



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

**REDYNAMISER UNE STRUCTURE DE PRÉVENTION
SPÉCIALISÉE PAR UN PROJET DE SERVICE ET UNE DÉMARCHE
D'ÉVALUATIONS TERRITORIALES**

Claude VIOLLET

CAFDES

2007

Sommaire

INTRODUCTION.....	1
1 LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE ET L'ASSOCIATION PASSAGE	3
1.1 MUTATIONS ET DÉVELOPPEMENTS DE LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE	4
1.1.1 La prévention spécialisée, une mission et une intervention qui se structure.....	4
1.1.2 Principes et modes opératoires des actions.....	5
1.1.3 La prévention spécialisée en Haute Savoie.....	9
1.2 PASSAGE, UNE ASSOCIATION DE PRÉVENTION SPÉCIALISÉE.....	12
1.2.1 Une association en charge d'une mission de prévention spécialisée	12
1.2.2 Une situation budgétaire confortable	13
1.2.3 Un service important et structuré	14
1.2.4 Les fonctionnements et les communications internes.....	18
1.2.5 Des comptes rendus en forme de bilans d'activité	18
1.3 UNE PÉRIODE DÉLICATE	19
1.3.1 Une commande locale qui se précise.....	19
1.3.2 Un contexte interne fragilisant.....	21
1.3.3 Un contexte externe qui interroge	23
CONCLUSIONS PREMIÈRE PARTIE.....	25
2 ÉLÉMENTS DE FONDATIONS DE LA PERTINENCE DE L'ACTION DE LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE.....	27
2.1 LA QUESTION DE LA JEUNESSE	27
2.1.1 Une jeunesse parfois laissée pour compte.....	28
2.1.2 Une socialisation mise en péril.....	29
2.1.3 L'adolescence des quartiers en souffrance.....	30
2.1.4 Le problème de l'échec scolaire et des décrocheurs	32
2.1.5 Caractéristiques du public jeune sur les secteurs d'intervention de Passage	33
2.2 LE TERRITOIRE, NOUVELLE SCÈNE DE CONSTRUCTION DU SOCIAL	34
2.2.1 Le territoire, une construction polymorphe	35
2.2.2 Nouvelle configuration du social par le prisme du territoire.....	36
2.2.3 La dynamique des réseaux sur les territoires	38
2.3 LA QUESTION CENTRALE DE L'ÉVALUATION.....	41

2.3.1	Données historiques et théoriques de l'évaluation.....	42
2.3.2	Les pré-requis pour réussir une évaluation	44
2.3.3	Un management adapté	47
2.4	CONCLUSIONS DEUXIÈME PARTIE.....	49
3	UNE DÉMARCHE DE REDYNAMISATION	51
3.1	ÉCRITURE D'UN PROJET DE SERVICE.....	52
3.1.1	Opportunité du projet de service	52
3.1.2	Contenu du projet de service de Passage	53
3.1.3	Mise en œuvre et réalisation de ce projet de service	56
3.2	DIAGNOSTICS ET OBJECTIFS TERRITORIAUX	59
3.2.1	État des lieux de la jeunesse et des acteurs des territoires.....	59
3.2.2	Démarche de construction des objectifs territoriaux et de leurs évaluations	61
3.2.3	Organisation et mise en œuvre de la démarche.....	67
3.3	PILOTAGE DE CES DÉMARCHES.....	69
3.3.1	Management des diverses équipes	69
3.3.2	Indications de réussite de cette démarche.....	71
3.3.3	Et pour poursuivre un référentiel sur les pratiques.....	72
	CONCLUSION	75
	BIBLIOGRAPHIE	77
	LISTE DES ANNEXES.....	79

Liste des sigles utilisés

ADF	Assemblée des Départements de France
ARTT	Accord de réduction du temps de travail
AS	Assistante sociale
ASE	Aide sociale à l'enfance
BEATEP	Brevet d'état d'animateur technicien de l'éducation populaire
CA	Conseil d'administration
CAF	Caisse l'allocation familiale
CESC	Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté
CESF	Conseillère en économie sociale et familiale
CLSPD	Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
CNE	Conseil national de l'évaluation
CNPD	Conseil national de prévention de la délinquance
CTDPS	Comité Technique Départemental de Prévention Spécialisée
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
DEES	Diplôme d'état d'éducateur spécialisé
DEFA	Diplôme d'état à la fonction d'animateur
DPDS	Direction de la prévention et du développement social
DPE	Direction de la protection de l'enfance
EPDA	Établissement publique départemental autonome
ME	Moniteur éducateur
PAUF	Plan annuel d'utilisation des fonds de formation
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PMB	Association Prévention Mont Blanc
PS	Prévention spécialisée

INTRODUCTION

Je travaille dans une association de prévention spécialisée, l'association Passage. Je fais partie de l'équipe d'encadrement depuis plus de dix ans à un poste de chef de service. J'ai la responsabilité de quatre équipes éducatives travaillant sur quatre secteurs géographiques distincts. Le directeur actuel, en fonction depuis la création de ce poste il y a 21 ans, va partir début 2008. Je souhaite saisir l'occasion de ce mémoire pour construire la stratégie de pilotage qui serait la mienne si j'avais à prendre cette fonction de directeur en m'appuyant sur mon expérience de cadre de direction.

La prévention spécialisée a beaucoup évolué et la déclinaison de sa mise en œuvre, sur le territoire national, est très hétérogène. Les politiques de la ville sont venues la bousculer et même parfois la déstabiliser par la mise en place de nouveaux "acteurs du front"¹. La décentralisation est venue décaler ses points d'attaches et de références. Actuellement de nouvelles dispositions législatives viennent interroger ses postures et ses pratiques. La période actuelle est donc porteuse de réajustements et de repositionnements pour la prévention spécialisée en général.

Concernant Passage en particulier, il s'agit d'une association prospère et l'équipe de professionnels est a priori plutôt bien positionnée dans sa mission. Mais malgré tout, un certain nombre d'éléments peuvent être considérés comme des points de fragilisation. Sa récente fusion avec une autre association et le futur départ du directeur constituent un virage important dans son organisation et sa dynamique. Plutôt que d'être perçue comme une phase périlleuse de son histoire, cette étape est à envisager comme une occasion de renouvellement et de développement de sa pertinence.

Je vais donc, dans un premier temps, mettre en perspective la situation actuelle de la prévention spécialisée et celle de notre structure en particulier, en définissant les enjeux qui sont les nôtres. Je revisiterai les éléments de contextes tant internes qu'externes de l'association Passage, pour mettre en évidence les points de tensions et d'interrogations qui actuellement la fragilisent.

Les deux éléments constitutifs de notre mission sur lesquels je souhaite, en premier lieu, adosser mon analyse sont la situation de la jeunesse et la définition du concept de

¹ Terme employé pour désigner les acteurs sociaux qui interviennent en direct au contact des populations sur les quartiers
Jacques Ion dans *Le travail social au singulier*, 2^e édition Dunod, 2006, 166 p

territoire. Je vais d'abord énoncer et définir les problématiques générales et particulières auxquelles sont confrontés les jeunes, notamment ceux dont la prévention spécialisée s'occupe, pour mieux cerner leurs besoins. Ensuite, je souhaite traiter la notion de territoire, avec toute la complexité et toutes les ressources qu'elle contient. Ce détour par le territoire permettra de donner d'une part une meilleure lecture de la situation des jeunes par une mise en perspective de leur environnement et de leurs trajectoires. D'autre part, cela donnera l'occasion de recenser toutes les potentialités et dynamiques d'actions que cette "scène" comporte avec ses multiples acteurs et toutes les possibilités d'articulations.

Après avoir mis en évidence ces données, je souhaite les exploiter pour construire une démarche d'évaluation qui donnera à ces paramètres de terrain une dimension opérationnelle. Une stratégie évaluative, articulant diagnostics, objectifs, constructions d'actions et leurs mesures, semble être un dispositif tout à fait idoine pour donner aux équipes la possibilité de formaliser les besoins de la jeunesse sur leurs territoires, d'explicitier les objectifs de leurs actions... et de rendre plus lisible leur travail.

Ayant ainsi réuni et analysé les éléments qui me semblent constituer des points d'appui de ma stratégie, j'en ferai les vecteurs majeurs de ma démarche de remobilisation et d'amélioration du pilotage des équipes qu'il me faudra animer par un management adapté.

Les dispositions réglementaires, faisant obligation d'écrire notre projet de service et de mettre en place des dispositifs d'évaluation, me semblent constituer de réelles opportunités d'introduire de nouvelles modalités de gouvernance pour cette association et de management pour ses équipes en particulier. La réalisation d'un projet de service et d'un processus d'évaluation m'apparaît offrir un cadre idéal pour mettre en oeuvre une nouvelle dynamique visant à consolider la place de notre structure et à mobiliser les diverses instances qui la composent. En outre, je fais l'hypothèse que ces deux démarches permettront d'améliorer et de développer nos stratégies, nos actions et nos capacités, et donneront ainsi à notre mission encore plus de pertinence et d'efficacité au bénéfice de la population des jeunes.

Dans une perspective plus large, cet effort de l'Association Passage pour améliorer la qualité de réalisation de la mission qui lui est confiée pourra être une contribution à la reconnaissance de la place originale et spécifique que la prévention spécialisée assure dans l'offre éducative auprès des jeunes sur ses territoires d'intervention.

1 LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE ET L'ASSOCIATION PASSAGE

La prévention spécialisée est une profession relativement jeune. Depuis son origine, elle revêt une certaine plasticité dans les modalités de mise en œuvre de sa mission. Son action a été façonnée en des formes très diverses d'un département à l'autre, d'une structure à l'autre d'un quartier à l'autre selon les contextes rencontrés. Ses mutations et sa diversité ont grandement imprimé la façon dont on considère son action, à la fois engagée et en même temps pas toujours très lisible voire même parfois opaque.

Un détour par son histoire est nécessaire pour mettre en évidence la posture originale qu'elle a prise parmi les dispositifs sociaux et socio-éducatifs.

Au début, elle se contentait de se définir en énonçant ses principes d'actions qui la distinguaient des autres interventions sociales et éducatives (non mandat, libre adhésion, non institutionnalisation, anonymat). Mais cela ne rendait pas vraiment explicite ce qu'elle faisait. Par la suite, elle a réussi à décrire quelques modalités d'interventions génériques qui ont fait référence au niveau national.

En Haute Savoie, depuis cinq ans, notamment depuis la prise en main active de la prévention spécialisée par le département, celle-ci a connu un resserrement de la commande et de la définition de sa mission. Un nouveau rapport s'est établi avec les pouvoirs publics et politiques locaux.

L'association Passage a participé à la fondation, à la structuration et au développement de la prévention spécialisée sur le département. Elle a toujours voulu jouer la carte de sa participation active à la définition de cette mission en même temps qu'elle a souhaité préserver des marges de manœuvre pour sa mise en œuvre. Pour asseoir son "autorité" en matière de prévention spécialisée et assurer sa pérennité, l'Association a essentiellement fondé sa stratégie sur un réseau relationnel fort et sur une communication importante.

Le service a été structuré, au fil de sa croissance, autour des équipes de professionnels, elles mêmes organisées à partir des territoires d'intervention.

Malgré une apparente bonne santé, l'association connaît une période délicate du fait d'un certain nombre de circonstances internes et externes qui la fragilisent.

Dans ses pratiques, l'association Passage ne s'est toujours pas positionnée clairement et techniquement sur la commande faite par le Département de se focaliser sur une tranche d'âge précise.

L'équipe a connu récemment une grande mutation, par une fusion-absorption qui l'a fait changer de dimension. Les conséquences de cette croissance brutale sur la culture professionnelle et sur l'organisation sont loin d'avoir été intégrées par les diverses

équipes (terrain, encadrement, administrateur) d'autant que l'association n'a pas encore de projet de service écrit pour les étayer.

Lors de l'élaboration du schéma départemental de l'aide sociale à l'enfance la prévention spécialisée est juste évoquée, et n'apparaît pas comme un opérateur y ayant une place définie et reconnue. De nouvelles lois ont tendance à vouloir considérer la prévention spécialisée comme devant essentiellement tenir un rôle en matière de sécurité et de tranquillité publique.

Enfin, le directeur est sur le départ. Par la place qu'il a voulu tenir, il est devenu une pièce maîtresse de l'association à tous les niveaux de son organisation. Son départ va nécessiter de revisiter, voire de réorganiser le fonctionnement de toutes ses instances.

1.1 MUTATIONS ET DÉVELOPPEMENTS DE LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE

1.1.1 La prévention spécialisée, une mission et une intervention qui se structure

A) Histoire et références

a) *Des pionniers engagés et une définition d'action nouvelle*

La prévention spécialisée est née dans les années soixante-soixante dix comme une alternative pour faire face à une question sur une certaine jeunesse qui inquiétait. Cette dernière était en méfiance, en rupture voire en rejet des institutions et du monde des adultes. Dans une ère fortement éducative², la prévention spécialisée trouva sa légitimité pour porter le processus de socialisation et d'intégration auprès d'une jeunesse atypique. Rapidement, les promoteurs de ces initiatives éprouvent la nécessité de baliser leurs objectifs, leurs méthodes et le champ d'exercice de leurs actions³.

En 1972, l'arrêté interministériel relatif aux Clubs et Équipes de Prévention est signé le 4 juillet. Ceux-ci sont définis comme des structures qui sont implantées là où se manifestent des phénomènes d'inadaptation sociale pour y développer une action éducative au bénéfice des jeunes, en visant leur insertion sociale⁴.

Déjà à cette époque et de façon omniprésente, un débat anime les associations de

² Période à fortes valeurs idéologiques (religieuse, syndicale, politique) où les adultes avaient à cœur de les transmettre, investis d'une forte responsabilité éducative (éducation populaire).

³ Cette nouvelle pratique peut s'apparenter soit à la prévention générale (éducation populaire, action socio-éducative) ou à l'éducation spécialisée (protection de l'enfance et de l'adolescence, aide sociale à l'enfance)

⁴ Art 5

prévention spécialisée et les pouvoirs publics entre le choix d'une prévention curative (auprès des plus difficiles et des plus marginaux) ou préventive (auprès des plus jeunes et leur milieu de vie). La question des publics est posée.

b) *Une mutation du contexte et la décentralisation*

La décennie 1980 voit la question de la jeunesse se transformer de façon radicale dans un contexte qui se bouleverse. De nombreux jeunes se trouvent exclus du fait de la crise économique (rapport Schwarz 1981). La délinquance et les manifestations dans certaines banlieues surgissent dans l'actualité (Minguette en 1981).

La montée de la délinquance est un phénomène qui préoccupe particulièrement les maires⁵. Le CNPD (conseil national de prévention de la délinquance) est institué en 1983⁶ et sera suivi de ses déclinaisons départementale CDPD et communale CCPD⁷ auxquels participent les structures de prévention spécialisée.

Avec la loi de décentralisation, la prévention spécialisée entre dans les compétences des Départements (voir cadre législatif en annexe I). Elle est alors définitivement rattachée au dispositif départemental de l'Aide Sociale à l'Enfance⁸. Les années 1990 voient les conseillers généraux s'approprier cette mission dont ils comprennent mieux la singularité. Si, sporadiquement, certains Départements exercent directement cette mission par ses services, la plupart d'entre eux s'appuient sur le monde associatif pour leur confier cette mission qui réclame une souplesse de mise en œuvre et une certaine distance institutionnelle.

Fin 2001, l'ADF (Assemblée des Départements de France) va éditer "un cadre de référence départemental de la prévention spécialisée". Ce texte a l'ambition de présenter une convergence de vue des Départements sur une définition et "*une philosophie partagée de la PS dont la mise en œuvre est à la discrétion de chaque département*"⁹.

1.1.2 Principes et modes opératoires des actions

A) Principes d'action

Le principe de base de cette action est "d'aller vers" les jeunes dans leur milieu pour d'abord entrer en contact avec eux, se faire connaître et établir une relation de confiance mutuelle. La relation qui s'établit est libre. La capacité d'influence des éducateurs sera

⁵ Rapport Bonnemaison (des maires aux 1^{er} Ministre) "*Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*" 1983

⁶ Décret n° 83-459 du 8 juin 1983

⁷ CCPD conseil communal de prévention de la délinquance, CDPD conseil départemental de ...

⁸ Art. L221-1 et L121-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles.

⁹ "Cadre de référence départemental de la prévention spécialisée" page 2 ADF sept 2002

directement proportionnelle à la qualité de cette relation. Cette manière de donner à chaque jeune la capacité d'exercer concrètement son libre arbitre procure à l'éducateur, lorsque cette relation est solidement établie, une grande force d'autorité¹⁰ vis à vis d'un public, rétif au monde des adultes. À partir de cet ancrage, chaque éducateur pourra mettre en œuvre son action éducative et promouvoir en profondeur leur éducation, leur socialisation et leur insertion.

C'est pour garantir les conditions d'une telle démarche que les auteurs de l'arrêté du 4 juillet 1972 ont énoncé très clairement les principes qui réglementent l'intervention des acteurs de la prévention spécialisée : la libre adhésion, le non mandat, le respect de l'anonymat et l'inter-institutionnalité (voir annexe II).

B) Axes et modalités d'intervention d'une équipe de secteur

En 1996 Promofaf réalise avec le concours du Credoc une étude sur les pratiques professionnelles et les compétences requises pour travailler en prévention spécialisée¹¹. Celle-ci aboutit à la production d'un exposé sur les logiques d'intervention qui "donne à lire" l'étendue des modes d'actions utilisées par les professionnels de la prévention spécialisée. C'est sur cette partition que, sur chaque territoire, les équipes d'éducateurs de rue déclinent leur mission en cinq registres d'interventions complémentaires.

a) *Présence sociale pour la prise de connaissance et la création du lien*

Les éducateurs sont présents, quotidiennement, sur les quartiers. Ils fréquentent les lieux propices aux contacts pour connaître et se faire connaître des jeunes et de la population du secteur. Ils peuvent également ouvrir des permanences en accès libre dans un local de proximité. Ainsi repérés, les éducateurs de rue tissent des relations avec les jeunes, mais aussi avec ceux qui, dans le quartier, ont une place importante comme les parents des jeunes, les commerçants, des habitants influents et d'autres protagonistes de la vie du secteur. Ils profitent de cette présence pour observer l'état et l'ambiance du quartier.

b) *L'accompagnement éducatif et social :*

Quand les jeunes connaissent les éducateurs, ils les sollicitent pour leur demander une aide ou un soutien personnel. Cet accompagnement individuel revêt diverses formes selon les problématiques posées par les jeunes, leurs besoins ou leurs demandes. Ces difficultés peuvent être de tous ordres :

¹⁰ L'autorité dans le sens de rendre auteur celui sur lequel elle s'exerce.

¹¹ Les études de PROMOFAP : "La Prévention Spécialisée aujourd'hui : situations professionnelles et compétences" (avec le concours du CREDOC) juin 1996

- difficultés "attachées" au jeune (fragilité personnelle, carence affective, identité mal assurée, addiction, trouble psychique, ...),
- difficultés "rencontrées" par le jeune (accès à l'emploi, à une formation, au logement, conflit familiale, précarité, problème scolaire...)
- difficultés "posées" par le jeune (incivilité, délinquance, agressivité, comportement inadapté, ...)

L'accompagnement éducatif et social s'inscrit dans le temps de façon plus ou moins longue. Il est fait d'entretiens individuels réguliers, mais aussi d'accompagnements dans des démarches. L'accompagnement éducatif et social peut s'effectuer avec d'autres intervenants sociaux concernés par le suivi éducatif. Il peut s'exercer également auprès des parents des jeunes.

c) Les actions auprès des groupes :

Ces actions mises en œuvre par les professionnels de la prévention spécialisée utilisent le cadre des activités en groupe comme lieux et moyens d'éducation à la vie en société et à la socialisation. Ces actions sont l'occasion de travailler sur l'application de règles et sur l'intérêt de leur respect, d'apprendre d'autres modes de communication ou encore d'expérimenter la pratique de la responsabilité et celle de la réussite. Les actions auprès des groupes s'articulent autour d'activités de loisirs, de sports, de cultures, mais également autour de séjours, de réalisations collectives ou de chantiers éducatifs.

d) Les actions visant à développer le lien social :

Ces actions collectives avec les habitants et autres intervenants visent à rendre l'ambiance du quartier plus sereine, la rencontre entre les habitants plus aisée. Elles tentent de susciter, soutenir et renforcer le lien entre les populations d'un territoire afin de favoriser une cohabitation la plus positive possible entre les générations et les divers groupes d'appartenance. La mise en œuvre de cet objectif s'articule à partir de l'organisation par les équipes d'événements requérant la contribution ou la participation de tous comme une fête ou un repas de quartier ou un vide grenier. Il se travaille également par la participation des équipes à des réunions de quartier, à la vie d'associations d'habitants ou à l'aide apportée à des habitants pour s'organiser.

e) L'activation du partenariat autour de la jeunesse

Parallèlement à ce travail, les éducateurs développent un travail d'articulation partenariale avec tous les adultes qui participent à l'éducation et à l'insertion des jeunes de leur secteur. Les premiers partenaires sont, bien entendu, les parents des jeunes avec lesquels, au fil des actions et des rencontres, ils tissent un lien de confiance. Ce rapprochement de soutien mutuel permet d'apporter de la cohérence dans les positionnements éducatifs. Ainsi les parents, plutôt que de se sentir impuissants ou

dépossédés, ré-investissent leur place dans l'éducation de leurs enfants. Puis viennent ensuite les autres partenaires de l'éducation que sont les personnels des établissements scolaires, des structures d'animation, de l'ASE ou de la PJJ.

Sur le registre de l'insertion sociale et professionnelle, les éducateurs collaborent étroitement avec les autres acteurs sociaux (AS, CAF, Mission Locale, ANPE, service logement, etc.) dans une visée de relais et de soutien au parcours de jeunes.

C) Un public à dimension variable

Lorsque l'intervention d'une équipe de prévention est commanditée, le premier cadre de référence de son mandat est délimité par un périmètre géographique précis (commune ou quartiers) dans lequel elle va devoir développer une offre éducative correspondant aux besoins de ce secteur. Les éducateurs jouissent d'une grande latitude pour aller à la rencontre des jeunes et se mettre en relation avec eux dans leur milieu de vie. Bien entendu, les jeunes avec lesquels des liens vont se tisser ne seront pas forcément ceux que les éducateurs auraient voulu "accrocher" en priorité. Ces liens vont dépendre des opportunités que les territoires où ils opèrent vont offrir en termes de structures pour la jeunesse (service jeunesse, MJC, ..), de configuration des quartiers (gros ensembles ou habitations sociales disséminées), de groupes scolaires (ouverts ou non), d'habitudes de regroupements des jeunes (bas d'immeubles, parkings, centres commerciaux), de lieux les accueillant (local associatif, bar, salle de jeux, ...) et bien sûr de la qualité du partenariat.

Les jeunes qu'il serait opportun d'accompagner ne sont pas forcément ceux qui sont le plus facilement "apprivoisables". En rupture avec les institutions et le monde des adultes, ils sont les plus réticents à avoir une relation avec les éducateurs. Or c'est plus particulièrement avec eux que ces derniers vont essayer de tisser un lien pour les amener vers une démarche de socialisation et d'insertion. Tout le savoir faire des éducateurs va consister à développer une approche périphérique en ayant d'abord un lien de confiance avec des jeunes moins en rupture. Ainsi ils assoient leur présence sur le secteur et bénéficient des réseaux relationnels de ces jeunes pour toucher les plus rétifs. Les relations s'opèrent de façon concentrique.

Au cours d'une période d'exercice, une équipe connaît un nombre de jeunes beaucoup plus important (le cercle 1) que celui avec lequel elle est réellement en lien. Parmi ces derniers un certain nombre (le cercle 2) est concerné par diverses actions plus généralistes (activités collectives, rencontres et échanges, accompagnements ponctuels, conseils, ...). C'est un nombre plus restreint (le cercle 3) qui bénéficie d'un accompagnement plus dense et plus spécialisé. L'ensemble total des jeunes connus est à

considérer comme la dimension extensive de l'action dans laquelle va s'inscrire la forme intensive de l'action auprès des jeunes concernés directement par la pratique éducative. Par ailleurs au fil du temps, un même jeune pourra s'inscrire dans une de ces trois sphères qualitatives de la pratique de prévention spécialisée.

1.1.3 La prévention spécialisée en Haute Savoie

En Haute Savoie la mise en œuvre de la politique départementale de l'Enfance est répartie sur deux Directions distinctes. La Direction de Protection de l'Enfance (DPE) exerce la majeure partie des missions de l'Aide Sociale à l'Enfance. Elle est centrée sur le traitement et la prise en charge de situations individuelles de mineurs en difficulté.

La Direction de la Prévention et du Développement Social (DPDS), elle, doit veiller à ce que les conditions d'éducation et de protection des enfants soient garanties en agissant sur l'environnement social, en soutenant les familles voire en signalant des situations de maltraitance et de danger. Elle est missionnée sur une prise en compte préventive (veille, soutien) et sur un travail sur le milieu de vie (développement, médiation). C'est à la DPDS que la prévention spécialisée est administrativement rattachée.

Sur le département, la prévention spécialisée intervient sur 19 communes ou communautés de communes. Le Département a décidé de regrouper la prévention spécialisée au sein de deux structures¹². L'une est publique, l'Établissement Public Départemental Autonome Prévention Spécialisée (EPDA) qui a en charge sept communes à l'Est du département. L'autre, l'association Passage, est privée et gère les 12 communes restantes (voir en annexe III, la carte des sites d'implantation de la PS sur le département).

Ces deux structures se retrouvent au sein d'une troisième association, Prévention Mont Blanc (PMB), qui fédère leurs compétences. Cette association, créée en février 1993, a été conventionnée et habilitée par le Département. Son but précisé dans ses statuts est de "*promouvoir la prévention spécialisée en étant un lieu d'échange, de réflexion et de force de proposition pour des actions menées en direction des jeunes en difficulté*". Les structures adhérentes fédèrent leurs moyens pour l'organisation d'études, de communications, de projets et prestations de formation et de diagnostics en matière d'action éducative et de jeunesse. PMB est reconnu par le Département pour représenter la prévention spécialisée au sein du Conseil Technique Départemental de Prévention

¹² En 1990 il avait 5 structures de prévention spécialisée différentes.

Spécialisée (CTDPS)¹³. La participation de Passage à cette association lui assure une influence technique et politique rayonnant au delà de ses seuls terrains d'action.

A) Convention, missions et financement de Passage

Une convention lie l'association Passage au Département qui lui confie, en la finançant, la mission de développer une action de prévention spécialisée sur des territoires déterminés. La convention précise que l'association Passage est dûment agréée par le président du Conseil général en ce qui concerne cette mission.

Dans son article 2, les buts de cette mission y sont clairement énumérés en même temps que le public défini :

*"- agir à l'encontre des différents processus de marginalisation et d'exclusion des jeunes
- développer des actions destinées à favoriser leur insertion sociale et professionnelle
- agir en faveur de la prévention de la délinquance*

La prévention spécialisée s'adresse à des enfants, préadolescents, adolescents et jeunes adultes dont les conditions de vie peuvent conduire à une mauvaise insertion, dommageable pour eux-mêmes et leur environnement.

