

Partenaires ou prestataires ?

Les relations entre départements et associations
de protection de l'enfance à la croisée des chemins

27 et 28 septembre 2012

Séminaire co-organisé en partenariat entre
l'ONED et le pôle enfance de l'INSET d'Angers



Actes du séminaire



Institut National Spécialisé d'Etudes Territoriales d'Angers
Centre National de la Fonction Publique Territoriale

INTERVENANTS

- **MARIE-PAULE MARTIN-BLACHAIS,**
Directeur général du GIP Enfance en Danger, Directeur ONED par intérim
- **ANNE OUI,**
ONED
- **LAURENT SOCHARD,**
INSET Angers
- **MICHÈLE BECQUEMIN,**
Maître de conférence en sciences de l'éducation
- **CLAUDE VOLKMAR,**
Directeur du CREAL Rhône Alpes
- **FABIENNE QUIRIAU,**
Directrice générale de la CNAPE
- **ANNE DEVREESE,**
Directrice générale SPREN dans le Nord, ex directrice adjointe enfance-famille du conseil général du Nord
- **BERTRAND HENRY,**
Directeur général Association les amis de Jean Bosco en Normandie, ancien directeur enfance-famille du conseil général de la Loire
- **JEAN LAVOUÉ,**
Directeur général sauvegarde Morbihan
- **PIERRE-ÉTIENNE GRUAS,**
Directeur à l'enfance et à la famille, conseil général de Gironde
- **BRIGITTE MARION,**
Directrice générale de l'association auboise pour la sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes de l'Aube
- **BERNARD PLANCHAUD,**
Directeur enfance famille du conseil général de l'Indre-et-Loire
- **CHRISTOPHE BÉCHU,**
Président du conseil général de Maine-et-Loire

SOMMAIRE

- **PROPOS INTRODUCTIF ET PRÉSENTATION DU SÉMINAIRE** P.6
 - **MARIE-PAULE MARTIN-BLACHAIS**, *Directeur général du GIP Enfance en Danger, Directeur ONED par intérim*
 - **ANNE OUI**, *ONED*
 - **LAURENT SOCHARD**, *INSET Angers*

- **LA PLACE DES ASSOCIATIONS DANS LA CONSTRUCTION DU SYSTÈME DE PROTECTION DE L'ENFANCE** P.12
 - **MICHÈLE BECQUEMIN**, *maître de conférence en sciences de l'éducation*

- **DES ÉVOLUTIONS JURIDICO-INSTITUTIONNELLES MAJEURES DEPUIS 2002 : ENTRE CONTRAINTES ET LEVIERS, DES DÉFIS À RELEVER POUR LES DÉPARTEMENTS** P.24
 - **CLAUDE VOLKMAR**, *directeur du CREAL Rhône Alpes*

- **LES RELATIONS ENTRE ASSOCIATIONS ET DÉPARTEMENTS À LA CROISÉE DES CHEMINS INTERVENANT** P.32
 - **FABIENNE QUIRIAU**, *directrice générale de la CNAPE*

- **ATELIER 1 : LES NOUVEAUX CADRES DE TRAVAIL AVEC LE SECTEUR ASSOCIATIF (CPOM, GCSMS)** P.43

- **ATELIER 2 : ARTICULATION SERVICE ASSOCIATIF HABILITÉ/SERVICE DE L'ASE DANS LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS POUR DES PARCOURS COHÉRENTS** P.49

- **ATELIER 3 : LA PLACE DES ASSOCIATIONS DANS LA DÉFINITION DE LA POLITIQUE DÉPARTEMENTALE DE PROTECTION DE L'ENFANCE** P.53

- **ATELIER 4 : COMMENT PERMETTRE QUE LES ACTEURS ASSOCIATIFS RESTENT FORCE D'INNOVATION ET DE PROPOSITIONS DE RÉPONSES ÉVOLUTIVES RÉPONDANT AUX BESOINS DES PERSONNES ?** P.56

SOMMAIRE

- **TABLE RONDE
DES PASSEURS DE CULTURE : REGARDS CROISÉS DE CADRES DIRIGEANTS
DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE, ENTRE DÉPARTEMENT ET
SECTEUR HABILITÉ**P.60
 - **ANNE DEVREESE**, *directrice générale SPREN dans le Nord, ex directrice adjointe
enfance-famille du conseil général du Nord*
 - **BERTRAND HENRY**, *directeur général Association les amis de Jean Bosco en Normandie,
ancien directeur enfance-famille du conseil général de la Loire*

- **TABLE-RONDE FINALE**P.73
 - **JEAN LAVOUÉ**, *directeur général sauvegarde Morbihan*
 - **PIERRE-ÉTIENNE GRUAS**, *directeur à l'enfance et à la famille,
conseil général de Gironde*
 - **BRIGITTE MARION**, *directrice générale de l'association auboise pour la sauvegarde de
l'enfance, de l'adolescence et des adultes de l'Aube*
 - **BERNARD PLANCHAUD**, *directeur enfance famille du conseil général de l'Indre-et-Loire*

- **CLÔTURE DU SÉMINAIRE**P.79
 - **CHRISTOPHE BÉCHU**, *président du conseil général de Maine-et-Loire*

Problématique

En protection de l'enfance, le secteur associatif a une longue histoire et a largement contribué à construire le dispositif. Depuis les lois 2002-2, du 05.03.2007, mais également la loi HPST en 2009, le secteur associatif habilité connaît d'importantes réorganisations. Plusieurs logiques et mécanismes sont à l'œuvre, qu'il convient de décrypter pour en comprendre les enjeux, et dégager en quoi les départements peuvent agir avec et sur cette donne.

Dans ce contexte, les relations entre secteur associatif et départements évoluent. Le rapport Oned de 2006 énonçait trois défis pour les associations : l'impact de la décentralisation, l'interpellation sur l'évaluation de leurs actions, la pression des financements. A travers leur présence dans de nouvelles instances partenariales, comme les ODPE, les associations sont positionnées comme partenaires de la politique de protection de l'enfance. Elles sont aussi prestataires quand elles répondent à un appel à projet. Les associations vont parfois revendiquer une place de partenaire, et déplorer de n'être pas associées à certaines décisions, mais peuvent parallèlement se défier du conseil général qui ne sera parfois considéré que comme un financeur.

Face à ces évolutions contrastées, qui modifient les équilibres antérieurs, des questions se posent. Comment peuvent se penser et se construire les relations associations/département à l'appui des nouveaux cadres existants ? Quelle collaboration pour la prise en charge des enfants ? Où sont les innovations aujourd'hui, et comment les soutenir ?

La place de la société civile, son rôle à travers le bénévolat, le militantisme, qui contribuent à construire la définition du secteur, sont aussi à examiner. Quelle conception ont les départements à cet égard ? Le séminaire vise à aborder ces problématiques en donnant aux participants des éléments de compréhension et de l'histoire et des enjeux actuels.

Colloque animé par Laurent SOCHARD, responsable coordonnateur enfance à l'Inset, et Anne OUI, chargée de mission à l'Oned.

Ouverture

■ LAURENT SOCHARD,

Responsable coordonnateur enfance, Inset

Bonjour à tous, je vous propose de commencer. Mon directeur, Patrick Debut, ainsi que la responsable du service des pôles de compétence, Nathalie Robichon, vous saluent à distance. Je suis chargé de les remplacer, ce matin, parce qu'ils sont à un séminaire national de direction.

Bienvenue à l'Inset d'Angers pour ce 5e séminaire annuel, co-organisé par l'Inset et l'Observatoire national de l'enfance en danger, sur la question épineuse des relations entre les associations et les conseils généraux. Je vais passer la parole à Marie-Paule Martin-Blachais, directrice générale du Gip « enfance en danger », pour une introduction sur ce thème. Ensuite, Anne Oui de l'Oned et moi-même vous présenterons le déroulement des deux jours. La structure de ce séminaire sera la même que d'habitude : les conférences, suivies d'ateliers assez longs pour approfondir les sujets.

■ MARIE-PAULE MARTIN-BLACHAIS,

directrice générale du Gip « enfance en danger »

Bonjour à tous et à toutes. Je suis ravie de me trouver, de nouveau, à l'Inset d'Angers. Comme le disait Monsieur Sochard, il s'agit d'une coopération entre nos deux institutions : l'Inset et le Gip, au travers de l'Oned. C'est un espace assez exceptionnel, qui nous permet d'aborder des sujets problématiques. Cela ne signifie pas qu'en le quittant vous aurez toutes les réponses aux questions que vous vous posez mais, en tout cas, c'est un lieu d'échanges et de débats qu'il me semble important de préserver et de soutenir.

