROBLEMES TRAITES			
C.5.1 INSERTION SOCIALE			
* Mode relationnel conflictuel à l'intérieur du groupe d'appartenance (de la famille, du quartier)	17	19	36
* Comportements de violence	10	3	13
* Objet de violence	2	5	7
* Attitudes inadaptées à l'extérieur du groupe d'appartenance	6	7	13
* Repli, solitude	7	13	20
C.5.2 INSERTION PROFESSIONNELLE			
* Scolarité	2	2	4
* Formation	8	5	13
* Emploi	12	5	17
C.5.3 SANTE			
* Santé physique	6	10	16
* Santé mentale	1	3	4
* Alcoolisme	1	1	2
* Toxicomanie	2	0	2
* Polytoxicomanie	0	1	1
C.5.4 LOGEMENT			
	22	15	37
C.5.5 FINANCIER			
	31	26	57
C.5.6 ADMINISTRATIF ET JURIDIQUE			
	33	21	54
C.5.7 JUDICIAIRE			
	1	2	3

IV LE PLAN D'ACTION SUR 5 ANS¹⁰³

AXES DE TRAVAIL	OBJECTIFS	QUI MET EN OEUVRE	MOYENS	ECHEANCIER
Analyse et évaluation des pratiques. Logiciel EVA Travail de rue et observatoire social Actions collectives Accompagnements éducatifs Conseil technique	Développer mutualiser les compétences. Exploiter les outils d'évaluation existants. Mesurer les effets des actions menées au regard des moyens disponibles. Valoriser les actions. Garantir la qualité des interventions. Intégrer l'évaluation par les usagers.	équipe de direction (voir composition au sous-chapitre 3.4) l'ensemble des professionnels sur 5 ans	création et amélioration d'outils d'évaluation formations/actions avec des intervenants extérieurs groupes de travail	contenu et planning sur 5 ans à définir avec l'ensemble du service en septembre 2001
Place de l'équipe administrative et comptable	Définir plus précisément sa place dans la coordination. Articuler les tâches administratives et comptables entre direction et équipes. Apporter un meilleur soutien logistique aux équipes	équipe administrative équipe de direction élargie à 4 travailleurs sociaux	réunions de travail lister les tâches	2001 dernier trimestre 1 bilan annuel
Gestion des équipes	Optimiser l'animation des instances de travail des équipes	équipe de direction	poursuite de la formation de l'équipe de direction à l'animation de réunion et à la régulation de groupe	4 jours fin 2001
Communication Communication interne documentation circulation des infos utilisation de l'informatique Communication externe Plaquettes Diffusion des productions du	Mutualiser les dossiers techniques. Faciliter l'accès à l'info. Faciliter le travail en réseau interne et externe. Disposer d'outils permettant de se faire connaître auprès des partenaires et de la population. Etre identifié sur les nouveaux territoires. Valoriser, faire connaître les actions, les réflexions,	directrice équipe administrative travailleur social ayant des compétences en informatique, documentation, classement directeur adjoint 1 secrétaire 4 travailleurs sociaux (1 par équipe)	développement d'outils communs via Internet. avoir accès à des bases de données aide du CLICOSS formations informatiques groupes de travail avec l'appui d'un professionnel de la	2002 – 2003 2002 - 2003

¹⁰³ Travail collectif réalisé par l'équipe de direction.

service.	les créations.		communication	
----------	----------------	--	---------------	--

Le plan d'action sur 5ans (suite)

Référentiel de compétences	Aider au recrutement faciliter la GRH et les délégations Diversifier les compétences	équipe de direction ensemble des travailleurs sociaux	reprendre des travaux existants (Promofaf, Meaux) créer un outil de diagnostic de compétences	1 ou 2 jours de travail en équipe de Direction réunion institutionnelle 2 ^{ème} semestre 2002
Entretiens annuels d'évaluation	Soutenir les chefs de service dans leur management	équipe de direction	créer une trame d'évaluation	début 2002
Supervision	Définir les modalités d'évaluation de la démarche et du choix du superviseur	directrice superviseurs 4 travailleurs sociaux (1 par équipe) 1 chef de service	réunions de travail	4 ^{ème} trimestre 2002

V CHARTE D'UTILISATION DU LOGICIEL EVA

CHARTE D'UTILISATION DU LOGICIEL D'EVALUATION DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES EN PREVENTION SPECIALISEE

Pour analyser la typologie des populations jeunes et familles qui bénéficient des actions du service et pour suivre l'activité l'ADSEA met en œuvre, dans le service de prévention spécialisée, CEPS, l'utilisation d'un logiciel informatique dénommée EVA.

La création des fichiers informatiques répond aux exigences de la loi du 6 janvier 1978, et à la Convention n° 108 du Conseil de l'Europe, ratifiée par de nombreux Etats dont la France en 1981, et notamment d'une déclaration auprès de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés.

Engagement de l'association

L'association est soucieuse du respect total de la dignité des personnes. Elle garantit aux jeunes bénéficiant de l'action de la Prévention Spécialisée et aux personnels éducatifs une confidentialité totale concernant les noms des jeunes conformément au principe fondateur de respect de l'anonymat en Prévention Spécialisée.

Les travailleurs sociaux sont tenus de fournir les éléments permettant d'assurer le traitement statistique.

Aucun fichier comportant des informations nominatives ne peut être communiqué en direction de qui que ce soit. Tout manquement à cette observation expose les salariés à l'une des sanctions prévues aux articles 10 et 11 du règlement général de l'association en date du 20 juillet 1983.