Elle mène également une action auprès des familles de ces jeunes et auprès des structures qui leur sont normalement destinées."

Dans son article 8, la convention précise qu'à l'issue de chaque année d'exercice, l'association doit produire un rapport d'activité qui rend compte de la situation des jeunes avec lesquels les éducateurs ont travaillé et des actions entreprises tout au long de l'année *"faisant ressortir sur chacun des sites le nombre de jeunes suivis, les actions entreprises et les résultats obtenus"*.

Les crédits propres au financement sont évalués et arrêtés par la Direction de la Prévention et du Développement Social (DPDS) au vu d'un budget annuel prévisionnel présenté par l'association Passage. Ils sont accordés sous forme de dotation globale annuelle versée par douzième tous les mois.

B) Un département qui pilote et qui cible les collégiens

En Haute Savoie, le Conseil Général a attendu quelques années avant de mettre en place un véritable pilotage de la prévention spécialisée suite aux lois de décentralisation. La convention avec Passage, devant faire suite à la mise en œuvre du transfert de compétence, n'a été signée qu'en 1997.

¹³ Voir plus bas chapitre B

Début 2000, est créé le Comité Technique Départemental de Prévention Spécialisée (CTDPS)¹⁴, qui était inscrit dès l'origine dans les conventions. C'est un organe politique et technique qui a compétence pour aider à définir les orientations concernant la PS et qui constitue une véritable instance de pilotage.

Son premier acte a été de rédiger une "Charte départementale de la Prévention Spécialisée". Celle-ci a eu comme objectif d'affirmer auprès des communes la compétence du Département pour développer et gérer la prévention spécialisée, de définir un cadre référentiel commun à l'ensemble des acteurs de la prévention spécialisée en Haute Savoie¹⁵, de préciser la spécificité d'intervention de la PS et ses articulations avec les divers dispositifs d'actions sociales en direction de la jeunesse et enfin de faire connaître la prévention spécialisée.

A l'occasion de la rédaction de cette charte, les élus ont immédiatement exprimé leurs attentes concernant le public qu'ils estimaient devoir être pris en compte en priorité : *En Haute Savoie, le Département a souhaité que l'action de la prévention spécialisée, qui concerne principalement les population jeunes de 11 à 21 ans, soit prioritairement orientée sur le public en âge de scolarisation au collège afin de tenir compte de la précocité des phénomènes de marginalisation et favoriser le développement d'actions transversales avec le monde de l'éducation et de l'animation du temps libre.*

Cette priorité, dans la logique de notre rattachement à l'Aide Sociale à l'Enfance, laisse cependant une marge de manœuvre aux équipes pour prendre en compte d'autres populations plus âgées si la réalité rencontrée sur les territoires le rendait nécessaire : *Cette volonté n'exclut pas une orientation des modes d'intervention tenant compte d'une sociologie spécifique de territoire ou liée à certaines situations événementielles.*

Ensuite, la charte énumère en les expliquant les principes, les méthodes et les moyens d'action de la prévention spécialisée. En fin de document, elle pose le principe d'un partenariat inter-institutionnel avec les communes qui participent au financement des postes oeuvrant sur leur territoire à hauteur de 20%. Des réunions tripartites annuelles sont prévues entre chaque Commune, le Département et l'Association. La formalisation par le Conseil général d'une charte a permis qu'un rapport contractuel s'établisse avec l'Association et donne un cadre formalisé à la concertation avec les Communes.

¹⁴ Le comité est composé de 4 collèges comprenant : 4 conseillers généraux, 4 représentants des communes, 4 membres bénévoles de CA d'association, et 4 dirigeants professionnels de services. Le CTDPS a pour but conventionnellement de jouer un rôle de médiation sur le plan technique, de suivre les actions des associations et de rechercher avec elles des méthodes d'évaluation, d'émettre un avis sur les projets nouveaux qui lui sont soumis.

¹⁵ Départements, Collectivités locales intéressées par cette intervention, professionnels de la PS, et autres partenaires institutionnels

1.2 PASSAGE, UNE ASSOCIATION DE PRÉVENTION SPÉCIALISÉE

1.2.1 Une association en charge d'une mission de prévention spécialisée

Passage est une association à vocation unique qui ne gère qu'une mission de prévention spécialisée confiée par le Département. L'association a connu un développement continu de sa création à ce jour.

A) Historique du développement de l'Association

L'association Passage est a été créée en 1973 à l'initiative d'élus d'Annecy et de travailleurs sociaux pour intervenir sur des quartiers d'Annecy. En 1978 l'association est sollicitée pour intervenir sur deux autres communes de l'agglomération. Elle compte alors 5 postes éducatifs. En 1984, en application de la loi de juillet 1983, la responsabilité de la prévention spécialisée est transférée dans les compétences du département. Quatre postes sont créés juste avant ce transfert. La décennie quatre vingt dix est une période de développement de ses zones d'intervention sur des communes plus éloignées d'Annecy. En 1999, Passage intègre un nouveau secteur et cinq postes par fusion-absorption d'une petite association officiant sur Rumilly à 20 km d'Annecy. En 2000 l'association compte 37 ETP dont 28 postes éducatifs et grossira encore par la création en 2001 de 3 postes suite à un ARTT. En 2003, à ses 30 ans, l'association intervient sur 7 communes différentes et compte 40 salariés dont 31 personnels éducatifs.

En avril 2005, l'association Passage, à la demande du Département, absorbe l'équipe d'une association du bassin d'Annemasse qui rencontrait de graves difficultés. Passage se voit ainsi confier la charge de 5 nouveaux territoires (4 communes et une communauté de communes) et doter de quinze postes éducatifs supplémentaires.

Début 2006, Passage compte 56 salariés dont 44 postes éducatifs, 7 postes d'encadrements et 5 postes administratifs. Répartis en 17 équipes de secteurs, ses professionnels interviennent sur 11 communes et une communauté de Communes.

B) Une gestion centrée sur le souci de préserver une certaine autonomie

Le fait que cette mission soit confiée à une association revêt pour les administrateurs une importance affirmée. Ils veulent être des interlocuteurs responsables face aux pouvoirs publics et politiques pour apporter une contribution citoyenne et démocratique à la conduite de cette mission. Ils tiennent à donner à cette mission une dimension militante qui précède et prolonge l'action des professionnels. Ils ne veulent pas se contenter d'être des gestionnaires, mais ils ont le souci de l'innovation quand les réponses classiques empêchent d'aller au bout de ce qui peut être fait pour la jeunesse en difficulté. Lorsqu'il faut solliciter les politiques, les citoyens, que sont les administrateurs, sont entendus avec

plus d'attention que les seuls professionnels pour défendre la cause des jeunes. Cette construction associative rajoute à cette mission une dimension militante qui garde vivace sa capacité de renouvellement et de créativité, n'attendant pas les seules prescriptions des décideurs. Forts de cette conviction, en 1996 les administrateurs marquent leur volonté d'autonomie vis à vis des politiques en réagencant les statuts de Passage. Désormais seuls les bénévoles peuvent siéger aux réunions de bureau, les élus étant quant à eux invités à participer aux conseils d'administration dont ils sont membres de droits.

C) Organisation de l'association

L'association Passage compte différents niveaux d'organisation et d'implication qui s'articulent les uns avec les autres du conseil d'administration aux équipes de terrain.

Le conseil d'administration (CA) dirige. Il constitue l'organe politique de Passage. Le CA est composé de membres bénévoles (25 à ce jour) auxquels se rajoutent les membres de droit désignés par leurs instances respectives pour représenter le Conseil général (2 élus) et chacune des Communes (12 élus). La DPDS (service du département dont nous dépendons) ainsi que le directeur de Passage y participent à titre consultatif. Le conseil d'administration se réunit 3 fois par an. C'est le directeur qui l'anime. Une assemblée générale (AG) est organisée chaque année. Moment fort de la vie associative, elle permet à partir d'un compte rendu d'activité de faire un point sur la situation de la jeunesse accompagnée par les équipes.

Le bureau quant à lui, par délégation du CA gère le fonctionnement de l'association. Il regroupe vingt cinq membres bénévoles. Il se réunit deux heures tous les quinze jours autour du directeur qui établit l'ordre du jour et qui l'anime.

1.2.2 Une situation budgétaire confortable

Actuellement, Passage est financé par une dotation annuelle globale à partir d'un budget prévisionnel qui est discuté chaque année avec la DPDS. A chaque nouvel exercice le budget est négocié non en fonction du réalisé, mais en référence au budget accordé l'année précédente. Lors de la présentation du budget prévisionnel, seule la variation totale est étudiée au vu d'un taux directeur.

En 2006, le budget total et consolidé se montait à 3 180 000 euros. Il se présente en deux sections. La section "prévention" s'élève à 2 666 000 euros et représente 83,4% du budget total. La section "chantiers éducatifs" s'élève à 514 000 euros. La part de subvention directe du département couvre 92,5% des recettes du secteur prévention et 40% du secteur chantier. La masse salariale représente environ 80% des dépenses du

budget total. La subvention du département qui se monte à 2 661 000 euros est versée en douzième à la fin de chaque mois.

La trésorerie de l'association est saine. Depuis sa création Passage a toujours eu des résultats d'exercice positifs. Passage possède des fonds associatifs confortables équivalents à 10% du total des charges annuelles. Le directeur dispose d'une grande liberté de manœuvre financière.

1.2.3 Un service important et structuré

A) Organisation par territoire

Passage intervient sur 11 villes et une communauté de communes de 17 communes. Leurs tailles varient de 50 000 à 7 000 habitants. Elles peuvent être le centre d'agglomérations comme les villes d'Annecy (51 000 hab.) ou d'Annemasse (27 000 hab.) ou intégrées à une agglomération comme Seynod (19 000 hab.), Meythet (8 000 hab.), Cran Gevrier (16 500 hab.), Annecy le Vieux (19 500 hab.), Gaillard (10 000 hab.), Ville-la-Grand (7 000 hab.), Ambilly (8 500 hab.) ou isolées comme Faverges (7 000 hab.), Rumilly (11 500 hab.) ou encore une communauté de commune de 25 000 habitants répartis sur 17 communes allant de 9 000 hab. à 220 hab.

Les éducateurs sont organisés par équipes de deux à quatre professionnels avec la mission de développer un travail de prévention spécialisée tel que défini ci-dessus sur un territoire déterminé dont elles sont référentes. La plupart du temps, le périmètre d'implantation et d'intervention de chaque équipe correspond à celui d'une commune hormis pour Annecy sur laquelle interviennent quatre équipes distinctes et sur Annemasse où elles sont trois, ces villes ayant été découpées en autant de secteurs d'intervention.

B) Une non-institutionnalisation des actions

Le mode d'intervention, s'il est défini dans les grandes lignes, n'a pas un format standard qui s'applique de façon universelle sur tous les territoires qui sont confiés à Passage. Même lorsqu'une équipe est bien établie sur un secteur avec des actions engagées, celles-ci peuvent être réorientées selon les circonstances. Les organisations des équipes sont construites de sorte à ne pas coincer les équipes dans trop de temps contraints qui limiteraient les éducateurs sur le volet de la présence sociale dévolue à la conquête du lien. Pour les équipes, la répartition de leur temps travail et de leur investissement sur divers registres d'actions reste mouvante.

Les activités et actions menées par les éducateurs sont organisées à leur initiative. Ils peuvent mettre en place des activités spontanées en fonction des demandes et des

opportunités. La plupart du temps les éducateurs décident seuls de leur mise en place. Lorsqu'une activité ou action est conséquente et qu'elle nécessite un engagement financier inhabituel, le projet est alors discuté en équipe et doit être validé par le chef de service et entériné par la direction.

Transversalement à tous ces secteurs, une équipe d'éducateurs techniques est chargée de faire fonctionner une activité de chantiers éducatifs dans le domaine du second œuvre du bâtiment (voir plus bas). Celle-ci accueille des jeunes issus de tous les secteurs où interviennent des éducateurs de rue.

C) L'équipe d'encadrement

L'équipe d'encadrement est l'instance organisatrice du service dans son ensemble. Elle est composée d'un directeur, d'une adjointe de direction, de quatre chefs de services de secteurs et du chef de service des chantiers éducatifs. Cette équipe est pilotée et dirigée par le directeur. Elle se réunit une fois par semaine pour échanger des informations et travailler l'organisation des équipes de secteur.

a) *Un directeur et son adjointe*

Le directeur est l'interface entre l'association et l'équipe de professionnels. Il est, par délégation du conseil d'administration, responsable de la mise en œuvre de la politique de l'association. Ses principaux axes de travail sont centrés sur la gestion du personnel, le pilotage de l'équipe d'encadrement, la communication interne et externe, la représentation institutionnelle, la sécurité générale et la gestion financière et budgétaire. Pour exercer ces responsabilités, le Directeur dispose du pouvoir hiérarchique et de décision. Il est assisté par une adjointe de direction.

b) *Les chefs de services*

Les chefs de service éducatifs ont une double mission, l'une sectorisée, l'autre transversale. Ils ont d'abord à piloter des équipes précises travaillant sur des territoires clairement définis. Un organigramme-présentoir illustre la répartition et l'organisation hiérarchique des équipes et de leur encadrement. Garants de la mise en œuvre des objectifs généraux, ils doivent soutenir, conseiller, et accompagner les équipes d'éducateurs de rue de leurs secteurs dans leurs missions. Ils organisent les collectes statistiques du travail de leurs équipes notamment dans le cadre des protocoles établis. Ils entretiennent des liens avec les partenaires de leur secteur. Ils assurent une part de gestion du personnel : entretiens professionnels des salariés de leurs équipes, conseil sur le plan de formation, aménagement des horaires des éducateurs et de la répartition de leurs congés, application des procédures internes et du règlement intérieur. Ils contrôlent les dépenses de chaque équipe dont ils ont la responsabilité. Par ailleurs, les chefs de

service sont responsables d'un ou plusieurs dossiers pédagogiques¹⁶ transversaux à toutes les équipes. Ils assurent le suivi de ces dossiers et réunissent les commissions internes ad hoc pour les traiter.

D) Les équipes éducatives de secteur

a) *Des professionnels qualifiés pour un travail diversifié*

L'équipe de secteur est l'unité de base chargée de dérouler sur le terrain la mission de prévention spécialisée. A Passage, les éducateurs de rue sont recrutés sur la base de diplômes professionnels. A ce jour, dans les équipes éducatives, on trouve des éducateurs spécialisés (43%), des moniteurs éducateurs (28%), des titulaires du BEATEP ou du DEFA (10%), des éducateurs sportifs (5%), un DESS en psychologie ou encore une CESF (conseillère en économie sociale et familiale)... tous exerçant une fonction d'éducateur de rue. Les qualifications DEES et ME représentent 71% des effectifs de Passage alors qu'au niveau national elles ne se montent qu'à 58%¹⁷.

Leurs axes de travail sont bien définis, comme décrits plus haut au chapitre 1.1.2 "Axes et modalités d'intervention d'une équipe de secteur" : présence sociale, accompagnement individuel, travail avec les groupes, travail en partenariat et développement du lien social. Chacun des cinq domaines d'actions va être investi avec plus ou moins d'intensité selon le contexte de chaque secteur.

b) *Une organisation autonome sous la responsabilité d'un chef de service*

Pour conforter l'importance de ces "équipes d'action", un chef de service assure, par des réunions régulières, l'organisation et le management de ces "unités" de secteur.

Celles-ci ont comme objets de faire le point régulier sur la situation de leur territoire et des jeunes ou groupes qui les préoccupent, de réfléchir sur les stratégies et projets de l'équipe, de faire le point sur le partenariat, de travailler sur la mise en œuvre et l'organisation de leurs actions. Certaines séances sont consacrées à la collecte de données statistiques sur les problématiques des jeunes pris en charges (voir annexe IV) et des fiches d'activités de groupes renseignées (voir annexe V).

Même si les dix sept équipes de secteur bâtissent leurs actions sur les cinq registres d'intervention, comme base de référence commune, chaque équipe est autonome par

¹⁶ Actions avec les collègues, hébergement d'urgence, projets ou actions inter secteurs, réalisation de films de communication, réflexion sur différentes thématiques (addiction, violence, trouble psychiatriques, ...)

¹⁷ Chiffres tirés d'une enquête nationale auprès de 71% des équipes de prévention spécialisée par le CNLAPS (comité national de liaison des associations de prévention spécialisée) en 2002.

rapport aux autres pour définir ses axes de travail et organiser les actions qui lui semblent prioritaires.

Chaque équipe dispose d'un local de proximité sur son secteur. Les éducateurs l'utilisent pour des rendez vous, des entretiens d'aide et des démarches individuelles. Ce local sert également pour des permanences d'accueil régulières en accès libre, repères donnés à tous pour les joindre aisément. Chaque éducateur bénéficie également d'un véhicule de service qui lui est alloué. Il l'utilise pour ses démarches professionnelles, pour emmener des jeunes en activité et effectuer divers accompagnements. Enfin, chaque éducateur a un téléphone portable professionnel sur lequel on peut le joindre très aisément. Comme leur fonction les amène à beaucoup se déplacer, les éducateurs restent ainsi atteignables par n'importe qui, puisque leurs numéros de téléphones sont diffusés et connus.

E) Un outil spécifique : les chantiers éducatifs

Depuis 1979, les professionnels et l'Association ont développé cette activité «chantiers éducatifs». Cette activité consiste à accueillir, à encadrer et à faire produire un travail à des jeunes envoyés par les éducateurs de rue. Cette unité éducative est transversale aux autres équipes éducatives, c.-à-d. qu'elle accueille des jeunes de tous les territoires d'intervention. Les objectifs sont établis sur des visées davantage éducatives¹⁸ et de subsistances que d'insertion professionnelle. Quatre éducateurs techniques sont spécifiquement embauchés pour encadrer et mener à bien ces travaux tout au long de l'année. Ils exécutent quasi exclusivement des travaux de peinture.

Chaque année, environ 500 jeunes viennent travailler sur cet outil. Les collectivités locales et bailleurs sociaux sollicitent Passage pour effectuer des travaux sur leur parc immobilier. Passage fait des devis sur les réalisations souhaitées. Ils les commandent et les payent une fois exécutées. Les travaux sont réalisés avec les jeunes qui sont embauchés et rémunérés.

Chaque année les chantiers éducatifs développent un chiffre d'affaire d'environ 300 000 euros. Un chef de service gère ce secteur d'activité. Les postes d'éducateurs techniques sont financés par le Département.

¹⁸ Sont surtout évaluées chez chaque jeune, ses capacités à respecter un cadre contractuel, à s'intégrer dans une équipe, à apprendre et appliquer des consignes techniques.

1.2.4 Les fonctionnements et les communications internes

A) Des réunions de type institutionnel

Une réunion générale avec les administrateurs et tous les salariés est organisée une seule fois par an pour débattre et réfléchir sur un thème touchant notre mission.

Des réunions de service réunissent tout le personnel éducatif et parfois administratif selon le thème. C'est le directeur qui les conduit. Elles n'ont lieu qu'une à deux fois par an depuis le passage de 35 à plus de 50 salariés. Elles étaient plus fréquentes avant la fusion (une dizaine par an avant 2005). Elles ont pour objet d'informer sur les grands enjeux et orientations de la structure.

B) Des réunions autour des pratiques professionnelles

Les réunions d'équipes de territoires, évoquées plus haut, sont les réunions les plus fréquentes. Elles ont lieu chaque semaine. Elles réunissent les équipes par secteurs distincts et sont pilotées par les chefs de service.

Des commissions "transversales" sont également organisées à l'initiative des chefs de service. Elles peuvent être pérennes ou ad hoc pour répondre à la réalisation d'un travail précis. Les commissions permanentes ont pour but de promouvoir la réflexion et l'échange sur des pratiques spécifiques. Ainsi, plusieurs groupes de réflexion se réunissent à l'initiative des cadres par exemple autour du travail dans les collèges, de l'utilisation de l'informatique, des problématiques du public féminin, de la réalisation d'un film ou de l'animation du point écoute parent¹⁹ ...

Trois groupes d'analyse de la pratique sont animés par des intervenants extérieurs et accueillent chacun une douzaine de personnels éducatifs. L'inscription y est libre, mais avec un engagement à venir à chaque séance une fois inscrit. Ces groupes d'analyse de réunissent toutes les trois semaines en dehors de la présence des cadres de l'association.

1.2.5 Des comptes rendus en forme de bilans d'activité

Aujourd'hui, le bilan d'activité consiste à dénombrer tous les jeunes pris en compte dans l'année, quelques soient les types de suivis, la qualité des liens et le travail éducatif à l'œuvre, en décrivant leurs situations et leurs problématiques. Pour chacun de ces jeunes, celles-ci sont inventoriées parmi 24 items énumérés et décrits sur une grille statistique (cf. annexe IV). On ne recense pas ce qui est fait par les éducateurs ni la qualité du lien.

¹⁹ Ce sont des consultations gratuites d'échanges et de conseil qui sont proposées à des parents qui rencontrent des difficultés avec leurs enfants dans leur communication ou leur rôle éducatif.

Seules les caractéristiques des jeunes rencontrés sont retranscrites à partir des déclarations des éducateurs sur leurs propres activités. Par exemple, en 2006, les éducateurs de Passage ont recensé 2160 jeunes avec lesquels une relation et au moins une action a été menée. La relation avec ces 2160 jeunes trouve son origine à 64,9% par un contact direct grâce à la présence sociale (cf. chapitre 112-B), à 15,2% par d'autres travailleurs sociaux, à 14,6% par les copains et à 5,1% par les familles directement. Les taux des nouveaux jeunes recensés dans les effectifs annuels se chiffrent, ces cinq dernières années, entre 43 et 45% du nombre total des jeunes dénombrés.

Dans leur travail de terrain, les équipes déroulent une démarche de mise en lien qui, tout en répondant à la demande du Département de s'occuper des collégiens en priorité, tient également compte de la réalité concrète du secteur. Ils prennent en compte les populations qui les sollicitent le plus ou qu'ils estiment devoir accompagner, ou bien celles qui préoccupent le plus les autres acteurs du territoire (élus, partenaires, ..).

1.3 UNE PÉRIODE DÉLICATE

1.3.1 Une commande locale qui se précise

A) Une commande départementale qui cible une tranche d'âge précise

La mission générale dévolue aux équipes de PS de s'occuper des 10-25 ans est rendue plus précise par le Conseil général de Haute Savoie. Celui-ci a voulu que "le cœur de cible" soit les 10-16 ans dans une préoccupation éminemment préventive et éducative. Cette commande n'a été formalisée que par le seul bornage de l'âge, sans lui adjoindre des précisions sur des problématiques spécifiques. Dans la période qui a suivi la signature de la charte en 2000²⁰, les équipes ont donc dû orienter leur travail auprès de ce public. En 2004, voulant faire le point sur ce changement de cap, l'Association a commandité une étude évaluative au CCRA²¹ pour vérifier, entre autres auprès des équipes, le changement produit. Cette étude a mis en évidence que les éducateurs de Passage trouvent pertinente cette focalisation sur les 11-16 ans, au vu *d'apparition de problématiques lourdes, de plus en plus tôt chez les jeunes. Ils voient l'intérêt d'intervenir avant que des difficultés rendent plus lourdes les prises en charge et donc de construire une relation de confiance avec les jeunes au plus tôt.* Mais ils déclarent se sentir moins compétents pour prendre en charge cette tranche d'âge que les 17-20 ans. Le travail avec les plus âgés est davantage construit à partir d'accompagnements individuels.

²⁰ Voir 1.1.3.-B

²¹ Collège Coopératif Rhône Alpes titre de l'étude : "L'intervention des éducateurs de Prévention Spécialisée auprès des Collèges et des jeunes de 11 à 16 ans" Passage septembre 2004

Les chiffres des rapports d'activité montrent que, depuis la signature de la charte, la moyenne d'âge des jeunes pris en compte par les éducateurs rajeunit à peine²². Les équipes sont loin d'être majoritairement centrées sur cette tranche d'âge puisque la moyenne d'âge en 2005 est de 17,4 ans.

Si cette inflexion paraît légère, elle touche cependant la pratique des éducateurs qui sentent devoir modifier certains de leurs modes opératoires pour entrer en lien avec ces jeunes, pour travailler leurs accompagnements éducatifs et pour viser une prévention essentiellement éducative et scolaire. D'ailleurs, l'étude citée plus haut démontre que, si le nombre de jeunes de moins de 16 ans représente près de 60% des effectifs, le temps passé avec eux ne représente que 11,5% du temps de travail des éducateurs. Leur champ d'action en est plus diffus, plus ponctuel et paraît moins spécialisé.

Cela exige de la part des professionnels de revoir leurs façons de faire et de modifier leurs partenariats, notamment en accentuant ceux développés avec les collèges et les structures d'animation. En effet, les actions auprès des plus jeunes sont basées sur des activités collectives de socialisation, rejoignant davantage la prévention primaire ou générale. Leur travail prend plus une orientation d'éducation socialisante que d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle.

B) Des élus communaux qui nous attendent sur des interventions territoriales précises

La Politique de la Ville a amené les Communes à devenir les promoteurs des interventions portant sur la politique de la jeunesse, sur la sécurité, sur la cohésion sociale. Les élus communaux ont souvent une meilleure connaissance de nos territoires d'intervention que les Conseillers généraux qui en sont plus distants. Ils sont les premiers informés lorsque la situation d'un quartier se dégrade et sont les destinataires réguliers des plaintes des habitants portant sur les problèmes de cohabitation. De ce fait, les maires et leurs services ont tendance à solliciter les équipes pour des interventions ciblées ayant comme seul objectif la tranquillité publique de leur territoire notamment quand celle-ci est mise à mal par des situations impliquant des jeunes.

²² 1999: 18,1 ans / 2001: 17,8 ans / 2003 : 17,7 ans / 2005 :17,4 ans

1.3.2 Un contexte interne fragilisant

A) Une nouvelle dimension d'équipe et des liens institutionnels distendus

En 2005, la fusion opérée avec l'Alpaga - association de prévention spécialisée intervenant sur le bassin Genevois (au nord du département) - n'a pas été simple. Elle a conduit à l'intégration de 15 postes éducatifs (soit une augmentation de 50% de ses effectifs éducatifs), de 4 nouveaux territoires d'intervention (Annemasse et agglomération ainsi qu'une communauté de communes). Cette intégration s'est réalisée sur une décision politique départementale, un accord associatif et une volonté institutionnelle. Les salariés des deux structures n'ont pas été consultés.

Au départ, les salariés de l'Alpaga étaient massivement hostiles à cette fusion. Il a fallu prendre beaucoup de temps pour que les choses se stabilisent et s'apaisent. Ces salariés ont eu du mal à entrer dans le nouveau cadre posé avec une organisation hiérarchique affirmée (ces éducateurs de l'Alpaga disposaient d'une grande liberté dans leurs organisations et modes opératoires). Concernant les partenaires institutionnels et politiques, les relations ne sont pas encore vraiment stabilisées.