La question des relations entre les collectivités territoriales, le Conseil général et le secteur associatif habilité est plus que jamais à l'ordre du jour. Je ne serai pas là pour entendre la directrice générale de la Cnape, Madame Quiriau, mais j'espère que vous trouverez des points de convergence dans nos présentations. Nous nous connaissons de longue date et je crois que nous poursuivons le même objectif : montrer que le secteur associatif et le secteur public font des efforts pour répondre, de manière appropriée, aux besoins des enfants et de leurs familles.

Je ferai d'abord un bref rappel historique pour éclairer l'approche systémique de notre dispositif. Le système de protection de l'enfance s'est très tôt articulé avec l'évolution des politiques publiques familiales. Dès 1811, l'État intervient pour obliger à prendre en charge les enfants dits « abandonnés ». En 1889, une loi fonde la légitimité de la puissance publique à s'opposer au pouvoir discrétionnaire de la puissance paternelle : c'est la première intrusion de l'espace public dans l'espace privé des familles. Le 30 octobre 1935, un décret pose le principe d'une éducatibilité des familles, sous l'autorité du juge, marquant ainsi les prémices de l'assistance éducative. Cette date, parfois oubliée, me paraît essentielle. Mais ce sont surtout l'ordonnance du 23 décembre 1958 et le décret du 1er juillet 1959 qui vont poser les jalons de la dualité de notre dispositif de protection de l'enfance : d'un côté, la protection « administrative » (ou « sociale ») ; de l'autre, la protection judiciaire.

Au-delà de ce système qui permet aux autorités d'intervenir dans la sphère familiale, un autre dispositif de notre législation est intéressant : l'article L. 227-1 du Code de l'action sociale et des

familles, par lequel les autorités se voient confier la protection des mineurs également hors du domicile parental. Cet article précise que « tout mineur accueilli hors du domicile de ses parents est placé sous la protection des autorités publiques » et que, sous réserve de certaines dispositions, « cette protection est assurée par le président du Conseil général du lieu où se trouve le mineur ». La phrase capitale de cet article concernant les mineurs est la suivante : « cette protection s'exerce sur les conditions morales et matérielles de leur accueil en vue de protéger leur sécurité, leur santé et leur moralité ». On voit apparaître ici une sémantique très proche de celle qui fonde l'assistance éducative. Par ailleurs, l'article L. 227-2 du Code de l'action sociale et des familles indique que « dans le cas où les mineurs ont été confiés à des particuliers ou à des établissements, en application des articles 375-3 et 375-5 du Code civil, ils sont placés sous la responsabilité conjointe du président du Conseil général et du juge des enfants ». Ainsi, la puissance publique se voit-elle dotée d'un pouvoir de protection non seulement dans la famille, mais aussi hors du domicile familial.

Outre cette compétence d'autorité administrative – comme nous l'avons précisé dans le rapport du Sénateur de Broissia de 2005 sur l'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés –, le président du Conseil général peut agir à des niveaux très différents. Cette diversité de postures du PCG complexifie la lisibilité de ses responsabilités. En effet, nous avons noté que le PCG est doté d'une autorité de tutelle, d'une autorité de contrôle, et d'une autorité de tarification. Il peut se trouver en situation de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre. Il est pilote du dispositif de protection de l'enfance et garant de la coordination et de la complémentarité des acteurs pour une continuité de parcours. De plus, il est service gardien, garant du statut administratif et juridique du mineur puisqu'il a la capacité de faire évoluer le statut juridique du mineur. Enfin, il est opérateur direct. Toutes ces fonctions sont susceptibles de brouiller son périmètre de compétences, ses niveaux d'articulation avec l'ensemble des acteurs et, bien évidemment, avec le secteur associatif.

La loi de 2002 rénovant les établissements sociaux et médico-sociaux, comme l'acte II de la décentralisation (loi du 13 août 2004), et la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance semblent donner quelques pistes qui devraient nous permettre de clarifier les temporalités, les espaces, et les outils qui seraient propices à l'articulation des divers acteurs. Je vais souligner les points forts et les points faibles de chacun de ces outils.

Premier outil : le schéma départemental de protection de l'enfance. Par sa dynamique de diagnostic partagé et par l'élaboration programmatique prospective pluriannuelle d'une politique territoriale, ce schéma associe l'ensemble des acteurs aux travaux, pour la partie diagnostic comme pour la partie analytique et la partie programmation. C'est donc un outil essentiel d'élaboration d'une politique publique partagée, à l'échelon territorial. D'autant plus que la politique de protection de l'enfance ne saurait se concevoir indépendamment des autres politiques publiques, ce que nos collègues étrangers appellent les « politiques intégrées ». En effet, dans le contexte de la protection de l'enfance, nous ne pouvons pas ignorer les autres schémas territoriaux : la PJJ (protection judiciaire de la jeunesse) ; le schéma « personnes handicapées » ; les organisations sanitaires relatives à la pédopsychiatrie ; les programmations liées à l'Éducation nationale et à l'insertion. Nous avons travaillé, à l'Oned, sur le devenir des jeunes adultes à la sortie du dispositif de protection de l'enfance, et nous savons à quel point il est important que cette politique de protection de l'enfance s'articule avec l'ensemble des politiques publiques. Le point positif de ce schéma départemental de protection de l'enfance est qu'il permet de soutenir l'innovation et la créativité. Mais en contrepartie, aujourd'hui, dans le



cadre de la création ou de la modification des établissements, il y a les appels à projets. Or, ces derniers constituent une méthode de travail susceptible de remettre en cause l'articulation partenariale.

Deuxième outil : l'observatoire départemental de la protection de l'enfance et son comité de pilotage. La loi du 5 mars 2007 prévoit qu'un certain nombre d'acteurs soient présents, de droit, dans ce comité de pilotage. Lequel, par le partage de l'analyse des besoins territoriaux et populationnels, par l'analyse de l'adéquation et de l'adaptation des modes de réponse à ces besoins, est aussi un lieu de collaboration essentiel pour élaborer la politique publique de protection de l'enfance. Le point positif de l'observatoire départemental de protection de l'enfance est la valorisation de la qualité des prises en charge. En revanche, son comité de pilotage a vocation à être destinataire des évaluations internes et externes des établissements sociaux et médico-sociaux. Cette situation particulière est susceptible de gêner le travail de partenariat nécessaire entre les acteurs.

Troisième outil : le projet pour l'enfant. Celui-ci – comme outil de pilotage de la prise en charge individualisée des enfants – est censé garantir la coordination des acteurs, mais il s'articule aussi avec les documents individuels de prise en charge prévus par la loi de 2002 dans les établissements sociaux et médico-sociaux. Ces documents doivent être complémentaires et non redondants. Donc, là aussi, il est nécessaire de clarifier les rôles de chacun.

Que dire des outils mis à la disposition du secteur associatif pour faciliter son partenariat avec le secteur public ? Il existe des outils programmatifs : certains départements ont mis en place des Cpom (contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens) avec les autorités publiques pour garantir une pluriannualité de programmations et une montée en charge progressive d'évolutions ou, éventuellement, d'extensions. Il y a aussi un outil de gestion : les groupements de coopération. Ces derniers permettent au secteur associatif de favoriser des identités, des mutualisations de savoirs, des échanges d'expériences, et lui donnent ainsi l'occasion d'être porteur d'une véritable expertise professionnelle.

En conclusion, il apparaît que la complexité de notre dispositif et du jeu des acteurs nécessite de rendre lisible les postures de chacun, dans des articulations interinstitutionnelles et partenariales entre la commande publique et le secteur associatif habilité. Lequel est chargé, aujourd'hui, d'une grande part de la prise en charge des mineurs confiés au titre de la protection de l'enfance et, de ce fait, se voit confier une délégation de mission de service public au service des enfants et des familles. Je vous remercie.

■ LAURENT SOCHARD

Merci Madame Martin-Blachais. Anne Oui et moi-même allons vous présenter le programme. Je vais donc vous remettre en tête la dernière version de ce programme et la façon dont nous avons construit, avec l'Oned, une progression de la réflexion sur ce sujet.

