



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

**Directeur d'établissement social
et médico-social public
Promotion 2006**

**L'IMPACT DU STATUT JURIDIQUE DE L'ÉTABLISSEMENT SUR LA
FONCTION DE DIRECTION EN FOYER DE L'ENFANCE**

L'EXEMPLE DE LA MAISON DES ENFANTS DE LA DRÔME

Hervé PIGALE

Remerciements

En premier lieu, je tiens à adresser mes plus vifs remerciements à Joëlle RUBERA, Directrice de la Maison des Enfants de la Drôme jusqu'en juillet 2006, pour avoir si bien joué son rôle de maître de stage et qui m'a accompagné et conseillé jusqu'à la finalisation de ce mémoire. Par sa rigueur et sa détermination, elle a su me transmettre sa passion pour ce métier de directeur, malgré des circonstances particulièrement difficiles.

Je remercie ensuite Chantal FUCILI, Responsable Prévention de la Sous-direction Enfance-Famille de la DS26, et Catherine BONNET, Responsable du service de Placement Familial Départemental, pour les précieux conseils qu'elles m'ont donnés et qui m'ont soutenu.

Mes remerciements s'adressent également aux chefs de services éducatifs et logistiques, ainsi qu'à l'ensemble du personnel de la Maison des Enfants, pour leur accueil et leur collaboration durant ce stage.

Je remercie l'ensemble des directions du Conseil Général de la Drôme qui ont contribué à mon expérience de stage et ont participé indirectement à la réalisation de ce travail.

Je remercie également Marie-France CALLU de l'IFROSS pour son accompagnement et ses conseils, Cathie DEWAEGHEMAECKER du cabinet MOREAU Consultants qui m'a guidé dans l'élaboration du référentiel logistique de la Maison des Enfants, François de LAREBEYRETTE, directeur du Foyer Départemental de l'Enfance et de la Famille de la Loire, ainsi que l'ensemble des personnes qui m'ont consacré du temps dans le cadre d'entretiens individuels.

Enfin, je remercie l'ensemble des usagers, enfants et parents, rencontrés à la Maison des Enfants qui m'ont conforté dans mon choix professionnel.

Sommaire

INTRODUCTION.....	1
1 LES STATUTS JURIDIQUES POSSIBLES ET LEURS ENJEUX : DE LA THEORIE A LA PRATIQUE	7
1.1 Les statuts juridiques prévus par la réglementation.....	7
1.1.1 Le statut d'établissement social ou médico-social doté de la personnalité juridique	8
1.1.2 Le statut d'établissement ou de service non personnalisé.....	12
1.2 Une réalité plus contrastée : l'exemple de la Maison des Enfants de la Drôme.....	20
1.2.1 La gestion « hors norme » de l'établissement par le Département.....	21
1.2.2 Les enjeux et risques induits par ce type d'organisation « atypique »	28
2 L'EVOLUTION DE LA FONCTION DE DIRECTEUR D'ETABLISSEMENT SOCIAL : TENDANCES NATIONALES ET PERSPECTIVES LOCALES	37
2.1 Du paternalisme au management stratégique : évolution de la fonction de direction dans les établissements sociaux.....	37
2.1.1 La fonction symbolique du directeur d'établissement dans le secteur social en général et dans les foyers de l'enfance en particulier	37
2.1.2 La fonction de directeur d'établissement social : quelles compétences pour quelles missions ?.....	43
2.2 Propositions adaptées pour la Maison des Enfants de la Drôme	51
2.2.1 Une nécessaire redéfinition des missions de la Maison des Enfants	51
2.2.2 Un recentrage du directeur de la Maison des Enfants sur ses fonctions de directeur d'établissement social.....	55
CONCLUSION	59
BIBLIOGRAPHIE.....	61
LISTE DES ANNEXES.....	I

Liste des sigles utilisés

AEMO	Action Educative en Milieu Ouvert
AFORRA	Agence de Formation et de Recherches Appliquées
ASE	Aide Sociale à l'Enfance
CA	Conseil d'Administration
CASF	Code de l'Action Sociale et des Familles
CHSCT	Comité d'Hygiène et de Sécurité et des Conditions de Travail
CPFS	Centre de Placement Familial de la Sauvegarde
CTP	Comité Technique Paritaire
CVS	Conseil de la Vie Sociale
DDASS	Direction/Directeur Départemental(e) des Affaires Sanitaires et Sociales
DDAU	Dispositif Départemental d'Accueil d'Urgence
DDSS	Direction du Développement Social et de la Santé
ENSP	Ecole Nationale de la Santé Publique
FPH	Fonction Publique Hospitalière
IMP	Institut Médico-Pédagogique
MDE	Maison Des Enfants
MECS	Maison d'Enfants à Caractère Social
PFD	Placement Familial Départemental
SA	Service Accueil
SAFAJE	Service d'Accompagnement des Familles et d'Accueil du Jeune Enfant
TISF	Technicienne en Intervention Sociale et Familiale

INTRODUCTION

Lors de ma formation de directeur d'établissement social, j'ai effectué un premier stage de découverte en février 2005 dans le cadre de la protection de l'enfance, auprès du service de Placement Familial Départemental du Conseil Général de la Drôme.

Suite à cette expérience enrichissante, j'ai fait le choix de poursuivre ma découverte de ce secteur en choisissant la Maison des Enfants comme terrain de stage de professionnalisation. A ce titre, en étant confronté au dispositif, j'ai cherché à comprendre les missions confiées aux Départements en matière de protection de l'enfance.

Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département. Il assure une double fonction de prévention et de protection de l'enfant exposé ou victime de mauvais traitements liées à des difficultés sociales et familiales, tout en essayant de le maintenir le plus longtemps possible dans son milieu de vie naturel. Le service d'aide sociale à l'enfance, placé sous l'autorité de Président du Conseil Général, a pour mission essentielle d'aider les familles en difficulté dans leurs devoirs d'entretien, de garde, de surveillance et d'éducation de leurs enfants.

Le Code de l'action sociale et des familles attribue plusieurs missions au service d'aide sociale à l'enfance, lesquelles sont énumérées à l'article L. 221-1 :

- « 1° Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leur famille, aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de 21 ans confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre » ;

- « 2° Organiser, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalité et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles » ;

- « 3° Mener en urgence des actions de prévention en faveur des mineurs menacés » ;

- « 4° Pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation, en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal ». C'est à cette mission relative à la protection de l'enfance que se rapporteront la quasi-totalité des développements qui vont suivre, dans la mesure où la réponse à ces besoins passe parfois par une prise en charge en internat, et donc en établissement de type foyer de l'enfance.

- « 5° Mener, notamment à l'occasion de l'ensemble de ces interventions, des actions de prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire, organiser le recueil des informations relatives aux mineurs maltraités et participer à la protection de ceux-ci ».

Le service d'aide sociale à l'enfance doit disposer de possibilités d'accueil d'urgence pour assurer la protection des mineurs en danger et de structures d'accueil pour les femmes enceintes et les mères avec leurs enfants. Dans la Drôme, cette mission est assurée en partie par la Maison des Enfants. Les missions dévolues à ce type d'établissement se déclinent à trois niveaux : il s'agit d'abord d'*accueillir* l'enfant, ce qui signifie que ces établissements doivent assurer l'hébergement des mineurs qui leur sont confiés. Il s'agit ensuite de procéder à leur *observation*, devant conduire à une évaluation de sa situation. Au terme de celle-ci, une *orientation* de l'enfant doit être proposée au juge des enfants (ou aux parents dans le cadre d'une mesure administrative). Si la nécessité du placement est confirmée, l'orientation se fera vers un établissement (ou un lieu de vie) ou vers une famille d'accueil ; à l'inverse, si la situation de danger a disparu et que la mesure de placement ne semble plus justifiée, un retour en famille pourra être envisagé, accompagné éventuellement d'un soutien à la parentalité à partir du domicile.

En plus des missions d'accueil d'urgence, la Maison des Enfants est chargée d'une unité d'Accueil Mères-Enfants pouvant accueillir six mères avec leurs enfants et d'un accueil de jour, le SAFAJE (Service d'Accompagnement des Familles et d'Accueil du Jeune Enfant), qui permet d'accompagner en journée jusqu'à douze enfants âgés de 0 à 6 ans et leurs parents.

Durant ce stage, j'ai pu observer et me confronter à un certain nombre de difficultés touchant à l'organisation de l'établissement. Au vu de la complexité du fonctionnement de la Maison des Enfants dans ses liens avec les services du Conseil Général, il m'a semblé important de comprendre quel était le rôle du directeur. Quelles sont ses missions ? De quels moyens dispose-t-il pour les mener à bien ? Quelles sont ses responsabilités ?

Au regard de l'importance de la charge de travail, j'ai pu constater que la directrice de la Maison des Enfants remplissait trois missions importantes mais différentes : 1° assurer la gestion de l'établissement ; 2° assurer les fonctions de Responsable Protection ; 3° piloter le Dispositif Départemental d'Accueil d'Urgence (DDAU).

Il ne s'agit donc pas de gérer uniquement la Maison des Enfants mais d'assumer trois niveaux de responsabilité qui entrent en interaction, et parfois en contradiction, produisant ainsi de nombreux conflits d'intérêts. Aussi, je me suis intéressé à l'étendue des autres missions, qu'il m'a semblé important d'analyser et de clarifier :

1 – D'abord, elle assure la direction de la Maison des Enfants de la Drôme, établissement non doté de la personnalité morale, géré directement par le Conseil

Général, comme n'importe quel autre service de la collectivité. Pour autant, la loi impose, quel que soit le statut juridique de l'établissement, que celui-ci soit dirigé par un directeur nommé par le Ministre de la santé¹. Cette intégration au sein d'une collectivité territoriale n'a pas été sans poser un certain nombre de difficultés, notamment pour recruter un directeur : de 1997 (fin de la construction de la Maison des Enfants) à 1999, l'établissement est dirigé par une personne ayant une formation initiale d'attaché territorial. A son départ, un intérim est mis en place, d'abord à mi-temps pendant six mois, puis à temps complet, assuré par un chef de service ayant suivi l'ancienne formation des directeurs (ex-CAFDES), tandis que parallèlement, le Conseil Général décide de recourir à un cabinet de recrutement afin de pourvoir ce poste. La recherche va durer deux ans, sans succès.

2 – Ensuite, la directrice de la Maison des Enfants assure la responsabilité du pilotage du Dispositif Départemental d'Accueil d'Urgence² (DDAU). Ce dispositif est chargé d'accueillir essentiellement dans l'urgence, 24 h/24 h et 365 jours par an, des enfants, dès la sortie de la maternité et jusqu'à 18 ans (voire de 18 à 21 ans), en danger ou en risque de danger. Cela signifie qu'elle est chargée du suivi des quarante-neuf places d'accueil d'urgence disponibles sur le territoire drômois et qu'elle doit être en mesure d'accueillir à tout moment les mineurs confiés à la DS26³, ce qui n'est pas sans poser des difficultés car le dispositif est régulièrement saturé. Trois établissements concourent au DDAU et permettent de mettre en œuvre la prise en charge en urgence : La Maison des Enfants à Bourg les Valence (27 places), la Maison d'Accueil Protestante pour Enfants (AMAPE) de La Laupie (15 places d'internat pour les enfants de 3 à 16 ans + 5 places en accueil familial pour les enfants âgés de 0 à 5 ans), le Foyer Educatif Romanais (2 places de 14 à 18 ans).

3 – Enfin elle assume les fonctions de « Responsable Protection »⁴. Elle a sous son autorité hiérarchique les responsables du service de Placement Familial Départemental et du Service Accueil. Elle est donc amenée à intervenir pour gérer les

¹ Les directeurs d'établissements sociaux et médico-sociaux faisant partie d'un corps géré à l'échelon national par ce Ministère.

² Voir Annexe 2

³ La Direction du Développement Social et de la Santé, aussi appelée « DS26 », est chargée de remplir les missions dévolues au Département en matière d'action sociale. Elle est composée de quatre Sous-directions fonctionnelles (Personnes âgées – Adultes handicapés ; Insertion – Logement ; Prévention – Santé ; Enfance – Famille) et de quatre Sous-directions territoriales (Drôme des collines ; Drôme Valence ; Vallée de la Drôme ; Drôme provençale).

⁴ Compte tenu des difficultés de recrutement, la Direction Générale du Conseil Général de la Drôme va alors procéder à une réorganisation partielle de ses services en créant le poste de Responsable Protection qui sera confié au directeur de la Maison des Enfants, ceci devant permettre de donner une dimension plus importante au poste du directeur, et donc d'être théoriquement plus attractif.

situations difficiles dans ces services et doit également répondre à leurs besoins logistiques.

En janvier 2002, la nouvelle directrice fut donc recrutée, avec une « triple casquette » : directrice de la Maison des Enfants, Responsable Protection et pilote du DDAU. Très rapidement, elle fut en difficulté pour tenir ce poste : d'une part en raison de la surcharge considérable de travail que cela représentait, d'autre part en raison des conflits d'intérêt que cela faisait naître, notamment concernant l'entrée et la sortie des enfants du DDAU.

De décembre 2004 à juillet 2005 (retour anticipé du fait des difficultés rencontrées), la directrice est en congé de maternité, suivi de la prise des jours épargnés au titre d'un compte épargne temps. La direction de l'établissement est alors assurée (par intérim) par le cadre ayant réalisé l'intérim en 2000 et 2001, puis, à l'arrêt maladie de ce dernier, par le Responsable de la Sous-direction Enfance – Famille de la DS26 (qui reste par ailleurs chargé de l'intégralité de ses autres fonctions). La démarche de travail autour du projet d'établissement que la directrice avait engagé avant son arrêt n'a pu être poursuivi pendant son absence.

Par ailleurs, l'année 2005 fut particulièrement difficile pour les équipes de la Maison des Enfants, qui ont connu une suractivité très importante (pouvant aller jusqu'à 150% sur certaines unités, telle que la pouponnière) et un nombre réduit de chefs de service (départ de quatre chefs de service, du fait d'arrêts maladie et de fin de détachement).

En outre, les chefs de services de la Maison des Enfants ont également une « double casquette » : la première est relative aux fonctions d'encadrement des équipes éducatives de la Maison des Enfants, ce qui implique un suivi des situations individuelles de celles-ci ; la seconde est relative au pilotage du DDAU, notamment lorsqu'ils réalisent des astreintes (une semaine sur cinq environ). De ce fait, les postes de chefs de services à la Maison des Enfants sont difficiles à pourvoir et le turn-over des cadres est très important. A titre d'exemple, huit chefs de services différents se sont succédé entre janvier 2002 et avril 2006.

Du fait, notamment, des nombreuses difficultés à faire évoluer l'organisation et le fonctionnement des services placés sous sa responsabilité et des modalités de collaboration avec les autres services du Conseil Général, la « Responsable Protection – Directrice de la MDE » pris la décision de muter sur un poste lui permettant d'exercer son métier de directeur d'établissement social et médico-social. Elle quitte ses fonctions auprès du département de la Drôme en juillet 2006, deux semaines après la fin de mon stage.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, je me suis interrogé sur l'origine de ces difficultés. Les différentes missions confiées à la directrice de la Maison des Enfants sont-elles en cohérence les unes avec les autres ? Ces difficultés sont-elles liées à d'éventuelles incohérences entre ces fonctions ou sont-elles la résultante de l'organisation ? Ou bien s'agit-il de difficultés inhérentes au statut juridique d'établissement non personnalisé ?

Cette dernière question m'est apparue comme la piste de réflexion la plus pertinente. L'hypothèse que j'ai posée au début de la recherche est que les établissements non personnalisés sont moins bien gérés que les établissements dotés de la personnalité morale, et que cela s'explique par le statut juridique de ces derniers. Ceci me renvoyait donc à la question de l'impact du statut juridique de l'établissement sur les fonctions exercées par le directeur.

Pour mener à bien cette réflexion, j'ai opté pour une démarche inductive en m'appuyant sur les observations que j'ai pu recueillir sur le terrain. L'analyse des données recueillies lors d'entretiens semi-directifs auprès de directeurs de foyer de l'enfance de la région Rhône-Alpes, du directeur de la Direction du Développement Social et de la Santé (DS26) du Département de la Drôme, du Président du tribunal pour enfants de Valence et du Directeur Départementale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse de la Drôme, ont contribué à la redéfinition de mon questionnement.

Aussi, afin de vérifier la validité de mon hypothèse, je vous propose d'étudier, dans un premier temps, la question des enjeux liés au statut juridique de l'établissement, puis, dans un second temps, le type de management qui en découle.

1 LES STATUTS JURIDIQUES POSSIBLES ET LEURS ENJEUX : DE LA THEORIE A LA PRATIQUE

Ne pas se moquer, ne pas déplorer, ne pas détester, mais comprendre.

Spinoza

Lorsque les établissements sociaux et médico-sociaux du secteur public sont sortis du giron des établissements sanitaires auxquels ils étaient initialement rattachés, le Législateur a pris soin de leur aménager différents statuts juridiques permettant de tenir compte de la spécificité des activités conduites dans ce type d'établissement et du contexte politique et administratif. Pour autant, les dispositifs légaux ne sont pas toujours respectés à la lettre, notamment quand l'établissement n'est pas doté de la personnalité juridique et qu'il est géré en régie directe par un Conseil Général, c'est le cas notamment de la Maison des Enfants, les collectivités locales appliquant parfois des interprétations particulières de la réglementation.

1.1 Les statuts juridiques prévus par la réglementation

Les établissements sociaux et médico-sociaux publics se trouvent dans une situation de très grande diversité si l'on observe leurs missions, leur dimension, leur organisation interne et leur statut juridique.

Sur ce dernier point, le Code de l'action sociale et des familles (CASF) dispose que « *les interventions à but social et médico-social des personnes morales de droit public sont assurées soit par des établissements publics communaux, intercommunaux, départementaux, interdépartementaux ou nationaux, soit par des services non personnalisés*⁵ ».

Certains établissements sont dotés de la personnalité juridique⁶, on parle alors d'établissement « *autonome* ». D'autres sont des services directement rattachés à une

⁵ Art. L. 315-1 CASF

⁶ La personnalité juridique se définit comme étant la capacité à être titulaire de droits et d'obligations. Les services dont il est fait mention dans cet article ne peuvent se prévaloir de ces droits et obligations que de façon indirecte, par l'intermédiaire de leur administration de rattachement.

collectivité territoriale, ils sont généralement qualifiés de « *services non personnalisés* » ou de « *service en régie directe*⁷ ».

Il convient donc d'étudier successivement ces deux statuts, car la distinction n'est pas neutre.

1.1.1 Le statut d'établissement social ou médico-social doté de la personnalité juridique

Les règles encadrant ce statut sont fixées par le Code de l'action sociale et des familles⁸. Les établissements de ce type sont administrés par un conseil d'administration et dirigés par un directeur nommé par le représentant de l'Etat, après avis du président du conseil d'administration (A). Pour fonctionner, ces institutions disposent d'un budget qui leur est propre (B) et d'instances représentatives spécifiques (C).

A) Conseil d'administration et directeur : l'union fait la force

Le conseil d'administration est l'élément pivot dans la direction de l'établissement. Sa composition et ses compétences sont définies par la loi.

Pour un foyer de l'enfance autonome, le conseil d'administration est composé de représentants du département duquel dépend le foyer, éventuellement de représentants d'autres départements financeurs, de représentants des usagers et du personnel, et de personnes qualifiées. Il est présidé par le Président du Conseil Général ou par un représentant.

Quant à ses compétences, le conseil d'administration définit la politique générale de l'établissement et délibère notamment sur le projet d'établissement, les programmes d'investissement, le rapport d'activité, le budget et les décisions modificatives, la tarification des prestations, les comptes financiers et les décisions d'affectation des résultats, les décisions affectant l'organisation ou l'activité de l'établissement, le tableau des emplois du personnel, les décisions touchant au patrimoine immobilier, les emprunts, les actions en justice, etc.

⁷ En droit administratif, la régie directe se définit comme un mode de gestion par lequel la personne publique (ici le département) garde un contrôle absolu sur l'exploitation du service. Il n'y a pas création d'une personne morale distincte de la collectivité. Les opérations effectuées en dépenses et en recettes sont directement enregistrées au budget de la collectivité.

⁸ Art. L. 315-9 à L. 315-19 CASF

Le directeur de l'établissement⁹ est, quant à lui, chargé de représenter l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile. C'est lui qui prépare les travaux du conseil d'administration et applique les décisions prises par ce dernier. Il assure la gestion administrative, technique et financière (il est ordonnateur des dépenses) et la conduite générale de l'établissement en intervenant directement dans les domaines qui ne sont pas réservés à la compétence du conseil d'administration. Il rend compte de sa gestion à ce dernier. Il doit veiller à la réalisation du projet d'établissement et à son évaluation. C'est également lui qui nomme le personnel (dans la limite du tableau des effectifs arrêté par le conseil d'administration) et exerce son autorité sur ceux-ci.

En résumé, le directeur est un technicien. Il a normalement suivi une formation théorique et pratique de vingt-quatre mois à l'Ecole Nationale de la Santé Publique, durant laquelle il a pu acquérir des outils, des savoirs et des savoir-faire faisant de lui un bon « généraliste », apte à assurer au quotidien la vie de l'établissement. Le conseil d'administration, et tout particulièrement son président, peut donc théoriquement travailler avec le directeur dans un climat de confiance, propice à la mise en œuvre du projet d'établissement et des projets individuels.

D'ores et déjà, nous pouvons affirmer que parler d'établissement « *autonome* » est un abus de langage. L'autonomie en question est tout au plus juridique, car dans la pratique, la liberté d'action du directeur est limitée (par le conseil d'administration, par les partenaires extérieurs qui concourent à l'action sociale, par le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, etc.). Pour autant, le directeur de l'établissement dispose d'espaces de liberté, notamment en ce qui concerne la gestion du personnel et des finances, deux éléments clé pour le bon fonctionnement de l'organisation.

L'entente entre le président du conseil d'administration et le directeur est donc une condition *sine qua non* pour la bonne gestion de l'établissement. Les relations sont directes entre les deux acteurs.

Cette organisation présente plusieurs avantages. D'abord, elle permet de distinguer clairement l'autorité chargée de la planification, de la tarification et du contrôle de l'établissement (conseil d'administration) de celle qui est responsable directement de la gestion dudit établissement, à savoir le directeur.

En termes de responsabilité, le directeur assume seul la responsabilité de la « *bonne marche de l'établissement et de sa gestion administrative, technique et*

⁹ Cf. art 2 du décret n°2001-1345 du 28 décembre 2001 portant statut des directeurs d'établissements publics sociaux et médico-sociaux de la FPH, repris à l'art. L. 315-17 CASF.