La Direction a surtout eu le souci de caler cette nouvelle configuration d'équipe. L'accent a été majoritairement mis sur son administration, l'ajustement des procédures de gestion et la formalisation des engagements partenariaux.

B) Des équipes satellisées sans commandes précises

Ces deux dernières années, une grande part de l'activité de la direction fut mobilisée sur cette réorganisation, au détriment de l'animation des équipes et du travail sur les fondements de l'action.

Aujourd'hui, même si le fonctionnement s'est à peu près normalisé, il reste quelques avatars de cette période difficile. Des professionnels expriment le sentiment d'avoir été délaissés, cantonnés à leur seule fonction de "production éducative". Même si les équipes apprécient de jouir d'une certaine liberté d'action, elles regrettent parfois de sentir que le principal lien avec l'institution Passage a parfois tendance à se réduire au registre de l'organisation et de l'administratif. Elles disent avoir souvent l'impression d'être des îlots coupés de la logique et de la dynamique des instances associatives. Les éducateurs aspirent à pouvoir partager davantage la culture de l'association, à sentir que, par leur travail, ils participent à son évolution et à ce que soient rendues plus vivantes les connexions avec les instances bénévoles.

Par ailleurs le travail qui leur est confié est assez généraliste et leurs objectifs de terrain restent vagues, ce qui parfois les met dans un certain flottement face aux multiples domaines d'actions qui sont les leurs. Ils ont de ce fait du mal à rendre lisibles leurs

actions et à en rendre compte de façon précise à l'association qui, elle même, ne leur a pas assigné de consignes spécifiques.

C) Une équipe d'encadrement reconfigurée

Dans cette période de fusion, l'équipe de direction a été complètement réorganisée. Tous les chefs de service ont changé d'équipes. Un poste de directeur adjoint est créé à cette occasion. Une chef de service, sur la nomination du directeur, a été promue à ce poste. L'encadrement est donc composé de sept personnes : un directeur, une adjointe, quatre chefs de service de secteur et un chef de service des chantiers éducatifs. Cette équipe a beaucoup de mal à exister en tant que véritable équipe de direction. Son fonctionnement est essentiellement centré sur le directeur. Les cadres intermédiaires ne peuvent prendre que peu d'initiatives. Dans leur rôle d'encadrement, la principale fonction travaillée est la gestion et l'administration des équipes sur un versant très formel. Le développement des compétences et des réflexions à impulser dans les équipes de terrain n'est pas dans les préoccupations de ces réunions et il est souvent laissé à l'initiative des chefs de service. Ceux-ci sont perçus par les équipes de terrain comme ayant assez peu de marge de manœuvre et dont le rôle principale est de garantir la bonne administration de notre organisation.

D) Le départ imminent du directeur "fondateur"

Le directeur actuel va partir en retraite. Issu de l'équipe éducative, il avait été promu directeur à la création de cette fonction en 1985. Il a investi ce poste en même temps qu'il le façonnait, en l'adaptant à l'évolution et au développement de l'association. De ce fait, il a revêtu et revêt encore un rôle très central tant dans la gestion de l'équipe de professionnel que dans la mobilisation et l'animation des administrateurs. Il anime et pilote lui même le bureau et le conseil d'administration.

Par ailleurs, vis à vis des instances politiques et publiques, et notamment au niveau du Conseil général et des Communes où nous intervenons, il fait référence et la confiance qui est attribuée à Passage lui incombe en partie personnellement. Son autorité permet de faire reconnaître par les instances départementales et communales (politiques et techniques) la façon dont Passage gère la mission de PS. Elle permet également de faire admettre que les modes opératoires des équipes de professionnels de terrain sont du ressort exclusif de l'Association. Il a réussi ainsi à se préserver une grande marge de liberté et une maîtrise des actions de terrain.

E) Une absence de projet associatif et de projet de service formalisés

A ce jour l'association n'a pas de projet associatif formalisé. L'adhésion à la mission de prévention constituant un vecteur d'appartenance suffisant. Un début de démarche avait été ébauché lors des trente ans de l'association pour réaliser un document permettant de retracer le cheminement historique de Passage et son évolution au regard des changements de contextes dans lesquels son histoire s'inscrivait. Ce travail n'a pas abouti pour des raisons techniques. Ce projet n'a jamais été porté par les administrateurs, mais plutôt par le directeur.

Quant au projet de service, il n'a pas encore été écrit actuellement. Même si Passage est structuré, aucun document ne compile l'architecture et le fonctionnement de notre association et des diverses équipes qui la composent. Là encore une pluralité de documents épars²³ dessinent les contours de notre organisation. A l'arrivée de nouveaux salariés, quelques uns leur sont remis, mais la transmission orale prévaut. La vie associative est succinctement évoquée, la priorité est mise sur le versant organisation et procédure. Les dispositions légales rendent maintenant la formalisation du projet de service obligatoire (voir plus bas).

1.3.3 Un contexte externe qui interroge

A) La PS et la loi 2002-2 rénovant l'action SMS

Suite à l'amendement gouvernemental apporté par le ministre des affaires sociales avec la loi du 2 janvier 2002 rénovant les institutions sociales et médico-sociales, la Prévention Spécialisée est intégrée dans le champ de l'aide sociale à l'enfance défini (par l'article 82 de la loi) dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF). La prévention spécialisée fait donc partie des établissements et services sociaux et médico-sociaux visés par la loi. Elle est intégrée comme le précise le premier alinéa du chapitre I de l'article L312-1 du CASF dans [...] *les établissements ou services prenant en charge habituellement, y compris au titre de la prévention, des mineurs et des majeurs de moins de vingt et un ans relevant des articles L. 221-1, L. 222-3 et L. 222-5*. Une dérogation sera introduite dans ce même article (chapitre IV) par l'ordonnance de simplification 2005-1477 du 1^{er} décembre 2005 : *Les équipes de prévention spécialisée (relevant du 1^o du ch. I de ce même article) ne sont pas soumises aux dispositions des articles L. 311-4 à L. 311-7²⁴ [...]*. En effet les dispositions relatives aux droits des usagers sont difficilement

²³ Organigramme, règlement intérieur, notes de service, rapport d'activités

²⁴ Pas d'obligation du livret d'accueil, du document individuel de prise en charge, du règlement de fonctionnement et de la charte des droits et libertés. Dispense également d'installer un conseil de la vie sociale et de désigner une personne qualifiée.

applicables en l'état à la prévention spécialisée, dans la mesure où l'intervention repose sur les principes d'absence de mandat nominatif, de libre adhésion des jeunes, du respect de l'anonymat et de non institutionnalisation des actions. D'autre part les règles budgétaires, comptables et tarifaires prévues par le décret du 22 octobre 2003 *ne peuvent être appliquées aux structures de prévention spécialisée pour lesquelles un financement global est la seule forme de financement adaptée*²⁵.

Par contre elle est soumise à toutes les autres obligations : régime d'autorisation (passage en CROSMS), production d'un projet de service, mise en place d'une évaluation interne et externe.

La prévention spécialisée doit donc se soumettre à un certain nombre de dispositions nouvelles et notamment apporter plus de précisions sur les prestations et services qu'elle dispense. Cela nécessite de formaliser l'organisation et les pratiques des équipes. L'évaluation, quant à elle, vient compléter cette démarche et est à envisager comme la mise en place d'une lecture plus objective des prestations des équipes énoncées dans le projet de service.

B) La prévention spécialisée invisible dans le schéma départemental de l'Enfance

En 2005, un schéma départemental de l'Enfance a été réalisé en Haute Savoie en référence aux obligations légales de la loi 2002-2. Dans la partie présentant l'offre existante sur le département en terme d'établissements et services ayant trait aux Services de l'Enfance, la prévention spécialisée n'existe pas. Elle est simplement nommée une fois à titre d'exemple d'actions collectives financées au bénéfice des enfants et jeunes en difficulté, sans descriptif ni précision sur son rôle dans le schéma. Pourtant en terme de financement, elle représente 9,6% de la dépense d'aide sociale à l'enfance du département ce qui est important puisque la moyenne nationale est de 4,3%. La prévention spécialisée n'étant pas une dépense obligatoire, ce manque de visibilité et de place dans ce schéma peut la rendre plus vulnérable face à une décision politique qui voudrait la transformer ou la faire disparaître.

C) La loi de prévention de la délinquance

La question du sécuritaire qui était déjà bien présente dans les CLSPD revient au 1^{er} plan et avec force par certaines dispositions de la loi relative à la prévention de la délinquance (loi n° 2007-297 du 5 mars 2007). Elle donne aux maires encore plus de légitimité et de compétences en faisant de lui l'animateur, le coordonnateur et donc le pivot de la politique

²⁵ Lettre de la DGAS du 31 mars 2004

de prévention de la délinquance. Or, comme le précise l'exposé des motifs, [...] *cette politique ne peut produire des effets satisfaisants dans la lutte contre l'insécurité que si elle s'inscrit dans la durée [...]. Prioritairement dirigée vers les mineurs, celle-ci se fonde sur un pilier central : l'éducation. [...]* Cette démarche suppose que soient mobilisés tous les acteurs en lien avec les enfants : monde de l'éducation, monde médical et paramédical, monde associatif et monde judiciaire. Reste à s'entendre sur la signification donnée au mot éducation qui, dans cette loi, semble plus revêtir une tonalité de conditionnement et de contention de la jeunesse que viser son épanouissement. La prévention spécialisée sera forcément sollicitée. Il s'agira de voir de quelle manière notamment concernant le partage des informations confidentielles (jusque là soumises au secret professionnel) avec l'édile ou son représentant (pour des fins pas forcément éducatives) ce qui peut risquer de mettre en péril les fondements de notre posture et de notre action.

CONCLUSIONS PREMIÈRE PARTIE

Ces différents points laissent apparaître que, dans la mission de prévention spécialisée qui est la sienne, Passage est un service qui s'est beaucoup développé. Son directeur s'est particulièrement appliqué à son expansion et à structurer son organisation dont il est la pièce maîtresse. Mais l'Association se doit d'être vigilante à plusieurs enjeux qui, s'ils ne sont pas pris en compte, risquent de la fragiliser.

A l'interne les équipes aspirent à plus de connexion avec l'institution et la culture Passage. Ils regrettent de ne pas se sentir plus reconnus par les administrateurs comme des acteurs responsables de missions qui leur seraient confiées de façon précise. Faute de références à des consignes leur ayant été assignées, ils ont du mal à rendre lisibles leurs actions, à les évaluer et à en rendre compte.

Le fonctionnement de l'encadrement, du fait du départ d'un directeur au fort leadership, va nécessiter un réajustement conséquent concernant la place de chacun et la dynamique d'équipe. Il va falloir redéfinir les délégations de chacun et se centrer davantage sur les capacités managériales et d'expertise de ses membres.

Concernant l'instance associative, si à ce jour Passage bénéficie, de la part des autorités politiques et administratives, d'un bon capital confiance qui a permis d'assurer jusque là son développement, l'environnement change. Le nouveau contexte législatif et réglementaire concernant les établissements et services sociaux et médico-sociaux oblige l'Association à ne plus se contenter de s'appuyer sur ses bonnes relations avec la directrice de la DPDS pour asseoir sa pérennité. De plus, de nouvelles dispositions des

politiques publiques vis à vis de la jeunesse viennent percuter ses principes et ses pratiques. L'Association va être obligée de recentrer ses préoccupations sur sa capacité à défendre la "prestation" que sa mission lui demande de dispenser. Sa légitimité va devoir se fonder essentiellement sur la qualité de ses réponses destinées à un public défini dont les besoins seront à identifier clairement. Son organisation, ses pratiques, son positionnement dans le champ social et ses rapports avec les instances publiques et politiques vont devoir être explicités.

Ce fonctionnement, cette lisibilité et ce pilotage vont donc devoir être construits autour de plusieurs axes. D'abord et avant tout, il est primordial de définir les contours de la jeunesse en difficulté à laquelle s'adresse la PS. Ensuite, vu la particularité de l'intervention des acteurs de la prévention spécialisée qui ont un mandat territorial, il s'agit de prendre en compte le milieu et l'environnement dans lesquels ces jeunes vivent pour ensuite contextualiser cette intervention en cohérence avec d'autres acteurs. Puis, une fois ces données prises en compte, il s'agira de les ordonnancer et de fixer des objectifs opérationnels mesurables et évaluables qui pourront servir d'outil de management et de pilotage au service de l'encadrement et des équipes. A n'en pas douter, ces ajustements réflexifs apporteront à l'association et à ses commanditaires le gage d'une intervention pertinente et de qualité.

2 ÉLÉMENTS DE FONDATIONS DE LA PERTINENCE DE L'ACTION DE LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE

Au vu des problématiques énoncées et des fragilités qu'elles induisent, il est primordial de pouvoir recentrer la réflexion sur ce qui fonde l'organisation d'une structure de prévention spécialisée ainsi que sur ce qui la dynamise.

L'élément fondamental sur lequel prend appui tout son fonctionnement, sa culture et sa légitimité réside dans le travail qui est développé auprès du public jeune. Toute évolution et tout changement doivent être éclairés par la volonté d'améliorer la prise en compte des problématiques des jeunes dont doivent s'occuper les équipes. Cette amélioration passe nécessairement par une meilleure compréhension et définition des difficultés rencontrées par les jeunes, afin de mieux y répondre.

L'autre élément qui vient enrichir le premier, est le territoire. Au delà d'un périmètre qu'il définit, celui-ci permet de considérer les publics dans leurs environnements. Cette contextualisation permet d'avoir une représentation plus globale et plus objective de leurs situations et de leurs trajectoires. On peut ainsi mieux connaître les différentes influences qui façonnent leurs vies. Par ailleurs, on peut mettre en perspective leurs situations en regard des ressources partenariales existantes. Il est indispensable d'avoir une connaissance la plus complète qui soit de cet environnement et de toutes les ressources qui le constituent pour pouvoir agir avec pertinence et efficacité.

Enfin, pour que ces éléments de contextes et de publics soient utilisés et transformés en levier d'action et de changement, il apparaît indispensable de les agencer en prenant appui sur une démarche de diagnostic et d'évaluation. Des objectifs opérationnels pourront être mis en œuvre en cohérence avec les besoins recensés et leur efficacité mesurée.

Une dynamique managériale adaptée aidera à ce que ce recentrage sur la pertinence de cette mission auprès des jeunes soit porté par tous les acteurs de l'association.

2.1 LA QUESTION DE LA JEUNESSE

Les caractéristiques de la jeunesse que les équipes rencontrent n'ont jamais été aussi diversifiées. On parle d'ailleurs moins de la jeunesse que des jeunes. Les critères qui déterminent les difficultés des jeunes sont multiples. En s'entrecroisant, les facteurs personnels, économiques, sociaux et culturels les façonnent et les recomposent. Il est difficile d'en établir une nosologie précise tant les histoires, les situations, les symptômes et les contextes sont variés. Cependant, on peut tenter de mettre à jour un certain nombre

de mécanismes ou de causes génériques qui nous permettent de construire des stratégies adaptées.

Il est important de préciser que notre regard contrebalance les représentations répandues et souvent caricaturales, en particulier sur la jeunesse des "quartiers", qui ne la considèrent qu'à travers le prisme de la délinquance, de la toxicomanie ou de la violence etc. et qui la présente plus comme une jeunesse menaçante, dont il faut se protéger que comme une jeunesse fragile qui a le plus souvent besoin de soutien. *Péril jeune ou jeunes en péril ?* est la question à laquelle s'emploie de répondre le premier chapitre d'un rapport de l'IGAS sur les jeunes en difficulté dans leur environnement²⁶.

2.1.1 Une jeunesse parfois laissée pour compte

A) Un accès à l'autonomie de plus en plus difficile et un avenir incertain

Durant ces 30 dernières années, le taux de chômage est monté dans des proportions importantes et a particulièrement touché les jeunes (16-24 ans) (voir annexe VI). Les parcours professionnels sont de plus en plus aléatoires. En étudiant finement la population des jeunes au chômage²⁷, on a vérifié que les moins qualifiés d'entre eux sont les plus nombreux dans les rangs des "surnuméraires"²⁸.

Or, chaque année, en moyenne 8% d'une classe d'âge (60 000 jeunes) sortent du système scolaire sans qualification. Des structures et des dispositifs d'insertion ont été créés pour tenter de continuer à former ces derniers. La scolarisation, la formation et la qualification sont devenues des étapes incontournables pour avoir plus de chances de trouver une place dans le marché du travail, un accès à une insertion et à leur autonomie²⁹.

B) La cellule familiale transformée et fragilisée

La montée des divorces, la généralisation des unions en concubinage, l'apparition des familles monoparentales, la multiplication des familles recomposées, la réforme sur l'autorité parentale instaurant la co-parentalité ont profondément transformé la structure et

²⁶ Boutereau-Tichet S., Jourdain-Menninger D., Lanelongue C., *"le travail social auprès des jeunes en difficulté dans leur environnement"* IGAS Rapport n°2005 013 juillet 2005

²⁷ *"Les difficultés d'insertion des jeunes de bas niveau scolaire"* dans Profils n°1 Insee Nord-Pas-de-Calais 1997

²⁸ Castel R. *"Les métamorphoses de la question sociale"*, collection folio Gallimard, 1995, 813 p. Terme utilisé par R. Castel voulant exprimer tout le cynisme de cette situation où la société manifeste à quelqu'un qu'il est de trop, car on n'a pas de place pour lui pour des raisons qui ne sont pas de son fait. p.645

l'organisation familiale au cours des 30 dernières années. Ces mutations entraînent un certain nombre de conflits et de tensions supplémentaires rendant parfois les cohabitations instables et les fonctions parentales d'éducation difficiles à assumer. Les parents oscillent entre une relation de surprotection décrite par Claude Hamos dans "*L'amour ne suffit pas*"³⁰ et celle, opposée, de responsabilisation excessive qui laissent leurs enfants livrés à eux mêmes. Lorsque l'isolement social et la précarité se conjuguent à ces situations, il devient difficile pour les familles de transmettre à leurs enfants des repères sur les rôles et places de chacun et de les aider à construire leur identité.

C) Une souffrance psychique de plus en plus présente

La période de l'adolescence était déjà connue comme une période de fragilité. Mais toutes les enquêtes de santé menées récemment auprès des jeunes mettent en évidence une dégradation de l'état de santé mentale de jeunes de plus en plus nombreux et ce dans tous les milieux. Cette situation, favorisée par un faisceau de causes, se manifeste par des crises auto-agressives (suicide³¹, anorexie, toxicomanie, ..) ou hétéro-agressives (violence, délinquance,).

Souvent, dans de nombreux passages à l'acte, l'incompréhension est de mise. On parle fréquemment de violence gratuite. Elle ne l'est jamais complètement. Et ce ne sont pas ses manifestations les plus visibles qui sont le plus à redouter.

2.1.2 Une socialisation mise en péril

A) Des liens sociaux moins forts et une jeunesse qui s'isole

Dans une société cultivant l'individualisme et la réussite personnelle, chacun a tendance à se replier sur soi considérant l'Autre comme un rival. Les mécanismes de régulations collectives "naturelles" qui étaient puissants s'effacent peu à peu. L'espace public a été désinvesti par les adultes. Ceux-ci ne se sentent plus légitimes pour intervenir auprès des jeunes, qu'à terme ils s'efforcent d'ignorer. Laissés entre eux, les frontières du permis et de l'interdit s'estompent, le sens des autres disparaît. On voit alors la vie collective devenir difficile, émaillée d'actes d'incivilité qui envahissent tous les espaces, y compris l'école. L'espace public s'inscrivait autrefois sur un territoire qui produisait de la sociabilité où chaque individu était porteur d'ordre social. Maintenant globalement *les rapports sont*

²⁹ Chauvel L. "*Déclassement : les jeunes en première ligne*" dans Alternatives Economiques, Hors Série, la société française n°69 3^e trimestre

³⁰ Claude Hamos, *Pourquoi l'amour ne suffit pas : aider l'enfant à se construire*, Nil, 2006

³¹ 120 000 tentatives par an : Xavier Pommereau, *L'adolescent suicidaire*, Dunod éd. 2005

*marqués par l'évitement (...) tous les espaces intermédiaires entre privé et public s'étiolent. Le privé se replie sur l'appartement et le public devient hostile. (...) Les jeunes paraissent être les seuls véritables habitants de la cité, les propriétaires des espaces ouverts comme les parkings, les pelouses, les caves, les cages d'escaliers ...*³² Une réelle rupture s'établit ainsi entre ces jeunes et le monde des adultes.

B) Rajeunissement des mineurs délinquants

Ces dernières années, les chiffres essentiellement établis à partir des différents rapports de police et de gendarmerie, font état d'une augmentation importante de l'implication des mineurs dans les actes de délinquance (augmentation de 79,4% des infractions totales des mineurs entre 1992 et 2001)³³. Laurent Mucchielli, s'il admet un durcissement quantitatif, relativise ces *chiffres brandis par des experts en mal de répressions et par des journalistes en mal de sensation qui traduisent moins l'évolution de la délinquance juvénile que celle du traitement policier*. Les mécanismes ordinaires de la délinquance juvénile décrits depuis longtemps en France et dans différents pays font apparaître la moyenne d'âge d'apparition des agissements délinquants vers 11 ans. Les études indiquent qu'il existe un décalage de plusieurs années entre le moment où les préadolescents commencent à commettre des infractions et le moment où les institutions commencent à les poursuivre. Il y a donc *une sorte de marge de rajeunissement apparent qui peut à tout moment augmenter ou se réduire selon que la tendance est à l'assouplissement ou au durcissement de la répression*.³⁴ Cette façon de voir les choses peut conduire à développer et même à hypertrophier la prévention sur le registre de la répression, de la contention ou du contrôle plutôt que de continuer à investir de façon ambitieuse sur l'éducation.

2.1.3 L'adolescence des quartiers en souffrance

A) Expérience d'exclusion et de discrimination

Certains jeunes, à cause d'un certain marquage social, dû à leur lieu d'habitation ou à leurs origines, subissent des manifestations de discrimination voire de racisme dans leur diverses démarches (emploi, logement, discothèque, relation avec les forces de l'ordre, ..).

³² François Dubet et Didier Lapeyronnie, *Les quartiers d'exil*, Édition du Seuil, Paris 1992 p.70

³³ *Délinquances des mineurs : la république en quête de respect*, sous la direction de JC Carles et

JP Schosteck rapport du Sénat, 2002

³⁴ Laurent Mucchielli *Violences et insécurité*, La Découverte, Paris 2002 p. 82

En bute à ce "plafond de verre"³⁵, ils développent un sentiment d'injustice et de frustrations qu'ils expriment de diverses manières (révolte, repli, évitement, violence...). Certains d'entre eux en arrivent, dans cette logique, associée à une expérience de relégation, à se sentir abandonnés, n'ayant plus rien à attendre de la société. Il est alors très difficile de leur montrer ce qu'ils auraient à gagner à faire l'effort de rentrer dans un processus de socialité. Les codes qui régissent les comportements sociaux semblent être rejetés par une jeunesse à l'avenir incertain.

Sur certains quartiers, le sentiment de relégations est tellement partagé qu'une culture de la révolte s'instaure. Ils se retrouvent en groupes qui, pour certains, vont entrer dans une logique de la provocation pouvant avoir recours à l'agression, celle que l'on qualifie de "gratuite". Mais la plupart du temps, ces comportements restent sur le registre des incivilités plus que sur celui de la violence.

B) La tentation des replis "tribaux" et communautaires

D'autres plus influençables vont se laisser entraîner par des propagandes communautaristes et vont entrer dans une logique pouvant aller jusqu'au rejet des principes républicains. Ils sont à la recherche d'une identité sociale qu'ils trouvent parfois sous la forme de "*stigmates tribaux*"³⁶ : l'ethnicisation, le nationalisme d'origine, la religion, le quartier. Un certain nombre de jeunes *développent une logique de territoire (...) A défaut de s'identifier à leur pays d'origine, dans le cas des enfants immigrés, ou face aux difficultés rencontrées dans la société, leur sentiment d'appartenance se cristallise sur le quartier*³⁷

La violence est de moins en moins le fruit de groupes construits et organisés (contrairement aux bandes d'antan), mais plus d'une addition de situations individuelles, à la recherche d'une identité, d'une sensation ou d'un intérêt collectifs, le temps d'un acte délinquant violent et repérable.

³⁵ Consacré en 1986 dans un article de Wall Street Journal du 24 mars, le « plafond de verre » (glass ceiling en anglais), est la terminologie imagée pour désigner le phénomène qui entrave la carrière des femmes et dont la conséquence est la rareté de leur présence au sommet des entreprises, des organisations et des institutions publiques. Il constitue un ensemble de barrières invisibles, créées à la fois par des préjugés et stéréotypes et par le mode de fonctionnement des organisations.

³⁶ Erving Goffman, *Stigmates, Les usages sociaux des handicaps*, Collection sens commun, Éditions de minuit 1976

³⁷ Driss Ajbali propos repris dans *Mettre fin aux violences urbaines*, Rapport de l'association des maires de France, février 1998

2.1.4 Le problème de l'échec scolaire et des décrocheurs

La scolarisation, la formation et la qualification sont devenues des étapes quasi incontournables pour accéder au monde de l'emploi. Une scolarité menée à terme est le gage d'une insertion facilitée³⁸. En effet, notre expérience, confortée par des données statistiques³⁹, nous confirme que l'accompagnement des jeunes vers une insertion sociale et professionnelle est rendu beaucoup plus difficile lorsque les jeunes n'ont pas de qualification à faire valoir ou lorsqu'ils ont des carences scolaires avérées (cognitives et comportementales) ou pire encore lorsqu'ils ont vécu une réelle rupture dans leur cursus scolaire et avec l'institution scolaire.

A) Le décrochage scolaire

Le décrochage est un phénomène qui va en s'amplifiant. Les élèves "décrochés et/ou décrocheurs" sont jeunes. Du fait de leurs situations sociales, familiales ou scolaires, ils se trouvent dans l'impossibilité de poursuivre leur scolarité. Ils font en dernier recours le "choix" de "jeter l'éponge". Mais leur classification n'est pas aussi aisée qu'il n'y paraît avec des "in" et des "out". L'étude des parcours de ces élèves met en évidence un processus où, bien avant de devenir décrocheur à l'extérieur de l'institution scolaire, le jeune est la plupart du temps déjà décroché à l'intérieur. Le décrochage scolaire constitue un processus de rupture qui vient d'une conjonction de facteurs personnels, contextuels et événementiels⁴⁰. Ces facteurs peuvent être sociaux (précarité, groupe de pairs marginaux), familiaux (fragilité et instabilité familiale, parents à faible niveau scolaire, relations parent/enfant dégradées), scolaires (difficulté d'apprentissage, relégation et stigmatisation, professeurs étiquetants et provocateurs de déviance), et aussi contextuels (effet établissement), mais aussi, parfois, psychologiques ou culturels⁴¹.