La première conférence aura pour thème la place des associations dans la construction historique du dispositif de protection de l'enfance. Elle sera assurée par Madame Becquemin, maître de conférences en sciences de l'éducation. Cette présentation visera à montrer comment la société civile s'organise pour répondre à des besoins non couverts et comment l'institution entre en dialogue avec le secteur associatif, notamment en ce qui concerne les

financements. Elle montrera aussi que la société civile a toujours une légitimité, mais qu'il y a aujourd'hui une nouvelle donne qui redéfinit les rôles des uns et des autres : c'est la question centrale de ce séminaire. D'ailleurs, nous avons bien vu – à travers le propos de Madame Martin-Blachais – qu'il y a une dualité (sinon une ambiguïté) entre partenaires et prestataires. C'est pourquoi nous nous sommes dit, avec Anne Oui, qu'il était important de rappeler l'histoire de la protection de l'enfance. En effet, cette histoire sédimente des pratiques, des cultures professionnelles, des formations initiales. Il y a donc là des éléments de sédimentation qui fabriquent des attitudes professionnelles, mais qui suscitent également des réactions et des défiances. Cette histoire, même si elle s'est construite au XXe siècle, continue à être active. Ce sont précisément ces traces actives que Michèle Becquemin cherchera à mettre au jour, avec cette idée que l'histoire ne se réduit pas à la culture générale mais qu'elle est présente dans nos esprits malgré nous. C'est la raison pour laquelle nous estimons qu'il était utile de redéployer cette histoire-là au cours d'une conférence.

■ ANNE OUI,

Chargée de mission à l'Oned

La deuxième conférence visera, elle aussi, à poser les fondamentaux de notre réflexion. Toutefois, elle sera plutôt consacrée à l'évolution du contexte juridico-institutionnel, dans la mesure où la question de l'articulation entre les conseils généraux et les associations s'inscrit également dans l'organisation du système. Une organisation qui s'est beaucoup transformée ces dernières années avec les lois de 2002 et de 2007, la loi HPST et la nouvelle donne sur les logiques d'appels à projets. Il nous a paru intéressant de demander à Claude Volkmar, qui est un observateur de ces évolutions globales du système social et médico-social, de nous remettre en tête les réalités juridiques auxquelles nous avons affaire, en termes de contraintes mais aussi d'opportunités à saisir pour prévoir les articulations.

■ LAURENT SOCHARD

En début d'après-midi, nous passerons la parole à Fabienne Quiriau – directrice générale de la Cnape – pour répondre aux deux premières interventions et évoquer l'actualité des relations entre associations et départements. Sa conférence permettra de comprendre le point de vue des associations et la façon dont la question est traitée par les territoires. Elle répondra aux interrogations suivantes : où en sont, aujourd'hui, les relations entre associations et départements ? Qu'est-ce qui a changé depuis la loi du 5 mars 2007 ? Comment les départements travaillent-ils cette question ? Comment les associations perçoivent-elles leur travail ? Et de quelle vigilance devraient faire preuve les conseils généraux dans la construction des relations entre secteur associatif et secteur public ?

Après ces trois conférences, nous passerons aux ateliers qui seront au nombre de quatre et se dérouleront sur un après-midi et une matinée. Dans beaucoup de colloques, les ateliers ne donnent le temps de présenter que des expériences et, au moment où l'on commence à problématiser la réflexion, il est déjà l'heure de se retrouver en plénière. C'est pourquoi nous avons décidé, dans ce séminaire, de passer d'abord par des présentations qui permettent de réfléchir à ce qui se passe sur certains territoires puis, dans un second temps, de reprendre ensemble ce qui s'est dit dans les ateliers et d'en tirer des généralités qui peuvent faire écho à vos pratiques. La règle veut qu'on ne se balade pas d'un atelier à l'autre. Vous êtes une soixantaine de participants, les ateliers seront donc composés de 15 personnes. Dans un objectif de construction collective, vous participez à un atelier l'après-midi et, du coup, vous êtes

engagé dans la poursuite de la réflexion avec le même groupe dans la matinée. Sur vos bulletins d'inscription, vous aviez exprimé vos priorités. Nous avons essayé, dans la mesure du possible, de respecter vos choix. Aussi, chacun d'entre vous est-il soit sur sa priorité 1, soit sur sa priorité 2. Dans les pochettes qui vous ont été distribuées, nous vous avons indiqué dans quel atelier vous êtes. Nous vous préciserons, en début d'après-midi, dans quelle salle et avec quel animateur vous vous trouvez.

Le premier atelier sera consacré aux nouveaux cadres de travail avec le secteur associatif : les Cpom et les GCSMS, qui sont permis par la loi de 2002 ou par la loi HPST. Il s'agira de voir comment nous pouvons travailler différemment avec les associations à partir de ces nouveaux outils. Sachant qu'il y a, dans le secteur social, un discours ambiant qui consiste à dire que « rien ne va plus », que tout se libéralise depuis 2009 et que c'était mieux au XXe siècle. Un tel discours peut amener l'ensemble des acteurs sociaux à être dans une logique de résistance. Nous faisons l'hypothèse que notre rôle est d'avoir une attitude positive, en nous demandant où sont les marges de manœuvre. Il y a certainement des choses à faire et des invitations du législateur intéressantes à saisir. C'est dans cet esprit que nous essaierons d'aborder le sujet.

■ ANNE OUI

Le deuxième atelier passera du niveau de l'organisation du système à celui des prises en charge. Il sera consacré à la question de l'articulation entre le secteur associatif habilité et le service de l'Ase dans la prise en charge des enfants pour des parcours cohérents. Ce sera l'occasion de faire le point sur les nouveaux outils de la loi de 2007, en particulier le projet pour l'enfant et le rapport circonstancié qui ont été prévus, dans cette perspective d'assurer la cohérence et la continuité des parcours des enfants. Il sera aussi question, dans cet atelier, des expériences de « délégations de références » qui sont mises en place dans certains départements : comment cela fonctionne-t-il, dans quel cadre, et avec quel conventionnement ?

■ LAURENT SOCHARD

Le troisième atelier est intitulé « la place des associations dans la définition de la politique départementale de protection de l'enfance ». Nous aurons à étudier, quand l'association est prestataire dans la réponse à un appel à projets, le partenariat qu'il faut créer au niveau du conseil général. Au cours de cet atelier, nous tenterons de répondre aux questions suivantes : quelle place pour les associations dans les observatoires ? Quelle place dans la définition des schémas ? Quel effet de structuration ? Quelle compétence collective ? Quelle culture commune peut se fabriquer à partir de ces partenariats pour essayer de construire une logique de protection de l'enfance partagée et portée par un ensemble d'acteurs, quelle que soit leur position institutionnelle ou associative ?

■ ANNE OUI

Le dernier atelier portera sur les possibilités d'innovation. Dans un contexte très réglementé, y compris sur la question des moyens, il nous a semblé important d'avoir un temps de réflexion sur la façon dont nous pouvons encore trouver des espaces d'innovation. Nous nous demanderons dans quelle configuration de travail le secteur associatif habilité ou le secteur associatif en général – c'est parfois le secteur associatif dans d'autres champs de l'action sociale qui peut être force de proposition pour la protection de l'enfance – et le département peuvent préserver des espaces pour que l'innovation reste vivante. Nous verrons comment

ces deux instances travaillent ensemble pour que l'évolution des prises en charge se fasse au plus près des besoins repérés des personnes. L'objectif de ce quatrième atelier est donc de réfléchir à la dimension d'innovation qui nous paraît importante pour la vitalité du dispositif.

■ LAURENT SOCHARD

J'ajoute, puisque ce n'est pas indiqué sur le programme, que vous êtes invités à un apéritif entre 18 heures et 19 heures, dans le hall de l'Inset. Je vous encourage à y venir nombreux car les séminaires, outre les temps de travail qui sont les plus intéressants, servent aussi à nous rencontrer. Nous aimons savoir ce que vous pensez de l'offre de l'Inset Angers et discuter avec vous de la manière dont nous pouvons la faire évoluer ensemble.

■ ANNE OUI

Nous reprendrons demain matin, à 9 heures, chacun dans son atelier. Puis, à partir de 11 heures, nous serons en plénière. Nous entendrons des témoignages de collègues que nous avons sollicités pour nous parler de leurs expériences de dirigeants de la protection de l'enfance, tant en conseil général que dans le secteur associatif habilité. Ils nous feront part de ce qu'il est possible de faire grâce à l'articulation des acteurs, mais également des difficultés qu'ils rencontrent.