*financière*¹⁰ ». Dans le cadre d'un foyer de l'enfance, le président du Conseil Général est déchargé d'une responsabilité juridique lourde, tout en gardant un rôle prédominant dans la définition de la politique de l'établissement, puisqu'il préside le conseil d'administration. Il garde le pouvoir de décision sur les grandes orientations, tout en responsabilisant le directeur dans sa gestion.

B) Le budget autonome

Les foyers de l'enfance dotés de la personnalité morale disposent d'un budget autonome, distinct de celui du conseil général. Le Code de l'action sociale et des familles dispose que « 1 - Le budget et les décisions modificatives mentionnés au 4° de l'article L. 315-12 sont préparés et présentés par le directeur. Le budget de l'année est voté par le conseil d'administration et transmis au plus tard le 31 octobre précédant l'exercice auquel il se rapporte. Le cas échéant, il est établi en cohérence avec le contrat pluriannuel mentionné à l'article L. 313-11.

- Les autorisations de dépenses et les prévisions de recettes qui figurent au budget sont présentées et votées par groupes fonctionnels, dont la composition est conforme à une nomenclature fixée par arrêté. Les décisions modificatives sont présentées et votées dans les mêmes formes.

- Les délibérations relatives au budget et aux décisions modificatives sont transmises sans délai aux autorités compétentes en matière de tarification en vue de leur approbation, dans les conditions fixées par l'article L. 314-7.

2 - Les comptes financiers mentionnés au 5° de l'article L. 315-12 sont adoptés par le conseil d'administration et transmis aux autorités compétentes en matière de tarification au plus tard le 30 avril de l'année suivant l'exercice auquel ils se rapportent¹¹ ».

Comme l'indique son statut, le directeur d'un établissement doté de la personnalité morale est ordonnateur des dépenses. Rappelons que le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable constitue une des règles fondamentales de la comptabilité publique. Ils sont chargés, ensemble mais chacun dans son rôle, de l'exécution du budget de l'établissement. L'ordonnateur exécute le budget et donne les ordres de paiement ou d'encaissement, le comptable manie les fonds publics en assurant le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses (il s'agit généralement d'un fonctionnaire du Trésor Public nommé par le Ministère de l'économie et des finances).

De ce fait, le directeur peut mettre en œuvre et suivre une véritable stratégie budgétaire, tenant compte des contraintes économiques et politiques. Par les connaissances acquises durant sa formation et sa présence quotidienne dans l'établissement, il est en mesure de prendre les décisions les plus adaptées au contexte.

¹⁰ Décret du 28 décembre 2001, cité supra.

¹¹ Art. L. 315-15 CASF

En raison de sa qualité d'ordonnateur, le directeur sera l'interlocuteur direct en cas de contrôle de la chambre régionale des comptes ou de l'inspection générale des affaires sociales, ces contrôles pouvant être inopinés ou demandés par le Conseil d'Administration. Par ces contrôles visant à s'assurer de la bonne gestion de l'établissement par le directeur, ce dernier peut voir sa responsabilité pénale engagée (par exemple s'il apparaît que le directeur a manié des fonds à la place du comptable, il devient alors comptable de fait et endosse la responsabilité pécuniaire du comptable public). Cette qualité n'est donc pas neutre et concourt à la responsabilisation du directeur dans l'exercice de ses fonctions.

C) Les instances représentatives

La réglementation prévoit différents types de participation : la représentation du personnel, au travers du Comité Technique d'Établissement ; celle des usagers, au travers du Conseil de la Vie Sociale (CVS) mis en place par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ; et enfin la participation des représentants du personnel au travers du Comité d'Hygiène et de Sécurité et des Conditions de Travail (CHSCT). Ces différentes instances permettent d'informer et de consulter les représentants du personnel (ou des usagers). Si leur avis ne s'impose pas au directeur (il ne s'agit pas d'un avis conforme), il permet, en cas d'avis défavorable, de présager et d'anticiper d'éventuelles résistances dans la mise en œuvre des décisions prises, ou au contraire certaines facilités si l'avis est positif.

- Le Comité Technique d'Établissement :

La loi¹² prévoit que « dans chaque établissement public social ou médico-social est institué un comité technique d'établissement présidé par le directeur ou son représentant membre des corps des personnels de direction, et composé de représentants du personnel relevant du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales [...]. Le comité technique d'établissement est obligatoirement consulté sur : 1° Le projet d'établissement et les programmes d'investissement relatifs aux travaux et aux équipements matériels ; 2° Le budget, les crédits supplémentaires et les comptes, la tarification des prestations servies et le tableau des emplois du personnel et ses modifications ; 3° Les créations, suppressions et transformations de services ; 4° Les conditions et l'organisation du travail dans l'établissement, notamment les programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et leurs incidences sur la situation du personnel ; 5° Les règles concernant l'emploi des diverses catégories de personnels, pour autant qu'elles n'ont pas été fixées par des dispositions législatives ou réglementaires ; 6° Les critères de répartition de certaines primes et indemnités ; 7° La politique générale de formation du personnel et notamment le plan de formation ; 8° Le bilan social, le cas échéant ; 9° La

¹² Art. L. 315-13 CASF

participation aux actions de coopération et de coordination mentionnées à la section 4 du chapitre II du titre Ier du livre III du présent titre. »

Avant de prendre une décision, le comité doit donc être consulté. L'avis émis par ce dernier ne lie pas le directeur ni le conseil d'administration.

- Le Conseil de la Vie Sociale :

La loi du 2 janvier 2002 a introduit l'article L. 311-6 au Code de l'action sociale et des familles, ainsi rédigé : « *Afin d'associer les personnes bénéficiaires des prestations au fonctionnement de l'établissement ou du service, il est institué soit un conseil de la vie sociale, soit d'autres formes de participations [...] »*. Cet article est complété par des dispositions réglementaires¹³ prévoyant notamment la composition, le fonctionnement et les compétences du CVS ou des autres formes de participation. Ainsi, le CVS « *donne son avis et peut faire des propositions* sur toute question intéressant le fonctionnement de l'établissement ou du service, notamment sur l'organisation intérieure et la vie quotidienne, les activités, l'animation socioculturelle et les services thérapeutiques, les projets de travaux et d'équipements, la nature et le prix des services rendus, l'affectation des locaux collectifs, l'entretien des locaux, les relogements prévus en cas de travaux ou de fermeture, l'animation de la vie institutionnelle et les mesures prises pour favoriser les relations entre ces participants ainsi que les modifications substantielles touchant aux conditions de prises en charge ».

- Le Comité d'Hygiène et de Sécurité et des Conditions de Travail (CHSCT) :

Les dispositions légales et réglementaires prévoyant les CHSCT sont issues du droit du travail. Ces règles ont également été reprises par le droit de la fonction publique qui les a adaptées aux spécificités du secteur. Aussi, pour plus de détail, je vous renvoie aux développements relatifs aux instances représentatives dans les établissements non personnalisés (infra).

L'organisation des établissements dotés de la personnalité morale étant présentée, étudions à présent celles des établissements qui en sont dépourvus.

1.1.2 Le statut d'établissement ou de service non personnalisé

Les dispositions légales encadrant ce statut sont beaucoup moins nombreuses et précises que celles régissant le statut des établissements dotés de la personnalité

¹³ Décret n°2004-287 du 25 mars 2004 relatif au conseil de la vie sociale et aux autres formes de participation institués à l'article L. 311-6 du CASF.

morale. Le Code de l'Action Sociale et des Familles prévoit que « *les établissements relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance [...] sont dotés, lorsqu'ils n'ont pas la personnalité morale, d'une commission de surveillance nommée par le Président du Conseil Général et d'un directeur nommé, après avis du Président du Conseil Général, par l'autorité compétente de l'Etat*¹⁴ » (A). La loi précise également que dans ce cas, « *le projet d'établissement ou de service mentionné à l'article L. 311-8 détermine les modalités de leur individualisation fonctionnelle et budgétaire*¹⁵ » (B). En outre, ces établissements disposent d'organes spécifiques pour la représentation du personnel, le statut de la fonction publique hospitalière posant un certain nombre de règles (C).

A) La commission de surveillance et le directeur

A l'instar des établissements personnalisés, la loi prévoit que l'établissement ou le service social ou médico-social soit dirigé par « *un directeur nommé, après avis du Président du Conseil Général, par l'autorité compétente de l'Etat* ». En effet, le décret portant statut particulier du corps des directeurs d'établissements sociaux et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière¹⁶ indique que « *Les personnels de direction relevant du présent statut constituent un corps de catégorie A de la fonction publique hospitalière. Ils exercent leurs fonctions dans les établissements mentionnés aux 4^o, 5^o et 6^o de l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986*¹⁷ ». En outre, « *la nomination à chaque emploi est prononcée par le ministre chargé de la santé, après avis de la commission administrative paritaire nationale. Pour les directeurs, celle-ci prend connaissance des observations orales ou écrites du président de l'organe délibérant de l'établissement intéressé ou par les établissements qui n'ont pas la personnalité morale du président de l'organe de la personne publique de rattachement*¹⁸ ». En pratique, même si le Conseil Général n'a pas le pouvoir de nomination du directeur, l'avis qu'il émettra sera entendu par la commission et le ministère ; en effet, la bonne entente et la collaboration entre les deux acteurs (directeur d'une part et collectivité de rattachement d'autre part) est une des clés devant permettre le bon fonctionnement de l'établissement. Il paraîtrait incongru de nommer sur un poste de direction un directeur qui serait considéré comme *persona non grata* par la collectivité de rattachement. Ceci vaut également pour les établissements personnalisés dans lesquels l'union entre le directeur et le président du Conseil d'administration est une condition *sine qua non* pour une bonne gestion de l'établissement. Dans les établissements et services non personnalisés, la commission de

¹⁴ Art. L. 315-8 CASF

¹⁵ Art. L. 315-3 CASF

¹⁶ Décret n°2001-1345 du 28 décembre 2001

¹⁷ Il s'agit des « *établissements publics ou à caractère public relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance et maisons d'enfants à caractère social* »

¹⁸ Art. 1 du décret cité supra

¹⁹ Art. 22 du décret cité supra

surveillance joue un rôle comparable à celui joué par le Conseil d'administration dans les établissements personnalisés : elle donne un cadre à l'action du directeur et exerce sur lui un contrôle de sa gestion de l'établissement.

Les premières dispositions relatives à la composition de la commission de surveillance apparaissent dans le décret du 6 mai 1966²⁰ : « art. 1: Les établissements sanitaires et sociaux, autres que ceux jouissant de l'autonomie financière, créés par les départements et les communes sont dotés, lorsqu'ils sont soumis aux dispositions réglementant le prix de journée dans les établissements hospitaliers, d'une commission de surveillance. Art. 2 : La commission de surveillance comprend : 1° Trois représentants du conseil général ou du conseil municipal, élus par ces assemblées ; 2° Trois représentants de services publics ou d'organismes privés concourant à l'action sanitaire et sociale ; 3° Une personnalité connue pour l'intérêt qu'elle porte à l'action sanitaire et sociale. Les membres prévus aux 2° et 3° ci-dessus sont désignés par le préfet. La commission de surveillance élit tous les ans son président ». Au travers du préfet, l'Etat gardait le contrôle sur la composition de la commission.

La loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales ne fait pas obligation aux foyers de l'enfance, comme elle l'a fait pour d'autres catégories d'établissements, de se transformer en établissement public autonome. La gestion de ces foyers pouvait donc rester en régie directe des départements, afin qu'ils puissent fonctionner en symbiose avec le service de l'Aide Sociale à l'Enfance. En revanche, la loi prévoyait déjà la création d'un « conseil technique dans chaque établissement et d'un directeur nommé par le ministre ou par l'autorité qu'il aura déléguée à cet effet²¹ ».

Avec la décentralisation, la composition de la commission de surveillance passe dans les mains du conseil général. En effet, la loi du 6 janvier 1986 modifie l'article susvisé de la loi sociale de 1975 en disposant que « les établissements mentionnés au 4° de l'article L. 792 du code de la santé publique (qui vise notamment les foyers de l'enfance) non personnalisés sont dotés d'une commission de surveillance nommée par le Président du Conseil Général et d'un directeur nommé, après avis du Président du Conseil Général, par l'autorité compétente de l'Etat²² ».

Cette loi n'ayant pas fait l'objet de complément fixant les conditions de nomination des membres de la commission de surveillance, un Président de Conseil Général a écrit au Ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale afin d'obtenir des éclaircissements sur ce point. Dans sa réponse, la direction de l'action sociale indique « qu'en l'absence de dispositions législatives complémentaires, il appartient, en application de

²⁰ Décret n°66-292 du 6 mai 1966 relatif à l'organisation financière de certains établissements à caractère sanitaire et social gérés par les établissements et les communes.

²¹ Art. 24 de la loi 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales.

²² Art. 17 de la loi 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

l'article 24 de la loi du 30 juin 1975 modifiée (repris depuis par la loi 2002-2 du 2 janvier 2002, codifiée à l'article L. 315-8 du CASF), au seul Président du Conseil Général de fixer la composition de la commission de surveillance d'un établissement non personnalisé de l'aide sociale à l'enfance et d'en nommer les membres. Depuis la modification de l'article 24 de la loi sociale par l'article 17 de la loi du 6 janvier 1986, le décret n°66-292 du 6 mai 1966, s'il peut continuer à servir de référence – à la convenance du Président du Conseil Général – ne s'impose plus en droit s'agissant de la composition de la commission de surveillance²³ ».

En pratique, la trame donnée par le décret de 1966 est toujours suivie par les conseils généraux. C'est notamment le cas pour le foyer de l'enfance de Privas (Ardèche) : la commission de surveillance du foyer de l'enfance est composée de trois représentants du Conseil Général (deux faisant partie de la majorité, un appartenant à l'opposition) ; de trois représentants de services publics ou organismes privés participant à l'action sociale, il s'agit du président du conseil de famille des pupilles de l'Etat, d'un directeur de Maison d'enfants à caractère social (MECS) et du directeur général de l'action sociale départementale ; et d'une personne qualifiée, en l'occurrence un magistrat de la juridiction des mineurs (juge des enfants ou substitut du Procureur de la République chargé des mineurs). En plus de ces membres permanents, des conseillers techniques représentant les différentes directions du Conseil Général sont également conviés, en fonction des sujets traités : direction des ressources humaines, des finances, des bâtiments, Directeur Général des services. Enfin, le directeur et deux chefs de services de l'établissement participent aux réunions de la commission. Au total, cette commission de surveillance est composée d'une quinzaine de personnes et se réunit deux fois par an.

Quant aux compétences de cet organe, les textes législatifs et réglementaires sont quasiment muets. Seul le décret de 1966 nous indique que « *la commission de surveillance est appelée à donner son avis sur le régime intérieur, sur les budgets et les comptes et sur les actes relatifs à l'administration des biens*²⁴ ». Nous notons donc que la commission de surveillance est un organe consultatif. En ce sens, il ne peut être comparé au conseil d'administration d'un établissement personnalisé qui lui est, au contraire, un organe de décision. Ceci est tout à fait compréhensible puisque dans un établissement en régie directe, toutes les décisions importantes (celles qui engagent l'avenir de l'établissement, ses finances, son organisation et ses activités...) sont prises directement ou indirectement par la collectivité territoriale de rattachement, qui peut agir de son propre chef ou après proposition du directeur.

²³ Lettre type du 18 mai 1989 relative aux commissions de surveillance et commissions paritaires dans les établissements de l'ASE, parue au BO du Ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale N°26 du 5 août 1989. NOR : SPSA8910233Y.

²⁴ Art. 3 du décret n°66-292 du 6 mai 1966

En pratique, la commission de surveillance d'un foyer de l'enfance doit être apte à donner un avis technique sur les éléments qui lui sont transmis, afin d'éclairer la collectivité sur l'orientation à donner à l'établissement. Ainsi, elle peut être amenée à donner son avis sur le budget (prévisionnel et réalisé), le projet d'établissement, les projets ou programmes d'investissement, le tableau des emplois du personnel, les créations, modifications ou suppressions de services ou d'activités, le règlement de fonctionnement, ou encore sur le recrutement d'un nouveau directeur de l'établissement. Dans les faits, le président de la commission de surveillance donne rarement son avis sur le recrutement du directeur. C'est le plus souvent une commission de recrutement avec la direction des ressources humaines du Conseil Général qui statue.

Nous comprenons que cet organe peut très vite devenir une chambre d'enregistrement ou une coquille vide. En général, l'administration de la collectivité territoriale laisse au directeur de l'établissement le soin d'organiser et d'animer les réunions de la commission de surveillance. C'est alors pour lui l'occasion de communiquer avec les décideurs et les financeurs sur les projets qu'il souhaite mener au bénéfice de l'établissement, la commission devant être considérée comme un lieu d'échange. C'est aussi l'occasion pour la commission d'apprécier la bonne ou mauvaise gestion de l'établissement et d'évaluer l'atteinte des objectifs qu'elle aura fixés au directeur.

B) L'individualisation budgétaire

Le Code de l'Action Sociale et des Familles dispose que « *lorsque les établissements ou services ne sont pas dotés de la personnalité juridique, le projet d'établissement ou de service mentionné à l'article L. 311-8 détermine les modalités de leur individualisation fonctionnelle et budgétaire²⁵* ». L'individualisation signifie que les recettes et dépenses de l'établissement doivent être distinguées de celles de la collectivité de rattachement. Quant aux modalités pratiques, le Code indique que « *les activités sociales et médico-sociales relevant du I de l'article L. 312-1 qui sont gérées par une collectivité territoriale ou un centre communal et intercommunal d'action sociale sont retracées dans un budget annexe de cette collectivité ou de cet établissement. Les règles budgétaires et tarifaires propres aux établissements publics sociaux et médico-sociaux, fixées au paragraphe 1 de la sous-section 2 de la présente section (qui concerne les établissements publics sociaux et médico-sociaux dotés de la personnalité juridique), sont applicables à ce budget annexe²⁶* ».

En vertu de cet article, l'ensemble des services publics sociaux et médico-sociaux gérés en budgets annexes d'une collectivité locale ou d'un établissement public local

²⁵ Art. L. 315-3 CASF

²⁶ Art. 79 du décret 2003-1010 du 22 octobre 2003, codifié à l'Art. R. 314-78 CASF

autre qu'un établissement public de santé et un établissement public social et médico-social, dispose d'une section d'exploitation et d'une section d'investissement. Ceci résulte des dispositions de l'instruction M22, applicable aux établissements et services sociaux et médico-sociaux²⁷. Les collectivités territoriales en général, et les départements en particulier, ne sont pas familiarisés avec ces règles budgétaires qui découlent d'une instruction différente de la leur (M14).

D'après la direction de la comptabilité publique, le traitement budgétaire et comptable doit être revu en conséquence. Il convient d'affecter les biens au service concerné. L'affectation est une procédure qui consiste à transférer la jouissance d'un bien avec les droits et obligations (entretien et amortissements des biens) qui s'y attachent, tout en conservant à la collectivité ou à l'établissement "affectant" la propriété du bien. Lorsque les services ne sont pas dotés de la personnalité morale, ils n'ont pas la propriété des biens qu'ils utilisent, lesquels demeurent la propriété de la collectivité locale ou de l'établissement public dont ils relèvent. Ceux-ci sont simplement affectés, c'est-à-dire qu'ils sont destinés à permettre leur fonctionnement. L'affectation à un budget annexe se traduit par un transfert, dans la comptabilité du budget annexe, des éléments d'actif (et le cas échéant de passif) du patrimoine de l'entité qui a créé ce budget. De plus, l'amortissement des immobilisations est obligatoire en M22, quelle que soit la capacité du service public social et médico-social (ce qui n'est pas le cas en M14).

Nous pouvons rappeler que « *la comptabilité des établissements et services sociaux et médico-sociaux a pour objet la description et le contrôle des opérations ainsi que l'information des autorités chargées de la gestion ou du contrôle de ces établissements et services. Elle est organisée en vue de permettre : 1° La connaissance et le contrôle des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie ; 2° L'appréciation de la situation du patrimoine ; 3° La connaissance des opérations faites avec les tiers ; 4° La détermination des résultats ; 5° Le calcul des coûts des services rendus, afin d'assurer l'utilisation des tableaux de bord mentionnés à l'article 27 et la réalisation des études mentionnées à l'article 60 ; 6° L'intégration des opérations dans la comptabilité économique nationale et dans les comptes et statistiques élaborés pour les besoins de l'Etat²⁸ ». Lorsque l'établissement ne tient pas de comptabilité, il devient impossible de savoir combien coûte réellement l'activité, et par voie de conséquence, le tarif des prestations ne peut être que le produit d'une estimation. En ce sens, le décret précité indique que « le budget de l'établissement ou du service social ou médico-social est l'acte par lequel sont prévus ses charges et ses produits annuels. Il permet de déterminer le ou les tarifs nécessaires à l'établissement pour remplir les missions qui lui sont imparties²⁹ ».*

²⁷ Instruction N° 03-072-M22 du 18 décembre 2003, modifiée au 1^{er} janvier 2004.

²⁸ Art. 5 du décret 2003-1010 du 22 octobre 2003

²⁹ Art. 6 op. cit.

Pour un Conseil Général, l'obligation de doter le foyer de l'enfance d'un budget annexe, différent de celui de la collectivité territoriale, doit davantage être vu comme un moyen permettant de garantir une gestion saine des deniers publics, en accord avec les principes de la gestion publique, dans la mesure où elle permet *a minima* d'opérer la distinction entre l'autorité de tarification (pour les foyers de l'enfance, il s'agit du Conseil Général) et la responsabilité de la gestion de l'établissement, confiée au directeur. Si cette distinction n'a réellement de sens et d'effectivité que dans les établissements dotés de la personnalité juridique (car le directeur est responsable de la gestion de l'établissement et est ordonnateur des dépenses, ce qui n'est pas le cas d'un directeur d'établissement en régie directe), elle a au moins le mérite d'apporter une plus grande transparence dans la gestion de l'établissement en régie directe (même si au fond, le président du Conseil Général se trouve dans la position paradoxale d'évaluer sa propre administration et de se contrôler lui-même).

C) Les instances représentatives

Alors que pour les établissements dotés de la personnalité juridique, la loi pose clairement l'obligation de créer un comité technique d'établissement, il n'en va pas de même pour les établissements et services dépendant d'une collectivité territoriale.

En effet, les agents qui exercent leur activité dans ces établissements (par exemple à la Maison des Enfants de Bourg Les Valence) sont recrutés par la collectivité locale de rattachement. Toute leur carrière est également gérée par la Direction des Ressources Humaines de cette dernière. Par voie de conséquence, la représentation syndicale des agents ne s'exerce pas au niveau de l'établissement, mais au niveau de la collectivité, notamment dans le cadre du Comité Technique Paritaire (CTP).