Méthode

Les fichiers créés sont indirectement nominatifs. Les fichiers ne comportent aucun nom. Les fiches individuelles sont repérées par un numéro d'ordre. Ce numéro d'ordre correspond à un jeune dont le nom est inscrit sur un document tenu par chaque chef de service.

Le document de correspondance entre les numéros et les noms est stocké dans un lieu distinct du support informatique.

Les données informatiques sont stockées sur le disque dur de l'ordinateur accueillant le logiciel. Une sauvegarde mensuelle est effectuée en double exemplaire sur disquette ou CD ROM.

Information et droit des jeunes

Les jeunes sont informés de l'utilisation, à des fins strictement statistiques, d'une partie des informations qu'ils nous communiquent, au minimum au moyen d'affiches ou de mention sur les cartes de visite des éducateurs du service, Cf. texte ci-annexé.

V EVA (suite)

Un droit d'accès reconnu par la loi, donne à toute personne la possibilité de connaître l'existence ou non de données la concernant dans un fichier automatisé ou manuel et, si elle le désire, d'en obtenir communication. Chaque jeune peut à tout moment demander à consulter la fiche qui le concerne et exercer ce droit en contrôlant l'exactitude des données stockées et, au besoin, en demandant à les faire rectifier ou effacer. (art 34 à 38 de la loi).

Le service s'engage à rectifier d'office et de lui-même les informations dès lors qu'il a connaissance de leur inexactitude.

Chaque jeune peut faire valoir, à tout moment un droit d'opposition et demander la radiation des données contenues dans les fichiers du service le concernant.

Le service s'engage à ne pas conserver les données personnelles au delà d'une durée de 3 ans, afin que les personnes ne soient pas marquées à vie par tel ou tel événement. C'est le droit à l'oubli prévu par la loi.

Utilisation des données statistiques

Les données statistiques expurgées d'informations nominatives, issues des données recueillies, sont utilisées par le service pour le rapport d'activités et pour l'évaluation des contrats d'objectifs. Ces données statistiques font l'objet comme par le passé d'une communication aux partenaires.

Melun, le 10 juin 2002

Le président,

Yves LEGAL

VI Exemple de Fiche action

Axe 1 : Concentrer l'intervention de l'équipe sur deux quartiers jugés prioritaires

Identification de l'action	
Nom de l'action : Espace d'expressions	
<i>Responsable de l'action : Xavier</i>	<i>Participants : Xavier, Martine, Marie Jo, Catherine, (4 personnes par roulement de 2) Intervenants extérieurs Jeunes et habitants</i>
<i>Autres personnes concernées par l'action</i>	
Partenaires de l'équipe	
<i>Autres actions impactées par l'action désignée</i>	
présence sociale accueil au local accompagnements (individuels et collectifs)	
Description de l'action	
<i>Définition du contenu</i>	
Un espace d'expression individuelle et collective atelier hebdomadaire de créations temps forts sous forme de stages intensifs (pendant les vacances scolaires) ouvert sur le quartier et participant à son développement basé sur la découverte d'une démarche créative	
<i>Partenariat</i>	

<p style="text-align: center;"><i>Financier</i></p> <p>Conseil Général 77 ADSEA 77 Mission Ville DRAC FAS Réseau culturel (Cinéville, etc.)</p>	<p style="text-align: center;"><i>Institutionnel</i></p> <p>Services culturels de la ville de Meaux ACT'ART 77 (Conseil Général)</p>
<p style="text-align: center;"><i>D'action</i></p> <p>Intervenants extérieurs Centres Sociaux Mouvements artistiques locaux Jeunes et habitants Associations culturelles locales</p>	<p style="text-align: center;"><i>De réseau</i></p> <p>Associations locales et nationales (Oroleis, Kyrnéa...) Les musées Réseau Insertion et Social (partenaires de l'équipe) Comme La Mission Locale, l'UAS, etc.</p>

VI Exemple de Fiche action (suite 1)

<i>Public cible</i>			
Jeunes 16 – 25 ans Habitants du quartier			
<i>Objectifs</i>			
Description (résultats attendus)		Indicateurs/critères de réussite	
<i>Pour le public</i> s'investir dans une « aventure » collective et créative permettre d'ouvrir leur cercle relationnel		<i>Pour le public</i> la production et les réalisations l'envie de développer (échanges, contacts et diffusion...)	
<i>Pour le service</i> - diversifier les modes relationnels de l'équipe		<i>Pour le service</i> degré d'autonomie et d'initiatives développés interaction avec d'autres	
<i>Plan d'action</i>			
	Phases principales	Acteurs	Période
1	aménagement d'un temps et d'un lieu réflexion autour des outils de communication	L'équipe	1er trimestre 2002
2	construction du projet technique	4 membres de l'équipe	Avril
3	ouverture de l'atelier	2 membres de l'équipe (par roulement)	Fin avril
4	suivi de l'action – évaluation	Equipe	Trimestrielle
	Diffusion – bilan	Public, partenaires,	Début 2003

5		équipe...	
<p style="text-align: center;"><i>Description des moyens utilisés</i></p> <p>Compétences : Méthodologie de projet, connaissance secteur culturel</p> <p>Ressources :</p> <p style="padding-left: 40px;">local de l'équipe et lieux externes si besoin</p> <p style="padding-left: 40px;">compétences techniques internes et externes (intervenants extérieurs)</p> <p style="padding-left: 40px;">réseaux partenaires</p>			

VI Exemple de Fiche action (suite 2)

<i>Budget prévisionnel</i>	
Dépenses	
Investissement	
Fonctionnement	
Mise en œuvre	
<i>Communication</i>	
Interne : auprès des autres équipes	
Externe : Mairie de Meaux	