■ LAURENT SOCHARD

De 14 heures à 16 heures, nous aurons une table ronde finale. Y seront présents : Christophe Béchu, président du conseil général de Maine-et-Loire ; Pierre-Étienne Gruas, directeur enfance famille du conseil général de Gironde ; Brigitte Marion, directrice générale de l'association auboise pour la sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes ; Bernard Planchaud, directeur enfance famille du conseil général de l'Indre-et-Loire. Je signale qu'il s'agit d'une improvisation de dernière minute. En effet, le président de SOS villages d'enfants, Pierre Pascal, s'est désisté et je remercie Madame Marion – qui représentera la parole associative dans cette table ronde – d'avoir bien voulu le remplacer au pied levé. Nous n'envisagions pas de clore un temps de travail sur un tel sujet en ayant uniquement trois représentants de conseils généraux, cela aurait été dommageable. J'ajoute que nous concevons cette table ronde comme un espace de débat avec vous. Vous aurez travaillé la matière pendant un jour et demi, Anne Oui et moi-même aurons collecté les problématiques identifiées dans les ateliers, et nous essaierons de faire vivre un débat pour que vous puissiez repartir avec des pistes de réflexion utiles pour vous-mêmes et pour vos équipes.

La place des associations dans la construction du système de protection de l'enfance

■ **MICHÈLE BECQUEMIN,**

maître de conférences en sciences de l'éducation à l'UPEC

Bonjour à tous. Je remercie Monsieur Sochard et Madame Oui de m'avoir invitée pour faire ce rappel historique sur la construction du système de protection de l'enfance et mettre en évidence la dynamique interactive entre les associations et les pouvoirs publics. En tant qu'universitaire, je suis spécialiste de la question car je mène, depuis quinze ans, des recherches sur les institutions de protection de l'enfance, notamment sur des institutions dont le statut est associatif. En préalable, je voudrais d'abord faire un point sur la façon dont je considère les associations. Je suis sociologue et je considère l'histoire comme un élément important de la sociologie. En tant que sociologue des institutions, je considère les associations comme des groupements. En outre, lorsque je retrace l'évolution historique du système de protection de l'enfance, je l'aborde par une triangulation entre l'Aide sociale à l'enfance, la justice – avec toute l'évolution concernant la prise en charge des mineurs délinquants et des mineurs en danger –, et le système associatif donc trois types d'institutions interactives.

Ces groupements (associatifs) seront reconnus au début du XXe siècle, par la loi de 1901, mais ils existaient sous d'autres formes avant cette loi. Leur but est de promouvoir leurs valeurs, leur définition des problèmes de l'enfance et d'obtenir, auprès des autorités publiques, une reconnaissance légale de leur savoir (aspect cognitif) et de leur savoir-faire (aspect clinique). Madame Martin-Blachais évoquait, tout à l'heure, la loi de 1935 sur l'assistance et la surveillance éducatives. Cette loi, qui préfigure l'ordonnance de 1958 sur l'assistance éducative ou judiciaire, a été conçue dans le giron du tribunal pour enfants, certes, mais par des associations et par des professionnels. On peut donc dire que l'ordonnance de 1958, quand on considère son stade précurseur (celui de 1935), est l'aboutissement du travail d'un groupe de pression constitué par quelques associations parisiennes, par des professionnels qui savaient se faire entendre auprès des députés qui, eux, défendaient leurs idées dans les assemblées. C'est à ce moment-là que ces groupements associatifs ont réussi à faire reconnaître, par le législateur, les actions qu'ils menaient déjà sur le terrain. Voilà ce que j'ai observé dans quatre ou cinq associations étudiées. Les travaux que je mène durent généralement deux ans, par association. Mon exploration s'étend de la genèse jusqu'à la période actuelle. Je regarde comment ces professionnels et ces institutions parviennent à être reconnus : ce sont les problèmes liés à la légitimité que j'étudie. J'ai constaté, sur une longue durée, que les rapports entre les associations et les autorités publiques changent en fonction des préoccupations sociales du moment, de la force de l'État et de la tension entre l'économique et le social aux périodes considérées.

Mon exposé sera très schématique, dans la mesure où je vais dérouler 200 ans d'histoire. Je propose quatre tableaux qui correspondent à des périodes clé et à des « modèles de société » qui s'expriment à certaines périodes et dans lesquels on peut identifier le rapport entre les associations et les autorités publiques. Dans le même temps, je vais essayer de dégager toutes

les questions qui, malgré les changements, semblent revenir de façon chronique, depuis la Révolution française jusqu'à aujourd'hui. Toutefois, même si je découpe mon propos en tranches chronologiques, il faut rappeler que l'histoire n'est pas désossée. C'est pourquoi le terme de « sédimentation » qu'a employé Monsieur Sochard me paraît tout à fait juste. Ma présentation sera donc compartimentée, mais l'histoire du dispositif de protection de l'enfance est en réalité un cumul d'expériences. Par exemple, même si tout a évolué, la notion d'assistance qui apparaît dès la Révolution française est toujours d'actualité. La sécurité sociale, avec laquelle l'assistance a dû harmoniser ses lois, s'y est greffée. Finalement, ce qui s'est construit à une certaine période change, mais le principe de base perdure. Donc, il s'agit bien de « sédimentation ». La dernière précaution oratoire que je prendrais vis-à-vis de l'analyse historique est que je ne vais pas d'emblée me situer dans cette dialectique (très intéressante) partenaires/prestataires. J'y reviendrai en fin de propos, puisque c'est une thématique récente. Les concepts et les préoccupations étaient bien différents aux siècles précédents -la notion de partenariat n'advient que dans les années 80. Quant à la notion de prestataires, elle n'a que dix ou quinze ans d'existence.

Le dernier point sur lequel je voudrais insister est la question des origines institutionnelles. En effet, à la naissance de chaque institution publique (aide sociale à l'enfance, justice des mineurs) et de chaque association, il y a une vocation originelle. Le collectif qui se constitue, au tout départ, le fait autour d'un ensemble d'idées et de valeurs qui va imprégner l'institution durant toute son histoire. Pour faire une métaphore, je dirais que les institutions ont une « âme ». De fait, dans les rapports d'activité, on retrouve souvent ces moments où l'institution, en pleine crise, se demande si elle ne va pas être obligée de « vendre son âme », parce qu'elle est agressée par des forces extérieures : politiques, économiques, bref, des contraintes.... J'ai retrouvé cette dimension dans toutes les institutions étudiées, ce qui prouve bien que le collectif se perçoit comme ayant une âme, même s'il existe des dissensions internes. Ma perspective d'analyse est de voir comment ces concepts et ces valeurs évoluent, au-delà des tensions, et comment les institutions parviennent à survivre malgré tout ce qu'elles doivent affronter. Généralement, les associations recherchent leur pérennité. Elles n'y arrivent pas toujours et certaines d'entre elles, dans des circonstances particulières, décident de « fermer les portes ». Cela est arrivé, notamment, sous Vichy.

Je vais d'abord revenir sur les fondements, afin d'identifier ces vocations institutionnelles et ces lignes de tensions idéologiques. La première période est celle de la création progressive du système de protection de l'enfance, qui ne portait pas encore ce nom. Les grandes lois de protection de l'enfance ont vu le jour sous la IIIe République : en 1874, 1889 et 1898. C'est tout d'abord, la période révolutionnaire qui pose les bases de ce qui va se développer après et qui voit émerger l'idée d'un État social, c'est du moins ce que voulaient les Jacobins. La Révolution a lieu dans un contexte où le modèle de la famille patriarcale, ce que l'on appelle la « patria potesta » (principe issu du droit romain), régissait l'ensemble de la société, et cela durant tout le Moyen-Âge et sous les monarchies absolues. L'idée étant que le chef de famille a tous pouvoirs sur sa femme et sur ses enfants. Par exemple, il peut faire enfermer son enfant par ce que l'on appelait les « lettres de cachet » ou plus tard la « correction paternelle ». Dans le contexte révolutionnaire, les Jacobins refusent cet état de fait au nom de l'égalité entre tous les individus. Pour établir le principe d'égalité, il faut équilibrer les rapports entre les membres qui composent la famille. Cela ne remet pas forcément en cause l'idée de la famille, qui est une instance de socialisation, mais cela met en question les droits de chaque individu à l'intérieur de la famille. Pour les Jacobins, l'homme, la femme et les enfants sont des êtres égaux. Simplement, comme les enfants ne peuvent pas encore se débrouiller seuls, ce sont des êtres

à protéger. Aussi, les parents leur doivent-ils éducation et protection. Le premier objectif des révolutionnaires sera donc d'abolir la puissance paternelle. L'autre idée primordiale est qu'il est nécessaire, pour établir le bien public, de destituer l'église catholique de ses prérogatives en matière d'enseignement, de soins, et de prise en charge des enfants abandonnés. Pendant la Révolution française, ce sont ces deux aspects qui sont capitaux dans la conception de la protection de l'enfance. Par la suite, nonobstant le fait que le Code civil et le Code pénal ont retenu certaines idées de la Révolution française, tout ne s'est pas passé comme l'auraient souhaité les Jacobins. Napoléon a rétabli le principe de puissance paternelle, même s'il l'a un peu assoupli. Et, sous les Empires et les monarchies constitutionnelles, l'Eglise a retrouvé des libertés et a continué à œuvrer dans le domaine du social et de l'enfance.