Les CTP sont prévus par la loi portant statut de la fonction publique territoriale³⁰. Les collectivités qui emploient au moins cinquante agents ont l'obligation de créer un CTP, qui doit être composé à part égale de représentants de la collectivité et de représentants du personnel. Sous la présidence du président de la collectivité ou de son représentant, le comité est consulté pour avis sur les questions relatives « 1° A l'organisation des administrations intéressées ; 2° Aux conditions générales de fonctionnement de ces administrations ; 3° Aux programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et à leur incidence sur la situation du personnel ; 4° A l'examen des grandes orientations à définir pour l'accomplissement des tâches de l'administration concernée ; 5° Aux problèmes d'hygiène et de sécurité. Ils sont obligatoirement consultés sur les mesures de salubrité et de sécurité applicables aux locaux et installations, ainsi que sur les prescriptions concernant la protection

*sanitaire du personnel. Ils sont réunis par leur président à la suite de tout accident mettant en cause l'hygiène ou la sécurité ou ayant pu entraîner des conséquences graves*³¹ ».

En ce qui concerne les foyers de l'enfance, les choses sont un peu plus complexes. D'abord, ces établissements ont le statut d'établissement (ou service) sociaux³², quel que soit leur mode de gestion. A ce titre, le personnel qui travaille dans ces établissements dépend des dispositions statutaires de la fonction publique hospitalière (Titre IV du statut général des fonctionnaires), contrairement aux autres agents de la collectivité locale qui dépendent du statut de la fonction publique territoriale (Titre III du statut général). Ceci n'est pas sans conséquence, dans la mesure où les règles énoncées dans ces deux statuts sont sensiblement différentes. Les Directions des Ressources Humaines des collectivités territoriales, notamment des Conseils Généraux, se retrouvent parfois en difficulté pour résoudre des problèmes statutaires dépendant du Titre IV. Il faut préciser que les agents relevant du Titre IV représentent une minorité dans les Conseils Généraux. A titre d'exemple, sur les 3000 agents recrutés par le Conseil Général de la Drôme, à peine 300 sont concernés par ce statut³³. Cette dichotomie a également un impact sur l'organisation des CTP. En effet, les agents relevant du Titre III et ceux relevant du Titre IV élisent leur propres représentants syndicaux. Par conséquent, lors d'un CTP (dont le directeur de l'établissement est membre de droit), les représentants des agents du Titre III ne peuvent pas émettre d'avis ni participer au vote pour des points relevant du Titre IV, et vice-versa. Nous pouvons nous interroger sur cette organisation : outre la confusion qu'elle peut générer (tel représentant syndical a-t-il mandat pour s'exprimer sur telle question ?), elle mobilise des agents pour assister à des débats qui ne les concernent pas directement. L'argument des élus et de la direction générale est de dire qu'un CTP commun donne une dimension globale de l'organisation départementale où les agents, quel que soit leur statut, appartiennent à la même collectivité. Il semblerait plus pertinent que les collectivités territoriales qui ont à gérer des agents relevant de deux statuts différents organisent deux CTP différents. Outre l'intérêt des débats qui s'en trouverait renforcé, cela permettrait de faire de cette instance un véritable espace de négociation.

En outre, en matière de sécurité et d'hygiène, le code du travail s'applique dans les établissements publics ou à caractère public relevant des services départementaux de l'ASE et dans les MECS. La loi prévoit la constitution de comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHS-CT) dans ces établissements s'ils occupent au moins

³⁰ Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, Art. 32 et s.

³¹ Art. 33, op. cit.

³² Art. L. 312-1 CASF

³³ Soit 10% des effectifs, avant l'intégration des agents de la DDE et des ATOS

cinquante salariés³⁴. Les questions relatives à ces matières ne doivent donc pas être abordées lors des réunions du Comité d'Hygiène et de Sécurité de la collectivité locale, mais doivent faire l'objet d'une réunion spécifique dans le cadre du CHS-CT de l'établissement. Pour cela, le CHS-CT se réunit au moins tous les trimestres, à l'initiative du chef d'établissement (qui en est également le président). Le CHS-CT a pour mission, notamment, « *de contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des salariés de l'établissement et de ceux mis à sa disposition par une entreprise extérieure, y compris les travailleurs temporaires, ainsi qu'à l'amélioration des conditions de travail. [...] Il est consulté avant toute décision d'aménagement important modifiant les conditions d'hygiène et de sécurité ou les conditions de travail et, notamment, avant toute transformation importante des postes de travail découlant de la modification de l'outillage, d'un changement de produit ou de l'organisation du travail*³⁵ ».

Dans les foyers de l'enfance, ces deux instances où les personnels sont représentés au travers de leurs syndicats remplissent souvent une fonction symbolique très forte : c'est leur identité professionnelle qui est en jeu et qu'ils entendent protéger, une identité qui est le fruit d'une activité très spécifique : la prise en charge des enfants en internat.

Au terme de ces développements, nous pouvons nous rendre compte que d'un point de vue juridique, les choses sont assez claires : pour les foyers de l'enfance, deux organisations sont possibles et les départements sont libres de choisir l'une ou l'autre. Mais cette distinction, qui convient au juriste, ne satisfera que partiellement l'homme de terrain, car la réalité n'est pas toujours si uniforme, notamment concernant les foyers de l'enfance non personnalisés.

1.2 Une réalité plus contrastée : l'exemple de la Maison des Enfants de la Drôme

Pour des raisons historiques et culturelles, les départements ont un attachement particulier au foyer de l'enfance. C'est une des raisons pour lesquelles une modification de la loi n'emporte pas automatiquement et systématiquement un changement des pratiques et des organisations. En effet, malgré les dispositions légales, quelques foyers de l'enfance continuent à être gérés de manière empirique, en faisant fi de la réglementation ; c'est le cas de la Maison des Enfants de Bourg Les Valence. Au-delà du

³⁴ Art. L. 231-1 et L. 236-1 et s. du Code du travail

³⁵ Art. L. 236-2 Code du travail

simple manquement à une obligation légale, cette pratique n'est pas sans risque, notamment pour l'administration et les élus du Département.

1.2.1 La gestion « hors norme » de l'établissement par le Département

Avant de présenter l'architecture de l'organisation drômoise et d'expliquer comment celle-ci s'est bâtie, il convient de faire un détour historique afin de comprendre pourquoi les départements se sont, très tôt, lancés dans l'aventure de l'aide sociale à l'enfance, tissant ainsi des liens très forts avec les foyers de l'enfance.

Les fonctions que les hospices ont assumées dès le XVII^e siècle à l'égard des enfants assistés ont fortement marqué le service de l'aide sociale à l'enfance. Il s'agissait d'hospices « orphelinats » où les mineurs étaient élevés jusqu'à leur majorité, souvent avec des vieillards et des infirmes³⁶. Les assemblées révolutionnaires voulurent substituer le placement familial au placement hospitalier³⁷. De « l'hospice orphelinat », on s'achemina ainsi vers « l'hospice dépositaire » où les enfants n'étaient ramenés qu'en cas de maladie ou d'infirmité. Les législateurs successifs s'attacheront à ce que ces hospices dépositaires restent des centres de passage où les enfants n'étaient pas maintenus sans nécessité de santé ou décision motivée du tuteur. Par la loi du 27 juin 1904 relative aux conditions d'installation dans les établissements dépositaires et sa circulaire d'application du 15 juillet de la même année, les départements sont encouragés à améliorer les conditions d'accueil de ces établissements. Le décret du 10 avril 1937, puis la loi du 15 avril 1943, ont substitué le terme de « foyer » à celui d'hospice dépositaire. Avant la décentralisation, l'ancien article 66 du Code des Familles et de l'Action Sociale, reprenant les dispositions de la loi de 1943 susvisée, posait les principes suivants : 1° chaque département devait posséder un ou plusieurs foyers des pupilles, gérés soit par le département, soit par un établissement hospitalier ; 2° ils devaient disposer de locaux adaptés, indépendants des quartiers d'hôpitaux, et comporter plusieurs sections regroupant les enfants selon leur âge ; 3° un service médical devait y être organisé, de même qu'une pouponnière, qui ne devait jouer qu'un rôle d'adaptation, le placement familial devant intervenir aussitôt que possible ; 4° un service d'observation et d'orientation devait être organisé.

³⁶ THEVENET Amédée, *L'aide sociale aujourd'hui, nouvelle étape pour la décentralisation*, ESF, Paris, 2004, p.161.

³⁷ L'arrêté du 30 Ventôse an V précisait que les enfants abandonnés seraient élevés à la campagne.

Les lois de décentralisation vont venir conforter les départements dans leur rôle pivot en matière d'aide sociale à l'enfance. Alors que le dispositif prévu par la loi de 1946 était présent dans presque tous les départements, la loi va laisser au Conseil Général le soin d'organiser librement leur mode d'accueil, préférant définir des objectifs à atteindre plutôt que d'énumérer les structures à mettre en place, dont le caractère évolutif n'a pas échappé au législateur. C'est ainsi que certains départements choisiront très tôt de personnaliser leur foyer de l'enfance, d'autres préférant en conserver la gestion directe par le biais d'une régie.

Sans retracer en détail l'histoire de l'Aide Sociale à l'Enfance drômoise, il convient de rappeler quelques éléments importants concernant la prise en charge des enfants confiés au service d'assistance qui nous permettront de mieux comprendre l'organisation actuelle³⁸.

Au XIX^e siècle, deux structures publiques, en plus des structures associatives, permettaient au Département de remplir ses missions d'aide sociale à l'enfance : une structure d'accueil d'urgence (hospice de Romans, duquel naîtra le Foyer Départemental de l'Enfance) et une structure d'accueil à moyen et long terme (MECS du Valentin).

La première de ces structures, le Foyer de l'Enfance, est directement issu de l'ancien hospice dépositaire de Romans, qui eut pour fonction, à partir de la législation napoléonienne de 1811, de recueillir les enfants trouvés, abandonnés et orphelins ou ceux dont la famille connaissait des difficultés pour les élever, et de leur trouver un placement en famille d'accueil ou dans un établissement adapté. En 1967, quelques années après la loi ordonnant le détachement des foyers départementaux des établissements hospitaliers³⁹, le Foyer Départemental quitta l'hospice de Romans et s'installa à Valence, tout près de l'hôpital (pour des questions de disponibilité de locaux). Le foyer pouvait recevoir 60 mineurs, dès leur naissance. Il était doté d'une commission de surveillance et d'un budget propre dont le directeur assurait la gestion. Ce dernier était également chargé de recruter et de gérer le personnel.

La seconde structure a elle aussi une longue histoire derrière elle. Vers le milieu du XIX^e siècle, il existait dans le Drôme, comme dans la plupart des départements, de nombreux établissements religieux destinés à l'accueil des enfants confiés au service public d'assistance à l'enfance. A cette époque, si le département exerçait sa mission de contrôle sur les établissements recevant des enfants confiés, ces derniers étaient

³⁸ MARCOUX Frédérique, *Etude historique de l'aide sociale à l'enfance dans la Drôme*, Mémoire de DESS « Politiques Sociales », sous la direction de P. LE QUEAU, Université Pierre MENDES FRANCE Grenoble II, 2002-2003.

³⁹ Ce rattachement aux établissements sanitaires explique pourquoi, aujourd'hui encore, le personnel des foyers de l'enfance dépend de la fonction publique hospitalière (Titre IV).

exclusivement gérés par des religieux. En 1907, le département de la Drôme devient acquéreur d'un vaste domaine à Bourg les Valence sur lequel se trouvait un château datant du XVII^e siècle. Cet immense bâtiment et les 56 hectares qui l'entouraient permettront d'accueillir l'orphelinat agricole dont les anciens locaux étaient devenus trop petits. L'établissement prit alors le nom « d'orphelinat agricole du Valentin ». Avant la Grande Guerre, cet établissement, véritable ferme école, recevait environ 65 enfants. Après 1918, les baraquements qui avaient été installés sur le terrain autour du château permirent à l'établissement d'accueillir un plus grand nombre d'enfants. Les importants travaux de restauration des locaux faillirent conduire l'établissement à la fermeture, l'Etat réduisant de surcroît son financement en raison de la reconstruction du pays. Lors de la Seconde guerre mondiale, l'établissement fut de nouveau réquisitionné. Les enfants, qui durent quitter l'établissement, le retrouvèrent en 1946 dans un état effroyable. D'importants travaux furent donc engagés, l'orphelinat prit le statut de Maison d'Enfants à Caractère Social, 43 hectares furent vendus à l'Etat qui y installa un lycée régional agricole. En 1950, la structure se trouvait en très bonne posture : tous les locaux étaient rénovés et l'établissement affichait un taux d'occupation de 100% (ce qui n'avait pas toujours été le cas). A cette époque, pour remplir les structures, il était fréquent de mélanger les catégories d'enfants (enfants handicapés (déficients) et enfants en difficultés sociales et familiales). En 1958, la décision fut prise d'agrandir l'établissement afin de créer une section IMP (Institut Médico-Pédagogique). A partir de 1960, le Centre Départemental du Valentin eut donc une double vocation médico-sociale et sociale.

Dès 1967, le foyer de l'enfance est en sureffectif, sa capacité d'accueil va alors être augmentée de 6 places, puis de 11 places en 1971, soit un total de 77 places. Parallèlement, le foyer rencontre des difficultés pour recruter du personnel qualifié. De 1973 à 1975, les demandes de placement sont en forte baisse, le personnel est sous-employé, à tel point que la fermeture du foyer est envisagée et la question d'un éventuel transfert des places d'accueil d'urgence à l'IME de Montéléger (à proximité de Valence) ou au Valentin est étudiée. Finalement, l'activité reprend en 1975. Jusqu'en 1980, l'activité sera très fluctuante, tantôt en sureffectif, tantôt en sous-effectif. En 1980, le nouveau directeur propose un projet de restructuration des locaux, notamment pour tenir compte des recommandations énoncées dans le rapport Bianco Lamy. Au début des années 1980, la situation du foyer est florissante, tandis que celle du Valentin périclité.

En 1983, le foyer de l'enfance offrait toujours une capacité d'accueil de 77 places, réparties en cinq groupes⁴⁰, plus un groupe appartement destiné à recevoir de jeunes

⁴⁰ Pouponnière des enfants non marchant (0-18 mois), pouponnière des enfants marchant (18 mois – 3 ans), groupe des petits (3-8 ans), groupe préadolescents (9-13 ans) et un groupe adolescents (14-18 ans)

adolescentes difficiles. Cinquante trois personnes y travaillaient (dont 18 moniteurs éducateurs ou éducateurs spécialisés et 11 auxiliaires de puériculture) afin de remplir la triple mission d'accueil, d'observation et d'orientation. Parallèlement, la situation du Centre Départemental du Valentin ne s'améliore guère : la configuration des locaux (monobloc) ne permet pas d'assurer une prise en charge des enfants de qualité et l'établissement fonctionne avec un taux d'occupation d'à peine 50%, ce qui met en péril la situation financière de l'établissement. La fermeture apparaissait inévitable. Mais que faire des adolescents pris en charge par cette structure dont le nombre ne cessait de croître et que le Foyer avait du mal à orienter ?

Le Foyer offrait seulement huit places pour l'accueil des adolescents, il fallait donc trouver une autre solution pour l'hébergement des mineurs, notamment des adolescents. Les responsables du service décidèrent donc de fermer le Valentin et de le remplacer par des petites unités déconcentrées, installées dans le centre-ville de Valence et ses alentours. En outre, pour faciliter la gestion de l'ensemble du dispositif, ces unités furent rattachées au Foyer départemental pour ne créer qu'une seule entité administrative : la « Maison Départementale de l'Enfance ». Quant aux enfants accueillis au Valentin en section IMP, ils furent transférés à l'IME « Domaine de Lorient » à Montéleger, près de Valence. La fusion du Foyer de l'enfance avec le Centre Départemental du Valentin devait permettre (et ce fut effectivement le cas) de répondre à quatre objectifs : 1° une réduction sensible du nombre de places offertes, correspondant plus aux besoins réels, 2° des conditions d'accueil pour les enfants « cas sociaux » se rapprochant le plus possible des conditions de vie familiales traditionnelles, 3° le réemploi de l'ensemble du personnel des deux établissements, 4° une réduction sensible du coût global de la section d'exploitation.

La Maison Départementale de l'Enfance était donc composée d'une part d'un internat (l'ancien foyer départemental) qui remplissait les missions d'accueil, d'observation et d'orientation des enfants de 0 à 3 ans en pouponnière (bâtiment annexe) et pour les enfants de 3 à 18 ans, répartis en trois groupes de vie dans le bâtiment central, et d'autre part des Villas, c'est-à-dire sept unités de vie déconcentrées permettant l'accueil à moyen et long terme des enfants âgés de 6 à 18 ans : pour les enfants âgés de 6 à 10 ans, un appartement situé en annexe du foyer permettait d'accueillir 12 enfants ; pour les enfants de 10 à 18 ans, six villas étaient louées dans l'agglomération valentinoise, pouvant accueillir une dizaine d'enfants chacune.

Avec l'évolution des publics et la volonté croissante d'impliquer les parents dans la résolution de leurs propres difficultés familiales, deux nouveaux services furent créés au sein de la Maison Départementale de l'Enfance : une « cellule de régulation et d'accueil mères-enfants » en 1986 et le SAFAJE (Service d'Accompagnement des Familles et d'Accueil du Jeune Enfant) en 1989.

A la création du service d'accueil mères-enfants, qui existe toujours aujourd'hui, les travailleurs sociaux de cette unité étaient non seulement chargés d'encadrer le groupe, mais ils devaient aussi gérer les demandes d'admission (d'où le nom « cellule de régulation »), cela passait par l'accueil téléphonique pour conseiller et/ou orienter les personnes en demande. L'unité devait également assurer l'accueil d'urgence de ces femmes avec un ou plusieurs enfants. En général, les accueils ne duraient que quelques semaines, le temps pour les éducateurs de bien connaître leurs difficultés et de chercher avec elles des solutions. Rapidement, la mission de régulation va être abandonnée, permettant au service de se centrer sur sa mission d'accueil. En raison de la conjoncture défavorable, on observe une augmentation de la durée des accueils, il devient de plus en plus difficile de trouver des logements pour orienter les femmes reçues dans le service. En outre, la demande évolue : de plus en plus de jeunes mamans sont accueillies, qui nécessite une prise en charge plus importante par les professionnels. Enfin, des difficultés vont apparaître avec l'accueil des mères avec leurs enfants au sein d'établissement dont les locaux ne sont pas adaptés (l'unité est installée dans d'anciens bureaux). La solution sera trouvée avec le déménagement en 1997 dans l'actuelle Maison des Enfants.

Quant à l'accueil de jour, il est le fruit d'une réflexion des responsables de la Maison Départementale de l'Enfance, de travailleurs sociaux et de magistrats (juges des enfants et Procureur de la République) qui ont constaté que dans certaines situations, les aides à domicile n'étaient pas suffisantes, la seule solution était donc de placer l'enfant, mais cette mesure n'était pas pour autant adaptée aux difficultés de la famille. Il fallait donc trouver une solution à deux problèmes qui se posaient de plus en plus souvent : 1° lorsque les parents refusaient le placement de leur enfant ; 2° lorsque l'enfant ne pouvait pas non plus rester en permanence chez ses parents où il pouvait se trouver en situation de danger. Un juge pour enfant, alors membre de la commission de surveillance de la Maison Départementale de l'Enfance, proposa la création d'un accueil de jour, à savoir une sorte de crèche spécialisée où les enfants pourraient être accueillis à la journée et où un travail d'accompagnement serait réalisé avec les parents. Une première expérience fut donc menée en confiant cette nouvelle mission aux travailleurs sociaux du groupe des « marchants » de la pouponnière dès 1986. Celle-ci ayant donné satisfaction, un nouveau groupe éducatif fut créé sous le nom de SAFAJE. Comme l'accueil mères-enfants, ce service chercha longtemps sa place dans la Maison Départementale de l'Enfance, à la fois en terme de locaux (il déménagea régulièrement) qu'en terme de reconnaissance.

Au total, la Maison Départementale de l'Enfance offrait une soixantaine de places, ce qui était insuffisant pour répondre à toutes les demandes. Il existait donc de nombreux établissements ayant le statut de MECS gérés par le secteur associatif. En plus de ce dispositif, les enfants pouvaient également être orientés en famille d'accueil ou en lieu de vie. Tous les mineurs qui n'étaient pas accueillis à la Maison Départementale de l'Enfance

faisaient l'objet d'un suivi par les éducateurs de ces établissements et par les agents rattachés aux différentes sous-directions territoriales. En 1993, l'administration décida de gérer « en direct » et de façon centralisée toutes les situations des enfants placés dans le département en intégrant de façon complète la Maison Départementale de l'Enfance au sein de la DS26, la commission de surveillance de l'établissement fut donc définitivement supprimée. Deux nouveaux services furent créés : le Placement Familial Départemental (PFD) et le Service Accueil (SA), ce dernier (de l'avis de tous, le plus mal nommé, puisqu'il assure une mission de suivi des enfants placés en structure associative et en lieux de vie, et ne réalise aucun accueil en terme de prises en charge de l'hébergement). La création du PFD impliquait de trouver des moyens : les responsables de l'époque décidèrent de ne plus gérer en direct des places en MECS et se séparèrent des villas : deux furent cédées au secteur associatif (Sauvegarde de l'Enfance) en 1991 et 1995, les autres furent définitivement fermées. Ceci eut pour conséquence directe de libérer du personnel, certains éducateurs allèrent travailler en internat à la Maison Départementale de l'Enfance, d'autres, issus des villas ou de l'internat choisirent d'intégrer le PFD, qui s'organisa en cinq unités territoriales réparties sur le territoire drômois et dont le siège fut fixé à Valence. La fin des villas eut également pour conséquence indirecte un recentrage de la structure d'internat sur sa mission d'accueil d'urgence.

Parallèlement à cela, les sous-directions territoriales furent déchargées de leur mission de suivi des enfants placés, et le Service Accueil fut missionné pour assurer le suivi des enfants placés ailleurs que dans des familles d'accueil (en MECS associative, en lieu de vie, hors département, etc.). Ainsi, des éducateurs rattachés au Conseil Général assuraient, en partenariat avec ceux du secteur associatif exerçant en MECS, le suivi des enfants placés en MECS associative. Concernant la prise en charge par un(e) assistant(e) maternel(le), le secteur privé perdit alors une partie de sa mission qui fut reprise par l'administration. En échange, le Département lui demanda de mettre en place et d'assurer la gestion d'un Placement Familial Spécialisé pour les adolescents. L'association de la Sauvegarde de l'enfance releva le défi en diminuant le nombre de places autorisées et en recentrant l'activité du Centre de Placement Familial de la Sauvegarde (CPFS) sur la prise en charge des adolescents difficiles.