B) Des jeunes à la scolarité chaotique

De nombreux signaux constituent des symptômes de ce phénomène : ennui scolaire (démotivation et démobilité), retard, désinvestissement des apprentissages cognitifs,

³⁸ "Déclassement des jeunes en 1^{ère} ligne" dans "la société française" Hors Série d'Alternatives Économiques n° 69 2006

³⁹ Insee : Profils n°1 "Les difficultés d'insertion des jeunes de bas niveau scolaire" : 38% de chômage pour les jeunes sans diplôme, 6 mois après leur entrée dans le monde du travail.

⁴⁰ "Constructions sociales des absentéismes et des décrochages scolaires en France et en Angleterre" Catherine Blaya et Carol Hayden (note de synthèse)

⁴¹ Glasman "Le décrochage scolaire : une question sociale et institutionnelle" dans "Les Lycéens décrocheurs" La Bouture 1998

absentéisme, comportement perturbateur, provocation, violence⁴²... Le fait de ne pas réussir sa scolarité génère de nouvelles formes de dépréciation de soi provoquant de plus en plus de pathologies dépressives et un grand manque de confiance en soi, préjudiciable à la construction identitaire des adolescents vivant des échecs répétés. Par ailleurs, les jeunes savent que l'importance des diplômes, au moment de l'entrée dans la vie professionnelle, est devenue si forte que l'exclusion scolaire leur annonce un scénario futur de relégation sociale. Avant d'en arriver à une situation trop dégradée, il est essentiel de se doter de capacités de repérage et de pouvoir apporter un soutien sur mesure aux jeunes en décrochage.

2.1.5 Caractéristiques du public jeune sur les secteurs d'intervention de Passage

En 2005, les équipes de Passage ont listé 2162 jeunes différents avec lesquels au moins une action avait été engagée⁴³. Sur cet effectif 61% sont des garçons et 39% des filles. La moyenne d'âge générale est de 17,4 ans. Les mineurs constituent 52,6% et les 16 ans et moins 45% du nombre total de jeunes recensés.

Sur l'effectif total, les éducateurs estiment à 32,6% le nombre de jeunes présentant une fragilité personnelle, à 30,1% ceux pour lesquels la relation à leur famille constitue une part de leur problème et 22,8% les jeunes manifestant des carences en terme de socialisation par des comportements inadaptés, des incivilités ou des passages à l'acte délinquants.

Si on sépare en deux cohortes, les scolaires (55,7%) et les non scolaires (44,3%), ils ont respectivement les caractéristiques principales suivantes :

- Concernant les 1204 jeunes scolarisés (57% collégiens et 35% lycéens):

21,5% d'entre eux rencontrent des difficultés d'apprentissage scolaire ou/et des problèmes d'orientation parmi lesquels 46,6% manifestent des comportements de provocation ou de rejet vis à vis de leur environnement.

- Concernant les 958 jeunes non scolaires

Dans une démarche d'insertion, ils sont 38,6% dans des emplois précaires et 47,8% sans emploi. Sur ces derniers, on constate que 56,3% d'entre eux sont d'un niveau V bis ou VI, c'est à dire d'un niveau scolaire faible, sans aucun diplôme ni qualification. 45,3% ont des ressources financières insuffisantes ou incertaines qui pénalisent gravement leur accès à l'autonomie. Même si 43,5% d'entre eux logent encore dans leur famille, 30% sont dans

⁴² Les chiffres fournis par l'inspection académique de Haute Savoie attestent que 70% des élèves passés en conseil de discipline accusent une à deux années de retard dans leur scolarité.

⁴³ Chiffres tirés des données statistiques collectées pour le rapport d'activité annuel de Passage

une situation de "logement insécurisé"⁴⁴. 36,3% rencontrent des problèmes familiaux qui obèrent les possibilités de soutiens éventuels. 11% d'entre eux ont commis des actes ayant donné lieu à une mesure de justice.

Sur les territoires d'intervention de Passage, les problématiques et données concernant la jeunesse en difficulté sont identiques à celles décrites sur le plan national, tant pour les scolaires que pour les autres. Des logiques similaires sont à l'œuvre. On retrouve chez les jeunes les plus fragiles les mêmes enjeux et les mêmes trajectoires. D'un secteur à l'autre, ces populations de jeunes ont ces caractéristiques dans des proportions et des intensités variables liées aux réalités sociales de chaque territoire et en fonction des capacités d'observation des professionnels. Ces caractéristiques générales (âges et situations) varient assez peu d'une année sur l'autre dans chacun des secteurs d'intervention. Il est assez rare que sur un site, de façon massive ou généralisée, des jeunes développent une problématique ou une difficulté caractérisée, circonscrite à une zone donnée. Les situations individuelles des jeunes pris en compte par les différentes équipes, sont hétérogènes et extrêmement complexes à circonscrire. Loin d'avoir des données standards, il est nécessaire sur chaque territoire d'en faire une description sur mesure.

2.2 LE TERRITOIRE, NOUVELLE SCÈNE DE CONSTRUCTION DU SOCIAL

Depuis toujours la prévention spécialisée a été désignée comme une intervention dont une des composantes stables est son mandat territorial. Lorsqu'une équipe est mise en place, elle doit opérer auprès d'un public jeune aux contours indéfinis, mais qu'un périmètre géographique d'intervention défini désigne. Cet ancrage dans l'espace - urbain, dans quasi totalité des cas - est marqué à tel point que dans le langage courant, on appelle les intervenants, les "éducateurs de rue". Une de leurs missions est de "déambuler" sur un secteur pour aller à la rencontre des jeunes dans leur milieu. Tel un conquérant, il se doit "d'habiter" l'espace public et social qui lui est confié. Mais pour ces acteurs de terrain, le territoire, au delà de sa seule définition géographique, revêt d'autres acceptions qui en font une composante majeure de la construction de leurs pratiques.

⁴⁴ Sans solution d'hébergement ou en situation d'hébergement précaire : SDF, en squat, en hébergement d'urgence, en hébergement mobile (voiture, caravane), à l'hôtel, camping sauvage, en foyer d'accueil, ...

2.2.1 Le territoire, une construction polymorphe

A) Du milieu au territoire

Au fil du temps, le paradigme territoire a pris le pas sur le terme "milieu", expression beaucoup employée par la prévention spécialisée *agissant en profondeur sur le groupe et sur le quartier, [...] par une action avec et sur le milieu*⁴⁵. Il s'agissait plus d'un réseau de lien amical, familial, relationnel et de voisinage qui était la cible de l'action des éducateurs de rue. Maintenant on parle plus de l'environnement du jeune.

Le territoire, quant à lui, est une notion polysémique beaucoup plus large et beaucoup plus dynamique. Sa définition relève de critères géographiques, administratifs, historiques, économiques ou humains. Dans le "dictionnaire critique de l'action sociale"⁴⁶, sous l'angle des sciences sociales, il revêt une dimension plus dynamique et enrichit sa définition en faisant appel à des termes comme acteur, diagnostic, ressource, réseau, partenariat, stratégie. Le territoire est abordé comme un lieu de projets, espace central travaillé par des champs disciplinaires différents et par des acteurs aux missions multiples.

B) La décentralisation et la territorialisation des acteurs

Politiquement, c'est le processus de décentralisation qui déclenche la dynamique du développement des politiques sociales territoriales. Le département et les communes deviennent les autorités majeures à qui revient de piloter cette gouvernance territoriale de proximité (voir annexe VII).

Pour l'action sociale, le Département devient l'acteur central et le chef de fil pour soutenir et prévenir toutes les formes d'exclusion. Dans ce domaine, ses trois missions essentielles de solidarité sont le soutien à l'autonomie, le soutien à l'enfance et l'insertion.

*La commune, quant à elle, dispose d'une clause de compétence générale pouvant intervenir sur tout ce qui concerne les habitants de la commune.[...] De ce fait, elle a un rôle déterminant en matière de cohésion sociale sur le registre de la prévention primaire, du développement social local, de la fraternité.*⁴⁷

Avec l'appui de l'ensemble des partenaires locaux, les collectivités territoriales mettent en œuvre les actions locales. La décentralisation fait passer l'action sociale d'une logique

⁴⁵ Dans la circulaire du 17 octobre 1972, relative à l'arrêté du 4 juillet 1972, définissant la prévention spécialisée

⁴⁶ "Dictionnaire critique de l'action sociale" p. 388 Bayard éditions 1995

administrative à une logique politique de proximité. Le local n'est plus un simple découpage de gestion politique et administrative, mais un espace de projet et de développement.

2.2.2 Nouvelle configuration du social par le prisme du territoire

A) La dynamique territoriale, une "transversalité matricielle"

Les territoires offrent un espace de reconfiguration des pratiques de l'action sociale. Le "paramètre territoire" vient percuter le rapport binaire et vertical qui se joue traditionnellement entre les missions (institutions) et les publics (cibles). Le secteur, la ville, le quartier sont devenus les objets et les lieux de recomposition des politiques sectorielles, devenant les cadres obligés des mises en œuvres opérationnelles qui, à terme, impliquent une modification du cadre d'exercice du métier.

On passe d'une politique sectorielle et segmentée, ciblant des publics définis par des caractéristiques ou des problèmes, à une approche transversale articulant les différents services et prestataires d'un même territoire dans l'intérêt des usagers⁴⁸.

On passe d'une logique de guichet à une dynamique de projet territorial. Le territoire s'impose de plus en plus comme une "scène" qui demande aux acteurs de sortir de leur seule logique de prestation pour mieux se définir et s'articuler avec les autres partenaires au bénéfice des usagers et de leurs trajectoires.

B) La prévention, acteur de territoire

Structurellement, le mandat qui est donné aux équipes de prévention spécialisée est d'intervenir sur des territoires déterminés pour y développer leurs missions. Les territoires d'implantation, comme présentés plus haut, sont très hétéroclites. De ce fait, les interventions et les offres socio-éducatives doivent être circonscrites et organisées pour répondre à une population donnée dans un milieu et un contexte donnés. La prévention spécialisée n'est pas un "objet institutionnel dur" qui déroule de façon uniforme ses interventions. Avec une certaine plasticité, elle doit décliner des méthodes et différencier ses objectifs en fonction des réalités locales rencontrées. D'ailleurs, pour illustration, dans l'article 5 de la convention de Passage, il est spécifié que *l'Association Passage, dans le cadre de sa mission générale, prendra en compte la spécificité de chaque site et organisera régulièrement des rencontres avec les collectivités concernées et les*

⁴⁷ Carre Hervé "Décentralisation : qui fait quoi ?" p. 21 dans le Journal de l'Action Sociale n°100 octobre 2005

partenaires. Cette disposition conventionnelle place organiquement la prévention spécialisée dans une dynamique territoriale.

C) Des objectifs territorialisés

Chaque équipe de prévention travaille sur des territoires précis sur lesquels les stratégies d'intervention nécessitent d'être calibrées. Toutes les communes ont des caractéristiques urbanistiques, démographiques et sociales variées et originales. Elles sont urbaines pour la plupart, même si certaines ont des caractéristiques rurales. Les élus en responsabilité de ces territoires peuvent avoir des orientations politiques très différentes. Certains auront développé une politique de la jeunesse dynamique, d'autres n'en auront pas. Certaines communes bénéficient de dispositifs de la Politique de la Ville, de Contrats Urbains de Cohésion Sociales (CUCS) ou de Contrats Locaux de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD). De ce fait, les équipes, confrontées à des situations très diverses, sont obligées d'adapter leurs objectifs et leurs modes d'intervention, tout en restant centrées sur le socle de leur mission. Il est donc nécessaire de faire un état des lieux qui permette de déterminer les orientations prioritaires et de développer auprès de la jeunesse des actions sur mesure répondant aux besoins exprimés sur chaque territoire.

Dans les différents axes d'intervention d'une équipe de prévention énumérés au chapitre 1.1.2, trois grands domaines de travail peuvent être mis en exergue. Le premier est le travail éducatif et de socialisation auprès des plus jeunes, le deuxième serait le travail d'insertion sociale et professionnelle auprès des plus âgés et le troisième serait le travail sur le lien social et/ou la tranquillité des quartiers. Dans chacun de ces trois registres, il est nécessaire de connaître et de reconnaître les acteurs qui sur le territoire ont une compétence et un rôle dans ces "partitions à jouer" au bénéfice des publics concernés.

D) De nouveaux enjeux managériaux

Pour les acteurs des institutions concernés, il est nécessaire d'envisager une modification des habitudes et des pratiques professionnelles. L'approche territoriale donne une perspective nouvelle qui peut aller jusqu'à impulser des changements organisationnels et même culturels au sein des institutions. Cette nouvelle place laissée au territoire peut même entraîner une relecture des pratiques professionnelles voire même une évolution de celles-ci. *Les dispositifs territoriaux impliquent à terme une modification du cadre d'exercice du métier. En clair, ils risquent de mettre en cause ce qu'on a appelé ici l'entre-*

⁴⁸ CAUQUIL Guy *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées* p.16 Editions Dunod

*soi institutionnel. Le caractère quasi libéral du métier ne peut guère s'accommoder du caractère transversal d'une politique territorialisée*⁴⁹. Dans le management des acteurs de terrain, l'encadrement peut profiter de l'opportunité qu'offre la dynamique territoriale pour faire évoluer les pratiques vers plus de pertinence dans le service apporté aux bénéficiaires : mise en cohérence et mutualisation des compétences et des ressources. Pour autant, il faut se garder de se dévoyer dans une démarche syncrétique où les spécificités et les positions déontologiques de chacun des partenaires pourraient être effacées et la richesse attendue du partenariat, perdue. Cette question doit animer les réflexions des équipes et des structures dès que s'enclenche un travail en réseau.

2.2.3 La dynamique des réseaux sur les territoires

A) Définition du réseau

Dans une approche psychosociale, le réseau se définit comme un *"système de liens (privés ou professionnels) entre membres (formels ou informels) à propos et autour d'une ou plusieurs personnes"*⁵⁰

Une différence est à faire entre les réseaux primaires et secondaires.

- Le premier est une variante du réseau d'appartenance à la sphère privée : familiale, amicale, professionnelle, de loisir... Le rapport entre ses membres se fait sur le mode du partage. C'est sur ce système de liens relationnels, dans sa dimension de voisinage, que les actions collectives, les actions sur le milieu ou des actions de médiation menées sur les quartiers essaient d'agir. Ce réseau primaire est une composante du lien social s'inscrivant lui même dans la dynamique de la cohésion sociale.

- Le réseau secondaire concerne l'intervention sociale et l'ensemble des professionnels impliqués par une même intervention autour d'une personne ou d'une population précise. Le rapport s'établit alors sur le mode de l'échange qui peut être cessible et contractualisé. Ce réseau secondaire est dans la plupart des cas pluri-sectoriel, pluri-institutionnel, interdisciplinaire. Le mode de l'interdisciplinarité est fondé sur le partenariat et non la simple juxtaposition des différents professionnels. *"Le réseau secondaire se décide et ne s'improvise pas. La reconnaissance des logiques respectives dans un réseau secondaire permet à chacun de situer son action et l'action possible des autres. D'une part, elle tient compte de leurs missions, fonctions, modalités de mise en œuvre ainsi que de leurs*

2004

⁴⁹ Jacques Ion *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Éditions Privat 1990 p. 174

⁵⁰ Yann Rollier *"Questions anthropologiques des réseaux"*, p. 35, dans Les Cahiers de l'Actif n°324 mai 2003

limites et leurs manques. D'autre part, elle reconnaît les réalités des personnes à propos desquelles le réseau secondaire existe."⁵¹

L'organisation de réseau évite l'empilement et la juxtaposition pour faire place à l'articulation et à la complémentarité appelées fréquemment le "maillage".

Au delà d'un travail permettant la complémentarité des compétences, cette dynamique de réseau évite les prises en charge séquentielles pour les remplacer par des contributions multidisciplinaires conjuguées. Ce travail en réseau suppose une conception globale de la personne.

B) Différents modes de contribution

Les réseaux professionnels s'initient soit à partir des professionnels "de première ligne" (en relation directe avec les usagers) soit en résultante d'un travail préalable des sommets stratégiques (les responsables).⁵²

Dans ce travail en réseau, on distingue trois modalités de travail en commun qui revêtent différents niveaux d'engagement :

- la concertation fait appel à un échange d'information et essaie de donner à un objet social concerné (situation individuelle ou collective) une représentation la plus complète possible. Ces concertations peuvent donner lieu à des prises de décisions plus "éclairées" ou des diagnostics sur des situations complexes.
- la coopération implique un degré minimum d'engagement et de confiance réciproque. Celle-ci peut donner lieu à des articulations fonctionnelles jouant sur la complémentarité et la mutualisation des compétences des protagonistes qu'on nomme la coordination.
- la collaboration, c'est travailler avec d'autres sur l'élaboration et la conduite d'une action ou d'un projet commun.

C) Fonctionnement du réseau

Pour être opérationnel, le réseau va décliner sa démarche en répondant à un certain nombre de questions incontournables permettant de formaliser sa stratégie. Il faudra déterminer quel va être le projet ou le public visé nécessitant cette collaboration, quels objectifs seraient pertinents, quels seraient le ou les opérateur(s) le(s) plus approprié(s), quelle impact est attendu, comment sera évaluée l'action entreprise ?

*"Contrairement aux structures traditionnelles, l'organisation du réseau n'est pas bâtie sur un construit humain dont le comportement est prédéterminé et prévisible"*⁵³. Il a un

⁵¹ Idem., p. 40

⁵² Régis DUMONT *Le travail en réseau professionnel au quotidien* dans Les Cahiers de l'Actif n°324 mai 2003

caractère éphémère. Pour être efficace, le réseau doit donc être structuré dans l'organisation de ses membres avec des pilotes garants des objectifs définis ensemble. Le réseau professionnel doit favoriser l'innovation au bénéfice des usagers - souvent au détriment des routines et des phénomènes liés à l'entropie des organisations. Cette influence mutuelle peut être formalisée et pérennisée par le passage de conventions de coopérations instituant de nouvelles pratiques.

D) La question des informations partagées

Chez les travailleurs sociaux, un des obstacles récurrents aux interventions coordonnées auprès d'un public en grandes difficultés réside dans l'organisation du partage d'informations. Certains évoquent la notion du secret professionnel pour expliquer leur réticence à communiquer aux autres intervenants la moindre information. Cette situation nuit à la cohérence des prises en comptes croisées, notamment des mineurs, et ajoute de la confusion à leurs repères déjà brouillés.

La loi réformant la protection de l'enfance vient d'instaurer le partage du secret professionnel entre professionnels soumis à cette obligation de réserve⁵⁴ (ASE, PJJ, CCAS et structures habilitées). De façon concomitante, la loi de prévention de la délinquance prévoit également, dans une démarche de contrôle social, que le maire puisse être dépositaire de données sociales confidentielles⁵⁵.

Abstraction faite de ces dispositions législatives et mises à part les informations entrant dans les clauses du secret professionnel, des protocoles de partages d'informations non confidentielles peuvent être mis en place par des groupes d'intervenants sociaux qui invitent ses membres à ne partager que les informations utiles pour l'éclairage des situations traitées (exemple : Connaît-on la personne dont on parle ? Est-on en lien régulier avec elle ? A-t-on une capacité d'influence ? ...). Ces échanges permettent l'élaboration de diagnostics partagés pluridisciplinaires sur des situations posant problèmes et la construction de stratégies d'actions concertées.

E) Les réseaux investis par la prévention spécialisée

Dans la sphère de la mission de la prévention spécialisée, deux registres d'actions peuvent donner lieu à une mobilisation collective et à une construction de réseaux. Ce sont les actions de mobilisation éducative (cellule de veille, contrat éducatif local et

⁵³ Idem., p. 70

⁵⁴ Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance (art. 15)

⁵⁵ Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance (art. 1)

actions de réussite éducative) et les actions de développement de lien social et de travail sur le milieu (actions collectives, médiation sociale).

La prévention, du fait de sa place "interstitielle", peut avoir un rôle moteur dans la mobilisation et la construction des réseaux. Au départ des regroupements, les acteurs concernés devront établir un diagnostic partagé, s'accorder sur des objectifs à atteindre puis fixer des modalités de fonctionnement et de participation des protagonistes. Des conventions pourront être signées à cette occasion pour formaliser les engagements réciproques entre divers services ou structures. Cette démarche de formalisation des engagements donnera l'occasion d'interroger les instances associatives, institutionnelles et politiques pour prendre position sur les orientations et les organisations suggérées.

Ainsi le territoire s'avère être une véritable scène où la mise en œuvre des réseaux conduit à revisiter les pratiques traditionnelles de l'action sociale dans son ensemble et à lui donner plus de visibilité. Penser territoire, c'est s'inscrire dans un espace de projet ainsi que dans un processus dynamique où la contribution de chacun est reconnue et s'ouvre au delà de ses propres logiques. Les besoins des publics seront mis en perspective et permettront aux acteurs de définir avec plus de finesse et de cohérence leurs objectifs stratégiques. La démarche d'évaluation va devoir intégrer cette approche multidimensionnelle tant dans la partie diagnostic que dans la mise en place des objectifs opérationnels.

2.3 LA QUESTION CENTRALE DE L'ÉVALUATION

Comme le rappelle François Dubet⁵⁶, *le travail sur autrui* s'est longtemps fondé sur des valeurs universelles et a véhiculé une dimension *sacré* qui donnait une légitimité aux professionnels du social de leur *bien faire* (bienfaisance), allant même parfois vers une *sanctuarisation de leur mission* dont on n'osait pas interroger le bien-fondé et l'application. Cette posture idéologique attribuant au travail social cette "légitimité supérieure" a quasiment disparu. Les professionnels ont compris la nécessité de démontrer la façon dont ils accomplissent leur mission et de ré-interroger leurs pratiques par l'évaluation ... même s'ils manifestent parfois quelques résistances le plus souvent d'ordre idéologique.

Destinée à la fois aux commanditaires, aux opérateurs et à leurs partenaires, l'évaluation requiert nécessairement l'adhésion de tous. Une de ses fonctions essentielles consiste à

⁵⁶ François Dubet *Le déclin de l'institution*, Collection l'épreuve des faits, édition du Seuil, Paris p.29

*favoriser la convergence de vues et la coopération entre les acteurs politiques ou administratifs autonomes engagés conjointement dans la conduite d'une action*⁵⁷

2.3.1 Données historiques et théoriques de l'évaluation

En France, l'histoire de l'évaluation des politiques de l'État a connu différentes périodes. Dès 1970, la rationalisation des choix budgétaires (RCB) fut la première tentative de rapprocher l'efficacité de l'action publique avec son coût⁵⁸. Vers le milieu des années quatre vingt, sous le gouvernement Rocard, l'évaluation a connu un nouveau souffle dans le contexte de la décentralisation. L'évaluation est apparue comme un outil contribuant à une bonne gestion, une maîtrise des coûts et une "*lisibilité démocratique des actions*"⁵⁹.

Différents dispositifs seront mis en place, la création du CIME⁶⁰ (comité interministériel de l'évaluation) avec un rôle décisionnel et du CSE (conseil scientifique de l'évaluation) garantissant la qualité méthodologique des évaluations. En 1998, ces deux instances seront fusionnées au sein d'un Conseil national de l'évaluation⁶¹ (CNE). La loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁶² du 1^{er} août 2001 met en place une véritable culture du résultat et du contrôle sur l'efficacité et l'efficience des actions entreprises.

Enfin la loi n° 2002-2 qui rénove l'action sociale et médico-sociale instaure l'obligation aux établissements de mettre en place une *évaluation de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent au regard notamment de procédures, de références et de recommandations de bonnes pratiques professionnelles validées (...) par l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANEQESMS)*⁶³. *Les résultats de l'évaluation sont communiqués tous les cinq ans à l'autorité ayant délivré l'autorisation.*⁶⁴

Cette évaluation interne dont la forme est laissée au libre arbitre des structures sera doublée, tous les sept ans, par une évaluation effectuée par un organisme externe habilité dont la forme cette fois devra *respecter le cahier des charges fixé par décret.*

⁵⁷ *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques* La documentation française mai 1996

⁵⁸ En 1978, une étude RCB avait démontré qu'un éducateur de PS était "rentable" dès qu'il évitait à deux jeunes une prise en charge en institution.

⁵⁹ VIVÉRET Patrick, "*L'évaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue de l'évaluation du Revenu minimum d'insertion.*" Rapport au Premier ministre. Paris, La Documentation française (coll. des Rapports officiels), 1989.

⁶⁰ Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques

⁶¹ Décret 98-1048 du 18 novembre 1998

⁶² L'application de cette loi entra en vigueur en janvier 2005

⁶³ L'ANEQESMS a remplacé le Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale (CNESMS) par l'art 85 de la loi 2006-1640 du 21 décembre 2006 sur le financement de la sécurité sociale pour 2007, le décret 2007-324 du 8 mars 2007 en précise quelques modalités de fonctionnement

⁶⁴ Art. 312-8 du CASF

L'évaluation devient donc obligatoire et exprime, telle que définie dans la loi, une claire volonté du pouvoir public de contrôler la qualité des prestations fournies par les établissements sociaux et médico-sociaux qu'ils financent. La prévention en fait partie.

A) Points de vue sur l'évaluation dans le domaine social

Au delà de la définition officielle, avec ses attendus plutôt sur le registre du contrôle, l'évaluation constitue pour les opérateurs un véritable outil de travail qui participe à la qualité renouvelée de l'intervention sociale. Démarche engagée, subtile, à la fois rigoureuse et souple et régénérant l'action, l'évaluation est *un processus dynamique à la démarche pédagogique. [Elle] est un élément de travail quotidien des équipes éducatives permettant de renforcer la capacité d'évolution, d'adaptation de leur action.*⁶⁵

Les pratiques évaluatives peuvent poursuivre des objectifs particuliers et prendre diverses formes :

- quantitatives pour traduire les résultats en chiffre,
- qualitatives pour prendre en compte la globalité d'un processus et passer de la production des faits à la production de sens,
- récapitulatives lorsque, à l'issue de ce qu'elles observent, elles en font le bilan,
- formatives lorsqu'elles informent les acteurs impliqués dans le cours du déroulement de l'action,
- managériales lorsqu'il s'agit d'augmenter la qualité et l'efficacité de la décision,
- démocratiques quand elles veulent accroître la transparence de l'action publique et favoriser le débat contradictoire ...

Malgré cette diversité dans ses formes et ses objectifs, on peut considérer que le but de l'évaluation est généralement de mettre en marche un mouvement d'amélioration de la qualité de l'action produite et de laisser aux acteurs des outils de lecture de leurs actions dont ils pourront continuer à se servir.

C'est la triple confrontation des objectifs, des moyens et des effets qui permet de porter un jugement, d'apprécier un dispositif, une action, une intervention.

B) Spécificité de l'évaluation

L'évaluation se confronte et parfois se confond avec d'autres notions plus traditionnelles :

- le contrôle qui mesure la conformité des résultats d'une action à un modèle ou une norme préétablie,

⁶⁵ Jean Marie Petitclerc, *L'évaluation, une nécessité incontournable*, Empan n°9 octobre 1992, p. 69.

- l'audit qui fait le point sur une situation,
- le bilan qui a une valeur récapitulative et descriptive sur l'action exécutée
- l'étude qui collecte et organise des connaissances pour donner un point de vue sur une question,
- la recherche qui produit des connaissances nouvelles et élargit le champ de nos représentations.