En ce qui concerne le principe selon lequel chaque institution a une âme, je voudrais dire qu'aux fondements de l'assistance publique à l'enfance, c'est-à-dire en 1811, il y a l'idée que l'État doit s'occuper des enfants abandonnés et des orphelins pauvres. Mais, quand on regarde bien les textes, on s'aperçoit que le service des enfants assistés se réfère à l'idéal de la famille. Il s'agit bien de prendre en charge les enfants qui n'ont plus de famille, mais c'est justement parce que la famille fait défaut que cette institution, à l'époque, est référée à la famille en tant qu'idéal. Pour preuve, la solution trouvée, pour la prise en charge des enfants abandonnés, est la « famille nourricière ». Si l'assistance publique ouvre quelques orphelinats, elle est surtout constituée d'un grand parc nourricier, qui va d'ailleurs poser d'énormes problèmes. En effet, avec l'industrie nourricière qui se met en place, beaucoup d'enfants vont mourir dans les convois qui les transportent de l'endroit où ils ont été abandonnés à leur lieu d'accueil. Pour prévenir les abandons et les infanticides, l'assistance publique à l'enfance va donc évoluer vers l'aide aux familles avec, notamment, la prestation « enfant secouru » (qui existe toujours) et la possibilité, pour les parents, de laisser leur enfant à l'assistance publique en dépôt provisoire, en attendant de résoudre leurs difficultés. Donc, l'aide à la famille est bien la vocation première de l'assistance publique à l'enfance.

Parallèlement à l'assistance publique, il y a les sociétés de bienfaisance. Elles sont les ancêtres du système associatif. Pour exister, les sociétés de bienfaisance doivent obtenir l'autorisation des pouvoirs publics puisque, sous la Révolution, la loi Le Chapelier avait aboli toute possibilité de groupement de plus de vingt personnes afin de ne pas entraver la construction de l'État. Ces sociétés de bienfaisance sont une préfiguration de la forme associative. Leur reconnaissance d'utilité publique existe dès cette période. Il s'agit de groupements qui vont œuvrer, dans le cadre de l'enfance malheureuse, aux côtés de l'assistance publique.

J'en viens maintenant aux fondements de la culture judiciaire. La justice a été l'une des pièces maîtresses dans la construction de la protection de l'enfance. Par définition, la culture judiciaire est « individualisante » : elle cible l'enfant et non pas la famille, contrairement à l'assistance publique. De fait, le droit français – au pénal comme au civil – cible l'individu. En matière de protection de l'enfance, comment le système judiciaire s'est-il construit ? À partir de la Révolution française, puis sous les monarchies constitutionnelles, c'est d'abord au pénal que l'on a considéré qu'il fallait personnaliser et humaniser le traitement des jeunes délinquants qui, dans la tradition, étaient emprisonnés sans différenciation avec les adultes. Ces jeunes étaient alors jugés non pas en fonction de leur personnalité mais par rapport aux faits qu'ils avaient commis. On ne prenait pas en compte leur situation de mineurs. La loi pénale de 1850 va changer la donne. Si j'insiste sur la justice pénale des mineurs, c'est parce qu'elle a considérablement influencé la construction de la justice civile des mineurs, à savoir la construction du système judiciaire de protection de l'enfance en danger. Pourquoi ? Parce

qu'on va se débarrasser de la théorie, prédominante au XIXe siècle, selon laquelle un jeune délinquant serait « génétiquement » criminel. Au contraire, on va considérer que ce qui compte dans le comportement des jeunes individus est son milieu d'éducation. On va donc estimer que c'est un environnement familial déficient qui est à l'origine des comportements délinquants des jeunes. Du coup, à la fin du XIXe siècle, les réformateurs vont construire le système de protection de l'enfance en suivant l'idée qu'il faut protéger les enfants pour prévenir la délinquance.

Autre question : quel est le rapport entre la société civile et ces deux institutions ? Beaucoup d'initiatives sont prises par les philanthropes : patronages pour les enfants en difficulté et les jeunes traduits en justice, maisons de correction, etc. Ce qui est structurel, au XIXe siècle, est que ces personnes qui vont construire des modes de prise en charge « pré-associatifs » sont très proches de l'élite gouvernementale. On retrouvera cette caractéristique dans les périodes suivantes, jusque dans les années 70 : les personnes qui érigent le système associatif de protection de l'enfance – que ce soit pour l'enfance en danger ou pour l'enfance dite « coupable » – sont en réseau et sont généralement proches de l'élite au gouvernement.

La deuxième période est celle de la stabilisation républicaine, qui va de 1870 à 1939. Avant la loi de 1901, le rôle des sociétés de bienfaisance devient encore plus prégnant parce qu'il se forme des groupes de pression. Il y a, par exemple, l'union des sociétés de patronage qui va avoir une grande influence sur la définition de la législation. Il y a aussi le mouvement de la réforme des prisons, qui travaille pour que les enfants emprisonnés soient pris en charge différemment. Concernant les pratiques mises en œuvre au sein de ces sociétés, des idées vont être portées au niveau du législateur. La première loi importante est celle de 1874 sur la protection des enfants du premier âge placés en nourrice à l'assistance publique – l'une des lois Théophile Roussel – qui est la base de la protection de l'enfance. Au civil, la loi primordiale est celle de 1889 sur la déchéance de la puissance paternelle, lorsque les parents se comportent de façon « indigne » vis-à-vis de leurs enfants. Et, au pénal, la loi de 1898 qui permet de sanctionner les violences et actes de cruauté commis sur les enfants. Si ce dispositif judiciaire est mis en place, c'est aussi parce qu'il y a des préoccupations démographiques : à l'époque, la France se vide de ses forces vives à cause des guerres et des épidémies, donc l'État républicain, en construction, « met la main » sur l'enfant, considéré comme un capital humain. Les Républicains croient au progrès social, aux progrès de la science médicale et technologique, et veulent surtout bâtir une société plus juste où l'éducation tient la première place. Ils reprennent l'idée révolutionnaire selon laquelle il faut casser le modèle de la famille patriarcale, qui est un vestige de l'ordre ancien. D'où la loi de 1889, qui est un acte symbolique fort mais qui sera très peu appliquée parce qu'elle est complètement à contre-courant. Toutefois, cette loi servira de base à toutes celles qui seront élaborées au cours du XXe siècle.

Parallèlement, l'assistance publique à l'enfance est de plus en plus sollicitée non seulement par les mères « hors norme » qui désirent abandonner leur enfant, notamment adultérin, mais aussi par l'institution judiciaire qui – quand elle décide de retirer un enfant maltraité de son milieu familial – le confie à l'assistance publique. Dès les premières décennies du XXe siècle, cette ascendance que prend la justice, en tant qu'autorité souveraine, sur l'assistance à l'enfance devient une source de tension parce qu'initialement, l'assistance à l'enfance n'a pas les moyens juridiques de gérer l'éducation, ni tous les actes de la vie civile des enfants qui lui sont confiés. La situation explose en 1920 car les services de l'assistance publique n'admettent plus que les tribunaux leur confient autant d'enfants sans que la loi ne leur donne les moyens de s'en

occuper convenablement. L'affaire sera résolue mais la tension entre les deux institutions sera permanente durant tout le XXe siècle et jusqu'à aujourd'hui, sur des enjeux qui, dans le fond, restent à peu près les mêmes.