En 1997, l'internat de la Maison Départementale de l'Enfance déménagea dans de nouveaux locaux, installés à Bourg les Valence. La structure, qui prit le nom de Maison des Enfants (MDE), était composée de cinq unités : une pouponnière (0-2 ans), l'unité des petits (2-13 ans), l'unité des adolescents (13-18 ans), l'accueil mères-enfants et le SAFAJE. Très rapidement, la suractivité sur les unités d'accueil d'urgence conduisit le SAFAJE à déménager (une fois de plus) dans une villa située à quelques rues de la MDE et le groupe des petits à se scinder en deux, avec d'un côté l'unité des 2-6 ans et de l'autre l'unité des 6-13 ans.

Aujourd'hui, l'expression Maison Départementale de l'Enfance n'a pas disparu du vocabulaire, elle désigne et intègre le personnel de la nouvelle MDE, du PFD et du SA. Dans un climat social morose, la CGT créa une section syndicale pour représenter uniquement les agents du Titre IV (fonction publique hospitalière) en 1999, la CFDT préférant opter pour une représentation unique (Titre III et Titre IV). La première demande de la CGT fut la création d'un CHSCT pour la Maison des Enfants, qui fut mis en place avant celui du Titre III (Comité d'Hygiène et de Sécurité) du Conseil Général de la Drôme.

L'histoire de la MDE en tant qu'établissement est donc complètement imbriquée dans celle de l'ensemble du service d'aide sociale à l'enfance. Elle est le fruit d'une évolution empirique visant à satisfaire au mieux les besoins des usagers à court terme et à les prévoir à moyen terme. La situation que nous connaissons aujourd'hui n'est donc pas le fruit d'une réelle décision politique, elle est le produit de l'histoire et s'explique par la personnalité des responsables du service de l'ASE. Par exemple, c'est le directeur du foyer de l'enfance qui a réalisé la fusion du foyer du Valentin et la création de la Maison Départementale de l'Enfance avec les villas ; il a également réalisé la création du PFD, du SA et de la Maison des Enfants de Bourg les Valence, à l'époque où il était devenu responsable de la Sous-direction enfance-famille.

L'organisation actuelle, considérée comme une spécificité drômoise, se caractérise par deux éléments principaux : d'une part, il n'existe pas à proprement parler de service d'aide sociale à l'enfance, tous les services de prévention et de protection y concourent, l'autorité administrative est confondue avec celle qui assure la prise en charge. Cela étant, l'acteur central de l'ASE reste l'Adjoint Enfance-Famille, qui est garant du statut de l'enfant. Il est chargé de faire le lien entre le signalement, les services de prévention (Centre Médico-Sociaux) et de protection (MDE-PFD-SA). D'autre part, l'établissement chargé d'assurer la mission d'accueil d'urgence dévolue au Département, à savoir la Maison des Enfants, fonctionne comme un service du Conseil Général. Cela signifie qu'elle n'est pas individualisée budgétairement (pas de budget annexe), elle n'est pas dotée d'une commission de surveillance et son action n'est pas guidée par un projet d'établissement.

Ce schéma organisationnel, s'il présente certains avantages pour la collectivité en termes de flexibilité, engendre cependant une prise de risque non négligeable par les services départementaux et les élus.

1.2.2 Les enjeux et risques induits par ce type d'organisation « atypique »

Avant d'étudier en quoi une telle organisation peut constituer une source de danger pour les acteurs qui y participent, il convient de présenter les avantages (ou les arguments présentés comme tels), pour un Conseil Général, de gérer le foyer de l'enfance départemental en régie directe.

Dans la configuration drômoise, le Conseil Général a cherché à mettre en place un système assurant suffisamment de souplesse pour permettre de répondre aux demandes de prise en charge.

Il nous faut rappeler que l'admission au service de l'ASE ne peut se faire que sur décision du Président du Conseil Général⁴¹. Sa compétence est totale s'agissant de l'admission « *des mineurs qui ne peuvent provisoirement être maintenus dans leur milieu de vie habituel ; des femmes enceintes et des mères isolées avec leur enfant de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique ; des mineurs émancipés et des majeurs de moins de 21 ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale* ». Par contre, il a une compétence liée s'agissant « *des pupilles de l'Etat et des mineurs confiés au service par l'autorité judiciaire* ». Dans cette dernière hypothèse, il peut s'agir de décisions confiant l'enfant pour une durée provisoire ou de manière définitive. Dans le premier cas, le juge peut prendre divers types de mesures : 1° soit le mineur reste dans sa famille ou chez la personne à qui il a été confié et fait l'objet de mesures d'assistance éducative que le juge peut confier, soit à des tiers ou à des établissements, soit au service de l'aide sociale à l'enfance ; 2° soit le mineur n'est plus dans sa famille et est confié, soit au service de l'ASE, soit à des tiers ou à des établissements (placement direct).

Lorsque le mineur est retiré de sa famille et est confié à l'ASE, le service se voit conférer, par le juge des enfants, 1° le droit de garde, de surveillance et de direction (comme pour les pupilles) ; 2° une obligation d'entretien, complémentaire à celle des parents ; 3° l'administration partielle des biens (ceux qui sont le produit du travail du mineur). Les parents conservent quant à eux la majorité de leur droit d'autorité parentale, à savoir : 1° l'obligation alimentaire et une obligation d'entretien ; 2° le droit de consentir au mariage, à l'adoption, à l'émancipation, et aux décisions importantes concernant la santé de l'enfant et sa scolarité.

Il en résulte que le Président du Conseil Général n'a pas une totale maîtrise des admissions, et qu'en outre celles-ci sont difficiles à anticiper. Lorsqu'un mineur est signalé comme étant en situation de danger, le procureur de la République va prendre une ordonnance de placement de l'enfant en urgence. Il peut s'agir d'un enfant seul, ou d'une fratrie. Il importe donc que le Conseil Général, chargé de mettre en œuvre la mesure,

dispose d'un nombre suffisant de places d'accueil. Le tableau de bord du Dispositif Départemental d'Accueil d'Urgence (DDAU) permet de suivre semaine en semaine la disponibilité des places d'accueil d'urgence. Pour mémoire, la mission d'accueil d'urgence est assurée en partie par le secteur public (Maison des Enfants), et en partie par le secteur privé (AMAPE de La Laupie et Foyer Educatif Romanais). Lorsque les établissements associatifs sont saturés et qu'il n'y a plus de place disponible, les enfants se retrouvent par défaut à la MDE. En effet, jusqu'en mars 2006, la directrice de la MDE était également « Responsable Protection », ce qui signifie qu'elle assurait l'encadrement technique de la MDE, du PFD et du SA Or, la MDE et ses chefs de service sont pilotes du DDAU. Par voie de conséquence, lorsqu'un enfant doit être accueilli en urgence, si les établissements associatifs qui concourent au DDAU sont saturés, il appartient aux chefs de services de la MDE de chercher d'autres solutions (placement dans un foyer hors-département, en famille d'accueil d'urgence...). A défaut, l'enfant sera admis à la MDE, que l'établissement soit ou non en suractivité⁴².

Cette organisation très ingénieuse permet ainsi au Département de faire face, tout du moins au niveau quantitatif, à une demande fluctuante dont l'anticipation s'avère quasi impossible, et ce à moyen constant. Cette mission qui consiste à orienter l'enfant sous ordonnance de placement vers une structure d'accueil d'urgence relève normalement des compétences du service de l'ASE. En raison de l'éclatement des missions de l'ASE sur la tête des différents intervenants dans le champ de l'enfance, la structure désignée pour réaliser la prise en charge de l'enfant (la MDE) se retrouve chargée de chercher une place d'accueil d'urgence répondant au mieux aux besoins de l'enfant. Hélas, à défaut de pouvoir mettre en œuvre la meilleure solution pour l'enfant, il faut en général se contenter d'accepter la moins mauvaise...

D'un point de vue plus fonctionnel, en raison de l'organisation en régie directe, le Conseil Général et ses différents services se trouvent impliqués dans la gestion quotidienne de l'établissement. Les principaux services du Conseil Général intervenant à la MDE sont : 1° le service finance/logistique de la DS26 : la plupart des dépenses doivent faire l'objet d'une autorisation préalable obligatoire (ex : achat de mobilier ou de petit équipement, réparations impliquant l'intervention d'une entreprise extérieure...). C'est également ce service qui est chargé d'organiser les marchés publics (pour les achats mobiliers, des produits d'entretien...) et qui gère le parc automobile affecté à la MDE.

⁴¹ Art. L. 222-5 CASF

⁴² Voir annexe (faire une annexe sur la suractivité, reprenant note de service visite Président du Conseil Général)

2° la Direction des Ressources Humaines, puisque la totalité des agents de la MDE sont des agents du Département, bien qu'ils relèvent du Titre IV du statut général des fonctionnaires. Au niveau de la MDE, ce service est donc compétent pour les recrutements, l'avancement, les procédures disciplinaires, le suivi des carrières, la paie, l'organisation des concours, l'élaboration des plans de formation, etc. 3° la sous-direction des bâtiments, qui est chargée d'assurer la construction, l'exploitation et l'entretien des bâtiments départementaux dont la MDE fait partie. Les responsables de ces services sont donc amenés de se prononcer sur des choix techniques, comme par exemple le type de lampadaire retenu pour assurer l'éclairage de l'allée permettant l'accès au parking du personnel⁴³, et à les mettre en œuvre (l'intervention peut se faire « en interne » par les agents du Conseil Général, ou par une entreprise extérieure). 4° les autres services peuvent également intervenir mais de façon plus ponctuelle : c'est le cas par exemple du service informatique, du service juridique et du service de communication.

Dans un tel contexte, le Conseil Général et ses agents sont de véritables parties prenantes, qui concourent (et qui doivent concourir) à la mission de service public de l'établissement. Un responsable de l'administration m'expliquait qu'avant l'année 2000, les délégations de services étaient beaucoup plus importantes car on estimait que les services départementaux n'étaient pas les plus compétents pour remplir la mission. Le vent a tourné avec les premières mises en examen des élus locaux, les délégations sont alors apparues comme des sources de danger, des prises de risque. En parallèle, les collectivités territoriales en général, et les départements en particuliers ont été affichés comme tête de file dans plusieurs secteurs, notamment dans le secteur social. Naturellement, ces derniers ont donc cherché, sous une pression politique croissante, à exercer leurs compétences et se sont positionnés en décideur et en acteur, limitant par là même les délégations.

Si cette analyse a pu se justifier à un moment donné, nous allons voir qu'aujourd'hui, les élus bénéficient d'une bonne protection juridique si bien que le risque de mise en cause pénale « abusive » a quasiment disparu. En revanche, un tel mode de gestion expose davantage les responsables des services de la collectivité.

⁴³ Cet exemple est significatif : initialement, cette allée était éclairée par des bornes en PVC sellées dans le sol. Elles ont été dégradées une première fois, puis remplacées par le même type d'équipement. Mais elles ne résistèrent pas, peu de temps après, les nouvelles bornes étaient cassées. Fin 2005, le service des bâtiments, en accord avec la Direction Générale des Services, décida de ne pas les remplacer et de réfléchir à un autre type d'éclairage. Fin juin 2006, aucune décision n'était prise et l'allée n'était toujours pas éclairée...

A partir des années 1990, plusieurs élus, des maires pour la plupart, ont fait l'objet de poursuites pénales sur le fondement de l'article L. 121-3 du code pénal punissant les délits non intentionnels. Le Législateur est donc intervenu en 1996 en modifiant cet article⁴⁴, qui disposait à l'alinéa 3 (en souligné la partie ajoutée par la loi de 1996) : « *Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements sauf si l'auteur des faits a accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait* ». Dans ses arrêts, la Cour de cassation retient en effet que l'homme normalement prudent et avisé doit être considéré *in abstracto*, c'est-à-dire sans tenir compte des « faiblesses, passions et imprudences » du prévenu. La loi de 1996 visait donc à rendre plus charnel cet homme d'esprit conçu par la jurisprudence, en tenant compte de la nature de ses missions, de ses fonctions, de ses compétences, de l'étendue de son pouvoir et de ses moyens. Mais la Haute juridiction n'a pas saisi le texte dans le sens souhaité. Le Législateur est donc intervenu de nouveau en l'an 2000 pour renverser cette jurisprudence⁴⁵. L'exposé des motifs est limpide : « les tribunaux interprètent de manière extrêmement large des notions d'imprudence et de négligence. Une telle interprétation est particulièrement lourde d'effets pour les élus locaux... ». Le nouveau texte se présente donc comme suit (en souligné les éléments nouveaux de la loi de 2000) : « *3° Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement (auparavant au pluriel) s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli (auparavant tournure plus positive : l'auteur des faits a accompli) les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. 4° Toutefois, dans les cas prévus par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé la situation qui en est à l'origine ou n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, ne sont responsables pénalement que s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute d'une exceptionnelle gravité exposant autrui à un danger qu'elles ne pouvaient ignorer ». Le Législateur pose donc la distinction suivante : soit une personne physique est l'auteur direct du dommage, auquel cas une faute simple suffit (lecture *a contrario* de l'article L. 121-3) ; soit la personne physique (par exemple le Président du Conseil Général) n'est pas l'auteur direct, mais est l'auteur indirect, soit par action, soit par omission (en ne prenant pas « *les mesures permettant de l'éviter* » nous dit le texte), en ce cas, il faut une faute qualifiée pour emporter la responsabilité pénale qui consistera en une violation « *manifestement délibérée**

⁴⁴ Loi N°96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence

d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement » **OU** « une faute d'une exceptionnelle gravité exposant autrui à un danger qu'elles ne pouvaient ignorer »⁴⁶.

Toujours dans l'objectif de limiter les poursuites pénales des élus, la loi de 2000 a introduit une disposition dans le code de procédure pénale qui met à mort une véritable institution : la distinction de la faute pénale et de la faute civile. Jusqu'alors, le principe de l'unité de la faute pénale et de la faute civile voulait que « le pénal tienne le civil en l'état », c'est-à-dire qu'un comportement constitutif d'une infraction pénale (crime, délit, contravention) constituait en même temps une faute au sens de l'article 1383 du Code civil⁴⁷. Ce principe, posé en 1912, était de jurisprudence constante, quoique controversé, jusqu'à ce que la loi du 10 juillet 2000 change la donne en introduisant un article 4-1 au code de procédure pénale, ainsi rédigé : « L'absence de faute pénale non intentionnelle au sens de l'article 121-3 du code pénal ne fait pas obstacle à l'exercice d'une action devant les juridictions civiles afin d'obtenir réparation d'un dommage sur le fondement de l'article 1383 du code civil si l'existence de la faute civile prévue par cet article est établie ». Rappelons que les deux ordres de juridiction (civil et pénal) n'ont pas les mêmes finalités : les juridictions civiles visent à indemniser la victime d'un préjudice qu'elle a subi personnellement, tandis que les juridictions pénales ont pour finalité de punir l'auteur d'une infraction ayant causé un trouble à la société toute entière. Or, l'évolution indemnitaire du droit de la responsabilité civile avait conduit les juges, en matière pénale, à avoir des condamnations humanitaires. Depuis la loi de 2000, les victimes peuvent donc obtenir une indemnisation au civil, même en l'absence de faute pénale non intentionnelle. Le nombre de recours contre des élus locaux devant le juge pénal a donc naturellement diminué.

Enfin, il convient de relever que cette loi a également prévu une protection juridique des élus en cas de poursuite pénale. Ainsi, pour le Président du Conseil Général, l'article L. 3123-28 du Code générale des collectivités territoriales dispose que (en souligné le texte nouveau) « 1° Sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, le président du conseil général ou un conseiller général le suppléant ou ayant reçu une délégation ne peut être condamné sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. 2° Le département est tenu d'accorder sa protection au président du conseil général, au conseiller général le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions

⁴⁵ Loi N°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels

⁴⁶ PANSIER F.-J. et CHARBONNEAU C., *Commentaire de la loi sur la responsabilité pénale des élus*, Les Petites Affiches, 12 juillet 2000, N° 138, p. 4

⁴⁷ Art. 1383 Code Civil : « Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence ».

lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions ». Concrètement, la collectivité devra prendre en charge les frais de transport, de justice et d'avocat, sauf à démontrer que l'élu a commis une faute détachable, c'est-à-dire une faute personnelle.

L'épée de Damoclès qui flottait au dessus de la tête des élus semble donc avoir disparu.

En revanche, dans une telle configuration, les responsabilités qui pèsent normalement sur le directeur de l'établissement, et sur lui seul, se trouvent être éclatées sur les différents responsables de services qui interviennent à la Maison des Enfants. S'agissant des questions de sécurité, principales sources de mise en cause du directeur dans les foyers de l'enfance, nous ne sommes pas face à un cas d'école. Les problématiques des usagers accueillis dans les foyers de l'enfance (violences familiales, physiques ou psychologiques...) et les conditions d'accueil (suractivité...) sont autant de facteurs qui génèrent des risques. En cas de dégradations matérielles, la réponse en termes de réparation doit être rapide, au risque de compromettre la sécurité des autres usagers. Or, les différents services du Conseil Général ne fonctionnent pas sur une logique d'urgence et ne sont pas toujours disponibles, en raison de l'activité de leur service, à répondre rapidement à la demande. Par ailleurs, le directeur de la MDE n'a pas la délégation pour prendre les décisions qui s'imposent, son rôle consiste à transmettre l'information au service qui devra intervenir, à le relancer s'il n'intervient pas, et à vérifier que le problème est résolu après l'intervention. Aussi, si un dommage survient (par exemple, un enfant du foyer s'électrocute et meurt en jouant avec les bornes d'éclairage permettant l'accès au parking du personnel qui ont été cassées), le juge cherchera dans un premier temps si le directeur a accompli les diligences normales pour prévenir le dommage. S'il est établi que celui-ci a transmis l'information au service compétent et que ce dernier a tardé à faire les réparations, ou tout du moins la mise hors-tension, la responsabilité pénale du directeur pourra être partagée avec le responsable du service qui a considéré que l'intervention n'était pas prioritaire, sur le fondement de l'article 11 bis A du statut des fonctionnaires⁴⁸ qui dispose que « *Sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, les fonctionnaires et les agents non titulaires de droit public ne peuvent être condamnés sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'il n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie* ». Si la faute de service est établie, la responsabilité administrative du Département sera

⁴⁸ Loi N°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

également engagée et l'agent s'exposera à des sanctions disciplinaires (en plus, le cas échéant, des sanctions pénales).

Ainsi, si ce schéma organisationnel expose assez peu les élus du Département en termes de responsabilité, il constitue une menace pour les responsables des services départementaux. Deux services du Conseil Général sont particulièrement exposés : le service finances/logistique de la DS26 et la sous-direction des bâtiments, en raison de leurs champs d'intervention qui ont été présentés dans les développements précédents.

Une troisième hypothèse, qui n'est pas non plus un cas d'école, doit être envisagée : il s'agit de la responsabilité pénale de la personne morale. Le Code pénal dispose en effet que « *les personnes morales sont responsables pénalement, selon les distinctions des articles L. 121-4 à L. 121-7 et dans les cas prévus par la loi ou le règlement, des infractions commises pour leur compte par leurs organes ou représentants*⁴⁹ ». Ces dispositions s'appliquent aux collectivités locales pour l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet d'une convention de délégation de service public, comme par exemple le service d'aide sociale à l'enfance, le service de protection maternelle et infantile ou le service de polyvalence de secteur. Les établissements sociaux publics dotés de la personnalité morale sont bien entendu concernés, mais il en va de même pour les actes des établissements ou services non personnalisés : c'est la personne morale gérant ces établissements ou services qui sera responsable pénalement. A ce titre, le fait d'avoir causé par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence, la mort d'autrui ou l'incapacité totale ou partielle de travail d'une personne peut entraîner la condamnation des personnes morales⁵⁰.

Pour que la responsabilité pénale de la personne morale soit mise en cause, il faut donc que les infractions soient commises pour le compte de cette dernière (ce qui exclut les cas où le dirigeant a agi à son profit) et par leurs organes ou représentants (organes de gestion et de direction). La circulaire du 14 mai 1996 commentant les dispositions du nouveau Code pénal indique « *qu'en principe, la responsabilité pénale d'une personne morale, en tant qu'auteur ou complice, suppose que soit établie la responsabilité pénale, en tant qu'auteur ou complice, d'une ou plusieurs personnes physiques représentant la personne morale* ». Dans tous les cas, le directeur (et/ou le responsable de service départemental) sera mis en cause personnellement, tandis que la personne morale ne le sera qu'en fonction de sa propre activité. M. PRADEL va même plus loin : pour lui, « *seule la personne morale sera poursuivie, surtout quand il apparaîtra que l'accident résulte d'un défaut de conception ou d'organisation de l'entreprise, lui-même imputable à des décisions multiples (prises à divers*

⁴⁹ Art. 121-2 Code pénal

⁵⁰ Art. 221-7, 222-21, 223-2, R. 625-5 et R. 622-1 du Code pénal

niveaux), et collectives (prises à plusieurs à un niveau déterminé⁵¹) ». L'organisation administrative drômoise me semble être un excellent exemple.

En termes de sanctions, les personnes morales de droit public, les collectivités locales notamment, ne peuvent être dissoutes, ni mises sous contrôle judiciaire. Une question se pose pour la fermeture d'un établissement public. Le Code pénal utilise les termes « d'établissements de l'entreprise ». D'après la doctrine, le terme entreprise indique que cette sanction n'est pas applicable aux établissements publics. En outre, comment concilier la fermeture d'un établissement public et le principe de continuité du service public ? M. LHUILLIER imagine une situation où, « *par l'intermédiaire d'un foyer de l'enfance non personnalisé, des autorités locales pratiquent un trafic d'enfants. Serait-il possible de fermer cet établissement départemental ? La réponse devrait être négative. Ce principe de fermeture heurte le principe de continuité du service public [...]. D'autre part, une décision d'un juge ne peut avoir pour conséquence d'imposer un mode de gestion de l'établissement. Il nous semblerait ainsi contraire à la libre organisation des collectivités locales que des magistrats sanctionnent un foyer de l'enfance non personnalisé en obligeant, le cas échéant, le département à créer un établissement autonome pourvu de la personnalité morale⁵² ». Pour autant, en cas d'accident grave à la Maison des Enfants, la décision d'un juge pourrait venir sanctionner le Conseil Général en raison du non-respect de la réglementation, notamment concernant la nomination d'un directeur (qui, rappelons-le, doit être nommé par l'autorité compétente de l'Etat, c'est-à-dire le Ministre de la santé) en considérant que ce manquement constitue un défaut d'organisation qui a contribué à la réalisation du dommage.*

L'établissement ne serait donc pas fermé, mais la sanction financière serait lourde, puisque le Code pénal prévoit des condamnations à des peines d'amendes dont le montant est fixé au quintuple du taux prévu pour les personnes physiques. Jusqu'à présent, les tribunaux ont utilisé ces dispositions dans l'objectif de dénoncer publiquement le mauvais fonctionnement d'une structure⁵³.