Chacune de ces démarches possède bien sûr sa propre légitimité qui, en soi, n'a pas de raisons particulières d'entrer en concurrence avec l'évaluation.

L'évaluation de son côté se distingue par plusieurs particularités :

- Elle requiert l'adhésion des personnes « évaluées ». La qualité de l'évaluation est proportionnelle au niveau de contribution des personnes évaluées. Et à l'issue de la démarche, la capacité à mettre en œuvre des inflexions dépendra étroitement de la manière dont les acteurs auront été associés à son élaboration pendant le processus évaluatif. L'évaluation est toujours une entreprise collective.
 - L'évaluation travaille aussi sur l'inattendu, alors que le contrôle travaille sur l'attendu. Contrairement à ce qu'on dit souvent, l'évaluation ne saurait se réduire à la mesure des écarts, elle est aussi une recherche de sens de ce qui est produit par la dynamique des acteurs et des organisations.
 - L'évaluation est une démarche (et pas une simple procédure) qui se construit à partir de l'utilisation d'outils et d'instances (2 ingrédients indispensables et indissociables).
- L'évaluation ne saurait se concevoir en dehors d'un dispositif d'évaluation chargé à la fois de la légitimer, d'en assurer le suivi et d'en réguler les effets.

2.3.2 Les pré-requis pour réussir une évaluation

Pour réussir une démarche évaluative, il est indispensable de pouvoir répondre à quatre questions préalables : quelle est la question posée, par qui et dans quel but ? Quel est le champ de cette investigation et dans quelles limites ? Quelle est la méthode choisie ? A la fin, que va-t-on en faire ?

A) Un acteur qui pose la question d'évaluation.

Celui ou l'instance qui est à l'initiative de l'évaluation doit être clairement identifié sous peine de ne pas pouvoir avoir d'interlocuteur à l'issue de la démarche et de passer à côté de la finalité de celle-ci. La formulation de la question ou de l'énoncé de la problématique s'avère parfois compliquée, mais elle est fondamentale, car si elle est perçue comme pertinente par les acteurs, elle deviendra force motrice. Il sera d'ailleurs plus aisé de donner une réponse à une question clairement posée. La réponse pourra avoir d'autant plus de pertinence que sera énoncé le but recherché par ce travail.

La clarté de ces données aura pour effet de sécuriser les acteurs qui vont contribuer à sa réalisation. C'est ainsi tenir compte de la prise de risque pris par celui qui se dévoile ... et apporter les garanties de sa "sécurité" au delà de ce que la méthode pourra assurer.

B) Un champ d'observation délimité et "évaluable"

L'évaluation doit pouvoir permettre de mettre en œuvre une démarche circonscrite dans un périmètre et un temps donnés. C'est pourquoi, il y a nécessité de bien délimiter l'objet de l'investigation ainsi que la sphère explorée.

a) *Les champs d'évaluation se situent généralement dans trois grands domaines.*

? Le premier est centré sur le recensement des besoins, des demandes ou des problèmes. Il constitue une sorte de diagnostic social ou éducatif sur une demande qui s'exprime dans un périmètre et sur une population donnée. C'est une sorte d'état des lieux qui peut donner la mesure des réponses à mettre en place. Ce recensement et la synthèse de ces données s'effectuent par des outils tirés des sciences sociales ou psychosociales.

? Le second s'applique à interroger la mise en œuvre d'une réponse qui existe. Celle-ci est centrée sur l'action et les modes d'exécution de cette action. Cette évaluation fonctionnelle vise à améliorer l'organisation, la mise en œuvre de dispositif et l'utilisation des ressources permettant de rendre le service. Les outils sont nombreux et repérables, empruntés pour l'essentiel à la gestion des ressources humaines et sciences de l'organisation.

? Le troisième veut mesurer l'impact de l'action ou du service mis en place. C'est une évaluation opératoire qui porte sur les effets produits par un service ou une structure en matière de service rendu auprès des bénéficiaires. Elle peut porter sur le degré de satisfaction des bénéficiaires et de leur entourage (familles, partenaires, environnement). L'évaluation s'opère au niveau de l'efficacité générale de la structure en terme de service rendu et au niveau de l'efficacité particulière pour chaque bénéficiaire (objectif personnalisé).

Autant les deux premiers champs peuvent être simples à évaluer, ce dernier peut s'avérer complexe notamment pour un service de prévention spécialisé qui ne contractualise pas ses prises en charge individuelles. Cependant, sans pour autant solliciter l'avis des bénéficiaires, il est parfois possible de constater l'influence bénéfique d'une intervention éducative sur le comportement d'un groupe de jeunes ou plus subtilement sur l'infléchissement d'une trajectoire de vie d'un jeune.

b) Objectifs de territoire

Toute évaluation ne peut se faire sans avoir au préalable défini les objectifs auxquels l'action s'attelait. Pour la prévention spécialisée, les interventions des équipes s'inscrivent sur de nombreux territoires distincts, aux caractéristiques originales, un peu comme si chaque territoire constituait une petite "structure sociale" en tant que telle avec son équipe propre et son intervention sur "mesure". Pour établir cette "mesure", il va donc falloir réaliser un état des lieux et un diagnostic à partir duquel des besoins seront recensés et des objectifs pourront être établis. Ces objectifs fixés, il faudra les décliner en objectifs opérationnels (ou actions) auxquels seront adjoints des indicateurs de résultats.

Puis, à l'intérieur de ce périmètre, les cibles et sphères d'évaluation sont, quant à elles, multiples. On peut citer la vie associative, le partenariat, la mise en œuvre des actions, les réponses à tels types de publics (les ados, les jeunes mères de famille, les habitants de tel quartier, ...), l'organisation de l'offre éducative, la contribution à la tranquillité des quartiers, la scolarité, la santé mentale, les conduites addictives, ...

C) Une méthode, des règles et une instance de pilotage

Pour mettre en confiance les protagonistes de l'évaluation, la méthode doit pouvoir être énoncée dès le début de la démarche et le choix de la personne qui évalue clairement annoncé. Le choix de la méthode et les outils utilisés doivent être en corrélation avec ce qu'on veut savoir et explorer.

Afin d'assurer un climat sécurisant vis à vis des personnes évaluées, des règles seront établies d'une part pour déterminer ce qui sera fait des informations collectées (celles qui seront restituées et celles qui seront gardées ou "anonymisées"), d'autre part pour veiller à ce que l'évaluation d'un programme ou d'une action ne soit pas confondue avec l'évaluation des personnes qui mettent en œuvre ces programmes ou ces actions.

Le portage de la démarche et les régulations éventuelles seront garantis par la construction d'un dispositif d'évaluation avec ses instances : comité de pilotage, comité technique, groupes de travail,.... Un calendrier de la démarche doit être fixé.

D) Les issues de l'évaluation.

Un rapport d'évaluation est adressé à celui qui a posé la question et qui a ordonné l'évaluation. Il contient des constatations, des conclusions et des préconisations qui permettent d'envisager des pistes de changement.

Une démarche d'évaluation se termine vraiment, non pas après la rédaction du rapport, mais après les restitutions. La restitution de l'évaluation doit se faire aux différents niveaux

des contributeurs parmi lesquels on retrouve parfois les "bénéficiaires", ceux qui ont répondu et bien sûr le ou les "questionneurs".

La qualité d'une évaluation nourrira la qualité de l'action évaluée. C'est pourquoi l'évaluation n'est pas juste une mesure, mais elle constitue une valeur ajoutée pour ce qu'elle évalue.

2.3.3 Un management adapté

A) L'implication des acteurs

Dans cette démarche de mise en œuvre de l'évaluation, la manière de conduire les différentes équipes est fondamentale. L'objectif du management est d'obtenir l'adhésion active des différents acteurs. Pour obtenir une mobilisation et une implication optimales de chacun d'eux, il faudra les mettre en situation de nourrir leur engagement professionnel. *On ne motive pas les gens, on leur offre des situations où ils auront envie de se motiver*⁶⁶. Il faut donc être attentif à donner en permanence du sens à la contribution de chaque salarié vis à vis de la mission qui lui est dévolue. Le développement de sa motivation constitue un ingrédient primordial pour s'engager dans la voie de la responsabilité et de l'autonomie. Ces dernières visent à inscrire chacun des acteurs de l'organisation dans une "délégation" assumée. *Faire participer, obtenir une adhésion active, c'est donner du pouvoir (...)* Il s'agit de permettre à chacun de dire son mot et d'influer sur la création de la question commune et des objets communs⁶⁷. Au vu de l'organisation "en milieu ouvert" qu'est le travail de prévention spécialisée, les équipes et l'encadrement doivent fonctionner avec une grande part d'initiative pour déterminer, puis développer une offre éducative adaptée. De ce fait, vis à vis de ces diverses équipes, la stratégie managériale sera donc d'organiser un pilotage visant le développement de la capacité d'autonomie de chacun des acteurs. Cependant la gestion de cette dynamique ne peut se faire de façon linéaire et uniforme avec tous les protagonistes.

B) Développer l'autonomie des acteurs

L'objectif d'amener chaque professionnel vers plus d'autonomie va nécessiter un pilotage adapté aux capacités de chaque professionnel. Cette démarche sera construite autour de deux éléments qui se complètent et s'enrichissent : la motivation et la compétence. Il s'agit en effet d'animer des équipes de professionnels qui toutes ont leur singularité et

⁶⁶ Philippe Bernoux "Sociologie du changement" Seuil sept. 2004 p. 277

⁶⁷ Ibid.

sont dans des positions de terrain et d'expérience spécifiques. C'est chaque situation contextualisée qui va déterminer la stratégie de management à utiliser.

Pour reprendre un tableau fait par Didier Noyé⁶⁸, on peut illustrer la progression sur les différents degrés d'autonomie par la double échelle de la compétence et de la motivation dont les échelons se gravissent de façon indépendante ou concomitante.

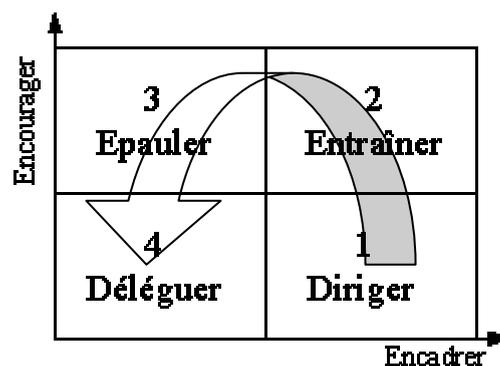


Ainsi, si on considère ce tableau comme une grille de lecture du niveau d'autonomie, on s'aperçoit qu'une multitude de configurations sont possibles. Chaque personne, selon les situations professionnelles, ses qualifications, ses savoirs, selon les tâches à accomplir, selon les dispositions d'esprit, peut se trouver dans des niveaux d'autonomie différents. C'est tout l'art des dirigeants de savoir mesurer chacun de ces paramètres.

Ce tableau, plutôt que d'être une simple grille qui catalogue les capacités des personnes, donne au contraire des indications sur la façon dont il est nécessaire d'adapter en permanence son management.

C) Un management adapté et évolutif

Kenneth Blanchard⁶⁹ propose un modèle de management adaptatif ou situationnel qui stipule que la pertinence des styles de management (de directif à délégatif en passant par explicatif et participatif) dépend avant tout du niveau de savoir faire de chaque professionnel d'une part et de sa motivation d'autre part. Blanchard a symbolisé cette dynamique par le schéma ci-contre.



Par ailleurs la forme du management sera amenée à évoluer en fonction de l'autonomie qu'au fil du temps la personne acquerra sur ce même domaine.

⁶⁸ Didier Noyé *Manager les personnes : comment développer l'autonomie professionnelle* dans les Cahiers de l'Actif n°338/339 juillet octobre 2004

⁶⁹ Kenneth Blanchard et Spencer Johnson *"Manager minute"* Éditions d'organisation 2006

Didier Noyé⁷⁰, suggère que, quelque soit le style de management choisi, il est indispensable de le situer dans une volonté d'attribuer à ses collaborateurs une responsabilité dynamique sur la qualité de la "production de la prestation" de son service.

2.4 CONCLUSIONS DEUXIÈME PARTIE

L'action socio-éducative confiée aux équipes d'éducateurs de prévention est complexe et malléable. La prévention spécialisée ne peut guère s'appuyer sur des éléments structurels qui rendraient évident le développement de son action et assureraient sa solidité.

Toute démarche de consolidation doit donc passer par un recentrage sur l'offre éducative développée à l'adresse des jeunes. La population des jeunes constitue le premier élément à bien comprendre et à définir. En la matière, il s'avère être très hétérogène et, selon les tranches d'âge et les situations, les problématiques à prendre en compte sont extrêmement diverses.

Pour chaque équipe éducative, cette connaissance fine et approfondie de la population de chaque territoire d'intervention est une condition incontournable pour pouvoir définir des objectifs stratégiques et développer une action pertinente. Cela est d'autant plus indispensable qu'aucune injonction sectorielle ou catégorielle précise ne lui est faite. La démarche des éducateurs doit donc se construire en passant par une phase de recensement et de mesure des besoins de la jeunesse de leur secteur pour ensuite bâtir une offre éducative calibrée, adaptée au contexte singulier de chaque territoire avec toutes ses composantes.

La condition pour que l'intervention éducative de la prévention spécialisée puisse s'intégrer avec cohérence dans le "paysage" du jeune et avoir un certain impact, rend indispensable de prendre en compte les enjeux et la partition des autres acteurs partenaires qui opèrent sur la même "scène". Il est alors plus aisé de construire des interventions sur mesure qui, plutôt que de s'empiler les unes sur les autres, se complètent et s'enrichissent. Le territoire est à considérer comme un espace de projet et de développement. L'activation de réseaux pluriels des différents acteurs institutionnels constitue, sur un certain nombre de champs disciplinaires, une formalisation pertinente de cette dynamique opérationnelle territoriale.

⁷⁰ Didier Noyé, *Manager les personnes. Le management situationnel*, Insep Consulting Editions, Paris 2003 p.8

L'opérateur de prévention spécialisée de terrain est mis dans une double obligation de définir son champ d'action en même temps qu'il le met en œuvre.

La démarche d'évaluation, si elle est bien investie, peut concourir à cette mise en forme permettant de poser un diagnostic, de fixer un carnet de route par la définition d'objectifs, de planifier des interventions et d'en prévoir les impacts et effets attendus.

Mais ce travail d'action-recherche qui se résume à faire du "sur mesure" est rendu très aléatoire s'il n'est pas investi et co-porté par tous les acteurs de l'association, chacun à son niveau de responsabilité. C'est pourquoi, il est nécessaire de le mettre en œuvre dans une dynamique managériale responsabilisante, développant chez les éducateurs une capacité d'autonomie professionnelle fondée sur une compétence et une pratique éprouvées et un sens bien intégré de leur mission. Ceci pourra permettre à chacun, de l'agent de terrain à l'encadrement, d'assumer la mission qui lui est déléguée avec responsabilité, véritable gage d'efficacité.

Tous ces éléments constituent les clés qui vont éclairer et inspirer la forme et l'esprit de la démarche de re-dynamisation et de pilotage de notre structure de prévention spécialisée.

3 UNE DÉMARCHE DE REDYNAMISATION

Dans cette phase d'évolution et de transformation que traverse Passage, je veux axer mon travail sur trois points centraux qui remplissent des fonctions fondamentales dans la mise en œuvre et l'accompagnement du changement à venir.

La première étape consiste, grâce à l'écriture du projet de service, à prendre le temps de redéfinir le décor d'une scène institutionnelle dont les contours, les acteurs, le public et les niveaux d'exigences se sont précisés. Elle doit donner à chacun la possibilité de bien intégrer le sens et la définition de notre mission et de revisiter nos modes de fonctionnement interne. Dans cette démarche de co-définition, il s'agit d'offrir à chacun l'opportunité de réaffirmer son adhésion à la mission qu'est la prévention spécialisée et de renouveler symboliquement son appartenance à cette organisation qu'est l'association Passage. L'écriture d'un projet de service me semble offrir un support sur mesure à cet objectif. Au delà de définir un cadre, celui-ci indique les lignes de force de nos orientations auxquelles chacun pourra réaffirmer son adhésion et apporter sa contribution.

La deuxième étape sera la mise en place d'une évaluation opératoire dont le sens et les attendus auront été définis dans le projet de service et qui, elle aussi, répond à la commande publique. Pour être opératoire cette évaluation devra couvrir trois registres : une fonction de diagnostic qui permettra de pointer les besoins spécifiques à chaque territoire ainsi que ses ressources, une fonction de définition des orientations jugées pertinentes au regard de l'état des lieux et une fonction de suivi des actions donnant des indications sur les réalisations des équipes.

Ces points permettront d'inscrire les interventions de la prévention spécialisée sur chaque territoire, en cohérence avec les autres acteurs, dans un partenariat conjugué qui pourra remplir une fonction d'observatoire et de veille de la jeunesse. Cette démarche, visant à améliorer la pertinence du service fourni sera, par la suite, prolongée par un travail sur la qualité des pratiques éducatives.

Le troisième axe qui est transverse aux deux premiers points concerne le pilotage de ces dynamiques. Celui-ci doit intégrer la construction d'une véritable cohérence prenant divers points d'appuis internes et externes pour se développer : la constitution d'une véritable équipe de direction, un investissement sur la montée en compétence des équipes, une articulation plus marquée entre les diverses instances associatives, une communication transversale aux équipes, un lien plus construit avec les instances politiques et un étayage externe de notre démarche grâce à une ouverture départementale.

3.1 ÉCRITURE D'UN PROJET DE SERVICE

3.1.1 Opportunité du projet de service

A) Un travail de définition et de lisibilité ...

Les structures sociales et médico-sociales sont obligées⁷¹ de définir clairement leurs objets, leurs organisations et leurs pratiques pour l'accomplissement de leurs missions par un projet de service. Le projet de service n'est pas qu'un simple document qu'on remplirait pour obtenir des financements ou une habilitation. Sa réalisation invite à une démarche d'explicitation donnant à voir une claire représentation de notre institution, de ses valeurs, de ses buts, de sa mission, de son fonctionnement, des objectifs visés et des moyens mis en œuvre pour garantir la qualité de la mission dans laquelle elle s'engage.

Passage n'ayant pas encore de projet de service, son écriture m'apparaît constituer une opportunité de mobilisation préalable à toutes autres démarches de développement.

En premier lieu, il va être un outil parfaitement approprié pour rendre l'action de l'association plus lisible. Ainsi il aura la fonction d'informer sur le sens de ses actions, de ses objectifs et de ses organisations, tant pour les nouvelles personnes qui pourraient rejoindre ses équipes de professionnels, de bénévoles ou son Conseil d'administration, que pour ses nombreux partenaires, institutionnels ou non.

B) ... et une dynamique de remobilisation

Mais au delà de cet aspect "vitrine", l'exercice de l'écriture lui même va pouvoir, s'il est saisi avec stratégie, procurer un vecteur fort de remobilisation voire même de refondation de notre structure. Le grossissement de nos effectifs, suite à la fusion, a eu tendance à dépersonnaliser les engagements de chacun et à "satelliser" les équipes. Certains acteurs ont été quelque peu insécurisés. La suppression des réunions générales bimensuelles a distendu les liens que le personnel éducatif entretenait avec l'association et a amoindri son sentiment d'appartenance.

Je souhaite associer les professionnels et les bénévoles dans une réflexion commune. La formalisation du projet de service doit permettre de faire le point sur toutes les évolutions qu'ont connues la prévention spécialisée et l'association, d'une part pour en dégager les principaux éléments de définition réactualisés, d'autre part pour revisiter ses fonctionnements et enfin pour se mettre en perspective.

Passage ayant un fonctionnement assez bien structuré, j'aurais aisément pu écrire, en comité de rédaction restreint, un document qui compilerait ce qui existe. Mais, dans cette période de changements, certaines personnes paraissent manquer de repères dans

⁷¹ Article 311-8 du CASF (code de l'action sociale et des familles)

l'organisation actuelle et ne pas comprendre le bien fondé de certains de nos fonctionnements. La réalisation collective du projet de service m'apparaît donc être une véritable opportunité pour recentrer tous les acteurs de l'association sur ce qui fonde nos organisations et notre mission. Cette revisite de toutes nos procédures et de toutes nos articulations internes actuelles permettrait, au delà d'une mise à jour de celles-ci, de donner à chacun l'occasion de leur retrouver du sens, de se les approprier et de se sentir davantage partie prenante de la vie de Passage.

3.1.2 Contenu du projet de service de Passage

A) Une histoire et des valeurs pour développer un sentiment d'appartenance

Dans une première partie, après un préambule qui devra préciser les intentions qui gouvernent à l'écriture du projet de service, il sera nécessaire de retracer par un court historique les étapes importantes qui ont marqué l'évolution de notre structure.

Puis devront suivre les valeurs et les préoccupations fondamentales qui gouvernent l'engagement des différents acteurs. Un travail pourra être fait pour dégager les valeurs communes ainsi que les finalités et les ambitions autour desquelles tous et chacun sont engagés au service de cette mission de prévention spécialisée.

B) Une définition réactualisée de sa mission et de ses modes d'intervention

Dans une deuxième partie, il faudra définir concrètement les caractéristiques du travail de prévention spécialisée à Passage. En référence aux documents officiels et à la charte départementale, le socle commun des méthodes et principes d'intervention de la prévention spécialisée seront énumérés (théoriques et méthodologiques)⁷².

On profitera de ces reformulations pour réactualiser ensemble leurs définitions et vérifier ainsi que chacun met le même sens sous les mêmes mots.

Dans cette définition, il me semble opportun d'insister sur la contribution des équipes et de l'Association concernant "la lutte contre l'insécurité" dans les quartiers. En effet en référence à la loi de prévention de la délinquance, il m'apparaît primordial de bien préciser ce qui peut être attendu de ce travail en terme de lutte contre l'insécurité et de "tranquillité des quartiers". La prévention spécialisée y contribue à sa manière - par l'éducation et l'aide à l'insertion par exemple - et cela donne des résultats sur le long terme. Il ne me semble pas inutile de préciser également que l'insécurité n'est pas le seul fait des jeunes et qu'elle est souvent subie de façon aiguë par les jeunes eux mêmes.

⁷² Voir chapitre 1.1.2 "*Principes et modes opératoires des actions*"

C) Une description de son organisation et de ses fonctionnements

a) *Définition du rôle des différents acteurs*

Pour l'instant, aucun document ne fait l'inventaire de la pluralité des acteurs de notre association et des fonctions qui les distinguent. Il apparaît nécessaire de profiter de ce document pour énumérer ces différentes "unités" constituant notre association (administrateurs, direction, cadres intermédiaires, pool administratif, éducateurs de rue, éducateurs chantiers), d'en énoncer les attributions et d'en décrire le fonctionnement (réunions, mode de communication, ...). Mais au delà de cet inventaire et de ces identifications, il sera très profitable de mettre en évidence leur fonctionnement et les articulations qui existent entre elles et surtout de repérer celles qui sont à améliorer.

b) *L'organisation et les règles de fonctionnement*

Un organigramme existe à Passage. C'est un trombinoscope bâti en suivant les lignes hiérarchiques et fonctionnelles qui répartit les différents acteurs selon leurs activités et leurs territoires. Ce "présentoir", qui est souvent donné aux nouveaux arrivants permet de repérer les personnes et leur place. Mais il donne assez peu à voir les organisations et les interconnexions existantes. Sur ce registre, il me semble important d'être particulièrement attentif aux besoins exprimés par les différents protagonistes de notre association pour se sentir vraiment partie prenante de la dynamique associative générale. La vitalité et la pertinence de notre structure associative, qui se veut citoyenne et démocratique, en dépendent. Cela pourrait être, le cas échéant, une occasion de remodeler quelque peu nos organisations et nos modes de communication et d'information.

Dans ce domaine de l'organisation, il faudra resituer le sérieux que nous attachons aux règles générales de fonctionnement et de sécurité qui garantissent la bonne marche de notre structure. Leur respect participe à la qualité du service que nous rendons.

c) *Les outils spécifiques à Passage*

Au delà de la mission centrale concernant les interventions sur les différents territoires, on pourra profiter de cet exposé des méthodes d'actions pour énumérer en les expliquant les différents outils que, parallèlement à son cœur de métier, Passage développe et notamment l'activité des chantiers éducatifs. Il sera fort utile d'en décrire le fonctionnement spécifique tout en mettant en évidence la façon dont cet outil éducatif s'articule avec le restant des équipes de secteur pour apporter aux jeunes bénéficiaires une réelle "plus-value éducative".

L'utilisation d'autres outils plus ponctuels pourront être évoqués, notamment les séjours de ruptures et de remobilisations pour les jeunes en grande difficulté et le "point écoute parents" recevant en entretien des familles pour les aider dans leur fonction parentale.

D) Le public et les territoires

A mon sens, c'est le chapitre auquel il sera nécessaire d'apporter le plus d'attention, car c'est autour du public et des territoires que toute l'organisation de l'association doit se construire pour remplir sa mission. Il faudra donc identifier les publics auprès desquelles les équipes consacrent leur attention et leurs activités. Le Conseil général, au travers de la charte, veut que la prévention spécialisée de Haute Savoie centre son action sur les plus jeunes (11-16 ans) qui manifestent des signes de mauvaise intégration ou de marginalisation. Sans entrer trop dans les détails, vu l'hétérogénéité de cette population, on pourra définir les principales typologies de ces jeunes, lister leurs principaux besoins et les principales réponses que nous sommes en mesure de leur apporter. La même chose pourra être réalisée avec les jeunes des tranches d'âges supérieures qui, somme toute, restent encore nombreux dans les prises en charges par les équipes de tous les secteurs.

E) Formaliser une démarche d'évaluation par des contrats d'objectifs territoriaux

Dans le projet de service, le souci de l'Association de produire un service de qualité doit être manifeste, en faisant apparaître la démarche d'évaluation comme la feuille de route des actions des professionnels. En même temps que notre mission est énoncée et le public désigné, il est logique que soit décrite la façon dont sont fixés et travaillés nos objectifs généraux et territoriaux et les méthodes par lesquelles il en sera rendu compte à nos commanditaires.

Les différents outils et méthodes d'analyse et d'évaluation devront être explicités avec leur planification au cours de l'année (diagnostics, objectifs opérationnels, rendu compte, ...) L'exposé de cette démarche constitue une assurance sur l'effectivité des actions annoncées et un label sur la qualité de la mise en œuvre de notre mission. C'est sur la mise au point de cette dynamique d'évaluation que je souhaite mobiliser les équipes à la suite de l'écriture de ce projet de service. Ce travail fondamental fait l'objet du chapitre suivant "Diagnostics et objectifs territoriaux".