Pour comprendre la place que vont prendre les associations dans l'entre-deux guerres, il faut considérer la doctrine politique qui s'impose à l'époque. Cette doctrine, qui enthousiasme les radicaux et les socialistes, est le « solidarisme ». Elle va inspirer beaucoup d'initiatives prises, dans le cadre juridique de la loi de 1901 pendant cette période, car elle donne toute sa place aux associations. Le solidarisme est une sorte de traduction du « contrat social » de Jean-Jacques Rousseau. C'est l'idée d'une interdépendance des individus dans la société avec, pour les volontés individuelles, la possibilité de s'associer pour réduire les inégalités. Le solidarisme correspond, en quelque sorte, au modèle des mutuelles : le rôle de l'État est d'être le garant des entreprises associatives qui œuvrent pour le bien public. Cette doctrine est concomitante à la préparation, par Waldeck-Rousseau, de la loi de 1901, laquelle abolit la loi Le Chapelier de 1791, qui interdit les groupements, et lutte contre les pouvoirs de l'église catholique dans les domaines de l'enseignement et du social. Vous n'êtes pas sans savoir que les Républicains de la IIIe République faisaient la « chasse aux curés » et que ce fut un moment douloureux pour tous ceux qui s'occupaient d'œuvres caritatives, que de se voir progressivement délégitimer par les Républicains qui voulaient construire l'État éducatif et social. En effet, à l'époque, la priorité de l'État est de promouvoir l'école publique. Bref, au niveau du social, la loi de 1901 est très judicieuse car elle va permettre à d'autres institutions que l'Eglise d'investir ce champ. A terme, cette loi représentera aussi, pour les institutions confessionnelles, une possibilité d'évolution puisqu'elles pourront se constituer en association : il s'agit donc d'une loi à la fois libérale et pratique.

Waldeck-Rousseau est un farouche défenseur de la liberté d'association et, de fait, la loi sur les associations concerne tout type de regroupement et n'est assortie d'aucune obligation de déclaration. Cela dit, une grande partie des associations de défense de l'enfance malheureuse, difficile et en danger tiennent à se déclarer et tentent d'obtenir une reconnaissance d'utilité publique. Il leur importe en effet que les valeurs, les idées et les pratiques dont elles se réclament soient reconnues par l'État. Les institutions et associations créées durant cette période sont déjà, en quelque sorte, parapubliques puisqu'elles se mettent volontairement dans le giron de l'État. Cependant, si l'on excepte quelques subventions, leur fonctionnement est financé par des fonds privés, autrement dit par des philanthropes et des banquiers qui sont animés par la volonté de construire l'État social et d'œuvrer pour le bien public. L'État, en effet, ne verse presque rien à ces associations, bien qu'il encourage les initiatives de la société civile qui contribuent à la réduction des inégalités, à la lutte contre la tuberculose et à la protection de l'enfance.

Les associations créées ainsi que le système public bénéficient du mouvement de professionnalisation qui, entre autres exemples, se concrétise en 1932, avec la reconnaissance par l'État du diplôme d'assistante sociale. Qui plus est, ce métier est ardemment voulu par les responsables associatifs, convaincus que la résolution des problèmes sociaux est d'autant plus efficace que la tâche est confiée à des professionnels. L'État, qui n'a pas d'énormes moyens à l'époque, délègue l'exercice de missions de service public aux associations et aux professionnels dont il a reconnu les diplômes. La présence d'hommes d'État au sein des conseils d'administration conforte d'ailleurs cette position.

Comment ces associations procèdent-elles ? En quoi font-elles preuve d'originalité ? Elles s'inscrivent souvent dans la faille législative. Prenons par exemple, au seuil du XXe siècle l'insuffisance de la loi sur les enfants abandonnés concernant la prise en charge des enfants malades au sein de l'assistance publique. Dans le même temps, le gouvernement s'inquiète de la mortalité infantile, et notamment de l'épidémie tuberculeuse alors qu'il n'existe encore aucun vaccin et que l'on ne sait pas trop comment guérir la maladie. C'est ainsi que des milliers d'enfants non contaminés, seront séparés de leurs parents tuberculeux, pour vivre à la campagne dans des familles nourricières. Cette solution, qui peut nous paraître violente aujourd'hui, a été mise en place en 1903 par le Professeur Jacques-Joseph GRANCHER, dans un cadre associatif, puis entérinée par les dispositions d'assistance du législateur.

Par le biais de son association créée en 1923, avec l'aide du juge Henri ROLLET, Olga SPITZER donne de la consistance à la loi de 1912 sur les tribunaux pour enfants. Si cette initiative n'avait pas eu lieu, la loi n'ayant pas prévu les moyens de son application, les services sociaux près des tribunaux ne se seraient pas développés. C'est grâce à Olga SPITZER et à ses collaborateurs que des enquêtes sociales ont pu être confiées aux assistantes sociales, enquêtes sur lesquelles les juges fondent leurs décisions. Pour rappel, la fonction de juge pour enfants n'existait pas à cette époque (elle a été instituée au pénal en 1945).

Des associations d'un troisième type, en l'occurrence communautaire, voient le jour dans l'entre-deux-guerres. Celles-ci n'essaient pas de modifier les lois mais plutôt d'obtenir l'appui de l'État pour protéger des individus d'une communauté. Parmi celles-ci, figure L'Œuvre de Secours aux Enfants, association juive, née en Russie en 1912 et installée à Paris en 1934 pour aider les émigrants Juifs venus des pays de l'Est en raison des pogromes. L'association s'occupe tout particulièrement des enfants de familles juives émigrées sur un mode hygiéniste (elle sauvera ensuite des milliers d'enfants juifs durant la Shoah).

En 1933, l'État éprouve le besoin de réguler et vérifier ces différentes activités, en particulier tout ce qui émane des mouvements catholiques. En pratique, il met la main sur les œuvres, tant ecclésiastiques qu'associatives.

Une deuxième période s'ouvre alors, marquée par l'intrication des associations et des pouvoirs publics. Cette configuration découle d'une séquence courte mais déterminante : le régime de Vichy. Les ARSEA (associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence) sont créées à cette époque qui est marquée par la dislocation des familles par la guerre et « l'errance » des jeunes. C'est sous le régime de Vichy qu'un système global de prise en charge des enfants « inadaptés » est conçu. Le qualificatif « inadapté » regroupe les enfants en danger moral, déficients et caractériels, jusqu'aux délinquants. De ce fait, la justice devient alors subsidiaire. Cette nouvelle organisation politico-juridique est chapeautée par des médecins. Ces associations se construisent dans un rapport très étroit avec l'appareil d'État, à tel point que les mêmes acteurs opèrent simultanément sur les deux versants celui des pouvoirs publics et celui de la sphère associative. Une telle configuration est alors à la frontière de la légalité car elle extrapole la notion de délégation de service public.

Malgré les ré-ordonnements qui sont entrepris à la Libération, ces montages issus du régime de Vichy perdurent. Des arrangements entre les conseils généraux et certaines associations, qui datent de cette période, n'ont d'ailleurs été nettoyés que récemment. Cela révèle la prégnance durable des faits historiques. Les ARSEA n'ont pas été les seules à être

créées dans ces conditions mais elles ont initié un système qui a perduré au-delà de la Libération. Qui plus est, certaines de ces structures, devenues ADSEA dans les années 1950, se sont implantées fortement sur les territoires en s'impliquant dans de multiples domaines : justice, protection des enfants, insertion des jeunes, etc. Elles ont pris des allures relativement monopolistiques.

La période dite « des Trente Glorieuses » favorise un nouvel essor associatif, du fait, en particulier, de la disponibilité accrue des fonds publics. Ceux-ci proviennent à la fois de la CAF, de l'ASE et de la Justice quand, dans le même temps, le mécénat prend fin. Le système des prix de journée, jusqu'alors propre au secteur hospitalier, est généralisé. Cette période se caractérise également par une recomposition du rapport entre l'État et les associations, ainsi que par la professionnalisation dans un contexte de croissance économique. L'État sollicite les associations pour que, compte tenu de leur connaissance du terrain, elles participent à la définition de l'action publique. Les plus importantes d'entre elles sont même invitées au sein des instances où sont discutées les lois.

Cependant, cette phase de prospérité associative est secouée, entre 1945 et 1958, par des tensions entre le ministère de la Santé et de la population, dont dépend l'ASE, et le ministère de la Justice. L'attribution de la protection de l'enfant au civil est alors disputée de façon sourde entre les protagonistes. Elle se prolonge jusqu'en 1957/1958, années au cours desquelles des lois préparées par chacun des deux ministères sont mises en compétition. Ce sont finalement l'attachement du Président De Gaulle à l'idée de la justice et l'action très militante d'un groupe de juristes civilistes qui placent le ministère de la Justice comme « chef de file » de la protection de l'enfance. Les associations se trouvent alors en situation délicate, tiraillées entre l'ASE, bailleur de fonds, et l'autorité judiciaire. Elles doivent donc, si elles veulent préserver leur légitimité, s'affirmer auprès des deux instances à la fois. Dans les faits, la plupart des associations finissent par obtenir une double habilitation qui les protège des oscillations au fil du temps.