Au travers de ces développements, nous comprenons que les dangers ne résident pas dans la délégation, mais dans l'absence de contrôle du délégataire. En ayant choisi la régie directe comme mode de gestion du foyer de l'enfance, le Conseil Général de la Drôme a voulu jouer la carte de la sécurité. En réalité, nous l'avons vu, les responsables des services sont toujours, et plus que jamais, exposés à des risques considérables. Par ailleurs, la Maison des Enfants est devenue au fil du temps la « bête noire » de certains services du Conseil Général avec lesquels elle doit traiter pour sa gestion quotidienne, car

⁵¹ PRADEL, *Droit pénal général*, n°534, Cujas, 1994.

⁵² LHUILLIER JM., *La responsabilité civile, administrative et pénale dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux*, 3^{ème} éd., ENSP, Rennes, 2004, p.271.

⁵³ Tribunal de Strasbourg, 9 février 1996, Société Zavagno-Riegel : « Punir la personne morale, comme le nouveau Code pénal l'autorise, a permis aux magistrats de montrer du doigt une enseigne », *Le Monde*, 11-12 février 1996.

l'activité même du foyer, à savoir la prise en charge des enfants, impose, pour des raisons de sécurité évidentes, une réactivité importante et une technicité des réponses devant garantir leur pertinence. Or, les services du Conseil Général ont également une organisation interne qui rend parfois indisponible les responsables ou les personnes compétentes techniquement (congrés, formations, réunions...) et des procédures à respecter (par exemple la procédure des « sous-couvert ») qui génère une certaine inertie et une lenteur certaine dans la prise de décision, et qui constitue un réel handicap dans le fonctionnement quotidien de l'établissement.

En raison de la spécificité de l'activité des établissements sociaux et médico-sociaux, les directeurs reçoivent une formation de vingt quatre mois assurée par l'Ecole Nationale de la Santé Publique durant laquelle ils acquièrent les outils, connaissances et compétences indispensables pour gérer convenablement un établissement de ce type. Cette spécificité est d'ailleurs consacrée par la loi, qui prévoit que quel que soit le statut de l'établissement (personnalisé ou non), celui-ci doit être géré par un directeur nommé par l'autorité compétente de l'Etat dans le Département (Directeur Départemental des Affaires Sanitaires et Sociales) après avis du président du Conseil d'administration ou du Président du Conseil Général.

Ainsi, confier la direction et la gestion d'un foyer de l'enfance à un directeur qui a été formé dans cette finalité ne devrait pas être perçu par les collectivités locales comme un danger, mais au contraire comme un gage de sécurité (pour les usagers mais aussi pour la collectivité elle-même) et de qualité dans la prise en charge. En termes de responsabilité, c'est lui qui devra l'assumer seul (à condition qu'il ait réellement *le pouvoir et les moyens* dont il est fait mention dans le Code pénal). En outre, le Conseil Général reste, en tout état de cause, maître des grandes décisions qui concernent l'établissement (au travers de sa représentation dans la commission de surveillance, quand elle existe) et exerce un contrôle sur la gestion de ce dernier. Son intervention ne devrait pas se faire *a priori*, mais *a posteriori*. Aussi, si la nomination d'un directeur formé est une condition nécessaire, elle n'est cependant pas suffisante ; en effet, celui-ci doit avoir les moyens d'exercer ses compétences et doit pouvoir asseoir sa légitimité sur une délégation de compétence claire, précise et si possible formalisée⁵⁴.

⁵⁴ Voir Annexe 3 pour un exemple de délégation de compétence

2 L'EVOLUTION DE LA FONCTION DE DIRECTEUR D'ETABLISSEMENT SOCIAL : TENDANCES NATIONALES ET PERSPECTIVES LOCALES

*« Mon Dieu, donnez-moi la sérénité d'accepter les choses que je ne puis changer,
le courage de changer celles que je peux,
et la sagesse d'en connaître la différence ».*

Marc-Aurèle

Le secteur social subit, depuis le début du siècle, une nouvelle dynamique en s'adaptant progressivement à des logiques qui, jusqu'à présent, lui étaient étrangères car issues de secteurs d'activités différents, notamment du monde de l'industrie et de l'entreprise. Cette tendance a un impact direct sur la fonction de direction, qui évolue vers une plus grande technicité et une meilleure prise en considération des dimensions managériale. « *Le directeur de demain sera un bon manager ou ne sera pas* », telle pourrait être la formule. Mais ces considérations ne doivent pas nous faire perdre de vue qu'un bon manager est d'abord quelqu'un capable d'adapter ses actions (ou dans un premier temps ses propositions) à son environnement.

2.1 Du paternalisme au management stratégique : évolution de la fonction de direction dans les établissements sociaux

Dans les établissements du secteur social, le directeur occupe une place tout à fait singulière. Bien plus qu'un simple supérieur hiérarchique, il incarne la Loi et l'autorité, tant au niveau du personnel qu'au niveau des usagers (enfants et parents). Mais si la dimension symbolique de la fonction ne doit pas être négligée, le directeur doit aussi incarner le changement, et en ce sens être un manager capable de mettre à profit ses compétences techniques tout en faisant entrer l'établissement dans une dynamique d'évolution et de progrès.

2.1.1 La fonction symbolique du directeur d'établissement dans le secteur social en général et dans les foyers de l'enfance en particulier

Le secteur social a longtemps considéré la direction d'un établissement social ou médico-social comme une promotion interne, visant à récompenser une longue, fidèle et

docile collaboration de l'éducateur devenu chef de service (éducateur chef). Du fait notamment de l'évolution économique et de la complexité du pilotage des acteurs sociaux et des groupes, cette représentation a profondément été modifiée. Influencé par le modèle de l'entreprise, par les concepts d'efficacité, de rentabilité, soumis par les bailleurs de fonds à l'obligation de résultat et d'évaluation, le secteur social est amené progressivement à entrer dans l'ère du management de ses établissements et services. Le *management* peut se définir comme l'art de gérer et piloter des hommes, au cœur même d'un établissement. Compte tenu de la nature excessivement complexe des systèmes organisationnels, l'existence d'un *métier de directeur* a pu émerger et s'affirmer.

A l'instar de plusieurs auteurs, nous pouvons considérer que l'exercice de la fonction de direction devient en effet un métier quand :

- la structuration d'un secteur atteint un haut degré de développement, c'est-à-dire quand la complexité des fonctions et des tâches, mais aussi la multiplicité des relations entre les acteurs réclament une compétence nouvelle ;
- la formation, en interaction avec les pratiques professionnelles, a pu dégager des concepts et des cursus spécifiques ;
- les conditions d'accès à la profession (sélection, diplômes...) ont été codifiées, en tenant compte des attentes des différents partenaires (pouvoirs publics, employeurs, syndicats, organisations professionnelles...), et qu'elles ouvrent sur un statut et des indices salariaux. L'évolution des organisations vers une complexité sans cesse accrue et les exigences stratégiques imposées aux dirigeants ont entraîné la transformation de ce qui n'était au départ qu'une fonction parmi d'autres, en un véritable métier⁵⁵.

Ces tendances lourdes constatées au niveau du secteur social et médico-social dans son ensemble sont encore plus prégnantes dans les foyers de l'enfance. En effet, ces derniers ont pour mission principale d'*agir dans l'urgence* et de *réaliser une prise en charge*, le plus souvent en internat. Ces établissements deviennent alors le théâtre dans lequel la *souffrance* des enfants et des parents est amenée à s'exprimer, et que les professionnels du foyer doivent *accompagner et tenter de soulager*... Ces points, qui me paraissent fondamentaux, doivent faire l'objet d'une étude plus attentive.

a) L'action dans l'urgence : les professionnels qui participent à la mission d'accueil d'urgence sont confrontés à des usagers (enfants et parents) dont les *problématiques peuvent être très diverses* : délinquance, troubles psychiques voire pathologies psychiatriques, violences physiques (maltraitance, abus sexuels, viols...) ou

⁵⁵ MIRAMON J.M., COUET D., PATURET J-B., *Le métier de directeur, techniques et fictions*, 3^{ème} éd., ENSP, Rennes, 2005, p. 63.

psychologiques, carences éducatives, difficultés empêchant matériellement les parents de s'occuper de leur enfant (hospitalisation de la mère qui élève seul son/ses enfant(s) par exemple). Les professionnels doivent être capables d'évaluer et de s'adapter immédiatement à la situation, afin d'y apporter une réponse éducative cohérente et adaptée, et ce 24h/24 et 365 jours par an. Cette exigence conduit à maintenir le personnel travaillant dans ces foyers dans un état de tension permanente : chaque accueil supplémentaire vient modifier l'équilibre parfois précaire qui avait pu être établi dans les groupes et accroît les risques «d'explosion ». Dans cette configuration, la suractivité (lorsque le nombre d'enfants accueillis dépasse le nombre de places installées) est un facteur aggravant. Il faut également préciser que les enfants placés en foyers de l'enfance sont accueillis pour une durée relativement courte (trois mois théoriquement). Aussi, le rythme intense des prises en charge constitue un facteur d'usure prématurée pour les professionnels de ces établissements. Par analogie, nous pouvons comparer le travail éducatif réalisé en foyer de l'enfance aux prises en charge médicales assurées par les services d'urgences dans les hôpitaux : la rapidité, la technicité et la pertinence des réponses apportées par le personnel médical ont permis d'améliorer le service rendu à la population. Si les pouvoirs publics ont reconnu et valorisé ces nouvelles techniques de prise en charge dans le secteur sanitaire en consacrant la médecine d'urgence comme une nouvelle spécialité médicale, le pas n'a pas encore été franchi dans le secteur social.

b) Assurer la prise en charge en internat : les travailleurs sociaux ont coutume d'utiliser le mot « quotidienneté » pour qualifier l'accompagnement qu'ils réalisent auprès des enfants accueillis. En effet, la vie en internat implique un contact quotidien et rapproché avec les enfants. En fonction de leur âge et de leur scolarité, ils seront amenés à partager des moments de vie importants avec l'ensemble du personnel du foyer. En effet, si les travailleurs sociaux sont le plus souvent en première ligne, le personnel des services techniques, logistiques, administratifs et l'équipe d'encadrement pourront également jouer un rôle auprès des enfants. La cohésion des équipes et l'articulation de la prise en charge autour d'un projet (projet d'établissement) me semblent être un élément pivot pour garantir une prise en charge de qualité. En effet, dans cette configuration, tous les dysfonctionnements internes ont, directement ou indirectement, un retentissement sur la vie de l'enfant. Si ce dernier n'est que de passage dans l'institution, il n'en demeure pas moins que celle-ci devient pour un temps son domicile, son « chez lui ». Ainsi, faire en sorte que l'enfant se sente effectivement chez lui demande un effort permanent de la part de tous les professionnels, tous, sans exception. Si tel n'est pas le cas, gare à la maltraitance institutionnelle... Accompagner la vie d'un enfant au quotidien et suivre le dossier de cet enfant sont donc deux activités fondamentalement différentes, même si elles visent un objectif commun, qui est de permettre à l'enfant de grandir dans des

conditions de vie matérielles et psychiques satisfaisantes. A ce titre, je considère, comme le pensent certains directeurs, que « *le rôle du directeur dans un établissement qui réalise la prise en charge (Foyer de l'enfance, MECS) est de représenter les positions institutionnelles des professionnels du foyer concernant la prise en charge des enfants. Ces positions peuvent être différentes, voire contradictoires avec celles du service d'ASE, qui de son côté est chargé du suivi du dossier de l'enfant (ce qui explique notamment pourquoi les MECS sont souvent en opposition aux services de l'ASE). Si le service d'ASE prend les décisions liées à la prise en charge, il devient juge et partie*⁵⁶ ».

c) Une situation de crise : cet élément est, à notre avis, le plus important. Dans la plupart des cas, les enfants accueillis en foyer de l'enfance font l'objet d'une mesure de séparation décidée par un magistrat (Procureur de la République ou juge des enfants) dont la finalité est d'assurer la protection du mineur. Cette décision, qui intervient généralement dans un contexte familial difficile, va provoquer une rupture. Deux hypothèses sont possibles : soit la crise familiale était larvée, c'est souvent le cas lorsque les places et les rôles de chacun sont confondus (par exemple quand c'est l'enfant qui assume les responsabilités de ses parents, l'empêchant par là même d'être à sa place d'enfant) ; soit la crise familiale avait éclaté, c'est le cas lorsque parents et enfants sont en conflit ouvert et que ce dernier se traduit dans la violence. Dans tous les cas, la séparation sera à l'origine d'une grande souffrance, tant du côté des enfants que du côté des parents à qui la garde a été temporairement retirée. Immédiatement, l'enfant perd ses repères. Aussi maltraitant que pouvait être son environnement, l'enfant s'y était habitué, il était devenu sa norme. A ce titre, le placement constitue une rupture dans sa vie, que le personnel du foyer, et plus particulièrement le personnel éducatif, va devoir accompagner afin de soulager, autant que faire se peut, ses angoisses, ses peurs et ses peines. Par conséquent, « *l'investissement affectif des professionnels du foyer est extrêmement fort, à la limite du traumatisant, et plonge les agents dans un ressenti de danger*⁵⁷ ». Ce facteur émotionnel, lié intrinsèquement à l'activité de prise en charge, appelle au niveau de la hiérarchie une garantie de protection supplémentaire. Cette mission, il appartient au directeur de la remplir, en s'érigeant comme le protecteur du personnel, pas seulement au niveau de leur fonction, mais aussi et surtout au niveau de leur personne, de leur individualité. En outre, dans le foyer, le directeur est face à des individus, qu'il s'agisse des enfants, des parents ou des professionnels. Les réponses qu'il propose doivent donc être rapides, sinon immédiates, car à la différence d'un dossier, « ça ne peut pas

⁵⁶ Propos recueillis lors d'un entretien individuel avec un directeur de foyer de l'enfance de la région Rhône-Alpes

⁵⁷ Idem.

attendre ! ». En ce sens, nous pouvons souligner l'importance de la supervision et de l'analyse des pratiques professionnelles qui permet aux travailleurs sociaux de prendre de la distance par rapport à leur pratique, mais également de mettre des mots sur les difficultés qu'ils rencontrent dans les prises en charge.

Pour toutes ses raisons, il me semble important, voire primordial, que le directeur du foyer soit en prise directe avec ses agents et les usagers (enfants et parents) et surtout qu'il soit en mesure d'incarner une autorité dans l'établissement. Cela nous renvoie à la notion, souvent galvaudée, de rôle symbolique du directeur. Ce dernier ne doit pas être un autocrate ayant tout pouvoir sur ses agents et les usagers de son établissement, il doit incarner la Loi qui, selon une formule chère aux juristes, « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Trop souvent, nous ne retenons que la dernière partie de la maxime. Or, le directeur doit également jouer son rôle de protecteur, notamment au bénéfice des agents de son institution.

Nous conviendrons que ces éléments qui viennent d'être décrits peuvent apparaître comme teintés d'une certaine subjectivité. Pour autant, négliger le facteur humain dans les établissements sociaux et médico-sociaux me semblerait une gageure, voire une erreur révélatrice d'une certaine incompétence. Bien sûr, le directeur doit remplir des fonctions de gestionnaire, mais en aucun cas son rôle ne se limite à cela. Une façon de canaliser ces énergies, d'apaiser les tensions qui peuvent naître entre les travailleurs sociaux et la direction (qui, dans le cas de la MDE, est d'ailleurs difficilement identifiable, car même s'il existe bien un directeur dans l'établissement, celui-ci remplit davantage des fonctions de « super chef de service »), me semble être de travailler sur l'identité et la culture de l'établissement. Cette quête identitaire, qui peut sembler être un détail pour ceux qui ne connaissent pas ou peu le travail en internat, a pourtant un sens. Les agents ont besoin de reconnaissance dans leur travail, dans leur identité professionnelle. Ceci peut expliquer pourquoi les personnels des foyers de l'enfance sont autant attachés à leur statut (Titre IV du statut général des fonctionnaires) et qu'ils revendiquent, lorsque l'établissement est géré par un Conseil Général, la distinction entre les agents relevant du Titre III (fonction publique territoriale) et ceux relevant du Titre IV (fonction publique hospitalière). Or, dans le schéma organisationnel d'établissement géré en régie directe, il est difficile de créer une culture d'établissement, dans la mesure où celle-ci doit nécessairement être en adéquation avec celle du service gestionnaire ; et quand l'établissement dépend de plusieurs services différents, comme c'est le cas pour la

MDE de Bourg les Valence⁵⁸, cela se révèle être absolument impossible. La « crise identitaire » s'exprime donc, non pas au niveau de l'établissement, mais à un niveau supérieur, par exemple lors des Comités Techniques Paritaires lors desquels les représentants des professionnels sont clairement différenciés selon qu'ils appartiennent à l'un ou l'autre statut. Derrière le statut du Titre IV se cache la différence fondamentale qui constitue l'âme professionnelle des travailleurs sociaux en internat. Nous en revenons au facteur humain et à l'affectivité. Face à cela, deux méthodes sont possibles, soit cet aspect est négligé, ce que revient à faire fi de la psychologie des individus ; soit il est pris en compte et il est travaillé avec les agents. Vouloir supprimer la différence constitue selon moi une erreur psychologique majeure, car ce n'est pas en niant l'appartenance des individus que l'on réussit à atténuer les différences. Aussi, qui mieux que le directeur d'établissement est à même de comprendre les besoins du personnel (quantitatifs et qualitatifs) et à faire des choix ? *A contrario*, si cette compétence ne lui est pas reconnue, à quoi sert-il ? Une Direction des Ressources Humaines d'un Conseil Général, malgré sa bonne volonté et ses réels efforts, ne me semble pas la mieux placée pour connaître les spécificités d'un établissement et prendre les décisions en conséquence⁵⁹. Nous en revenons à la question de la confiance que la collectivité accorde au directeur, qui bien évidemment n'exclut pas le contrôle. Comment un système organisationnel basé sur la défiance peut-il fonctionner ? Et s'il fonctionne, est-il pérenne ?

En outre, nous pouvons nous poser la question suivante : qui, aujourd'hui, est reconnu et identifié par les agents de la Maison des Enfants comme « protecteur » du personnel, comme garant de leur identité professionnelle, comme leur porte-parole ? La direction de la MDE ne pouvant jouer ce rôle, ce sont les partenaires sociaux qui s'en sont emparés. Ceci explique à mon avis pourquoi la représentation syndicale des travailleurs sociaux est aussi forte dans la Drôme. Les différents syndicats jouent le rôle de catalyseur qui devrait normalement revenir au directeur.

⁵⁸ En effet, la MDE dépend : 1° De la Direction du Développement Social et de la Santé (DS26), pour ce qui concerne ses activités de protection de l'enfance ; 2° De la Direction des Ressources Humaines du Conseil Général pour la gestion de son personnel (dirigée par un Directeur Général Adjoint différent de celui de la DDSS) ; 3° De la sous-direction des bâtiments départementaux, rattachée à la Direction de l'aménagement du territoire et du développement local, pour l'entretien, la réparation et la construction des locaux (dirigée par un Directeur Général Adjoint différent de celui de la DDSS et de la Direction des Ressources Humaines) ; 4° Des autres services, pour des interventions ponctuelles (informatique...).

⁵⁹ En effet, les professionnels de ces services et leurs responsables administratifs sont souvent inscrits dans des parcours professionnels éloignés des conditions de vie de la population en difficulté, mais également inscrit dans une culture professionnelle différente de celle qui existe dans les structures de prise en charge.

Au travers de ces développements quelque peu anthropologiques et sociologiques, nous pouvons mieux comprendre pourquoi le directeur d'un établissement peut et doit occuper une place centrale dans ces structures, qui pour la plupart sont issues du modèle paternaliste dans lequel le dirigeant jouit d'une légitimité de type charismatique, d'après la définition de Max WEBER. Toutefois, le secteur social entre progressivement dans une nouvelle ère. Nous pouvons en effet identifier quatre tendances lourdes :

1° dans une société où la communication et les médias occupent une place de premier choix, toutes les pratiques sociales sont susceptibles d'être publicisées, il n'est plus possible de cacher ce qui se passe dans un établissement ;

2° de plus en plus, les citoyens se sentent investis d'une légitimité à faire valoir leurs droits, ce qui conduit à une « juridicisation », voire une pénalisation, de toutes les pratiques professionnelles ;

3° avec l'entrée dans l'ère du numérique s'est produit une révolution informationnelle : toutes les informations du monde sont susceptibles d'être numérisées, ce qui assure leur traçabilité. Pour garantir cette traçabilité, nous serons amenés, dans nos établissements, à réfléchir et à mettre en place une politique de production des écrits, de communication des écrits, et une politique d'archivage ;

4° cette exigence de traçabilité se traduit également par une démarche d'évaluation, visant à améliorer le service rendu à la population tout en optimisant les ressources.

Ces tendances conduisent à une professionnalisation des acteurs, notamment du directeur de l'établissement, dont la légitimité charismatique sera amenée à évoluer vers une légitimité de type rationnelle-légale, pour reprendre la typologie dressée par WEBER, c'est-à-dire fondée sur sa capacité d'expertise, ses compétences et sa technicité.

2.1.2 La fonction de directeur d'établissement social : quelles compétences pour quelles missions ?

Dans les développements précédents, nous avons énoncé les raisons pour lesquelles il est important de favoriser l'émergence d'une culture d'établissement qui confèrera à ce dernier son identité et nous avons expliqué le rôle pivot du directeur dans cette démarche, ce dernier jouissant d'une aura particulière liée le plus souvent à sa fonction, parfois à sa personnalité.

Mais en plus de l'aspect symbolique de la fonction de direction, le directeur doit être en mesure de mobiliser des compétences et d'utiliser les outils adaptés qui lui permettront de bien gérer la structure qu'il dirige. C'est pourquoi certains collègues directeurs

d'établissements sociaux estiment que la qualité principale d'un « bon » directeur est d'être un « bon généraliste ». Pour vérifier ce postulat, il nous faut donc nous intéresser de façon plus précise aux fonctions d'un directeur d'établissement en procédant à une forme d'audit de ces dernières.

Par son action, le directeur doit répondre à l'intérêt des usagers, il doit assurer et organiser la prise en charge individualisée de ces derniers, en facilitant l'expression et la satisfaction de leurs besoins, dans le respect des droits qui leur sont reconnus par les textes. Il est le garant de l'application et du respect de la réglementation dans son établissement. L'établissement dont il assure la direction s'inscrivant le plus souvent dans un dispositif plus global (SROS, schéma départemental...), le directeur doit veiller à ce que son établissement concourt à la mission d'intérêt général qui lui est dévolue en gardant pour objectif la réponse optimale aux besoins des usagers.

Par sa formation qu'il a reçue à l'ENSP, le directeur d'un établissement social et médico-social doit pouvoir assurer cinq fonctions principales : 1° la définition et la conduite de l'intervention sociale ; 2° la définition et la conduite du projet d'établissement ou de service ; 3° l'animation et la gestion des ressources humaines ; 4° la gestion économique et financière ; 5° la gestion technique et logistique.