F) Les rapports avec les instances partenariales et institutionnelles

Dans le projet de service, il est important de faire ressortir les différents niveaux de partenariats qui inscrivent l'association dans une architecture institutionnelle plus large où la prévention spécialisée tient toute sa place et développe des collaborations multiples. Au delà des aides individuelles apportées aux jeunes par les éducateurs, c'est un enjeu stratégique pour Passage que de faire valoir, dans diverses instances, les besoins de la population et de contribuer aux actions collectives visant une meilleure cohésion sociale. En premier lieu, il est nécessaire de qualifier les liens avec le Département, notre

"commanditaire" ainsi que ceux avec les communes participant à notre financement. Pour illustrer ces liens, il sera intéressant de lister les divers dispositifs, comités, conseils et autres commissions départementaux auxquels Passage est invité à siéger. Puis, plus proche des territoires et avec des visées plus opérationnelles, on pourra évoquer les différents comités de pilotage, conférences intercommunales, comités techniques et autres conseils locaux auxquels les professionnels participent. Enfin, on pourra illustrer la volonté des acteurs de terrain de vouloir travailler ensemble et en cohérence avec leurs partenaires par leur participation aux regroupements, collectifs ou dispositifs partenariaux de travailleurs sociaux ou socioculturels. Des partenariats formalisés par des conventions de coopérations et de collaborations pourront être cités.

Dans ce chapitre du projet de service, il me semble nécessaire de parler du lien très étroit qui existe entre Passage et l'association Prévention Mont Blanc (PMB). Cette association est habilitée par le Département de la Haute Savoie pour fournir des prestations de formation et de conseil en matière d'action éducative et de jeunesse. A ce titre, elle constitue un point d'appui et une ressource intéressante pour travailler, asseoir et faire reconnaître la pratique de la prévention spécialisée sur le département.

3.1.3 Mise en œuvre et réalisation de ce projet de service

La méthode collective de réalisation de ce projet de service répond à un double enjeu. D'une part celui de construire ensemble la carte d'identité de notre association et de redéfinir la façon dont chacun, dans son rôle, développe sa mission. D'autre part, je souhaite qu'elle revête une influence fédérative qui aboutisse à une meilleure compréhension du "système"⁷³ Passage où la participation de chacun de ses membres a une valeur et un sens. Par ailleurs, cette démarche de décrire et formaliser nos fonctionnements va donner l'occasion de les revisiter et de voir, le cas échéant, ceux qui peuvent être améliorés.

A) Organisation de la mise en œuvre du projet de service

a) *Les personnes et organisations à impliquer pour son élaboration*

Le bureau est le commanditaire de ce travail, car il porte la responsabilité de se mettre en conformité avec l'obligation qui lui est faite de produire un projet de service. En tant que directeur, je suis garant et maître d'œuvre de sa réalisation. Je souhaite me faire assister

⁷³ Dans le sens de Crozier du "construit humain" (dans « *L'acteur et le système* » voir bibliographie)

en interne par une participation active de toute l'équipe de direction pour en être ensemble les animateurs.

Tous les acteurs, doivent être impliqués qu'ils soient salariés ou bénévoles. Il s'agit bien d'une démarche participative et collective où chacun a à apporter sa contribution de la place qui est la sienne. Au delà de faire un inventaire de ce qui existe, il nous faudra profiter de cette "revisite" pour écouter les suggestions d'amélioration qui seront proposées et selon leur pertinence, les prendre en compte. Il ne s'agirait pas que l'apport des différents protagonistes soit vécu comme une participation factice, destinée à simplement entériner ce qui existe.

Concernant les salariés, je souhaite donner une place à tous, du personnel administratif au personnel éducatif. Pour que chacun puisse participer au mieux, il sera mis à disposition de tous, un fond documentaire qui pourra alimenter et étayer les contributions des participants.

La participation ou la consultation des usagers est fortement incitée par les textes. Mais étant dans une période charnière de consolidation interne, Passage doit se consacrer à se définir avec ses membres dans ses caractéristiques et son organisation. Pour ma part, dans cette première démarche, je ne ferai pas de cette participation directe du public une priorité, même s'il reste au centre de nos préoccupations. Par contre, je réfléchirai avec l'Association et les équipes sur la façon dont nous pourrions les intégrer à nos procédures d'évaluation.

b) Un comité de pilotage

Un comité de pilotage sera composé d'administrateurs, de l'encadrement et de représentants d'acteurs de terrain volontaires - les représentants du personnel par exemple. Ce comité assurera l'architecture et sera garant de la méthodologie et du bon déroulement de cette démarche.

Il énoncera un certain nombre de règles auxquelles les participants seront tenus de se conformer (libre choix de son investissement, engagement, panachage des groupes de travail, ...). Au départ, ce comité listera les grands chapitres qui devront être abordés pour figurer dans le projet de service (cf. ci-dessus : l'association, la prévention spécialisée, les territoires, les publics, les professionnels, l'encadrement, les pratiques, les outils, les organisations, les procédures, l'évaluation, le partenariat, etc.) et veillera que ces thèmes soient bien traités. Il organisera la répartition en groupes de travail en donnant des indications sur les personnes dont la présence est nécessaire ou souhaitée selon les thèmes traités. Il pourra, le cas échéant, apporter des modifications ou des inflexions à la méthode décidée selon les circonstances (résistances ou enjeux "parasitants").

c) *Appel à un intervenant extérieur*

Pour sa mise en œuvre, je pense indispensable de se faire accompagner par un intervenant extérieur en lui fixant deux objectifs :

- être porteur de la méthodologie d'élaboration et de rédaction du projet et l'animer afin de dégager tous les participants du souci de la forme et de leur permettre d'être disponibles pour leurs contributions. Il se chargera d'écrire une épure de ce qui sortira des différents groupes. Pour la mise en forme finale, je piloterais un comité de rédaction avec l'équipe d'encadrement et des membres du bureau selon leurs disponibilités.

- conduire la démarche de manière participative avec l'ensemble du personnel et des bénévoles pour qu'à chaque étape et chaque sujet les personnes se sentent concernées et impliquées et que ce projet de service soit bien investi comme appartenant à tous.

Selon le planning établi en annexe, j'ai prévu quatorze jours d'intervention, qui pourraient coûter à l'association autour de 16 000 euros. Je proposerai donc ce choix au bureau pour recueillir son accord avant d'engager toute démarche et appel d'offre.

d) *Les coûts et le financement*

Pour l'intervenant, je vais suggérer que nous fassions un appel d'offre auprès de différents cabinets avec un cahier des charges précis, insistant sur les attendus de notre démarche. Financièrement, il nous faut d'ores et déjà prévoir à la clôture de cet exercice 2007 des provisions pour mesure d'exploitation sur ce projet associatif à venir en 2008. L'écriture du projet de service étant une obligation réglementaire, l'autorité de tarification soutiendra certainement ce projet et la constitution de cette provision.

Par ailleurs, j'ai évalué le temps spécifiquement consacré à cette démarche par les salariés à 1100 heures, ce qui représente 1,3% des heures travaillées sur l'année et représente un coût salarial induit de 25 300 euros. Même si cela n'aura pas d'impact budgétaire, il est intéressant de donner à voir l'importance de cette mobilisation tant humaine que financière et de mettre en évidence les bénéfices attendus sur la qualité de notre "prestation" auprès des usagers.

e) *Calendrier*

Pour que ce travail puisse être profitable, il faut prendre le temps de sa réalisation tout en ne le diluant pas en longueur afin qu'il conserve un certain dynamisme. A cet effet, j'ai ébauché un tableau de route assez précis (voir annexe VIII) précisant les acteurs souhaités dans chacune des étapes et en planifiant ces divers rendez-vous dans le temps. Je pense qu'en six mois - à moduler avec les modalités qui seront proposées par l'intervenant choisi - cette démarche pourrait aboutir. Dans ce même tableau, j'ai estimé le temps de travail que cela prendrait aux diverses catégories de participants.

Dans ce programme, il faudra particulièrement investir les moments clés que sont le démarrage de ce travail et bien entendu la restitution finale. Cette dernière pourrait symboliquement revêtir une forme à la hauteur de "l'aventure" collective de l'association ainsi formalisée.

f) Évaluation de cette production

Deux domaines seront à mesurer à l'issue de ce travail. Le plus simple concernera la qualité du document réalisé. Celui-ci devra correspondre aux exigences administratives de fond (jugées par notre autorité d'habilitation) et répondre à un souci de clarté dans sa forme pour offrir une meilleure lisibilité de notre structure et de son organisation.

Par ailleurs, pour moi, un autre indicateur de réussite résidera dans la mobilisation que sa réalisation aura permise. Celle-ci pourra se mesurer par le nombre de personnes des différentes instances associatives (bénévoles et salariées) présentes aux diverses commissions de travail, ainsi qu'à la qualité des échanges et des contributions des participants. Par ailleurs, je pourrai également vérifier leur investissement dans l'intérêt qu'ils auront à vouloir prolonger ce travail dans la démarche d'évaluation qui va suivre.

3.2 DIAGNOSTICS ET OBJECTIFS TERRITORIAUX

Comme définie dans le projet de service, la démarche d'évaluation doit faire partie intégrante des modalités d'exécution de notre mission (cf. chapitre 312E). Je souhaite lancer la construction et la mise en place de celle-ci immédiatement après la réalisation du projet de service. L'enjeu de ce travail est de rajouter à l'évaluation ex post (faite après la réalisation des actions) actuellement en cours, une démarche alliant une évaluation ex ante (définie préalablement à l'action) et une évaluation concomitante (réalisée au fur et à mesure du déroulement de l'action).

3.2.1 État des lieux de la jeunesse et des acteurs des territoires

A) Descriptif territorial concernant la jeunesse

Chaque équipe va donc construire une représentation objective de la situation de la jeunesse de son territoire. Un exposé des données générales de la population de ces territoires avec des descripteurs socio-économiques permettra d'affiner la réalité sociale des quartiers (logements sociaux, précarité, constitutions familiales, situations socioprofessionnelles).

En se focalisant davantage sur les jeunes, des éléments marqueurs de leurs difficultés seront recensés : mesures de protection de l'enfance, nombre d'aides financières et d'hébergements d'urgence, chômage, problèmes scolaires d'absentéisme et d'ordre disciplinaire, mesures de justice, incarcérations, taux de délinquance,

Associées à cette collecte de données sociales, les équipes auront à fournir leurs observations sur les caractéristiques et difficultés des jeunes avec lesquels elles sont déjà en lien. Cette approche de la population dans son milieu de vie permet de repérer non seulement les situations individuelles, mais également les interactions et contextes dans lesquels celles-ci se trouvent. Les différents groupes de jeunes en présence seront décrits en mettant en perspective les dynamiques et problématiques qui les animent.

Pour enrichir cet état des lieux descriptif, on pourra recueillir, auprès de différents protagonistes du secteur (élus, commerçants, associations et habitants), les observations et représentations qu'ils ont à propos de l'ambiance et de la situation de ce territoire.

B) Point sur les acteurs et le partenariat

Parallèlement à cette description de la population jeune, il faudra faire l'inventaire des intervenants et acteurs sociaux implantés sur le secteur qui sont en lien avec eux. Sur ce registre, il sera intéressant de noter la qualité des relations professionnelles existant entre l'équipe éducative et ces partenaires du territoire (institutionnellement et opérationnellement). Pour chaque typologie de publics, l'objectif d'activer et de mailler un partenariat efficace, avec les autres acteurs éducatifs et sociaux, devra rester présent sur chaque secteur. Si le regard sur les situations des jeunes doit être individualisé, les réponses peuvent être collectives et vice versa. La démarche qu'il convient de mettre en œuvre doit donc permettre aux acteurs de développer des réponses individuelles et collectives fondées sur une connaissance fine du territoire et de ses dynamiques. Celles-ci peuvent se construire sur des temporalités différentes (l'immédiat, le moyen terme et le long terme). Par des recensements systématiques, par des diagnostics partagés réguliers, par la constitution de réseaux opérants et des collaborations formalisées, nous pouvons sur chaque territoire développer une fonction d'observatoire et de veille de la jeunesse. Cette démarche permettra d'affiner les soutiens qu'ensemble nous assurons aux jeunes et sera porteuse de davantage d'efficacité où chacun, de sa place, apportera une contribution pertinente et adaptée.

En bénéfice secondaire, cette dynamique de coopération partenariale contribue à façonner la cohérence d'une société d'adultes dont le soutien est si nécessaire à la jeunesse.

C) Croiser cette approche territoriale avec une approche catégorielle des publics

Le travail des éducateurs de rue est transverse aux déclinaisons catégorielles et sectorielles. Au départ, ils ne sont pas focalisés sur une population définie et délimitée par l'âge, par la situation ou par la problématique⁷⁴. Par leurs connaissances, enrichies de celles des autres intervenants de leur territoire, ils peuvent être dans la capacité de dresser un répertoire des jeunes et des groupes de jeunes qu'ils ont bien identifiés et dont ils distinguent les caractéristiques. Ainsi, peuvent être mises en évidence des tendances qui pourront permettre l'élaboration de stratégies et orientations éducatives plus ou moins appuyées, voire même le montage de projets spécifiques.

Même si, au départ, la jeunesse est abordée globalement, sans marquage spécifique, il va falloir se focaliser sur des segments de populations afin de bien les définir et d'étudier plus en détails quels sont leurs problématiques, leurs fonctionnements et leurs besoins.

3.2.2 Démarche de construction des objectifs territoriaux et de leurs évaluations

A) Élaborer des objectifs opérationnels et leurs critères d'évaluation

Une fois le public précisé, les problématiques nommées et les acteurs repérés, il va s'agir de construire à son intention des objectifs opérationnels balayant et intégrant les cinq registres d'actions génériques caractérisant l'intervention de prévention spécialisée développés au chapitre 1.1.2 B :

- présence sociale pour connaître et se faire connaître d'un maximum d'entre eux
- accompagnement individuel des jeunes rencontrant des difficultés particulières
- travail éducatif de socialisation par des activités de groupe
- intégrer ces jeunes dans une démarche d'amélioration de leur lien social
- développer avec les partenaires ayant affaire à ce public des articulations pertinentes

Dans chacun de ces domaines d'action, il s'agira de décliner concrètement des objectifs mesurables qui vont être mis en œuvre pour chaque public ciblé. Pour ce faire, il faudra analyser et mesurer le degré d'influence des éducateurs sur une population donnée, leurs "portes d'accès" possibles, leurs capacités de mobilisation, leurs appuis partenariaux, pour ensuite monter une stratégie d'actions qui soit pertinente et donc efficace. Puis des indicateurs sur les résultats attendus seront énoncés et adjoints aux objectifs définis.

⁷⁴ Même si l'âge semble nous être délimité dans la fourchette 10-25 ans, il est évident que les situations, les réalités de cette population sont très disparates. Les besoins d'un enfant de 11 ans ne sont pas les mêmes que ceux d'un adolescent de 17 ans et encore moins de ceux d'un jeune adulte de 22 ans. De la même manière, les besoins d'un lycéen de 18 ans vivant chez ses parents n'auront rien à voir avec ceux d'un jeune homme du même âge, en rupture avec sa famille qui n'est plus scolarisé et qui s'est engagé dans une démarche d'autonomie.

B) Exemple de déclinaison d'objectifs sur un public ciblé : le public collégien

Je fais le choix ici, pour illustrer cette méthode de description d'un public ciblé, de me centrer sur le segment de la population des plus jeunes (les 11-16 ans) en entrant dans le détail de tout ce qui est à mettre en œuvre pour que notre action soit pertinente. Délibérément, je laisse de côté les autres pans du travail des éducateurs avec d'autres "publics" dont ils s'occupent par ailleurs.

La demande faite à l'Association par le Conseil général de se focaliser sur ce public est l'occasion d'entrer dans cette démarche. C'est en déclinant les cinq registres d'intervention des éducateurs énumérés plus haut que va pouvoir être bâti un certain nombre d'objectifs opérationnels structurant l'offre éducative auprès de cette population.

La méthode de découpage que je vais développer ci-dessous avec ce public précis va me permettre d'illustrer la façon dont les équipes pourraient opérer avec cette population comme avec chacune des grandes catégories de populations jeunes qui se retrouvent sur tous les territoires. Cela va ainsi donner une grille de lecture sur les caractéristiques de ce public, les objectifs ciblés, les moyens mis en œuvre, les partenariats tissés ou à tisser. A l'issue de chaque période, il sera possible pour chaque équipe de montrer ce qu'elle a développé sur ce volet de sa mission.

a) *Que faut-il travailler et avec qui ?*

Avec ce public dont l'âge varie de 11 à 16 ans, nous avons pu constater que les deux problématiques dominantes tournaient autour de carences de sociabilité et de problèmes de scolarité (cf. chapitres 214 et 215). On peut, là encore, faire le choix, selon l'amplitude du problème de chaque territoire, s'orienter plus ou moins sur le soutien à la scolarité ou sur celui de la socialisation. A partir de là, il va falloir trouver les moyens de vérifier si celui-ci est partagé par d'autres intervenants, si certains d'entre eux s'emploient déjà à résoudre une partie de cette situation et si ensemble, chacun avec ses compétences, il est possible d'améliorer la situation.

Sur ce public et les deux problématiques citées, trois protagonistes, en dehors des éducateurs, me paraissent incontournables : les collèges, les familles et les structures d'animation socioculturelles ou sportives. Ainsi avec chacun d'eux et dans leurs sphères d'actions spécifiques, les équipes vont avoir à développer des objectifs donnant lieu à des actions précises qui, elles mêmes, pourront être évaluées.

- Le travail avec les collègues

Avec les collègues de leurs secteurs, les éducateurs vont viser les objectifs suivants : se faire connaître d'un maximum de jeunes de cette tranche d'âge pour que ceux-ci puissent facilement les solliciter en cas de besoin ; développer un lien de partenariat de qualité avec la communauté éducative des collèges ; participer à l'éducation des enfants par des interventions en classe ; porter une vigilance particulière sur les jeunes qui manifestent

des difficultés d'apprentissage, des comportements perturbateurs ou des attitudes de décrochage scolaire ; aider à faire le lien entre l'intérieur et l'extérieur du collège et particulièrement avec les familles lors de situations de blocage et d'incompréhension.

Différentes actions (ou objectifs opérationnels) pourront être proposées et mises en place: des présentations en classe ; une présence régulière à la sortie des collèges ; une participation active à des instances de concertation (CESC⁷⁵ par ex) ; des accompagnements individuels plus formalisés dans le cadre de divers dispositifs de soutien ; des animations avec les enseignants dans le cadre de séance de vie de classe sur des modules d'échange, d'éducation, de prévention, de formation ou de réflexion auprès des élèves ; etc.

Ainsi au préalable de chacune des actions, seront annoncés les résultats qui devront être mesurés par des critères préétablis (quantitatifs et/ou qualitatifs).

Par exemple, pour les modules d'échange en vie de classe, on pourra compter le nombre de collégiens concernés, mais on pourra aussi prévoir une évaluation, auprès des élèves et des professeurs, sur l'impact de ces séances.

- Le travail avec les familles

Avec les familles les éducateurs ont deux objectifs principaux : se faire connaître d'un maximum de familles pour tisser avec elles un lien de confiance et de partenariat et répondre à toute demande éventuelle de conseil et de soutien en terme d'éducation.

Opérationnellement, ces contacts seront développés en venant se présenter aux familles, dès que leur enfant est inscrit à une activité (signature des autorisations parentales à chaque sortie) et en étant présent régulièrement sur le quartier.

Là aussi, on peut compter le nombre de familles nouvelles connues et évaluer la qualité et la forme des relations établies.

- Le travail avec les autres acteurs de l'éducation du territoire

Avec les structures socioculturelles ou sportives, nos objectifs seront un peu similaires à ceux visés avec les collèges hormis que la finalité éducative sera davantage axée sur la socialisation à travers des activités de groupe.

Pour ce faire, les éducateurs travailleront avec ces structures en menant ensemble des projets d'activités, des camps ou des séances d'aide aux devoirs. Ils aideront ainsi à gérer des groupes de jeunes pas toujours faciles à encadrer, pour favoriser leurs inscriptions dans des dispositifs leur étant ordinairement destinés.

⁷⁵ Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté : réunion à l'initiative des chefs d'établissement réunissant autour de la communauté scolaire, tous les partenaires participant à l'éducation des collégiens pour élaborer ensemble des projets éducatifs périphériques à l'enseignement

Les éducateurs participeront aux instances partenariales de concertation avec les différentes structures socioculturelles du secteur pour coordonner les actions et programmes respectifs notamment pour la couverture des vacances scolaires. Des conventions de collaboration pourront, le cas échéant, être signées avec différentes structures pour la mise en place d'opérations de collaborations particulières nécessitant des engagements institutionnels et financiers mutuels.

Là encore, selon les objectifs visés, des critères d'évaluations seront établis sur mesure.

- Travail éducatif spécifique aux éducateurs

Quant aux éducateurs spécifiquement, ils apporteront des aides sur mesure à chaque jeune ayant un besoin d'accompagnement individuel dans différents domaines : soutien à la scolarité, aide à l'orientation, recherche de terrains de stage ou d'apprentissage, médiation lors de relations difficiles avec la famille, soutien moral, restauration de l'image positive de soi,... Pour des jeunes manifestant des comportements inadaptés en société, des actions collectives spécifiques de socialisation seront régulièrement organisées au cours desquelles seront travaillées les règles de la vie collectives, la civilité dans les communications, l'ouverture aux autres, etc. : activités de groupes, camps, chantiers éducatifs, animations de proximité, voyages. Une fiche récapitulative des objectifs visés et réellement travaillés est déjà mise en place et remplie pour chaque action collective, ce qui donne à voir le travail éducatif entrepris (voir annexe V).

b) Une méthode généralisable

Sur une période donnée et sur un territoire précis, on peut ainsi décliner, en objectifs opérationnels, les réponses apportées à des publics déterminés. Selon le secteur, tous ces objectifs cités peuvent être investis avec plus ou moins de force. La situation des jeunes, la capacité des partenaires, la position de l'équipe d'éducateurs, la volonté d'ouverture des institutions en présence (collège ou structures d'animation), etc. vont constituer des variables en fonction desquelles il va falloir s'ajuster.

Sur chacun de ces objectifs, les équipes peuvent, en cours et en fin d'année, dénombrer leurs actions spécifiques, les liens de coopération, les interventions auprès des collègues, des familles, des structures d'animation. Cela permet de voir de quelle façon ces différents vecteurs d'actions sont investis sur ce public et de les évaluer une fois exécutés.

Ainsi cette méthode de repérer les besoins, de fixer des objectifs d'actions et de les évaluer ensuite peut se décliner pour tous les autres publics en suivant la même logique. Une systématisation de ce procédé est à activer sur d'autres cohortes de populations jeunes. Je peux citer entre autres : les jeunes en rupture que nous appelons "jeunes en errance", les jeunes qui sont d'une grande fragilité morale et psychique sous l'emprise de

conduites addictives inquiétantes ou les jeunes qui ont perdu l'envie de se mettre en mouvement, par manque de confiance, paralysés par une longue expérience de l'échec...

C) Objectifs prioritaires et contrats d'objectifs

a) *Formalisations des objectifs opérationnels de chaque équipe*

Les objectifs des territoires, énoncés par les professionnels de chaque secteur avec leurs critères d'évaluation, seront compilés dans un document définissant, pour une période donnée, les orientations de chaque équipe. L'avantage d'une telle formalisation permet de doter les éducateurs d'un carnet de route auquel ils se réfèrent. Les équipes ont ainsi un cap à tenir qui leur permet de faire des choix face aux multiples sollicitations spontanées du terrain ou de ses différents acteurs. Outre la production d'actions et de sens, cette démarche revêt une dynamique formative essentielle portant sur la méthodologie de conduite de projet et la pratique évaluative qui lui est associée. Elle donne aux acteurs de terrain une capacité d'expertise très utile dans leur mission. La prévention spécialisée, lorsqu'elle œuvre sur un territoire, doit en permanence rester dans une dynamique d'action/recherche qui allie à l'intervention une réflexion régulière sur la pertinence de l'action entreprise.

b) *Choix des orientations et contrats d'objectifs*

Même si, a priori, le choix des actions est plutôt fait par les équipes de terrain et leur encadrement, il est nécessaire que l'Association soit associée à leur construction et leur formalisation. Dans tous les cas, le conseil d'administration aura, au final, à valider ces stratégies opérationnelles construites par chaque équipe. Il pourra même être à l'origine de commandes précises. Ainsi, pour une période donnée, l'Association aura à traiter chaque territoire comme autant de "petits établissements", en donnant ou validant pour chacun un contrat d'objectifs sur mesure. Ces différents contrats serviront de base de travail dans les rencontres annuelles tripartites (Association, Département et Communes) pour faire le point sur les territoires et les équipes.

Pour l'Association, cette démarche permet d'obtenir une traduction stratégique et opérationnelle de la mise en œuvre de sa mission par les équipes, et d'assumer ainsi sa responsabilité de maître d'ouvrage, ce que M. Hearinger appelle la "*dirigeance associative*"⁷⁶.

Pour l'encadrement, cela donnera une capacité accrue de piloter les éducateurs, en référence à un plan d'actions précis et évaluable.

⁷⁶ Joseph Hearinger "*La dirigeance associative mise à l'épreuve*" in ASH n° 2275 du 6 sept 2002

Pour les équipes, cette démarche d'évaluation s'intégrera dans leurs pratiques et constituera une ressource permanente qui les éclairera sur le sens, la pertinence et l'efficacité de leurs actions. Cela rendra plus lisible un travail souvent peu reconnu.

Pour les bénéficiaires, cette dynamique qui tend à toujours vérifier la pertinence des réponses fournies et la qualité de leur mise en œuvre ne peut qu'améliorer l'offre éducative leur étant destinée. A terme, il faudra trouver un moyen de mesurer leur degré de satisfaction.

D) Les bénéficiaires, acteurs participants

Une fois ce canevas initial posé, mon ultime ambition, pour parachever cette démarche de qualité sera de réussir à introduire dans ce travail la participation de jeunes et de familles avec lesquels travaillent les équipes éducatives.

Les actions concernant les bénéficiaires sont en permanence centrées sur leur besoin. Par déduction, il est possible de savoir si les réponses que les acteurs de la prévention leur apportent leur conviennent. En effet, du fait du rapport particulier établi autour de la libre adhésion, on peut considérer que les jeunes expriment en permanence de manière implicite leur satisfaction vis à vis de l'offre éducative qui leur est proposée puisqu'ils restent engagés dans l'accompagnement éducatif en cours. Cependant, l'association pourrait réfléchir sur une manière originale de pouvoir recueillir l'avis des jeunes ou des familles à propos de l'intérêt et de la satisfaction qu'ils ont pu trouver dans le soutien dont ils ont bénéficié, ainsi que sur les attentes non prises en compte. Mais cette procédure, si elle se met en place, devra être très finement construite si on ne veut pas dévoyer une relation "naturelle et fluide" qui doit rester basée sur un rapport de confiance mutuelle librement échangé. La dérive qu'une telle démarche pourrait impulser serait de donner à voir une relation de prestation de service invitant le bénéficiaire à un rapport plus consumériste.

Mais au préalable, un certain nombre de questions seront à élucider. Parmi les 2150 jeunes et 250 familles avec lesquels nos équipes ont travaillé cette année, qui choisira et selon quels critères ? Et quelles contributions pourrions nous attendre d'eux et pour améliorer quels pans de notre mission ?