La période qui commence en 1975 s'avère beaucoup plus difficile pour les associations, du fait des réaménagements de l'action publique. Trois logiques s'enchevêtrent dans un mouvement convergent et dans un contexte de crise économique dont on comprend, à partir des années 80, qu'il sera durable. La première logique est celle d'une réglementation accrue, entre 1975 et 2002, des institutions sociales et médicosociales. Cette tendance, repose sur la rationalisation des choix budgétaires, politique qui est née sous la présidence de Giscard d'Estaing, dans le cadre de la planification, et qui témoigne d'une préoccupation sur le rapport entre le coût et la rentabilité des actions. Cette ligne s'est prolongée et s'est même durcie avec les modalités de l'évaluation et les démarches qualité. Selon les professionnels, cette logique engendre des dérives technocratiques au détriment du volet clinique, c'est-à-dire du rapport à l'utilisateur.

La seconde logique correspond à la familialisation de l'action sociale, de sorte que la dualité qui s'exprime initialement entre la famille d'un côté et l'enfant de l'autre fait encore tension. La montée du familialisme s'explique par des raisons démographiques et, en particulier, par l'amélioration considérable des conditions de vie des français, qui met fin à l'époque du « sauvetage » de l'enfance. Désormais, beaucoup pensent que la famille est la mieux placée pour protéger l'enfant. Autrement dit, les politiques publiques intègrent de plus en plus

l'idéologie, typiquement française, selon laquelle la famille représenterait la cellule fondamentale de la société. Contrairement aux pays anglo-saxons qui considèrent la famille comme un espace privé, l'État français projette son action sur la famille en tant que cellule qui fonde la société. Ce débat qui oppose l'individu à la famille n'est pas clos. Il est présent dans de nombreux groupements, y compris d'ailleurs au sein des associations familiales (UNAF). Il structure également des oppositions politiques et institutionnelles. Au plan cognitif, la psychanalyse a été très influente. Elle a valorisé tout d'abord les liens entre la mère et l'enfant, puis les liens d'attachement (Bowlby, David). Dans les années 80-90, ce sont les liens entre parents et enfants (la parentalité) qui sont mis en exergue par les experts et certains responsables politiques.

D'un point de vue juridique aussi, la tendance est à la familialisation, en raison de la nécessité, en 1970, de réformer la puissance paternelle, devenue désuète au regard des mouvements féministes et de l'obligation, pour le législateur de considérer les droits des femmes dans le sens d'une égalisation avec ceux des hommes. À travers l'émancipation des femmes, l'égalité homme-femme et les devoirs parentaux, l'autorité parentale passe en première ligne quand l'enfant, notamment en danger du fait des défaillances parentales, est relégué en arrière-plan.

La troisième logique est celle de la décentralisation. Les associations de protection de l'enfance et les professionnels tenaient auparavant leur légitimité de l'État, du fait des délégations, de la reconnaissance des diplômes, etc. Désormais, à partir de 1986, c'est dans le cadre des politiques territoriales que ces derniers doivent trouver leurs appuis. La décentralisation de l'aide sociale à l'enfance a suscité une période de flou qui, jusqu'en 1996 environ, a causé l'embarras des uns et des autres : les élus départementaux qui n'étaient pas coutumiers de la culture professionnelle et les professionnels prisonniers de leur jargon qui ne parvenaient pas à défendre leurs intérêts. Le législateur a cru bien faire mais tout cela s'est opéré sans préparation suffisante. En ont résulté des tensions et dialogues de sourds qui ont perduré plusieurs années. En outre, est apparue une inflation du système bureaucratique que les associations ont mal supporté. Compte tenu du travail qu'il fallait entreprendre avec les différents interlocuteurs des pouvoirs publics, les cadres associatifs se sont détachés de leurs équipes et ont eu tendance à focaliser leur activité sur la communication et la gestion. Cette évolution s'est opérée au détriment de la clinique et a installé des comportements quelque peu schizophrènes au sein des associations.

En vingt ans, malgré les tensions persistantes et un certain nombre de dé-conventionnements, les relations entre les associations et les conseils généraux se sont globalement améliorées. Considérée sur une plus grande échelle de temps, c'est-à-dire sur plus de deux siècles, la construction triangulaire du système de protection de l'enfance donne l'impression d'une dislocation en cours. C'est surtout aux interfaces des institutions que cet infléchissement est manifeste, par exemple dans le rapport entre la protection de l'enfance qui est décentralisée, la justice qui reste centralisée malgré les déconcentrations et l'école qui reste globalement centralisée. Ainsi, sur le thème de l'absentéisme scolaire et son traitement, l'unité de pensée n'existe quasiment pas. De surcroît, la dislocation est accentuée par l'évolution sécuritaire qui tend à distendre, voire à rompre, les liens historiquement constitués entre le traitement de l'enfance en danger et celui de la délinquance des jeunes.

De fait, la protection civile de l'enfance est menacée. Une question se pose donc : comment les départements peuvent-ils opérer face à la complexité actuelle des rapports avec la Justice ?



À un autre niveau, la relation entre l'État et les départements est tendue en raison des difficultés pour obtenir les financements qui découlent de la loi de mars 2007 sur la protection de l'enfance. La situation est encore plus préoccupante du fait de la pratique des appels d'offres qui a introduit la mise en concurrence des associations entre elles, et ce malgré l'instauration des schémas départementaux. Il en résulte des lobbyings émanant des plus grosses associations, au détriment des plus petites, et cette tendance monopolistique d'associations -désormais considérées comme des prestataires- porte atteinte non seulement au fonctionnement démocratique mais aussi à leurs valeurs fondatrices et unificatrices. En dépit de leurs principes initiaux, celles-ci finissent par ouvrir, par exemple, des centres éducatifs fermés et sont empêtrées par les tensions internes qui naissent de ces contradictions.

En définitive, puisque nous ne pouvons qu'admettre la nouvelle contrainte gestionnaire, il convient de nous interroger sur la possibilité de trouver une unité. La solution pourrait être de nous tourner vers le mécénat d'antan et, ainsi, de retrouver un peu de liberté. Je considère pour ma part qu'il est temps d'élaborer un fonctionnement recentré sur la notion de service public. Certes, les liens entre les associations, les pouvoirs publics et les départements ne sont pas simples. Peut-être faudrait-il alors considérer et définir, pour chaque partie, ce qui est, pour elle, irréductible et inacceptable. Au-delà, la réflexion pourrait porter sur ce qui est possible ou non, afin de délimiter le périmètre d'action. Je reste volontairement évasive sur ces pensées qui clôturent cette présentation historique, afin de vous laisser réfléchir aux enjeux actuels et aux solutions.

Je vous remercie.



Echanges avec la salle

■ FRANÇOIS DE LAREBEYRETTE, *Directeur DVS enfance et famille, Conseil général de la Loire*

Dès lors que l'on évoque les associations, il me semble important de s'intéresser à leurs adhérents. Si la puissance publique puise sa légitimité dans les résultats électoraux, c'est par leur nombre d'adhérents que les associations s'affirment. Or les associations de protection de l'enfance sont caractérisées par un plus grand nombre de salariés que d'adhérents.

■ MICHÈLE BECQUEMIN

Je ne dispose que d'exemples historiques, et non de solutions, pour réagir à votre remarque. Dans l'entre-deux-guerres, les associations se sont construites justement sur le socle des adhérents, lesquels étaient aussi des donateurs. Les adhérents représentaient donc une véritable force car, plus ils étaient nombreux et notables, plus l'association était susceptible d'être reconnue par les pouvoirs publics. À vrai dire, les associations ne pouvaient pas se dispenser de ce socle. Cependant, quand les associations ont compris qu'elles pouvaient être financées par les pouvoirs publics, cette idée a été progressivement abandonnée. C'est dans les années 80, avec l'arrivée de la gauche au pouvoir et la participation citoyenne conçue comme une nouvelle forme de démocratie, que les associations ont repris conscience de la force que représentaient leurs adhérents.

Il a donc fallu se pencher sur la question des adhérents après l'avoir négligée durant une trentaine d'années. C'est ainsi que L'Œuvre de Secours aux Enfants, par exemple, a fait appel, après plusieurs décennies, aux enfants juifs qu'elle avait sauvés durant la Shoah. C'est toutefois un cas atypique car il est généralement difficile de rechercher des

anciens bénéficiaires, en particulier dans le domaine de la Sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, du moins pour ce que j'en sais.

Je ne connais donc pas de solution particulière. Sur le fond, vous avez raison : le nombre d'adhérents est déterminant. Sauf à être très performantes en matière de marketing et en communication, sauf à comporter parmi leurs rangs des personnalités scientifiques et des intermédiaires politiques, les associations ont en effet besoin des adhérents pour asseoir leur légitimité. Dans les faits, la question s'est posée dans les années 80 et je ne suis pas persuadée que, malgré quelques initiatives ici ou là, elle soit résolue aujourd'hui.