Chaque *fonction* peut être décomposée en *activités*. Pour plus de pertinence et faciliter l'analyse, j'ai choisi de classer ces activités qui feront l'objet d'une évaluation sous forme de grilles⁶⁰ sur le modèle du « *guide pour l'autodiagnostic des pratiques de management en établissement de santé* » proposé par la Haute Autorité de Santé⁶¹. Les activités en questions peuvent ainsi être classées en cinq fonctions : 1° la fonction *prévoir* ; 2° la fonction *organiser* ; 3° la fonction *décider* ; 4° la fonction *motiver* ; 5° la fonction *évaluer*.

1 – Définition et conduite de l'intervention sociale

L'intervention sociale mobilise les ressources internes de l'établissement et se développe dans le cadre de partenariats. La raison d'être de l'établissement est de répondre à un besoin, le directeur doit donc veiller à l'adéquation entre l'activité de l'établissement et les besoins des usagers.

A l'intérieur de l'établissement, le directeur est le garant du respect des droits fondamentaux des personnes accueillies. Ceci implique qu'il doit mettre en œuvre les

⁶⁰ Voir Annexe 4

moyens de leur expression et de leur participation. Le directeur doit donc être un acteur central en ce qui concerne : 1° l'admission et les conditions d'accueil à l'établissement ou au service par les usagers ; 2° la mise en place de projets individualisés (ou collectifs) pour les usagers, afin d'assurer une adéquation entre leur problématique et la réponse apportée par l'institution ; 3° la qualité des prestations fournies par l'établissement ; 4° les moyens offerts aux usagers devant permettre leur expression et l'exercice de leurs droits.

Vis-à-vis de l'extérieur, le directeur est également garant, au titre de sa mission d'intervention sociale, d'organiser et pérenniser les partenariats et autres formes de collaboration avec les structures (établissements et services, publics ou privés, administrations, etc.) concourant à la même mission de service public.

Comme nous pouvons le constater en analysant la grille d'évaluation, cette mission implique de recourir de façon importante aux fonctions de *prévision*, *d'organisation*, de *motivation* et d'*évaluation*. En revanche, la fonction de *décision* est très peu mobilisée. Le directeur apparaît comme le gardien des droits des usagers, il garantit le respect de la Règle et assure la cohérence entre les besoins à satisfaire et les services proposés par l'institution.

2 – Définition et conduite du projet d'établissement ou de service

La légitimité d'une structure d'intervention sociale, qu'il s'agisse d'un établissement ou d'un service, se fonde sur un service à rendre, dans le cadre d'une mission d'intérêt général et d'utilité sociale, qui s'inscrit en interaction avec son environnement.

Son identité, ses valeurs, l'originalité des prestations proposées et l'organisation interne de la structure, s'énoncent dans un écrit : le projet d'établissement ou de service. La conception et la mise en œuvre du projet d'établissement ou de service sont des domaines d'action privilégiés du directeur, dans le cadre fixé par la personne morale qui gère la structure. Pour les foyers de l'enfance, il s'agit le plus souvent du Département.

La loi du 2 janvier 2002 a rendu obligatoire l'existence de cet écrit dans les établissements sociaux et médico-sociaux. Pour autant, tous ne sont pas entrés dans cette démarche : dans certains cas il n'existe pas, dans d'autres le projet d'établissement ou de service est une « coquille vide », faisant office de recueil d'intentions, qui n'a aucun impact sur le management de l'établissement ni sur l'allocation des moyens.

Les foyers de l'enfance, lorsqu'ils ne sont pas dotés de la personnalité juridique, sont souvent confrontés à ce problème : l'intégration fonctionnelle de l'établissement à une administration du type Conseil Général rend difficile la prise en compte des

⁶¹ *Guide pour l'autodiagnostic des pratiques de management en établissement de santé*, HAS/Direction de l'accréditation et de l'évaluation des pratiques professionnelles, janvier 2005. Téléchargeable sur le site de la HAS : www.anaes.fr

spécificités de fonctionnement par la direction générale pour les raisons que nous avons déjà étudiées. Le projet d'établissement ou de service est souvent perçu comme un document administratif supplémentaire, mais rarement comme un outil de management. De plus, l'administration de la collectivité, étant relativement éloignée du terrain, fait souvent l'amalgame entre les projets de services des différents services du Conseil Général et le projet d'établissement (ou de service quand l'établissement n'est pas juridiquement autonome) d'un établissement social ; pourtant, malgré une forte ressemblance terminologique, ces deux types de document ont une nature et une fonction très différentes. Il est difficile pour le directeur de l'établissement (qui n'a parfois de directeur que le nom) d'expliquer à la direction générale que les professionnels du foyer de l'enfance réalisent un travail spécifique, mal connu des administrations : *la prise en charge* des usagers. Or, ce travail spécifique nécessite des outils spécifiques, dont le projet d'établissement ou de service fait partie.

Pour autant, malgré la complexité de la tâche, la directrice de la Maison des Enfants est parvenue à amorcer la réflexion sur le projet d'établissement, en conduisant un travail sur les référentiels d'activité. En effet, la première étape pour construire un projet à moyen terme est d'abord de bien connaître les activités que l'établissement réalise. Ce travail de réflexion et d'élaboration des référentiels, auquel j'ai pu participé en tant que chef de projet sur le pôle logistique, a ainsi permis, dans le cadre de groupes de travail impliquant les professionnels, de décrire le travail réalisé dans chaque unité éducative ou service de la Maison des Enfants et de réfléchir au sens de celui-ci. Une fois ces référentiels d'activité réalisés, ils permettront de donner un cadre pour la réflexion et la construction du projet d'établissement.

A la lecture du tableau en annexe, nous pouvons nous apercevoir que cette mission de définition et de conduite du projet d'établissement ou de service est essentiellement une activité de *prévision* et d'*organisation*. L'analyse du contexte institutionnel (offre de service des autres établissements, politique publique du secteur sanitaire et social), l'attention portée aux besoins des usagers (les besoins couverts, non couverts, non exprimés) et la compréhension des relations interpersonnelles (relations de pouvoir/conflit entre des personnes, des représentants des institutions, l'impact des élus...) sont autant d'éléments dont il faut tenir compte pour mettre en place un projet d'établissement solide.

Quant aux *décisions*, elles concernent principalement l'aspect de mise en œuvre du projet : le directeur donne vie au projet en permettant son élaboration et en lui assurant une application concrète quand sa rédaction est terminée. En aucun cas le projet d'établissement ne doit être le produit d'un seul. Il s'agit au contraire d'un projet collectif, devant fédérer et mobiliser l'ensemble des professionnels de l'établissement. En revanche, c'est au directeur qu'il appartient de donner le cap, en tenant compte à la fois

des contraintes internes (culture de l'établissement, nature des activités réalisées, organisation existante...) et externes (établissements concurrents, schéma départemental, pénurie de moyens financiers pour les projets innovants...). Il ne s'agit pas pour lui de décréter le changement, il s'agit de l'accompagner.

3 – Animation et gestion des ressources humaines

Dans le secteur sanitaire et social, le facteur humain est un élément primordial pour atteindre les objectifs de qualité de prise en charge et de pertinence des interventions.

Le directeur doit donc être capable, par son attitude exemplaire notamment, de susciter mobilisation et participation des personnels, de produire un système de management cohérent, en accord avec la stratégie globale de la structure (dont le projet d'établissement est le révélateur) et de valoriser le potentiel présent.

Par son action, il doit également être porteur d'une démarche prospective, favorisant l'ouverture au changement et la créativité de chacun. Cet aspect est absolument fondamental dans les foyers de l'enfance. En effet, de plus en plus d'enfants sont pris en charge par ces structures faute de place dans des établissements plus adaptés (qu'il s'agisse des établissements ou services psychiatriques ou d'établissements médico-sociaux). Les professionnels du foyer doivent donc, en attendant qu'une orientation plus adaptée puisse être mise en place, prendre en charge ces enfants, les intégrer dans les groupes, et s'adapter à leur problématique qui dans certains cas dépasse les travailleurs sociaux qui n'ont pas été formés pour assurer ce type de prise en charge. Ces derniers, face au sentiment de leur propre incompetence, sont ainsi amenés à imaginer des réponses en termes de prise en charge éducative dont la pertinence dépendra de leur motivation et surtout de leur créativité.

Enfin, le directeur doit aussi savoir manager ses cadres, qui seront une courroie de transmission précieuse entre la direction et les professionnels de terrain. Cette politique de management implique de respecter la place de chacun, de façon à ne discréditer personne.

A la lecture du tableau en annexe, nous constatons que le directeur doit mettre à profit deux fonctions principales : *organiser* et *motiver*. Les *décisions* qu'il est amené à prendre concernent d'une part l'organisation interne de l'établissement, et d'autre part des conflits interpersonnels qu'il s'agit de trancher de façon la plus juste possible.

La question de la gestion des ressources humaines se pose avec une acuité toute particulière dans les foyers de l'enfance intégrés aux Conseils Généraux. En effet, souvent dans cette hypothèse, la gestion du personnel de l'établissement dépend directement de la Direction des Ressources Humaines du Conseil Général. Ainsi, à Bourg les Valence, le directeur de la Maison des Enfants peut avoir un impact sur la décision,

mais il n'a parfois qu'un rôle consultatif. Ce fonctionnement peut donc constituer un élément bloquant et rendre vaine toute tentative de mise en place d'une politique pertinente de gestion du personnel. En effet, certaines contraintes pesant sur les Conseils Généraux les empêchent de prendre les décisions qui s'imposeraient. Il peut s'agir de contraintes politiques qui se concrétisent par un manque de courage dans la prise de décision (recherche systématique d'un « consensus mou » ou décisions non prises) ou par la peur de créer un précédent déstabilisant l'ensemble de la politique actuelle (par exemple à cause de l'augmentation de moyens que la décision impliquerait au niveau de la collectivité territoriale). Ces enjeux et contraintes, qui impactent de façon très forte la nature des décisions prises par les Conseils Généraux, ont également un retentissement au niveau de l'établissement. Dans ce contexte, il est en effet difficile pour le directeur :

- de mettre en place une véritable politique d'évaluation (puisque les décisions qui devraient en découler n'entrent pas dans sa délégation de compétence),
- d'alimenter un sentiment d'appartenance et une culture d'établissement (car les agents, avant de faire partie des effectifs de l'établissement, sont d'abord des agents de la collectivité dont ils dépendent administrativement et juridiquement),
- ou encore d'établir un plan stratégique de formation, en accord avec le projet d'établissement du foyer, quand celui-ci existe (lorsque les plans de formations sont établis par la Direction des Ressources Humaines du Conseil Général, le lien n'est pas forcément recherché avec le projet d'établissement du foyer, car l'offre de formation doit répondre aux besoins du plus grand nombre d'agents : ainsi les agents travaillant sur les secteurs se trouvent intégrés dans le même plan de formation que les agents travaillant en internat, même si leurs métiers ne se ressemblent pas).

Nous l'aurons donc compris, la délégation de compétences (du Conseil Général au directeur de l'établissement) en matière de gestion des ressources humaines, qui légitime l'action du directeur dans ce domaine, est un élément pivot qui conditionne la cohérence du management au sein de l'établissement.

4 – Gestion économique et financière

La fonction économique et financière conditionne l'utilisation et l'optimisation des moyens. Elle nécessite à la fois des compétences techniques et une approche économique animée du souci de garantir une gestion maîtrisée des deniers publics. Le directeur de l'établissement doit garantir l'utilisation rigoureuse des ressources et leur meilleur emploi pour la réalisation de la mission de l'établissement.

Une fois encore, les marges de manœuvre du directeur sont conditionnées par la délégation de compétence qu'il a reçue : dans certains cas, il pourra élaborer une

politique pluriannuelle tendant au maintien, voire au développement des ressources, dans d'autres, il ne sera chargé que du suivi des opérations.

Je ne reviendrai pas ici sur la question du budget annexe prévu par la réglementation pour les établissements non personnalisés, puisque ce point a déjà fait l'objet d'un examen dans la première partie. J'ajouterai simplement qu'une bonne gestion passe nécessairement par la responsabilisation de tous les agents. Par ailleurs, en tant qu'agent de l'Etat, travaillant dans un service public, nous avons à rendre des comptes sur l'utilisation des deniers publics⁶². Le budget d'un établissement n'appartient ni au directeur, ni à la collectivité locale, ni à l'établissement vu comme personne morale, il appartient au corps civique constitué de l'ensemble des citoyens. A ce titre, pour maîtriser les dépenses, il importe de mettre chacun en position de responsabilité devant ces dépenses, qui s'agisse des professionnels (et ce quel que soit leur niveau de responsabilité ou leur niveau hiérarchique) ou des usagers.

Comme nous pouvons le constater dans le tableau d'analyse en annexe, la mission relative à la gestion économique et financière de l'établissement mobilise essentiellement trois fonctions : *prévision, organisation et évaluation*. Ceci est logique puisque le budget n'est qu'un moyen au service du projet d'établissement. La fonction *motivation* n'est donc pas mobilisée dans ce cas, puisqu'elle l'a déjà été auparavant avec la réalisation du projet d'établissement. L'élaboration du budget est une fonction principalement administrative, même si elle est la traduction de décisions stratégiques qui ont été prises en amont.

5 – Gestion technique et logistique

Le directeur de l'établissement est responsable de la bonne gestion des moyens techniques et de leur constante adaptation aux besoins de l'activité. Il doit maintenir les équipements en bon état, qu'il s'agisse des meubles ou des immeubles.

Selon le niveau des délégations qui lui sont données dans ce domaine, il est le plus souvent chargé de préparer les décisions d'investissement et de veiller à l'évolution des exigences en matière d'hygiène et de sécurité afin de garantir la conformité aux nouvelles normes. Le directeur doit également se tenir informé des évolutions technologiques et faire les choix (ou les proposer) en matière d'équipement, en veillant à leur pertinence au regard de l'usage qui en sera fait.

Si l'établissement est intégré dans une administration, comme la Maison des Enfants peut l'être dans le Conseil Général de la Drôme, la décision échappe souvent au directeur. Par exemple, ce dernier doit transmettre la liste des équipements qu'il souhaite

⁶² Art. 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ».

obtenir pour son établissement, le Conseil Général procède ensuite à un recensement de toutes les demandes de l'ensemble des services, puis effectue des arbitrages pour décider de ce qui sera attribué et de ce qui ne le sera pas. Cette répartition dépend bien souvent de l'enveloppe financière globale, qui ne permet pas toujours de satisfaire toutes les demandes, celles qui ne sont pas satisfaites devenant prioritaires pour l'année suivante. Elle peut aussi dépendre des orientations politiques, qui vont prioriser un champ d'intervention, au détriment d'un autre...

En ce qui concerne la gestion patrimoniale, il n'est pas inutile de rappeler que l'activité de prise en charge des enfants en internat est tout à fait spécifique, et que par conséquent, les professionnels qui travaillent dans ces établissements en contact quotidien avec les usagers sont les mieux placés pour savoir quels sont leurs besoins. En outre, les atteintes au patrimoine dans les foyers de l'enfance sont fréquentes. Cela implique une réactivité importante du décideur, notamment lorsque la sécurité est en jeu, mais pas seulement : si des dégradations sont commises et qu'elles ne sont pas réparées rapidement, les jeunes ne tarderont pas à en commettre de nouvelles, dégradant ainsi leur environnement de façon plus importante. L'exemple de l'unité des adolescents à la Maison des Enfants est significatif : seuls les murs porteurs en béton n'ont pas été transpercés, les autres (en placoplâtre...) n'ont pas résisté aux coups portés par les jeunes en crise. Comme nous l'avons déjà expliqué, les services du Conseil Général ont parfois des difficultés pour être réactifs, et lorsqu'ils le sont, c'est le plus souvent au prix d'efforts considérables, leur mode de fonctionnement n'étant pas celui d'un service d'urgence. Je pense donc que le directeur est le mieux placé, en raison de sa proximité et de sa connaissance du terrain, pour assurer la gestion patrimoniale de l'établissement.

En analysant la grille d'évaluation en annexe, nous constatons que la gestion technique et logistique de l'établissement mobilise deux fonctions essentielles : la *prévision* et l'*organisation*. En effet, en la matière, le directeur est plus que jamais le gardien de la Loi, c'est lui qui veille au respect des règles, procédures et référentiels qui s'imposent aux établissements, notamment pour tout ce qui concerne la sécurité des personnes et des biens. Il ne produit pas de norme, il ne fait qu'appliquer celles qui existent. C'est pourquoi la fonction de *décision* est peu mobilisée. Par ailleurs, les décisions patrimoniales importantes ne sont pas prises par le directeur : ce dernier les propose au conseil d'administration (ou à la commission de surveillance) qui accorde ou non les financements devant permettre leur réalisation.

Pour conclure cette analyse des différentes missions du directeur, nous pouvons remarquer qu'en définitive, la fonction de direction mobilise davantage des capacités à anticiper sur l'avenir et à organiser le présent. Par conséquent, le chef d'établissement doit être « *directeur* », c'est-à-dire gardien des règles, en autorisant ce qui est possible et

en interdisant ce qui ne l'est pas ; mais il doit aussi être « *dirigeant* », c'est-à-dire indiquer une direction, il doit être en mesure d'orienter l'action de son établissement afin que celui-ci acquiert ou conserve un positionnement profitable dans le secteur social. C'est cette double dynamique qui fera de lui un bon manager.

Après avoir brossé le tableau des particularités de la fonction de directeur d'établissement dans le secteur social en général, nous avons pu passer au crible les missions et les activités qui relevaient de la compétence du directeur dans son établissement. Cette analyse nous a permis d'objectiver cette fonction, trop souvent définie de façon abstraite. Fort de ces réflexions, nous pouvons à présent élaborer des propositions afin de jeter les bases d'une nouvelle organisation de la Maison des Enfants.

2.2 Propositions adaptées pour la Maison des Enfants de la Drôme

Pour permettre un meilleur fonctionnement de l'institution, deux pistes sont à privilégier. D'abord, il semble important de clarifier le champ d'activité et les missions de la Maison des Enfants. Ensuite, il conviendra d'y adapter l'organisation, notamment en termes de répartition des compétences entre le directeur de la MDE et les services du Conseil Général.

2.2.1 Une nécessaire redéfinition des missions de la Maison des Enfants

Dans l'étude historique de l'organisation de l'ASE drômoise réalisée dans la première partie, nous avons eu l'occasion d'énoncer un certain nombre d'éléments relatifs au fonctionnement de la MDE, qu'il convient ici de compléter.

La Maison des Enfants, telle qu'elle existe aujourd'hui, a été construite en 1997. Le déménagement de l'ancien foyer départemental dans les murs de la nouvelles MDE s'est accompagné d'une réorganisation de l'établissement, dans le cadre du schéma départemental enfance-famille. L'*établissement* est alors présenté comme une « *nouvelle structure chargée, dans le cadre d'une gestion directe par le Conseil Général de la Drôme, d'assurer la prise en charge, directe ou déléguée à des services associatifs concourant à la politique départementale, de près de 800 enfants dont 64% en famille d'accueil* ».

En outre, les missions de la Maison des Enfants sont rappelées. Il s'agit : 1° de mener des actions de prévention de la séparation (6 places d'accueil pour les mères avec

enfants, pour un total de 20 places maximum); 2° d'assurer l'accueil d'urgence de mineurs en danger (protection), pour un total de 27 places d'accueil pour des enfants de 0 à 18 ans ; 3° d'assurer un accueil de jour (SAFAJE) afin d'accompagner les familles et soutenir la relation parents-enfants (12 places) ; 4° d'assurer le pilotage du Dispositif Départemental d'Accueil d'Urgence (DDAU) qui indique le nombre de places d'accueil d'urgence disponibles sur le Département. *Le directeur de la MDE est garant de la fluidité du dispositif.* D'ores et déjà, nous avons de quoi nous questionner d'une part sur la diversité des missions que la MDE doit assurer : des *missions de protection* de l'enfance, au titre de l'accueil d'urgence, pour des prises en charge à court terme (3 mois) mais aussi des *missions de prévention*, au travers de l'Accueil Mères-Enfants et du SAFAJE, pour des prises en charge à moyen terme (6 à 12 mois, voire plus) ; d'autre part sur la place et le rôle de la MDE qui se trouve être juge et partie, puisque d'un côté elle assure le pilotage du DDAU, et d'un autre elle contribue de façon importante à la mission d'accueil d'urgence.

Les départements étant libres d'organiser les prestations d'aide sociale à l'enfance répondant aux prescriptions posées par le Code de l'action social et des familles, le département de la Drôme a choisi de gérer directement les prises en charge. Concrètement, différentes procédures ont été mises en place afin de coordonner l'action des acteurs du secteur social. A ce titre, un « cahier des charges de l'accueil d'urgence » a été formalisé, ainsi que des « procédures enfance-famille – Maison des Enfants et Dispositif Départemental d'Accueil d'Urgence ».

Le classeur des procédures se divise en trois onglets : « 1° la procédure d'accueil d'un mineur admis à l'aide sociale à l'enfance de la Drôme par la Maison des Enfants, dans le cadre du DDAU ; 2° Procédure de conduite de l'accueil de l'enfant dans les huit jours et de la synthèse d'accueil ; 3° Procédure de conduite de la période d'observation de l'enfant, de la synthèse d'observation et du départ de l'enfant ». Chaque onglet se subdivise ensuite en différentes *opérations*, elles-mêmes divisées en *actes préparatoires*, indiquant l'*acteur* responsable et les *outils* à utiliser. Les procédures sont des documents internes qui doivent permettre une action coordonnée des services du Conseil Général.

Quant au « cahier des charges de l'accueil d'urgence », il détaille les trois missions principales de toute structure assurant ce type de prise en charge : l'accueil, l'observation et l'orientation. A la différence des procédures, le cahier des charges n'est pas seulement destiné aux services du Conseil Général (Maison des Enfants), il s'adresse également à tous les partenaires qui concourent à la mission d'accueil d'urgence (c'est-à-dire au DDAU). Il s'agit d'établissements associatifs (Foyer de La Laupie de l'AMAPE, Foyer Educatif Romanais).

Pour complexifier un peu plus l'ensemble, le directeur de la MDE assure, en plus de ses responsabilités de directeur d'établissement et de pilote du DDAU, les fonctions de « responsable Protection », ce qui signifie qu'il est en position de supérieur hiérarchique

non seulement des agents de la MDE, mais aussi des agents (y compris des responsables) des deux autres services que sont le PFD et le Service Accueil. Cela signifie qu'il évalue les responsables de ces services tous les ans et qu'il doit faire partie des « sous-couvert » dans les notes internes, lui permettant ainsi de contrôler les échanges avec les autres services du Conseil Général.