Même si cette perspective ne semble pas évidente, je crois indispensable de tout faire pour réussir à les intégrer peu ou prou dans notre cheminement vers plus de qualité. Cela nous incitera à toujours avoir les bénéficiaires de nos actions au cœur de nos préoccupations et de nos organisations. Par ailleurs, cela marquera ainsi de façon définitive que, loin d'être une démarche technocratique ou administrative, notre exigence de qualité est avant tout motivée par l'amélioration de notre service à leur égard.

Pour l'instant je fais donc délibérément le choix de différer leur participation effective dans le protocole d'évaluation. Je pense important, dans un premier temps, de permettre aux

équipes de construire et de s'approprier ce nouveau canevas de travail dont ils doivent être les principaux artisans. Pour autant, il est nécessaire que je les y prépare en annonçant que cette participation deviendra incontournable pour donner à notre évaluation son envergure définitive.

3.2.3 Organisation et mise en œuvre de la démarche

A) Étapes de mobilisation des acteurs

Après avoir convenu en équipe de direction du bien fondé et de l'intérêt de cette démarche d'évaluation, la décision de lancer ce deuxième "chantier" sera soumise à l'avis et à l'approbation du bureau de l'association qui pourra l'amender et l'enrichir de ses attentes et suggestions. Je demanderai au bureau la possibilité de s'adjoindre l'aide d'un consultant extérieur, spécialiste des démarches d'évaluation pour animer la réflexion de démarrage et nous aider à poser les bases méthodologiques de sa mise en œuvre.

Dans cette première étape, tous les points de réflexions de ces deux instances (direction et bureau) seront compilés pour que puissent être énoncés clairement les intentions, le sens, les intérêts, les obligations et les différents attendus d'une telle démarche.

Puis une information sera faite aux équipes et une première journée collective de réflexion sera organisée. Celle-ci lancera cette démarche afin d'aider les professionnels de terrain à percevoir tout son sens et surtout à y adhérer et à se l'approprier.

L'intervenant extérieur qui y participera posera les concepts du processus d'évaluation en les distinguant de toutes les autres notions de contrôle, audit ou bilan qui troublent la représentation qu'on peut en avoir. Il est primordial qu'il leur soit précisé que cette démarche, loin d'être l'organisation d'une simple collecte de données, prévoit de les associer étroitement à la construction de tout le dispositif d'évaluation. Une fois cet éclaircissement fait, les éducateurs seront immédiatement mis en petits groupes de travail pour favoriser l'expression de chacun. Ils y seront invités, avant toute contribution, à exprimer les craintes et les avantages qu'ils verraient à entrer dans cette dynamique évaluative. Cette première journée constituera, pour tous, une entrée dans un processus actif de construction qui va collectivement nous engager dans le temps.

Puis ce sera la phase de mise en route et de construction méthodologique. Une commission de travail, pilotée par l'intervenant extérieur et composée de l'équipe de direction et d'éducateurs volontaires, élaborera des trames méthodologiques pour :

- construire des diagnostics de territoire
- fixer des objectifs opérationnels et leurs critères d'évaluation.

Après ce départ en commun, les trames réalisées seront utilisées de façon concomitante par toutes les équipes de secteur qui les rempliront, pilotées par les chefs de service.

Une fois les objectifs de chaque territoire fixés par les acteurs directs, ceux-ci seront entérinés par les membres du bureau et mis en œuvre dès l'exercice suivant.

La totalité de cette démarche initiale de construction pourrait s'étendre sur sept mois (voir tableau ci-dessous).

TABLEAU RECAPITULATIF DE LA DEMARCHE D'ÉVALUATION TERRITORIALE

ETAPES	TEMPS		PARTICIPANTS				
	délais (1)	durées	équipes	chefs de service	direction	intervenant extérieur	bureau
1 réflexion sur intérêts et besoins d'une démarche d'évaluation	7j.	1j.		X	X		
2 consultation du bureau sur besoins et construction du plan d'action	15 j.	0,5j.		X	X		X
3 information générale des équipes (réunion de service)	7 j.	0,5 j.	X	X	X		
4 journée de travail avec intervenant extérieur pour réfléchir et travailler sur la démarche d'évaluation (apport théorique et pratique)	15 j.	1 j.	X	X	X	X	
5 consultation par secteur sur besoins des éducateurs	21 j.	0,5 j.	X	X			
6 commission de travail sur méthodologie et trame pour : - construire un diagnostic de territoire - fixer les objectifs de territoire et leurs critères d'évaluation	30 j.	3 j.	X(2)	X	X	X	
7 Etats des lieux, constructions des diagnostics de tous les territoires (populations, besoins, ressources, partenariats) avec consultations de partenaires et préconisations	90 j.	6 j.	X	X			
8 Choix et fixation des objectifs opérationnels et critères de résultats	10 j.	1 j.	X	X	X	X	
9 validation des objectifs des secteurs par les administrateurs du bureau	15 j.	0,5 j.		X	X		X
Temps consacré à la démarche (hors temps collecte de données et écriture)			12 j.			5 j.	
Délais total du temps pris par cette démarche de construction	7 mois						

Mise en œuvre et évaluation à affiner une fois le protocole défini							
Mise en route des plans territoriaux pour toutes les équipes, en début d'un cycle préétabli (année civile ou scolaire)			X	X			
Evaluation du dispositif	365 j.		X	X	X		X

(1) délais successifs qui partent de la fin de l'étape antérieure

(2) un représentant par secteur basé sur le volontariat

B) Coûts et investissement

Les coûts financiers de cette opération se limiteraient à l'embauche d'un prestataire extérieur sur cinq jours (estimation à 7 000 euros tous frais compris). Je pense intégrer cette dépense dans le cadre du PAUF (plan annuel d'utilisation des fonds de formation) 2008, dans la mesure où cette démarche revêt un aspect éminemment formatif pour tout le personnel.

Par ailleurs, même si l'investissement en temps cumulé passé par le personnel est conséquent (environ quatre-vingts heures par éducateur), je le considère comme un temps de travail de valeur qui va générer une meilleure efficacité et un surcroît de qualité dans la mission que l'association développe. En outre, le fait d'étaler la démarche de construction sur sept mois (cf. tableau) va permettre aux chefs de service de programmer les temps qui y sont consacrés sur des jours et des périodes adaptées au mieux à la continuité du service et à la tenue des engagements habituels des équipes.

3.3 PILOTAGE DE CES DÉMARCHES

3.3.1 Management des diverses équipes

A) L'équipe de direction

Ces différents chantiers ne peuvent se réaliser que si, au préalable, l'équipe de direction a vraiment pris le temps de définir son nouveau fonctionnement, suite au départ de l'ancien directeur. Celui-ci avait une position de leader charismatique qui a laissé une empreinte très forte dans l'organisation mise en place, dans les relations entre les membres de l'équipe, dans la répartition des responsabilités et dans les communications de cette équipe avec l'Association.

A mon arrivée dans cette fonction, je veux mettre en place un fonctionnement basé sur un travail d'équipe où seront réaffirmés les compétences et les délégations de chacun des cadres. Je veux, au delà des fonctions de direction qui sont les miennes dans l'association, assurer au sein de cette équipe un rôle d'animateur d'équipe de direction. Je souhaite que tous les membres de cette équipe soient informés au plus près des grands enjeux de l'association (financiers, politiques, institutionnels, ...) et que, dans la mesure du possible, nous soyons dans une dynamique de co-élaboration permanente des stratégies. Par ailleurs, je souhaite qu'aux yeux des équipes éducatives, nous soyons vraiment perçus comme une équipe cohérente dans nos interventions, dans nos décisions et dans notre façon de les prendre en compte.

Je pense prioritaire, d'organiser et de structurer le fonctionnement de notre réunion de direction hebdomadaire. Des points doivent être traités de façon systématique et impérative : par exemple passer en revue la situation des secteurs, faire des points sur le personnel et les stratégies managériales, échanger les nouvelles institutionnelles à transmettre aux équipes, ... Il me semble aussi important que nous ayons le temps de partager nos préoccupations liées à nos diverses fonctions et d'échanger sur des événements ou des faits de société qui peuvent avoir une incidence sur le travail des équipes de terrain. Cette réorientation doit être mue par un souci de transmission et d'animation de celles-ci.

B) Pilotage des équipes par les chefs de service

Ma priorité, en équipe de direction, sera d'apporter aide et soutien aux cadres dans leur pilotage des équipes de secteur. Il me semble indispensable de prendre le temps de balayer la situation de chaque secteur. A chaque réunion, un ou deux secteurs pourront systématiquement être présentés et étudiés de façon approfondie. Pour éviter de se focaliser sur des éléments de détails, une trame de lecture des points essentiels sera suivie pour nous permettre d'avoir une vision objective de chaque secteur : objectifs du territoire, actions et organisation mises en place, situation de chaque éducateur, qualité du travail en équipe, relations partenariales, lien de l'équipe avec l'association, etc. Cette trame est à affiner et à compléter, mais je serai particulièrement attentif à la qualité de pilotage et de relation des chefs de service avec leurs équipes et avec les instances partenariales de leurs territoires. L'objectif de cet exposé permettra de revisiter les objectifs opérationnels des secteurs, de définir les points de vigilance et d'éclairer les objectifs managériaux du chef de service et de l'équipe de direction avec chaque équipe.

Cette étude concrète et régulière de nos pratiques constituera une véritable formation pour développer une culture partagée de la gestion des ressources humaines, de la démarche évaluative et en définitive de la qualité d'exécution de notre mission

Cette démarche contribuera à améliorer nos compétences respectives et visera à augmenter les capacités d'autonomie des cadres auxquels des délégations pourront être confiées sur des responsabilités de sites élargies.

a) *Animation et expertise des territoires*

A mon sens, les chefs de service doivent avoir sur chaque territoire une vision bien plus large que celle focalisée sur leurs seules équipes. A partir de l'état des lieux qui sera fait ou réactualisé sur chaque territoire d'intervention, il m'apparaît opportun que la prévention spécialisée soit soucieuse et même porteuse de la dynamique partenariale. Les chefs de service, au côté des éducateurs, doivent participer activement à l'animation partenariale des sites et veiller à ce que les différents collectifs, cellules, et autres commissions, soient organisés et orientés pour produire des réponses toujours plus adaptées aux besoins de la population ciblée. La prévention spécialisée doit viser à développer cohérence et efficacité dans ses différents domaines d'intervention (éducation, insertion, lien social). Cet engagement doit placer les chefs de service en position d'animateurs, mais surtout d'experts de la question de la jeunesse sur les territoires dont ils ont la responsabilité.

b) *Travail sur les comptes rendus des équipes*

Chaque équipe de terrain rendra régulièrement compte de son travail et de sa situation de terrain. Les données seront collectées au cœur de la démarche d'évaluation par le chef de service au rythme de trois fois par an. Ces points seront formalisés par écrit et

donneront à l'équipe la capacité de voir où elle en est, et ainsi, de communiquer plus facilement sur son travail. Dans cette formalisation, nous aurons à faire la part de ce qui pourra servir de compte rendu à l'externe (communication stratégique, situation de la jeunesse, ...) et de ce qui appartient à l'usage interne (pilotage de nos actions, qualité des pratiques, ...).

Cette démarche sera la marque d'une intensification de l'intérêt de la direction sur leur travail et contribuera à développer un lien fort entre les équipes et les autres instances de Passage. Les chefs de service viendront informer régulièrement le bureau de la situation des différents territoires et échanger sur les stratégies en cours.

C) Une équipe de bénévoles bien informée sur les projets des territoires

A partir d'un plan de travail formalisé sur chacun des secteurs (objectifs opérationnels, projets et les évaluations qui leur sont liées), je souhaite qu'une information régulière soit destinée aux administrateurs bénévoles. Il faut qu'ils soient informés sur la façon dont les actions se déroulent pour chaque territoire, sur les projets particuliers à soutenir, sur les obstacles, sur les situations inquiétantes de jeunes pouvant donner lieu à une mobilisation plus institutionnelle.

Concernant cette information, je souhaite donc, qu'à dates régulières, au delà d'un dossier écrit qui leur sera remis, les chefs de service présentent la situation des secteurs et les réalisations des différentes équipes de terrains. Ainsi les administrateurs pourront évaluer la pertinence des objectifs fixés et la qualité des actions conduites au regard du plan annoncé et donner leur avis sur le travail effectué. En sens inverse, les chefs de service pourront ainsi informer les équipes des différentes appréciations que les bénévoles auront exprimées. Ces points réguliers feront ainsi davantage exister une reconnaissance mutuelle des rôles de chacun dans une réalité associative plurielle.

3.3.2 Indications de réussite de cette démarche

Pour juger de la réussite de cette démarche d'évaluation, plusieurs indicateurs constitueront pour moi des paramètres pertinents de mesure.

Dans un premier temps, il y a les éléments concernant la démarche initiale de construction des procédures d'évaluation : la tenue des délais de réalisation (voir tableau), le volume du temps passé, le nombre et la diversité des participants et la qualité de leurs contributions. Concernant la structure de la trame des évaluations territoriales, je veillerai à ce que son utilisation soit suffisamment simple et claire pour permettre de la remplir avec rapidité sans que son exécution prenne trop de temps.

Dans un deuxième temps, je serai attentif à ce que ce nouveau protocole fournisse aux équipes la capacité de produire des contrats d'objectifs territoriaux qui soient de qualité :

pertinence des diagnostics territoriaux, clarté des objectifs et des axes de travail, sens et stratégie dans les actions et enfin, objectivité des indicateurs de réalisation.

Par ailleurs, j'observerai l'amélioration et les changements de fonctionnement que ces nouvelles dispositions impulseront dans notre organisation Passage, et particulièrement :

- la lisibilité des actions à l'interne (capacité pour tous les acteurs de dire et d'expliquer les objectifs de travail et leur sens), comme à l'externe (utilisation de ces documents dans les rencontres inter-institutionnelles tripartites avec nos financeurs (Communes, Département et Association),

- la motivation du personnel dans l'investissement de son travail et la représentation de son appartenance à la grande "Équipe" Passage (observations générales à partir des dynamiques d'équipe et observations individuelles dans le cadre des entretiens professionnels annuels).

- la qualité du pilotage et du management (analyse régulière en réunion de direction),

A l'issue de la première année de fonctionnement, les résultats du dispositif seront analysés attentivement pour juger de sa pertinence, de son efficacité et de son efficacité. Selon les résultats, il sera reconduit en l'état ou pourra être quelque peu modifié.

3.3.3 Et pour poursuivre un référentiel sur les pratiques

A l'horizon fin 2009, une fois cette démarche d'évaluation territoriale établie, je souhaite promouvoir la construction d'un référentiel sur les pratiques éducatives en prévention spécialisée. Ce travail constituera une suite logique aux deux démarches précédentes. Je souhaite entretenir ainsi cette dynamique d'action recherche et de lisibilité en emmenant les éducateurs de Passage vers une compétence encore plus affirmée.

Actuellement, on peut décrire précisément la population des jeunes pris en compte sans pouvoir dire grand chose sur ce que les éducateurs ont travaillé avec chacun d'eux. En effet, nous recensons les populations jeunes dont les éducateurs s'occupent, en décrivant précisément leurs caractéristiques et leurs problématiques. Mais par contre, nous n'avons aucune collecte de données qui permette de faire apparaître la façon dont les éducateurs travaillent avec eux et dont l'offre éducative est mise en œuvre.

A) Ce que font les éducateurs et comment ils le font ?

Pour l'instant, lorsque nous présentons le travail des éducateurs et leurs pratiques, nous évoquons les registres d'actions génériques qu'ils développent (présence social, accompagnement individuel, travail éducatif avec les groupes, partenariat et travail sur le lien social) sans entrer dans le détail de leur mise en œuvre.

Par exemple, quand on parle du "travail de rue" réalisé par les éducateurs, il est difficile de savoir combien de temps ils y passent, avec quelle fréquence, comment ils

l'organisent, quels sont les lieux choisis, ce que cela produit, quel intérêt précis l'équipe retire de ce travail, etc.? Actuellement, si on interroge les éducateurs, ceux-ci ont du mal à être précis pour décrire leur façon d'opérer.

Il en est de même sur bon nombre de pratiques des équipes (activités, camps, gestion des permanences, accompagnement individuel, entretiens d'aide, ...).

B) Labelliser et affiner la pratique de la prévention spécialisée

L'objectif est de produire un référentiel des principales pratiques des éducateurs de prévention spécialisée sur un territoire avec des indicateurs permettant de vérifier la mise en œuvre et la qualité de chacune d'elles.

Je vois en effet un certain nombre d'intérêts à construire une telle démarche.

- Cela permettra d'octroyer aux acteurs de cette mission une "professionnalité" labellisée. Les savoirs faire seront évalués et la reconnaissance d'une technicité et d'une certaine qualité de réalisation pourra être revendiquée. Il est à noter que nous sommes sollicités par les écoles de formation de travailleurs sociaux (assistant social et éducateur spécialisé) pour que nous devenions des terrains de stages professionnels labellisés "sites qualifiants", dès septembre 2008. Pour cela il va falloir que nous référencions de façon précise les différents savoirs faire que nous pouvons offrir aux stagiaires et que nous soyons en mesure d'attester leurs acquisitions.

- En formalisant eux-mêmes leurs pratiques, les éducateurs du département vont développer une appartenance et une culture professionnelle où sera reconnue la spécificité du "métier" (savoir faire) d'éducateur de prévention.

- Par ailleurs, cela permettra de donner davantage de lisibilité à nos actions en décrivant concrètement la façon dont les éducateurs opèrent. Ainsi, les nouveaux professionnels ou stagiaires pourront disposer d'une "praxis" métier auquel se référer.

- Ce travail, au delà de construire un catalogue de pratiques référencées, aura pour principal intérêt de favoriser les échanges entre professionnels, de mutualiser les savoirs faire des acteurs de la prévention spécialisée et de développer une culture professionnelle de la recherche-action bâtie sur l'échange et l'innovation permanente.

- Une telle démarche s'inscrit dans le temps et doit donner aux éducateurs le réflexe d'auto-évaluer leurs actions et d'intégrer une démarche continue de recherche de qualité.

Ce référentiel, loin de figer ou formater les pratiques, sera davantage un guide de déclinaison de la prévention spécialisée dont la question centrale est : *Comment peut-on produire, par libre adhésion, de l'action éducative auprès d'un public qui rencontre des difficultés ?* Différents champs vont ainsi devoir être définis.

Par exemple : Comment développe-t-on de "l'adhésion" avec des jeunes ? Quels registres éducatifs faut-il utiliser? Pour quelles difficultés peut-on aider les jeunes ? Etc.

Cette dernière démarche qui porte davantage sur la qualité et le sens de nos pratiques éducatives viendra enrichir notre réflexion sur le pilotage de nos actions territorialisées.

C) Une démarche, une dynamique et une reconnaissance départementale

Sur ce volet, je souhaite élargir l'impact de cette dynamique en l'activant sur un plan départemental. J'inciterai donc les administrateurs de Passage à solliciter le Département pour que nous soit commandée une démarche d'expertise visant à définir clairement les "bonnes pratiques" éducatives en matière de prévention spécialisée.

D'ailleurs l'article 3 de la convention de Passage avec le Département, il est dit : *"le Conseil général instituera un groupe de travail intitulé Conseil technique départemental de la prévention spécialisée (CTDPS) ayant pour but (...) de suivre les actions de l'Association Passage et de rechercher avec elle des méthodes et outils d'évaluation (..)"*

Il sera donc souhaitable qu'au niveau départemental nous nous associons avec les autres collègues de la prévention notamment par l'intermédiaire de l'association Prévention Mont Blanc (PMB) pour proposer de travailler ensemble sur une palette d'outils permettant d'analyser, de façon plus fine, les pratiques éducatives en prévention spécialisée. PMB me semble être la structure idéale pour affiner et labelliser la "professionnalité" de ses acteurs. Si on veut que cette démarche revête toute la portée que nous souhaitons, il faut absolument qu'elle soit exécutée, sous la commandite du CTDPS. PMB pourrait en assurer l'ingénierie - soit seule soit avec l'appui d'un cabinet d'étude.

La configuration départementale de ce projet peut lui donner une dimension beaucoup plus ouverte et plus dynamique. Cela donnera plus de valeur au référentiel ainsi réalisé et l'impact sur les équipes et notre environnement sera d'autant plus important.

Cette démarche peut largement être considérée comme un investissement de formation de tout le personnel éducatif. Il faudra que cette mobilisation, que je souhaite générale, ne soit pas trop "chronophage". On pourra alterner les formes de consultations et de contributions (groupe ressource, réunion générale ou en petit comité, par oral ou par écrit, etc.). Nous pourrions programmer des séquences de travail sur les pratiques des éducateurs du département en nous focalisant sur les savoirs faire des éducateurs de rue. Le contenu des échanges et des réflexions sera recueilli dans un souci pédagogique de transmission et dans une visée de mutualisation des compétences. Cette démarche viendra enrichir notre processus de recherche-action à l'œuvre sur les territoires, en lui donnant encore plus de force et de qualité.

CONCLUSION

Cette période de changements m'offre, en tant que nouveau directeur, une réelle occasion d'entrer dans un processus de mobilisation et de dynamisation des équipes et de l'Association.

L'écriture du projet de service va donner l'opportunité de revisiter l'organisation de notre structure en explicitant et en améliorant sa façon de mettre en œuvre sa mission, son fonctionnement, ses objectifs et son inscription dans le tissu partenarial. Il donnera à voir sa contribution dans l'offre éducative des territoires où elle intervient.

Si l'aboutissement de ce travail sera la publication d'un projet de service, une part importante du bénéfice de cette production se situera dans la mobilisation générale qu'elle va générer autour de la définition de son objet commun et de sa mise en perspective.

Tous les acteurs de notre structure vont participer à la rédaction du projet de service. Cette participation collective va procurer à chacun une réassurance d'être inscrit dans une organisation dont le cadre et le sens sont compris et à laquelle chacun adhère. A l'interne, cette démarche peut symboliquement constituer une étape de "refondation".

Cette production collective sera prolongée et approfondie par la démarche d'évaluation qui, elle, va apporter de la visibilité sur ce que les éducateurs produisent concrètement et sur la qualité de ce qu'ils mettent en œuvre. L'investissement de notre structure dans une démarche d'évaluation, au delà de vouloir se conformer à une obligation légale, répond à une nécessité inhérente au développement de notre mission territorialisée. En effet, en fixant sur chaque territoire des objectifs à partir de diagnostics partagés, en façonnant des plans d'actions concertés, en les mettant en œuvre et en les évaluant, les équipes se construisent une ligne d'action lisible à laquelle chacun peut se référer, de l'acteur de terrain aux instances institutionnelles en passant par l'encadrement.

Ainsi seront élaborés des "plans de route" et leurs modalités de suivis qui seront formalisés par des contrats d'objectifs territoriaux régulièrement réactualisés. La particularité de la prévention spécialisée est de s'adapter aux évolutions des contextes dans lesquels elle opère. Aussi, en même temps qu'une équipe met en place des actions et des projets qui répondent aux besoins des jeunes d'un secteur, elle doit continuer à développer sa fonction d'observatoire et d'expertise, pour rester attentive aux besoins émergents de jeunes en difficulté que son organisation et le maillage partenarial n'auraient pas pris en compte.

Comme l'affirme Philippe Bernoux, *les changements qui durent ne sont pas des opérations ponctuelles, mais des processus continus d'amélioration et de progrès*⁷⁷. Je crois donc indispensable de poursuivre cette dynamique de mobilisation des équipes de professionnels, en travaillant à l'amélioration de la qualité et de la lisibilité de l'intervention de la prévention spécialisée. Aussi par la suite, pour nourrir la qualité professionnelle des équipes, je mettrai en place un travail d'affinement des pratiques professionnelles, en formalisant un référentiel des savoirs faire des acteurs de la prévention spécialisée.

Une des conséquences de toutes ces démarches pourrait être que la prévention spécialisée apparaisse dans le prochain Schéma Départemental avec la spécificité de son offre éducative clairement définie, en complémentarité et en articulation avec les autres structures et dispositifs concernant l'Enfance et la Jeunesse.

Cependant, au delà de toutes ces mises en forme, il faudra que je reste vigilant pour que notre service demeure ouvert à l'imprévu et garde intactes ses capacités d'innover, stimulant la créativité et l'expérimentation, au bénéfice de son public. En aucun cas, il ne faudrait se cantonner à n'être que de simples exécutants d'une ligne de conduite formalisée une fois pour toutes. Certes cette ligne est à écrire "sur la pleine page", mais il faut préserver des marges de manœuvres pour entretenir cette capacité toujours renouvelée d'aller chercher "dans la marge" les jeunes qui ne demandent plus rien.

Dans ces premières étapes que je vais conduire, j'ai conscience de faire le choix d'un travail de mobilisation centré sur le "cercle initié" des porteurs de la mission de la prévention spécialisée. Mais, très vite il faudra trouver une façon d'introduire dans nos procédures d'évaluation, sur des actions particulières, le protagoniste central, objet de toute notre attention, qu'est l'usager. Je pense qu'il est indispensable de trouver une formule à la participation des jeunes ou des familles pour éclairer la conduite de notre mission. Au delà de mesurer leur appréciation du service rendu, mon but est de leur donner une place qui puisse d'une part avoir une influence sur la gouvernance des actions leur étant destinées, d'autre part entretenir la mobilisation de tous les acteurs autour d'un sens partagé et enfin guider mon "pilotage" de directeur.

En effet, outre un impératif d'efficacité, l'enjeu majeur de cette démarche participative est de répondre à une exigence démocratique où décideurs, opérateurs et usagers peuvent exprimer et confronter leurs intérêts et leurs aspirations.

⁷⁷ Philippe Bernoux, *"Sociologie du changement"* Éditions du Seuil, Paris 2004 p 262

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- BARREYRE J.-Y., BOUQUET B., CHANTREAU A. et al. *Dictionnaire critique d'action sociale*. Paris : Bayard Éditions. 2004. 437 p.
- BERNOUX J.-F. *L'évaluation participative* Paris : Éditions Dunod, 2004 192 p.
- BERNOUX Ph. *Sociologie du changement*. Paris : Éditions du Seuil, 2004. 307 p.
- CNLAPS *Convention nationale de la prévention spécialisée* Paris : L'Harmattan, 2002. 154p.
- CAUQUIL G. *Conduire et évaluer les politiques sociales territorialisées*. Paris : Éditions Dunod, 2004. 250 p.
- CROZIER M., FRIEDBERG E. *L'acteur et le système*. Paris : Éditions du Seuil, 1977. 500 p.
- DUBET F. *Le déclin des institutions*. Paris : Édition du Seuil, 2002. 422 p.
- ION J. *Le travail social au singulier* Paris : Éditions Dunod, (2^e édition), 2006. 166 p.
- ION J. *Le travail social à l'épreuve du territoire*. Toulouse : Editions Privat, 1990. 180 p.
- MUCCHIELLI L. *Violence et insécurité*. Paris : La Découverte et Syros, 2002. 162 p.
- NOYÉ D. *Manager les personnes : le management situationnel* Paris : Insep consulting, 2003. 48 p.
- ROCHE B., MARFOGLIA F. *L'art de manager : éléments pour comprendre, clés pour agir* Ellipses marketing, 2006. 137 p.