Nous l'aurons donc compris, le directeur de la Maison des Enfants de la Drôme a trois casquettes : il est directeur d'établissement, pilote du DDAU et a une position de responsable hiérarchique dans l'organigramme du Conseil Général. Il est ainsi un collaborateur du responsable de la Sous-direction Enfance-Famille, et est amené à travailler en étroite collaboration avec les services assurant la prévention dans le champ de l'enfance et avec l'administration générale de la Sous-direction.

Outre la masse considérable de travail, ce directeur tricéphale se trouve souvent face à des conflits d'intérêts majeurs. Le plus fréquent, que j'ai pu observer durant la période de stage long et qui n'était pas un problème nouveau, concerne la capacité d'accueil. *En tant que responsable du DDAU*, le directeur de la MDE doit être en mesure de trouver une place pour accueillir tout mineur en situation de danger sur le territoire drômois. Or, les établissements privés qui participent à l'accueil d'urgence ont une capacité d'accueil limitée ; ils peuvent faire des efforts (et dans la pratique ils le font souvent) pour « dépanner » la MDE en accueillant des enfants en sureffectif, mais s'ils sont pleins, le directeur de la MDE n'a souvent pas d'autre solution que de les accueillir dans son établissement, quitte à avoir des groupes en sureffectif⁶³. *Mais en tant que directeur d'établissement*, il est chargé d'assurer la sécurité des enfants accueillis et des professionnels de la structure, ce qui est tout à fait relatif quand les taux d'occupation des unités explosent.

A ces contraintes liées à l'organisation s'ajoute une autre difficulté qui n'est pas une spécificité drômoise, il s'agit de l'évolution des problématiques des usagers. J'ai déjà eu l'occasion de l'évoquer mais il me semble important d'y revenir. De plus en plus, les structures d'accueil d'urgence comme la MDE ont à prendre en charge des enfants dits « border line » rencontrant des difficultés d'ordre social, mais aussi et surtout d'ordre psychique voire psychiatrique. Les professionnels sont souvent désarmés face à ce type de problématiques qui devraient relever du secteur médico-social, et dans certains cas de l'hospitalisation spécialisée. Le manque de place dans ces structures conduit les établissements sociaux, notamment d'accueil d'urgence, à les prendre en charge le temps de leur trouver une orientation. Mais même quand l'orientation est trouvée, il se peut

⁶³ En 2005, le taux d'occupation moyen de la MDE était de 118,29%, pouvant atteindre sur certaines unités 150% sur certaines périodes de l'année.

qu'elle échoue (échec du placement en famille d'accueil ou en MECS par exemple), dans ce cas, l'enfant reviendra dans la plupart des cas à la MDE, avec les conséquences que l'on connaît (violence, dégradations matérielles, déstabilisation des groupes...), en attendant qu'une autre orientation possible soit trouvée... C'est ainsi que la MDE, qui normalement devrait prendre en charge les enfants à court terme (3 mois), est amenée, par la force des choses, à réaliser des prises en charge sur le moyen voire le long terme (plus d'un an dans certains cas).

Face à ces difficultés, le Conseil Général de la Drôme ne reste pas impassible, des « renforts » en personnel sont régulièrement attribués sur telle ou telle unité en suractivité, ou pour réaliser telle ou telle prise en charge atypique. Mais ces moyens ne sont accordés qu'au coup par coup et ne conduisent pas à une réelle remise en question de l'organisation actuelle.

Pour autant, l'établissement et son personnel me semble en pleine crise d'identité. Cette crise n'est pas nouvelle, puisqu'elle avait déjà été pointée par un audit de la MDE réalisé en 2000 par AFORRA. A tout point de vue, il me semble urgent de mettre en place un réel projet d'établissement. En se construisant sur un cahier des charges, l'édifice ne pouvait être que bancal. Il est primordial de donner un sens au travail des professionnels de l'établissement. Ces derniers ont l'impression que la MDE est devenue la « poubelle » du Département, c'est-à-dire l'établissement qui accueille tous les enfants qui ne sont pas ou plus admis ailleurs et qui n'a pas la possibilité de les refuser. C'est pourquoi il me semble important de définir, au travers d'un projet d'établissement et non pas d'un projet de service, les missions de la MDE, pour que celle-ci ne réalise plus des prises en charge « par défaut », mais parce que cela correspond à ce qu'elle sait faire. Cette crise d'identité devra nécessairement passer par une valorisation et une reconnaissance du travail de l'ensemble des professionnels de la MDE (de tous les services et de tous les échelons hiérarchiques). La MDE, et à travers elle le Conseil Général de la Drôme, a une chance immense, qui a d'ailleurs été pointée par l'audit AFORRA, c'est « *la présence de professionnels qui s'intéressent aux enfants accueillis et qui répondent, à travers la quotidienneté des actes, à leurs besoins* ». Peu de professionnels accepteraient de travailler dans ces conditions s'ils ne travaillaient pas sur de l'humain.

Définir ce que la MDE sait faire et peut faire implique également d'explicitier ses limites, lesquelles ne s'expriment pas seulement en mètres carrés ; il ne s'agit pas seulement d'une question d'espace ou de places installées. Cela ne signifie pas que la MDE ne doit plus réaliser de prise en charge atypique, cela signifie juste que ces accueils hors normes doivent entrer dans le cadre d'un projet, qui aura fait l'objet d'une élaboration impliquant activement les professionnels, de façon à ce que leur travail ait un sens, sinon celui de « faire parce qu'il faut bien le faire ». Il en va de même pour la suractivité : il serait naïf de penser que le projet d'établissement contienne le taux d'activité à 100%

maximum, mais il aurait le mérite d'y fixer un cadre. La motivation du personnel passe nécessairement par une reconnaissance de leurs difficultés. Si la direction parvient à inscrire l'établissement dans une réelle dynamique de projet, cela ne fera pas disparaître toutes les souffrances ni toutes les tensions, mais cela devrait apaiser considérablement les choses.

Bien entendu, aussi beau que puisse être le projet d'établissement, il n'est qu'une coquille vide ou une déclaration d'intention si rien n'est fait pour lui donner vie. Cela signifie bien sûr qu'il faut se donner les moyens (à la fois humains, financiers, organisationnels, etc.) pour être en capacité de répondre aux prises en charge difficile ou en surnombre, mais l'essentiel n'est pas là. Il faut surtout tenter d'*anticiper au maximum* les difficultés qui pourraient se présenter (le sureffectif peut être anticipé dans une certaine mesure, par exemple, nous savons qu'à certaines périodes de l'année, les placements sont plus nombreux) et, parallèlement, *faire en sorte que ces difficultés soient le souci de tous les responsables*, au lieu d'être le problème du seul directeur de la MDE (et des services du Conseil Général qui accordent les rallonges en termes de finances et de personnel). Il me paraît également important que tous les services et établissements réalisent un réel bilan annuel d'activité, ceci afin d'identifier les tendances du secteur et d'améliorer la prévision.

Autrement dit, il me semble indispensable que la Maison des Enfants se recentre sur ses activités d'établissement social, et qu'elle ne fasse plus les frais de dysfonctionnements de nature administrative : en effet, trouver des places d'accueil d'urgence relève normalement d'un service d'Aide Sociale à l'Enfance, pas d'un établissement. Parallèlement, le directeur de la MDE doit se recentrer sur ses activités de chef d'établissement.

2.2.2 Un recentrage du directeur de la Maison des Enfants sur ses fonctions de directeur d'établissement social

Au travers de l'ensemble des développements qui précèdent, nous avons pu constater à quel point le statut juridique de l'établissement avait un impact sur la fonction de direction. Le questionnement de fond qui devrait habiter les responsables n'est pas de savoir qui mérite d'exercer le pouvoir, mais qui est le mieux placé pour l'utiliser à bon escient. L'étude que nous avons conduite nous a démontré que sur les points stratégiques les plus importants, le directeur d'établissement était le mieux placé pour remplir des fonctions de « directeur » et de « dirigeant ».

Faut-il en conclure qu'un établissement social ne peut être correctement géré que s'il est juridiquement autonome ? A notre avis, il faut répondre à cette question par la négative ; l'autonomie juridique n'a jamais été un gage de bonne gestion, ce statut donne la possibilité et les moyens au directeur de diriger son établissement de façon satisfaisante, mais il n'est pas en soi une garantie de bonne gestion. Par ailleurs, contrairement à une idée reçue très répandue dans le secteur, le directeur d'un établissement juridiquement autonome ne jouit pas des mêmes droits qu'un seigneur sur son fief : il est nommé par le Ministère après avis d'un conseil d'administration qui prend les décisions importantes, le directeur étant quant à lui chargé d'appliquer ces dernières. Si l'établissement est autonome, le directeur, lui, ne l'est jamais.

A l'inverse, le statut d'établissement non personnalisé n'est pas synonyme de mauvaise gestion. J'ai pu rencontrer un directeur du foyer de l'enfance d'un département voisin qui dirige un établissement non personnalisé rattaché au Conseil Général et qui est reconnu pour la bonne gestion de son foyer : ses dépenses et recettes figurent dans un budget annexe du Conseil Général et la commission de surveillance du foyer se réunit deux fois par an, ce qui permet d'entretenir d'excellentes relations avec les responsables des services de la collectivité territoriale, mais aussi avec les élus de celle-ci et avec les partenaires extérieurs (notamment les magistrats). Cela dit, nous pouvons constater que ce statut est souvent synonyme de *confusion* : en effet, la commission de surveillance, quand elle existe, ne remplit pas tout à fait le même rôle que le conseil d'administration d'un établissement autonome, notamment en termes de prise de décision. La commission ne fait que donner un avis, la décision appartenant soit aux responsables des services du Conseil Général, soit au directeur de l'établissement s'il a reçu une délégation (par exemple, le directeur en question gère son budget, procède aux arbitrages et prend les décisions qu'il estime nécessaire, la condition étant de ne pas dépasser l'enveloppe annuelle qui lui est attribuée). La difficulté se présente quand cette délégation n'a pas fait l'objet de formalisation écrite (par exemple : la Maison des Enfants de la Drôme), il devient alors difficile d'identifier les décideurs. La confusion est également entretenue en raison du fait que ce statut fait la part belle aux relations interpersonnelles et aux accords implicites entre les personnes ; de bonnes relations avec les services du Conseil Général valent parfois mieux qu'une mauvaise procédure qui organise les processus de décision.

Par conséquent, aucun statut n'est idéal, chacun présente des avantages et des inconvénients. Actuellement, la Maison des Enfants a un statut d'établissement non personnalisé. Ce serait un leurre de penser que le passage à un statut d'établissement autonome réglerait les multiples problèmes de fonctionnement de l'établissement, il faut en effet mener une réflexion d'ensemble afin de redonner une cohérence à l'intervention des différents établissements et services d'aide sociale à l'enfance. La question est certes

passionnante et d'une importance considérable, mais il ne m'appartient pas d'en débattre en ce lieu. Ce que je peux en revanche affirmer, c'est que l'organisation actuelle, si elle veut mieux fonctionner, doit évoluer sur trois points :

- d'abord, il me semble urgent de mettre en place les outils qui doivent accompagner ce statut juridique d'établissement non personnalisé, à savoir une *commission de surveillance et un budget annexe*, comprenant au minimum une section d'exploitation, et si possible une section d'investissement. En faisant fi de la réglementation, le Conseil Général de la Drôme se pénalise lui-même et perd toute crédibilité face aux partenaires extérieurs, notamment en exigeant des établissements privés financés par le Département (MECS, lieux de vie, établissements participant au DDAU...) que ces derniers montrent « patte blanche » au niveau budgétaire, tandis que parallèlement, il lui est absolument impossible de savoir combien coûte la Maison des Enfants et que le prix de journée établi pour la MDE est le fruit d'un « bidouillage budgétaire » au lieu d'être le résultat d'une opération comptable.

- Ensuite, le Conseil Général doit se servir de ces outils pour *contrôler la gestion réalisée par le directeur*. La commission de surveillance permet au Conseil Général (entre autres) de s'impliquer dans la vie de l'établissement, sans s'immiscer dans la vie quotidienne de celui-ci, pour laquelle le directeur de la MDE est formé et compétent. Et en tout état de cause, le Conseil Général reste maître de la bourse, ce qui fait de lui un décideur. Cette transparence me semble répondre de façon pertinente aux exigences de plus en plus criantes de traçabilité et de publicité que nous évoquions précédemment. De plus en plus, diriger implique de « dire ce qu'on fait et faire ce qu'on dit ». Et pour ce qui concerne la Maison des Enfants, le Conseil Général a de quoi être fier du travail accompli par l'établissement et ses professionnels, il n'a pas à rougir face aux partenaires extérieurs (je pense notamment à la Justice), car bien que l'organisation et la coordination des services ne soit pas parfaite, le travail réalisé est considérable. Améliorer la transparence, notamment en faisant participer les partenaires extérieurs à la commission de surveillance de la Maison des Enfants, permettrait probablement de s'engager avec eux dans une réelle collaboration ayant pour finalité d'atteindre l'objectif que nous avons en commun, à savoir la qualité de la prise en charge des usagers.

- Enfin, le troisième point, qui apparaîtra être un détail pour certains mais qui est pour moi de la première importance : *faire confiance*. Plus encore que dans les établissements dotés de la personnalité morale, la question de la confiance entre le directeur de l'établissement et les responsables du Conseil Général revêt une importance capitale pour permettre un bon fonctionnement de l'établissement. Cette confiance doit

pouvoir se formaliser par écrit dans une délégation de compétence, plus ou moins étendue en fonction des circonstances, qui définit le rôle du directeur et répartit les compétences entre les services du Conseil Général et le directeur d'établissement. Bien entendu, cette confiance doit circuler dans les deux sens : le directeur doit faire confiance au Conseil Général, mais le Conseil Général doit également faire confiance au directeur. Il ne s'agit pas d'une confiance aveugle, il s'agit de savoir reconnaître ses limites, ses faiblesses aussi, admettre qu'un établissement ne se gère pas comme un service et que les compétences mobilisées ne sont pas les mêmes, car la nature des activités est elle-même différente. Ce n'est pas capituler ni renoncer, c'est améliorer l'organisation pour gagner en efficacité et en pertinence. C'est occuper sa place en laissant aux autres la leur. « *A right man in a right place* » aurait dit TAYLOR, qui n'était pourtant pas travailleur social...

CONCLUSION

En considérant les multiples dysfonctionnements entre la Maison des Enfants et les services du Conseil Général, j'avais formulé rapidement l'hypothèse que ceux-ci étaient liés directement au statut juridique de l'établissement. Or, nous l'avons vu, si le statut juridique a un impact certain, d'autres facteurs sont également en jeu. En effet, mon hypothèse de départ ne tenait pas compte de la complexité de l'environnement dans lequel l'établissement intervient, ni des jeux d'acteurs qui peuvent se mettre en place et qui ont parfois un impact fort sur le fonctionnement de l'organisation.

Pour réaliser une telle analyse distanciée, une importante prise de recul aura été nécessaire, notamment pour une raison que nous avons eu l'occasion d'évoquer : le facteur humain. En effet, le travail en foyer de l'enfance, quelle que soit la place que l'on y occupe, implique un investissement personnel important de la part du professionnel, pas seulement en termes de charge de travail et de disponibilité, mais aussi en terme d'affect. Tous les jours, le personnel de ces foyers est confronté à de nouvelles situations de souffrance, qui s'exprime souvent par la violence, et chaque jour, il faut trouver les mots pour tenter de la soulager. Et paradoxalement, c'est ce qui fait aussi l'intérêt du métier de directeur d'établissement social.

Le départ définitif de la directrice de l'établissement a permis de faire apparaître au Conseil Général de la Drôme la nécessité de reconsidérer les missions du directeur. Une perspective de clarification des missions, et donc de sortie de la confusion des places et des rôles, est envisagée en retirant la dimension de Responsable Protection des missions du directeur. En revanche, rien ne semble remis en question pour ce qui concerne le pilotage du DDAU.

Cependant, cette clarification ne sera pas suffisante pour régler tous les problèmes. L'absence de projet d'établissement à la Maison des Enfants me semble une autre cause majeure de dysfonctionnement de l'organisation, celui-ci n'ayant pu être conduit à son terme en raison d'une rupture dans la continuité de la direction de l'établissement en 2005. L'absence de finalisation explique en partie les problèmes internes de la Maison des Enfants, qu'il s'agisse de la démobilisation du personnel (cadres, éducateurs...) ou la violence agie dans l'établissement par les jeunes. Un contrat de séjour ou un document individuel de prise en charge, tels que définis dans la loi du 2 janvier 2002, pourraient apporter un cadre et des repères aux professionnels dans leur action et seraient de nature à améliorer la prise en charge des jeunes.

D'un point de vue professionnel, ce stage à la Maison des Enfants aura été particulièrement intéressant. Il m'aura permis de comprendre à quel point les outils de management sont indispensables dans la direction d'un établissement, mais surtout que l'important est de donner du sens à l'action que l'on conduit, sans jamais perdre de vue ceux pour qui on la mène, à savoir les usagers.

Bibliographie

ALFANDARI E., *Action et aide sociales*, Dalloz, Paris, 5^{ème} éd., 2005.

AUBIN E., *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Gualino éditeur, Paris, 2006, 257 p.

BIANCO J.L. et LAMY P., *L'aide à l'enfance demain. Contribution à une politique de réduction des inégalités*, Imprimerie Nationale, 1980, 216 p.

LHUILIER J-M., *Aide sociale à l'enfance – Guide pratique*, Berger-Levrault, Paris, 7^{ème} éd., 2004, 253 p.

LHUILIER J-M., *La responsabilité civile, administrative et pénale dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux*, 3^{ème} éd., ENSP, Rennes, 2004, 446 p.

MIRAMON J-M., COUET D., PATURET J-B., *Le métier de directeur, techniques et fictions*, 3^{ème} éd., ENSP, Rennes, 2005, 270 p.

PRADEL, *Droit pénal général*, Cujas, Paris, 1994.

THEVENET Amédée, *L'aide sociale aujourd'hui, nouvelle étape pour la décentralisation*, ESF, Paris, 2004, 432 p.

Liste des annexes

- ANNEXE 1 : Liste des personnes rencontrées
- ANNEXE 2 : Organigramme Protection de la DS26
- ANNEXE 3 : Exemple d'une délégation de compétences entre un Président de Conseil Général et un directeur de foyer de l'enfance
- ANNEXE 4 : Grilles d'évaluation de la fonction de direction

ANNEXE 1

Liste des personnes rencontrées

M. CHAUSSIGNAND, Directeur Départemental de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, Valence.

Mme CAVASIN, Directrice de l'Institut Médico-Educatif « Château de Milan », Montélimar, Drôme.

M. CLAUZONNIER, Directeur de l'Institut Médico-Educatif « Domaine de Lorient », Montéluçon (Drôme)

M. DEDIDIER, Directeur du Foyer départemental de l'Ardèche, Privas.

M. de LAREBEYRETTE, Directeur du foyer départemental de l'enfance et de la famille de la Loire, Saint-Etienne.

M. MARCHAND, Directeur général adjoint de la Sauvegarde de l'Enfance du Rhône (Lyon).

M. MERCIER, Directeur du foyer départemental de Saint-Egrève, Isère.

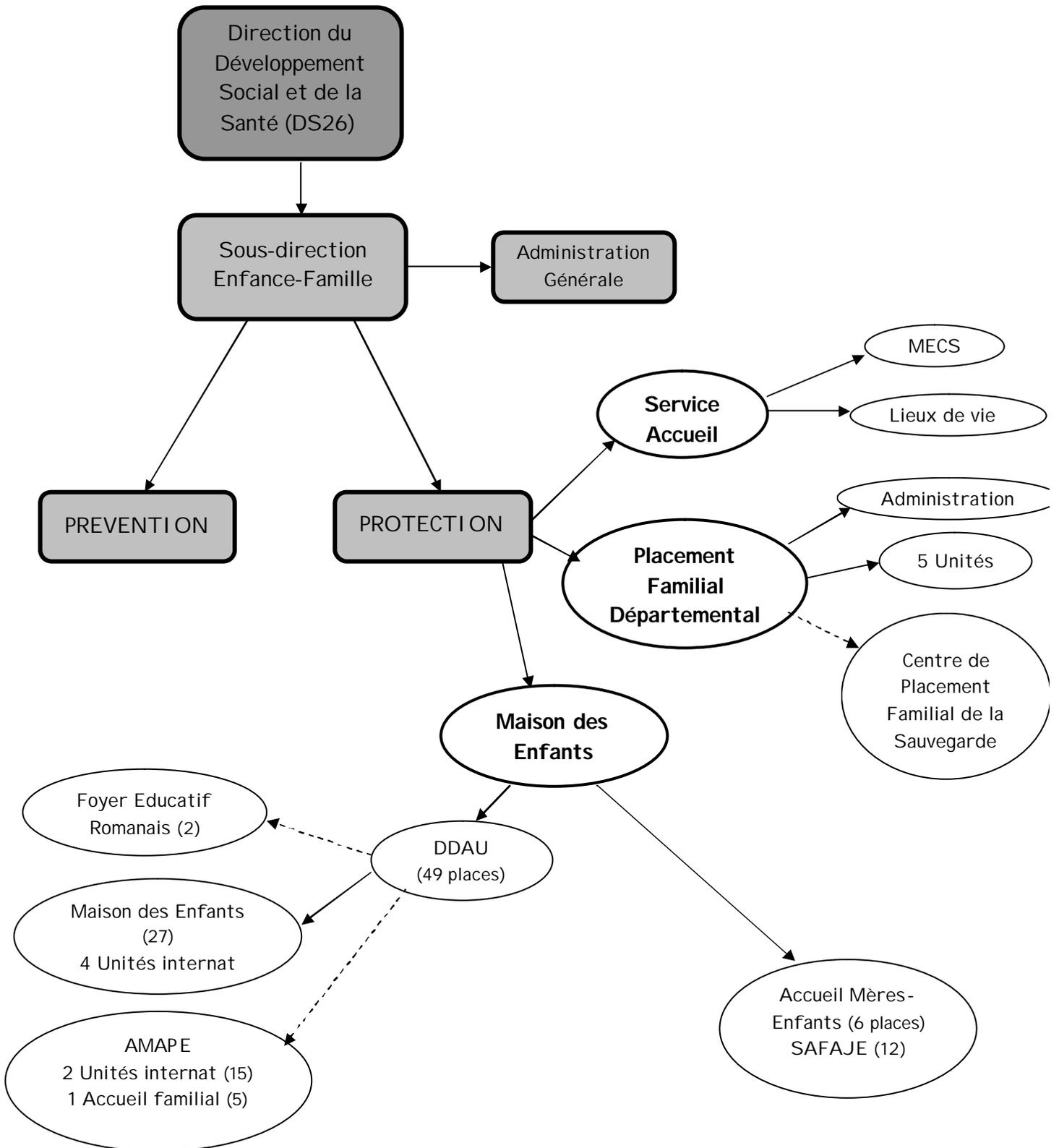
M. RAUD, Directeur Général Adjoint – Directeur de la Direction du Développement Social et de la Santé (DS26), Conseil Général de la Drôme.

M. RISMANN, Président du Tribunal pour enfant de Valence.

J'ai également pu m'entretenir avec de nombreux directeurs d'établissements sociaux et médico-sociaux publics en participant à plusieurs réunions de deux associations de directeurs : l'USRRAA (Rhône-Alpes – Auvergne) et l'ARRISM (Provence Alpes – Côte d'Azur)

ANNEXE 2

Organigramme Protection de la DS26



Court Terme ←

→ Moyen - Long Terme

ANNEXE 3

Exemple d'une délégation de compétences entre un Président de Conseil Général et un directeur de foyer de l'enfance

Article 1: Délégation directe et permanente est donnée à M. X, directeur du foyer de l'enfance, à l'effet de signer en mon nom, sous mon contrôle et ma responsabilité, dans le cadre de ses attributions et son domaine de compétences les actes suivants :

- 1° Correspondances diverses nécessaires au fonctionnement du foyer ;
- 2° Tous les actes techniques relevant de l'établissement dont notamment :
 - Les signalements d'enfants en danger et les rapports de situation transmis aux autorités administratives et judiciaires ;
 - Les documents administratifs concernant le suivi et la prise en charge des pensionnaires, sans préjudice des actes relevant exclusivement des représentants légaux.
- 3° Les congés annuels des agents, ordres de mission, frais de déplacements, rapports de stages des personnels, propositions de notation, d'avancement et de changement de grade et autres actes concernant la gestion du personnel placé sous l'autorité du délégataire ;
- 4° Les engagements de dépenses liés au budget de l'établissement et toutes les pièces financières relatives aux recettes ;
- 5° Les autorisations d'émission des commandements et des actes de poursuites adressés au comptable du département, conformément à l'article D 3342-11 du Code général des collectivités territoriales.

Article 2: En cas d'absence du Directeur Enfance et du chef du service de l'Aide Sociale à l'Enfance, délégation est donnée à M. X, directeur du foyer de l'enfance, aux fins de signer, en mon nom, sous mon contrôle et ma responsabilité, l'ensemble des actes qui relèvent normalement de la responsabilité de ces derniers.

ANNEXE 4 – Grilles d'évaluation de la fonction de direction

1 – DEFINITION ET CONDUITE DE L'INTERVENTION SOCIALE

	Eléments d'appréciation	Objectifs d'amélioration	Indicateurs de performance
PREVOIR	<ul style="list-style-type: none"> - Les possibilités d'accueil sont-elles en adéquation quantitative et qualitative avec les besoins de la population sur le territoire ? - Les possibles ressources externes complémentaires sont-elles repérées ? - Existe-t-il une politique de prévention de la maltraitance au sein de l'établissement/du service ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Connaître les besoins des populations, l'offre des établissements/services extérieurs - Chercher les sources de financement et monter les projets pour les obtenir - Mettre en place une procédure de prévention contre la maltraitance et s'assurer de sa diffusion 	<ul style="list-style-type: none"> - Durée de séjour, homogénéité des publics accueillis, existence d'une liste d'attente - Nouveaux financements reçus - Tx de plaintes, fréquence des poursuites judiciaires, turn-over des professionnels, nb d'enfants accueillis et durée moyenne de séjour
ORGANISER	<ul style="list-style-type: none"> - Les règles/ procédures de l'intervention sociale (Aide sociale à l'enfance) sont elles respectées ? - Le processus d'entrée et de sortie de l'utilisateur dans l'établissement ou le service est-il réalisé dans le respect de ses droits ? - Un projet individuel est-il mis en place pour chaque usager ? - Les partenariats avec l'extérieur sont-ils favorisés et bien gérés ? - L'exercice et l'expression des droits des usagers est-il garanti ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Connaître et respecter la réglementation et les procédures - Formaliser la procédure d'entrée et de sortie (contrat de séjour, doc. indiv. de PEC...) - Formaliser les projets individuels et veiller à leur mise à jour - Identifier les partenaires à privilégier et formaliser avec eux une collaboration étroite - Créer les instances et mettre en place les procédures devant permettre l'exercice effectif de ces droits 	<ul style="list-style-type: none"> - Nb de plaintes des usagers, des partenaires extérieurs (autre étab., administration...) - Existence des documents et fréquence de leur actualisation - Comparaison entre nb d'usagers et nb de dossiers indiv. Les dossiers sont-ils remplis et suivis ? - Nb de contrats et conventions. Date de leur dernière mise à jour (actualisation) - Existence du Conseil de la Vie Sociale, Charte des droits, accès au défenseur/avocat des enfants
DECIDER	<ul style="list-style-type: none"> - Existe-t-il un cadre pour le projet d'établissement/de service ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Délimiter le champ d'intervention sociale (en accord avec le schéma départemental, les tutelles...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Existence d'un PE/PS formalisé, fruit d'un échange avec l'ensemble des acteurs
MOTIVER	<ul style="list-style-type: none"> - Existe-t-il des temps de rencontre entre les professionnels de l'établissement et les professionnels extérieurs ? - Les différents professionnels sont-ils associés à la démarche d'évaluation de la qualité ? - Les usagers participent-ils à l'organisation et aux activités de l'établissement ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Connaissance par chq professionnel des pratiques, de l'offre de service... dans les autres étab. - Permettre l'échange des points de vue, le dialogue interne - Recueillir les souhaits/demandes des usagers et en tenir compte dans leur prise en charge 	<ul style="list-style-type: none"> - Nb de rencontres pluri-professionnelles (à l'extérieur ou au sein de l'établissement) - Créer des groupes de travail afin d'obtenir un consensus sur la procédure qualité mise en place - Questionnaire de satisfaction, durée de séjour, pertinence des orientations à la sortie de l'établissement

EVALUER	<ul style="list-style-type: none"> - Les projets individuels mis en place sont-ils en adéquation avec le projet institutionnel ? - Existe-t-il un système d'information relatif à l'activité, garantissant les règles du secret professionnel ? - Existe-t-il des outils de mesure de la qualité, devant permettre son amélioration ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer/conservé une cohérence de l'intervention sociale - Mettre en place des outils statistiques de mesure et d'évaluation et en garantir la publicité - Mettre en place une procédure qualité devant permettre une remise en question des pratiques professionnelles 	<ul style="list-style-type: none"> - Nb de refus d'admission. Nb de réorientation après observation - Tableau de bord d'activité périodique, rapport annuel d'activité - Procédure formalisée, questionnaires de satisfaction (des usagers et des professionnels)
----------------	--	---	--

2 – DEFINITION ET CONDUITE DU PROJET D'ETABLISSEMENT OU DE SERVICE

	Eléments d'appréciation	Objectifs d'amélioration	Indicateurs de performance
PREVOIR	<ul style="list-style-type: none"> - Les acteurs importants de l'environnement institutionnel sont-ils bien identifiés ? - L'étab/service s'inscrit-il de façon pertinente et optimale dans la politique publique ? - Les valeurs et attentes de la personne morale gestionnaire (Conseil Général ou AG de l'association par exemple) sont-elles bien identifiées ? - Existe-t-il une veille pour identifier les besoins émergents et organiser une réponse ? - Les caractéristiques culturelles et structurelles de l'établissement sont-elles bien identifiées ? - Les besoins des usagers sont-ils bien identifiés et leur évolution anticipée ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Etre capable d'identifier les acteurs clé, les relations de pouvoir, les tensions qui existent - Bien connaître la politique départementale afin de la faire apparaître dans le PE/PS - Assurer une adéquation entre ce qui est attendu et la réponse apportée par la structure - Participer à l'actualisation du schéma départemental - Tenir compte de la dimension historico-culturelle dans l'élaboration du PE/PS - 100% des besoins satisfaits et adéquation optimale entre l'offre de service et la demande 	<ul style="list-style-type: none"> - Participation à des réunions inter-institutionnelles, importance du carnet d'adresse/réseau - Satisfaction des besoins au niveau départemental, résultats conformes aux objectifs fixés par les pouvoirs publics - Validation des décisions et orientations stratégiques par la personne morale - Organiser des réunions entre les principaux acteurs pour faire remonter les besoins nouveaux - Adhésion (ou non) des professionnels aux nouvelles dynamiques proposées - Formalisation des besoins des usagers, suivi quantitatif des demandes non satisfaites afin d'identifier les nouveaux besoins
ORGANISER	<ul style="list-style-type: none"> - En cas de besoin : l'intervention d'audit ou de conseil externe a-t-elle au préalable été encadrée par un cahier des charges et fait l'objet d'un accompagnement ? - Un document servant de définition aux pratiques internes et permettant l'identification de l'offre de service par l'extérieur est-il rédigé, présenté et actualisé ? - Une politique de communication externe est-elle mise en place pour faire connaître l'offre de service de l'établissement ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Circonscrire le champ d'intervention par un cahier des charges et s'assurer d'avoir des objectifs clairs - S'assurer que la version finale du PE/PS réponde aux objectifs attendus d'un tel document - Cibler les destinataires de la « publicité », sélectionner les supports adéquats 	<ul style="list-style-type: none"> - Pertinence du rapport d'audit : adéquation entre les propositions et la réalité du terrain - Valeur attribuée au PE/PS : nouvel outil de management dans l'établissement ou un document de plus sans utilité ? - Niveau d'activité, participation à des réunions inter-institutionnelles, importance du carnet d'adresse/réseau
DECIDER	<ul style="list-style-type: none"> - Le pilotage des actions correctives afin d'améliorer l'offre de service et la réponse aux besoins des usagers est-il assuré ? - Des scénarios ont-ils été élaborés et hiérarchisés pour instruire les choix stratégiques formalisés dans le PE/PS ? - Les moyens, les modalités d'élaboration et les étapes de la mise en œuvre du PE/PS ont-ils été définis ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Proposer une offre de service la + pertinente possible au regard des besoins - Mise en place d'un processus d'aide à la décision, discussion autour des choix possibles avec les professionnels - Formalisation écrite des 3 éléments et diffusion interne. Définition d'un calendrier 	<ul style="list-style-type: none"> - Baisse du nombre de besoins non (ou mal) satisfaits - Les évolutions anticipées dans le PE/PS se concrétisent sur le terrain, acceptation des choix stratégiques par les professionnels - Respect des échéances et des modalités fixées
MOTIVER	<ul style="list-style-type: none"> - Les expérimentations dans les modes de PEC sont-ils favorisés ? - Les professionnels se sentent-ils concernés par le PE/PS ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Permettre l'expression de la créativité des professionnels - Susciter l'intérêt et la participation active de chacun 	<ul style="list-style-type: none"> - Validation de projets expérimentaux, allocation des moyens adéquats - Niveau de participation aux groupes de travail, climat social

EVALUER	<ul style="list-style-type: none"> - Les forces et faiblesses de l'offre de service de la structure sont-elles identifiées ? - Le PE/PS fait-il l'objet d'une évaluation périodique ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Réaliser un diagnostic mesurant l'écart entre l'offre et les besoins/attentes - Faire du PE/PS un outil de changement en veillant à son actualisation régulière (5 ans) 	<ul style="list-style-type: none"> - Réduction de l'écart en N+1 - Pertinence de l'offre de service au regard des besoins recensés
----------------	---	--	--

3 – ANIMATION ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

	Eléments d'appréciation	Objectifs d'amélioration	Indicateurs de performance
PREVOIR	<ul style="list-style-type: none"> - Les qualifications existantes dans le secteur SMS sont-elles connues ? - Existe-t-il un outil permettant d'anticiper les compétences nécessaires ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Avoir une vision d'ensemble des qualifications pour permettre la mise en place d'une GPEC - Construire un tableau pluriannuel des effectifs pour anticiper les départs (retraite...) et prévoir les recrutements 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place d'une GPEC effective - Mise en place et actualisation périodique du tableau
ORGANISER	<ul style="list-style-type: none"> - Les règles juridiques (statut FPH, conventions collectives...) sont-elles bien appliquées ? - Existe-t-il des outils de gestion du personnel ? - Une stratégie de formation, en adéquation avec le PE/PS, est-elle mise en place ? - L'intervention des personnels, des bénévoles et des prestataires de service se fait-elle de façon complémentaire, organisée et pertinente ? - Les entretiens et réunions de travail sont-ils animés et conduits de façon satisfaisante ? - La réglementation relative à la gestion des instances représentatives est-elle respectée et mise en œuvre ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Recenser les règles applicables et veiller à leur respect - Mettre en place un outil de gestion adapté aux besoins et à la masse salariale - Etablir un plan de formation pluriannuel au regard du projet individuel des agents et du PE/PS - Définir un cadre d'intervention pour chacun et s'assurer de la cohérence de l'ensemble - Maîtrise des techniques d'entretien et de conduite de réunion - Mettre en place les instances et les faire vivre : dialoguer, concerter, négocier et décider 	<ul style="list-style-type: none"> - Absence de vices de fond ou de forme dans les procédures (recrutement, discipline, avancement...) - Utilisation et utilité de l'outil mis en place - Investissement personnel des agents, niveau de mise en œuvre du PE/PS - Absence de conflit entre les intervenants - Utilité de la réunion / pertinence de l'entretien - Climat social, régularité des réunions et impact des négociations sur la décision finale
DECIDER	<ul style="list-style-type: none"> - Les profils de postes sont-ils définis ? - Existe-t-il un organigramme permettant à chacun de se repérer ? - Des délégations de compétences/de signature sont-elles mises en place, bien organisées et contrôlées ? - Les conflits sont-ils repérés et gérés ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place une fiche de poste pour chaque métier - Construire et diffuser en interne organigramme actualisé - Organiser et formaliser les délégations de compétences, faisant apparaître entre autres les enjeux de responsabilité et les modalités de contrôle - Identification des différends et mise en œuvre des solutions pour les atténuer ou les faire disparaître 	<ul style="list-style-type: none"> - Niveau d'appropriation de la fiche de poste par les agents, est-ce une référence pour les agents ? - Bonne identification des fonctions et des places de chacun dans l'établissement - Effectivité des délégations, rapidité des réponses apportées aux problèmes - Qualité du climat social
MOTIVER	<ul style="list-style-type: none"> - Les agents sont-ils aidés dans l'élaboration d'un parcours d'évolution professionnelle ? - Les besoins individuels et collectifs sont-ils entendus et pris en compte ? - Les compétences acquises en formation continue sont-elles valorisées ? - Les agents participent-ils à la conception et à la mise en œuvre du PE/PS ? - Le personnel se sent-il soutenu par sa hiérarchie ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Construire individuellement un plan de carrière avec les agents, en adéquation avec leurs objectifs professionnels - Participation des agents au management de l'établissement et au processus de prise de décision - Intégrer les nouvelles compétences de l'agent à ses fonctions, favoriser la mobilité interne - Organiser des lieux d'expression et permettre à chacun de formuler des propositions - Valoriser fréquemment le personnel 	<ul style="list-style-type: none"> - Diversité des postes occupés par un même agent, au sein de l'établissement ou dans une autre structure - Niveau de participation aux consultations individuelles ou collectives, quantité et qualité des projets des équipes - Effectivité de la mobilité interne (chgt de poste, durée sur chaque poste...) - Acceptation du PE/PS final, quantité et qualité des initiatives individuelles ou collectives (projets...) - Taux d'absentéisme, climat social...

EVALUER	<ul style="list-style-type: none"> - Les écarts entre les compétences disponibles et les compétences nécessaires pour réaliser l'activité sont-ils mesurés ? - Existe-t-il une démarche d'évaluation participative des agents ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Mettre en place un outil d'évaluation et l'inscrire dans le plan de formation et de GPEC - Tenir compte des attentes des agents dans l'évaluation annuelle et fixer des objectifs réalisables, en adéquation avec le PE/PS 	<ul style="list-style-type: none"> - Mesure régulière de l'écart, qui doit être de plus en plus faible - Expression des agents sur leurs attentes et sur la pertinence des objectifs fixés par le supérieur (principe de réalité)
----------------	---	---	---

4 – GESTION ECONOMIQUE ET FINANCIERE

	Eléments d'appréciation	Objectifs d'amélioration	Indicateurs de performance
PREVOIR	<ul style="list-style-type: none"> - Les besoins de l'activité prévisionnelle ont-ils fait l'objet d'un chiffrage exhaustif ? - Des programmes d'investissements sont-ils réalisés ? - Les effets budgétaires et financiers des projets à moyen – long terme sont-ils identifiés ? - Les partenaires susceptibles de financer les projets ont-ils été identifiés et sollicités ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Recenser l'ensemble des besoins à satisfaire et les hiérarchiser - Anticiper les investissements, les chiffrer et les programmer - Anticiper l'impact sur les exercices suivants afin d'aider à la prise de décision (choix stratégique) - Participation financière extérieure la plus importante possible 	<ul style="list-style-type: none"> - Satisfaction rapide des besoins urgents, priorité mise aux bons endroits - Vétusté des immobilisations - Equilibre de la situation financière de l'établissement après réalisation des projets - Niveau de participation financière des structures extérieures aux projets
ORGANISER	<ul style="list-style-type: none"> - Les règles et procédures en matière d'élaboration et de suivi de budget sont-elles appliquées ? - Les dossiers préparatoires aux décisions de l'autorité de tarification et de contrôle ont-ils été préparés (mise en forme, présentation et hiérarchisation des scénarios préparatoires aux avis et décisions) ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Connaissance et application des règles et procédures - Etablir une argumentation solide pour faire valider les propositions par la tutelle 	<ul style="list-style-type: none"> - Validation du budget par l'autorité de tarification et de contrôle - Suivi ou non des propositions budgétaires et financières par l'autorité de tarification
DECIDER	<ul style="list-style-type: none"> - Les orientations à prendre en matière de gestion financières sont-elles présentées et les décisions devant en résulter prises ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Parvenir à une situation financière maîtrisée 	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse financière des documents comptables
EVALUER	<ul style="list-style-type: none"> - Les points forts et les points faibles de la structure sont-ils repérés ? - Les composantes du coût des différentes activités de l'établissement ont-elles été identifiées et évaluées ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Procéder à une analyse pluriannuelle des résultats financiers, éventuellement à un audit de gestion - Sélectionner les indicateurs les plus pertinents, interpréter les données et réagir par des décisions adéquates 	<ul style="list-style-type: none"> - Maintien ou développement d'une situation financière maîtrisée - Suivi des tableaux de bord d'activité, comparaison annuelle pour analyser l'impact des décisions prises en N-1

Les *éléments d'appréciations* sont formulés dans la mesure du possible sous forme interrogative. Les *objectifs d'amélioration* et les *indicateurs de performance* sont proposés dans l'hypothèse où l'*élément d'appréciation* conduirait à une appréciation négative, dans l'objectif d'apporter une solution au problème.

5 – GESTION TECHNIQUE ET LOGISTIQUE			
	Eléments d'appréciation	Objectifs d'amélioration	Indicateurs de performance
PREVOIR	<ul style="list-style-type: none"> - Les principaux équipements existant ou à acquérir sont-ils identifiés et les exigences techniques et/ou réglementaires liées à leur exploitation et à leur maintenance maîtrisées ? - Les principaux risques liés à l'exploitation d'un établissement recevant du public sont-ils identifiés et maîtrisés ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Connaître l'offre disponible, la réglementation applicable et les besoins du service à court, moyen et/ou long terme (selon la nature des équipements) - Repérer les risques afin de les prévenir et anticiper les réponses à y apporter s'ils se réalisent 	<ul style="list-style-type: none"> - Pertinence des choix retenus, niveau d'utilisation des équipements, satisfaction des professionnels qui les utilisent - Fréquence et gravité des accidents, la politique de prévention des risques est-elle intégrée par les professionnels ?
ORGANISER	<ul style="list-style-type: none"> - Les contrats et conventions de maintenance des équipements font-ils l'objet d'un suivi ? - Le patrimoine immobilier fait-il l'objet de prévision et propositions d'adaptation ? - Les opérations de travaux sont-elles programmées, suivies et reçues de façon correcte par le maître d'ouvrage ? - Existe-t-il un système d'information dans l'établissement apportant une aide dans la prise de décision ? - Les obligations réglementaires applicables aux domaines de l'hygiène et de la sécurité sont-elles repérées ? - Le principe de précaution dans la prévention et la maîtrise des risques est-il mis en œuvre ? - Les fonctions d'hébergement et de restauration sont-elles assurées dans le respect de la réglementation ? - Les règles et procédures de passation des marchés publics (droit interne et droit communautaire) sont-elles respectées ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Assurer le suivi, la mise à jour et, le cas échéant, la renégociation des contrats de maintenance - Adapter les locaux aux orientations définies dans le PE/PS, mise en place d'un plan directeur - Mettre en œuvre les opérations de travaux figurant au plan directeur, comprendre le rôle et les responsabilités liées à la fonction de maître d'ouvrage - Connaître les principales technologies informatiques, les réseaux afin de pouvoir assurer la maîtrise d'ouvrage d'un projet informatique - S'assurer que l'établissement respecte les normes et garantit la sécurité des usagers - Appliquer le principe de précaution chaque fois que la sécurité des personnes ou des biens est menacée - Identifier les règles applicables et les respecter, mettre en place une démarche qualité respectueuse de référentiels propres à chaque fonction (cuisine, linge...) - Veiller à connaître les dernières règles (matière juridique très évolutive), assurer une traçabilité du respect des procédures (en cas de contrôle) 	<ul style="list-style-type: none"> - Etat des équipements, fréquences des pannes ou problèmes techniques, rapidité de remise en service - Réalisation effective du plan directeur et des travaux d'adaptation - Respect du délai pour la réception des travaux, adéquation entre les besoins exprimés et les travaux réalisés - Niveau d'utilisation du système d'information (si existant) ou pertinence du nouveau système (bilan coût/avantage) - Rapports de la commission de sécurité - Fréquence et gravité des incidents, durée de la crise - Rapports du laboratoire, absence de contamination - Absence de vices de forme ou de fond dans la procédure, absence de contestation par les fournisseurs écartés

DECIDER	<ul style="list-style-type: none"> - Le matériel acheté ou les investissements réalisés répondent-ils de façon adaptée aux besoins pour lesquels ils ont été sélectionnés ? - Les dégradations du patrimoine mobilier et immobilier font-elles l'objet des mesures nécessaires (réparation, remplacement...) à leur remise en état ? 	<ul style="list-style-type: none"> - Proportionnalité entre l'investissement réalisé et le bénéfice escompté - Adaptation des réponses apportées en termes de besoin et de délais de réparation/remplacement 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilisation du nouveau matériel, satisfaction des professionnels utilisateurs - Etat général du patrimoine mobilier et immobilier, degré de vétusté des équipements, niveau d'amortissement des immobilisations
----------------	--	--	--