PERIODIQUES

- Les Cahiers de l'Actif *Travail en réseau et territoires d'action*, n°324/325 mai et juin 2003
- Les Cahiers de l'Actif *Le management des compétences au service des usagers*, n°338-341, juillet-octobre 2004
- Les Cahiers de l'Actif *Les atouts de la prévention spécialisée* n°326/327, juillet-août 2003

RAPPORTS

- BOUTEREAU-TICHET S., JOURDAIN-MENNINGER D., LANNELONGUE C., *Le travail social auprès des jeunes en difficulté dans leur environnement*, I.G.A.S., Rapport n°2005-013, juillet 2005. Disponibilité : < <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP.pdf>>

GROUPE INTERINSTITUTIONNEL (DIV, DGAS, DPJJ, ADF, AMF, ...) *La prévention spécialisée : enjeux actuels et stratégies d'action*, janvier 2004. Disponibilité : <http://www.famille.gouv.fr/dossiers/prevention_spe/prev_spe.pdf>

BERLIOZ G., DUBOUCHET L. *L'évaluation dans le champ de la prévention spécialisée. Étude sur les pratiques départementales*. Collection "Jeunes" Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Paris, 1997.

LISTE DES ANNEXES

- Annexe I Cadre législatif concernant la prévention spécialisée
- Annexe II Principes de la prévention spécialisée
- Annexe III Sites d'implantation des équipes de prévention spécialisée
- Annexe IV Items des données statistiques sur les situations des jeunes
- Annexe V Fiche d'évaluation des activités de groupe
- Annexe VI Évolution de la situation d'emploi des jeunes non scolaires
- Annexe VII La territorialisation de l'action sociale et de la prévention
- Annexe VIII Tableau de planification du projet de service

ANNEXE I

CADRE LÉGISLATIF CONCERNANT LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE

Avec la décentralisation, l'État transfère certaines de ses compétences à des collectivités locales dont *l'organe délibérant est élu au suffrage universel*⁷⁸. La loi du 2 mars 1982 précise que le Président du Conseil Général devient l'acteur exécutif du département à la place du Préfet qui lui reste représentant de l'État. Celle du 7 janvier et du 22 juillet 1983 pose les principes des transferts des compétences et les organise en les déclinant. La loi du 6 janvier 1986, dite "loi particulière" donne des orientations plus précises quant à la conduite de la mission de l'aide sociale à l'enfance et notamment sur la prévention favorisant le développement de l'enfant dans son milieu de vie habituel. La prévention spécialisée est, à cette occasion, nommée comme un moyen d'action dont dispose les Départements pour remplir cette mission.

C'est la combinaison des articles L 121-2 et 221-1-2 du CASF qui constitue la base légale des actions de la prévention spécialisée :

→ Article 221-1-2 : *"Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes :*

[...] 2° [...] organiser dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale⁷⁹, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles, notamment celles visées au 2° de l'article L121-2 ..."

→ Article 121-2 : *" ... Dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, le Département participe aux actions visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles, qui peuvent prendre plusieurs des formes suivantes :*

1° actions tendant à permettre aux intéressés d'assurer leur propre prise en charge et leur insertion sociale;

2° actions dites de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu;

3° actions d'animation socio-éducative

Pour la mise en œuvre des actions mentionnées en 2° ci-dessus, le Président du Conseil Général habilite les organismes publics ou privés dans les conditions prévues aux articles L313-8, L313-8-1 et L313-9 ."

⁷⁸ THÉVENET A. *L'aide sociale aujourd'hui après la décentralisation* Paris ESF 1999 p. 38

⁷⁹ ce début d'article sera d'ailleurs remodelé par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 (art 57) en précisant : " Dans les zones urbaines et sensibles et dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, le Département ..."

ANNEXE II

PRINCIPES DE LA PRÉVENTION SPÉCIALISÉE

- La libre adhésion

La libre adhésion insiste sur le pré-requis de la liberté même si, par ailleurs, les éducateurs par leur travail de rue vont tout mettre en œuvre pour "provoquer cette adhésion". L'hypothèse est faite que cette posture de liberté donne aux jeunes la possibilité d'adhérer à des propositions d'accompagnement éducatif en acteurs responsables et donc de les tenir de façon durable.

- L'absence de mandat nominatif⁸⁰

L'absence de mandat nominatif, suite logique du 1^{er} principe, rompt avec les prises en charges administratives et judiciaires ayant cours jusqu'alors et donne à la commande sociale des équipes une dimension plus collective et centrée sur le milieu de vie du jeune. Par ailleurs, il confère aux équipes une grande souplesse dans l'initiative d'engager un accompagnement et d'y mettre fin si l'intervention ne se justifie plus. De ce fait dès l'origine les praticiens ont joui d'une grande liberté d'action et de marges de manœuvre quant aux actions éducatives qu'ils mènent.

- Le respect de l'anonymat

Le respect de l'anonymat est une déclinaison des deux principes précédents qui exigent de la part des éducateurs une garantie de discrétion et de confidentialité pour inscrire leur travail sur le registre de la confiance. Contrairement aux autres formes de prises en charges où il faut décliner son identité et exposer son parcours pour pouvoir prétendre à une aide, avec la prévention spécialisée, la seule relation avec un éducateur va suffire pour démarrer un accompagnement. Aucun dossier ni rapport ne peuvent être mis en place sans l'accord du jeune concerné

Ce dernier principe est maintenant renforcé par le secret professionnel auquel sont soumis les éducateurs de rue comme toutes les personnes qui interviennent dans le cadre de l'Aide Sociale à l'Enfance avec toutes les obligations afférentes⁸¹.

- Le principe d'inter-institutionnalité

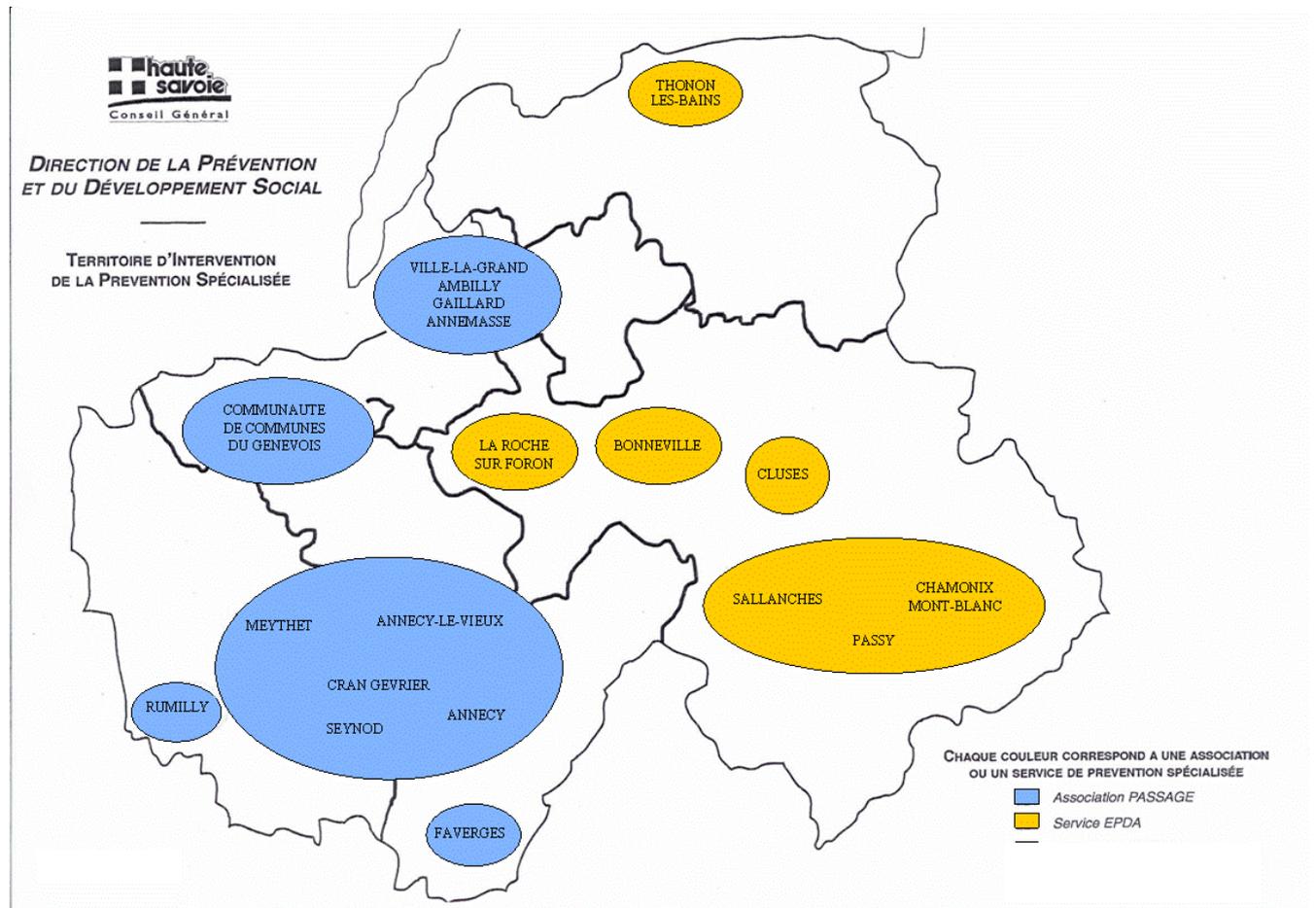
Le principe d'inter-institutionnalité est consubstantiel à la mission confiée à la prévention spécialisée. Car, comme la loi du 6 janvier 1986 le rappelle, cette mission vise à "prévenir la marginalisation et faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles". Les éducateurs se doivent de développer des réseaux et des connexions étroites avec tout l'environnement social et institutionnel pour pouvoir jouer auprès des jeunes, les rôles de passeurs et de "facilitateurs" d'intégration.

⁸⁰ Cette caractéristique a permis au pouvoir public de pouvoir financer cette activité sous forme de subvention globale en fonction du nombre de postes et non celui d'actes ou d'usagers.

⁸¹ Code pénal L434-3; L223-6; L 226-13/14 et code de l'action sociale et des familles L 221-6

ANNEXE III

SITES D'IMPLANTATION DES ÉQUIPES DE PRÉVENTION SPÉCIALISÉE SUR LE DÉPARTEMENT



ANNEXE IV

ITEMS DES DONNÉES STATISTIQUES SUR LES SITUATIONS DES JEUNES

JEUNES RECENSÉS

DIFFERENTS CRITERES POUR FAIRE APPARAITRE UN JEUNE DANS NOS LISTES

- *Jeune pour lequel une action a été menée individuellement*
- *Jeune avec lequel un lien continu est maintenu*
- *Jeune ayant participé à une activité de groupe et pour lequel une approche individuelle a été nécessaire antérieurement ou postérieurement*
- *L'éducateur est dans la capacité de connaître l'essentiel de l'identité du jeune*

DIFFICULTES PROBLÉMATIQUES DES JEUNES

(exprimées par lui et/ou constatées par les éducateurs)

- 1- Difficultés d'accès à l'emploi** (Constat quelle qu'en soit la cause)
- 2- Déficit de formation** (Qualification inadaptée ou insuffisante)
- 3- Difficultés d'accès au logement** (Constat quelle qu'en soit la cause)
- 4- Précarité, pauvreté financière** (Ressources (du jeune ou de sa famille) insuffisantes, inexistantes ou incertaines qui pénalisent gravement l'accès à son autonomie)
- 5- Errance** (Divagation géographique ou psychologique à caractère répétitif Difficulté à se poser ou à se projeter)
- 6- Problème de santé** (Problème de santé ou d'accès aux soins)
- 7- Troubles psychiques avérés** (Jeunes pris en charge dans le cadre de soins spécialisés.)
- 8- Troubles psychiques supposés**
Souffrance et état psychique semblant relever d'une prise en charge spécialisée
- 9- Conduite addictive** (Prise très régulière de produits licites marquant un état de dépendance)
- 10- Conduite addictive (toxicomaniaques)** (Prise très régulière de produits illicites marquant un état de dépendance)
- 11- Fragilité personnelle** (Reproduction de conduites d'échecs, mauvaise image de soi, identité mal assurée)
- 12- Conduite à risque** (Attitude réitérée de confrontation au danger en jouant avec les limites à ne pas dépasser. Ce comportement met en jeu sa propre sécurité et pouvant conduire à des passages à l'acte.)
- 13- Comportements inadaptés** (Comportements répétés du jeune qui ne tient pas compte des codes sociaux en usage dans le contexte où il se trouve sans volonté particulière de nuire à l'environnement)
- 14- Incivilités** (Attitudes ou comportements de provocation et d'agressivité en direction des personnes et des biens. Ces attitudes et comportements ne relèvent pas encore du délit, pourtant le lien social peut dans ce cas être fragilisé, voire momentanément rompu)
- 15- Délinquance** (Acte avéré qui a donné lieu à une mesure de justice)
- 16- Comportement limite** (Attitude ou acte par lesquels il défie les limites de la loi sans faire l'objet d'une mesure de justice)
- 17- Socialité exclusive (subie ou volontaire)** (Appartenance à groupe ou milieu peu ouvert, en protection vis à vis extérieur. Environnement social, culturel et de loisir très limité voire exclusif)
- 18- Problèmes administratifs** (Difficulté à résoudre des problèmes administratifs quelqu'en soit la cause)
- 19- Problèmes familiaux** (Conflits mettant en danger les liens familiaux. Rupture. "Place" dans la famille. Relation carencée)
- 20- Propension à l'ennui** (Difficulté à occuper son temps libre, à faire des projets ou à utiliser des structures classiques. Absence d'envie)
- 21- Problèmes liés à l'apprentissage scolaire** (Difficultés d'assimilation du savoir quelles qu'en soient les causes, menant à des retards, voire à l'échec scolaire)
- 22- Problème d'orientation scolaire** (Quelle qu'en soit la cause)
- 23- Solitude ou isolement** (Réseau relationnel restreint. Ressource affective réduite. Situation de rupture)
- 24- Difficulté liée au langage** (Primo arrivant, ou bilingue culturel non francophone. Analphabétisme)
- 25- Sans difficulté particulière** (Jeune en relation éducative régulière sans difficulté caractérisée)

ANNEXE V

FICHE D'ÉVALUATION DES ACTIVITÉS DE GROUPE

ACTIONS DE GROUPE LOISIRS, CAMPS ET CHANTIERS

Nom de l'action

Dates

Responsable de l'encadrement

Co-encadrant (collègues, partenaires extérieurs)

Objectifs de cette action pour ce groupe

N°	OBJECTIFS	VISES	TRAVAILLES
1	SE CONNAITRE - S'APPRIVOISER (démarrage de la relation)		
2	APPROFONDIR LES LIENS (construction de la relation de confiance)		
3	APPROFONDIR LA CONNAISSANCE DE LA SITUATION (histoire, difficultés...)		
4	VIVRE UN TEMPS DE CONVIVIALITE		
5	SE CONFRONTER A D'AUTRES REGLES QUE CELLES DU QUARTIER		
6	TRAVAILLER SUR LES REGLES DE VIE EN GROUPE (socialisation)		
7	APPRENDRE A MIEUX COMMUNIQUER		
8	EXPERIMENTER LA NOUVEAUTE - SORTIR DU QUARTIER -		
9	SUSCITER REFLEXIONS ET OUVERTURE, ECHANGES ET DEBATS		
10	SORTIR DE L'ISOLEMENT		
11	REMETTRE EN MOUVEMENT (sentiment d'utilité)		
12	EXPERIMENTER LA REUSSITE (développer la confiance en soi)		
13	DEVELOPPER DU SENTIMENT D'APPARTENANCE		
14	INFLUER SUR LA RELATION AVEC L'ENVIRONNEMENT SOCIAL		
15	RENCONTRER LES FAMILLES		
16	GAGNER DE L'ARGENT		
17	DECOUVRIR LE MONDE DU TRAVAIL		

NOMS DES JEUNES PARTICIPANTS ET OBJECTIFS INDIVIDUELS

Nom	Prénom	Sexe	Âge	Obj. visés N°	Obj. travaillés N°

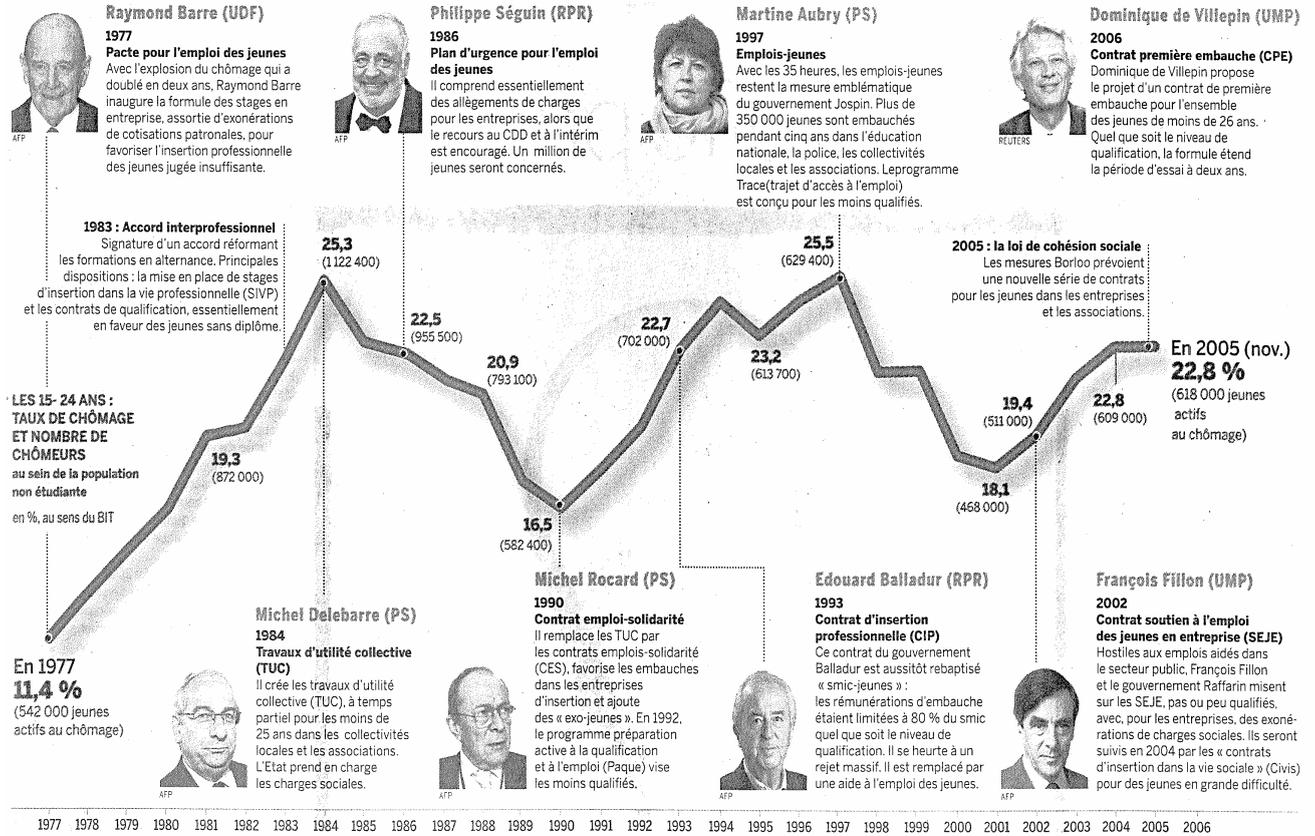
OBSERVATIONS

.....

ANNEXE VI

ÉVOLUTION DE LA SITUATION D'EMPLOI DES JEUNES NON SCOLAIRES

Le Monde du 1 02 2006

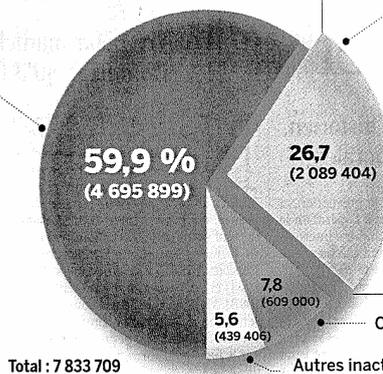
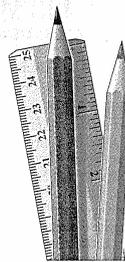


Les 15-24 ans, en grande majorité scolarisés

En 2003-2004

Malgré la prolongation de la scolarité (60 % des 15-24 ans sont scolarisés, dont plus de deux millions d'étudiants), la France reste un des pays d'Europe où le taux de chômage des jeunes actifs (22,8 %) est parmi les plus élevés. Depuis trente ans, les gouvernements successifs, de droite et de gauche, ont multiplié les plans d'urgence et les programmes d'insertion en faveur des jeunes sans qualification ou faiblement diplômés, les plus exposés au chômage de longue durée ainsi qu'aux contrats précaires, au temps partiel, aux CDD, à l'intérim, aux stages, etc.

Elèves et étudiants



Ont un emploi

CDI	44,3 %
CDD	22,3
Apprentissage	12
Stage et contrat aidé	7,8
Intérim	7,6
Autres contrats	4,3
Non salarié	1,7

Moins de la moitié (44,3 %) des jeunes actifs bénéficient d'un emploi à durée indéterminée. Si l'on ramène ce taux à la totalité de leur classe d'âge, seuls 11,82 % travaillent en CDI.

Chômeurs

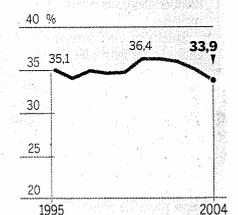
Autres inactifs (ni scolarisés, ni inscrits à l'ANPE)

Où en sont les jeunes qui ont quitté le système scolaire en 2001 ?

	ACCÈS IMMÉDIAT ET DURABLE À L'EMPLOI	LEUR PREMIER EMPLOI EST UN CDI	ILS ONT UN CDI	ILS SONT AU CHÔMAGE	ILS OCCUPENT UN EMPLOI AIDÉ	ILS TRAVAILLENT À TEMPS PARTIEL	ILS TRAVAILLENT EN INTÉRIM
Non qualifiés	31%	31%	52%	40%	14%	22%	11%
Niveau CAP ou BEP non diplômés, 2 ^{de} ou 1 ^{re} *	48	29	59	31	6	11	17
CAP ou BEP	73	35	68	15	7	13	8
Niveau bac*	64	29	68	20	7	12	9
Bacs professionnel ou technologique	74	31	73	12	6	11	7
Niveau bac+1 ou bac+2*	64	32	66	19	13	11	5
Bac+2	81	32	66	7	4	5	3
Second cycle	74	51	76	9	4	9	2
Troisième cycle	79	57	85	10	2	5	1
Ensemble	68	38	71	16	6	10	6

* Non diplômés. Source : Cérea, septembre 2005

PART DES MOINS DE 25 ANS DANS L'EMPLOI INTÉRIEMBRE



Source : SETT

ANNEXE VII

LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION SOCIALE ET DE LA PRÉVENTION

LES COMMUNES

Les communes très investies dans la gestion sociale de leur territoire

L'État a lancé, pour les zones défavorisées, la dynamique du développement social local par la construction progressive de la Politique de la Ville et invente à cette occasion de nouvelles pratiques de transversalité, de contractualisation et de participation des ressources locales. D'un autre côté, les dispositifs de prévention de la délinquance sont généralisés avec la mise en place dès 1983 des CDPD et des CCPD. Le thème de la prévention de la délinquance sera à son tour investi avec la même volonté affichée de traiter cette question en articulant l'intervention de chacun des acteurs concernés sur un même territoire. Avec la création en 2002 du Contrat Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance CLSPD⁸², le pouvoir de pilotage des maires est renforcé. Les acteurs réunis dans cette instance sont nombreux : élus, préfet, police, gendarmerie, bailleurs, travailleurs sociaux, justice, éducation nationale, le département, les transporteurs, ... La toute récente loi de prévention de la délinquance du 5 mars 2007 attribue aux maires, une légitimité et des pouvoirs accrus de coordination et d'intervention auprès de tous les acteurs de l'éducation et du social.

LES DEPARTEMENTS

Le Département développe des missions plus génériques

Le Conseil général a en charge de développer ses missions, ses services d'aide et d'action sociale pour répondre aux besoins de toute la population départementale. Certaines missions sont confiées à des communes ou à des acteurs privés associatifs.

Dans le cadre la politique de l'enfance, au delà des prises en charges directes des publics aux difficultés avérées dont il a la responsabilité, le Département doit mener une politique active de prévention, précisée notamment dans la loi particulière du 6 janvier 1986. Cette loi confirme que la pratique de l'Aide Sociale à l'Enfance doit avoir un caractère de prestation positive sur le milieu de vie habituel du jeune, destinée à favoriser son développement et d'éviter son exclusion. Ces actions doivent se déployer dans sa famille et dans son environnement (prévention de la marginalisation et de l'exclusion sociale des groupes d'adolescents).

⁸² Décret du 17 juillet 2002

ANNEXE VIII

TABLEAU DE PLANIFICATION DU PROJET DE SERVICE

ETAPES	délais	PARTICIPANTS				
		bureau	équipe direction	intervenant	comité pilotage	équipes terrain
1- décision du bureau de lancer la rédaction du PDS (projet de service)	30 j.	X				
2- travail en réunion de direction pour la première ébauche de l'énumération des points à faire paraître dans le PDS			X			
3- enrichissement de l'ébauche par bureau et par les équipes de professionnels (par secteur) - validation finale par bureau et production de la trame définitive du projet de service		X	X			X
4- formulation du contexte et de la commande par le bureau		X				
5- appel d'offre, consultation, étude des projets et choix du consultant	30 j.	X	X			
6- constitution comité pilotage, - établissement des grandes thématiques à partir de la trame et mise en place du calendrier		X	X	X	X	
7- réunion générale pour énoncer le cadre de ce travail collectif et les attentes des contributions	60 j.		X	X		X
8- constitution des commissions de travail à thèmes en tenant compte des intérêts exprimés par les participants sur le choix de ces thèmes			X		X	X
9- deux séances d'une demi journée par commissions de travail pilotées par le consultant avec prise de note assuré par un secrétaire		X	X	X		X
10- production d'une épure par le consultant - restitution du travail au comité de pilotage - réajustements ou compléments si besoin	15 j.			X	X (1)	
11- restitution au bureau et équipe de direction des données principales et points de précisions complémentaires	7 j.	X	X	X		
12- présentation du document final au bureau	15 j.	X		X		
13- édition document et présentation devant les équipes et les administrateurs réunis	21 j.	X	X		X	X
14- communication externe de ce projet de service au Département et Communes		X	X			
Estimation du total des heures des salariés			190 h	98 h	180 h	690 h
Durée totale	6 mois					

(1)Concernant le travail des commissions thématiques (9), il sera important de rédiger un compte rendu qui sera diffusé aux participants pour validation et, le cas échéant, y apporter des correctifs.