■ LAURENT MARCILLE, *directeur du centre Jeanne d'Arc, fondation Degorce Fort, Cognac*

La question du partenaire versus le prestataire n'est pas sans ambiguïté. En effet, les associations répondent à des commandes publiques et, du fait des appels d'offres, la part de créativité qui était l'apanage du secteur associatif est remise en cause. Dans les années à venir, il faudra donc trouver des espaces de communication entre la puissance publique et le milieu associatif pour redynamiser la collaboration, étant entendu que l'esprit associatif est plus vif et créatif que la logique administrative, à tel point que les temps respectifs de réaction ne sont pas superposables. À l'échelon des départements et compte tenu notamment des schémas de fonctionnement, quelle place sera-t-elle accordée aux associations pour que celles-ci puissent exprimer leurs élans novateurs et créatifs, tout en participant à l'élaboration des appels d'offres ?

■ Michèle BECQUEMIN

Cette question est très complexe et les ateliers à venir vont vous fournir l'occasion d'y réfléchir. Les contradictions ne manquent pas, bien au contraire, elles foisonnent, notamment

du fait de la concurrence que les associations nourrissent entre elles, ainsi que de la surveillance réciproque à laquelle elles se livrent. À partir de mon travail d'historienne, je prévois que les associations seront placées dans une course à la performance, obligées de conquérir le terrain et de communiquer sans relâche sur leur savoir-faire. Celles qui réussiront à convaincre sortiront gagnantes mais, en corollaire, d'autres seront les perdantes. Il appartiendra alors aux pouvoirs publics d'assurer une régulation et d'imposer une éthique de fonctionnement.

■ **PATRICK L'HER,**
*directeur du pôle de la protection de
l'enfance, association Don Bosco,
Finistère*

Vous vous êtes interrogée sur ce qui peut, aujourd'hui, rassembler plusieurs centaines d'adhérents au sein d'une association. Je témoigne que le lien est possible, étant donné qu'une association ne saurait être réduite au rôle de prestataire ou de délégataire du service public. S'il existe un espace à reconsidérer, c'est en effet le champ associatif. C'est pourquoi il est nécessaire de mener une réflexion sur les modes de gouvernance possibles et sur la façon dont les associations peuvent investir l'espace public au-delà de la seule gestion d'établissement. Tel est le challenge que le secteur associatif doit relever.

Dans un deuxième temps, nous pourrions douter de l'intérêt, pour un conseil général, de contractualiser une activité mise en œuvre par une association. En effet, en tant que chef de file de la protection de l'enfance, le président d'un conseil général pourrait tout à fait décider de gérer la globalité du champ. Or, si ce dernier a recours à la contractualisation, c'est qu'il en tire un avantage.

■ **MICHÈLE BECQUEMIN**

Les associations qui développent des services relatifs au handicap et à la médiation familiale,

entre autres exemples, déploient autant de cultures professionnelles. De surcroît, ces associations s'étendent sur le territoire. Réussir à faire vivre leurs valeurs initiales représente un véritable challenge. Je ne prétends pas que ce challenge est irréaliste, d'autant que, en fonction du charisme et de la volonté des dirigeants d'associations, plusieurs centaines d'adhérents qui s'entendent constituent une force. Se pose cependant le problème des cultures professionnelles qui varient selon le type d'action menée, le lieu et le public.

Une association ne tient pas qu'à la notion, un peu « fourre-tout » à mon avis, de « vivre ensemble », mais aussi au concept fondamental et aux valeurs qui sont à la base de toutes les ramifications. À défaut, une partie de l'association peut se trouver en totale contradiction avec l'autre partie et, par conséquent, être fragilisée et ne pas réussir à s'imposer lors de négociations.

■ **PIERRE-ÉTIENNE GRUAS,**
*directeur de l'enfance et de la famille,
conseil général de la Gironde*

Un conseil général a tout intérêt à se pencher sur le projet associatif avant d'envisager une collaboration. Ce faisant, la collectivité cerne ce qui fédère les adhérents et salariés, ainsi que la façon dont il sera possible de travailler avec eux et de proposer des actions, en s'épargnant un long travail visant à convaincre les partenaires.

Par ailleurs, je considère que, face au risque du regroupement, un conseil général a le devoir de protéger les petites associations, lesquelles regroupent des militants qui portent des nouveaux projets et des initiatives. La collectivité joue ainsi son rôle de régulateur qui, dans le domaine de la protection de l'enfance en particulier, est indispensable. Elle contribue aussi à protéger la diversité et la richesse qui en découlent. Nous devons nous montrer très attentifs sur ce point.



■ **CHRISTINE CHARNAY-HEITZLER,**
Association Habitat alternatif social,
Marseille

J'occupe un poste de cadre associatif et suis chargée de développement. L'intitulé du colloque « Partenaires ou prestataires ? » m'interpelle par l'opposition sous-jacente entre les deux positions, lesquelles pourraient être conçues comme étant complémentaires.

Par ailleurs, vous avez évoqué les failles de la loi dans lesquelles, à un moment donné, se sont glissées certaines associations en faisant valoir leur capacité d'innovation. Puisqu'il est question de charisme et de militantisme, que penser de l'irruption des marchés publics dans l'histoire des associations ? Comment celles-ci font-elles face à un phénomène qui ne dit pas son nom mais qui les tire sur le versant économique en omettant le volet social ? Si l'on veut fédérer du personnel au sein d'une association, ainsi que définir les cœurs de métier, les fondements d'un projet et les valeurs porteuses, encore faut-il que tous les salariés et adhérents soient habités par un esprit militant. Or je crains que la professionnalisation des salariés, parfois poussée à l'extrême, n'entrave la militance en amoindrissant l'idée à partir de laquelle l'association avait été créée. L'image de la faille retient toute mon attention car je considère que le secteur associatif est

actuellement traversé par plusieurs courants et qu'il serait préjudiciable d'en privilégier un au détriment des autres.

■ **MICHÈLE BECQUEMIN**

Votre intervention soulève quatre questions et je ne pourrai pas répondre à toutes. L'intitulé n'a pas réellement de portée historique, mais plutôt dialectique. En effet, les mots « prestataire » et « partenaire » recouvrent des réalités différentes. Le partenariat suppose un rapport de force qui précède le fonctionnement consensuel et qui fournit l'occasion à chacun de se définir. La prestation signifie que l'association n'a plus qu'à s'exécuter. En outre, la dualité des deux notions renvoie à la problématique posée par les appels d'offres et par la marchandisation du secteur social, c'est-à-dire la concurrence introduite par le marché et par des entreprises de toute nature qui sont susceptibles de répondre aux appels d'offres, par exemple dans le domaine du soutien scolaire. Somme toute, cette question relève de l'éthique du service public, lequel est censé relever du bien public, et non du marché.

■ **ANNE OUI**

Grâce à cette dernière question, la transition est faite avec le sujet que Claude VOLKMAR prévoit de vous présenter.

Des évolutions juridico-institutionnelles majeures depuis 2002 : entre contraintes et leviers, des défis à relever pour les départements

■ **CLAUDE VOLKMAR,**
directeur du CREAL Rhône-Alpes

La question qui vient d'être posée est tout à fait centrale. Qui plus est, elle me permet d'introduire mon intervention. En effet, la problématique des adhérents va redevenir cruciale dans notre contexte. Preuve en est la proposition de loi ABOUT-BLANC qui visait, il y a quelques années, à distinguer association gestionnaire et association d'usagers. Celle-ci a fait grand bruit dans les associations liées au handicap, en particulier au sein de l'UNAPEI, laquelle est caractérisée par une ambiguïté de taille, étant à la fois gestionnaire et représentante d'usagers. Cette proposition a donc été fortement contestée, mais il y a fort à parier que ce projet de loi n'est que partie remise.

S'agissant de la représentation des usagers dans leur propre dispositif associatif, force est de constater que les recours en conseil d'État contre les conseils d'établissement ont été diligentés par les Sauvegardes de l'enfance. Cela n'est pas sans poser une problématique idéologique : quelle est la place des bénéficiaires dans les associations ? Qui plus est, nombreuses sont les associations, toutes tailles confondues, qui se sont perdues dans les méandres de la simple gestion et qui ont elles-mêmes perdu leur âme, sans d'ailleurs que quiconque ne la leur ait prise. Il est vrai que les organisations sont devenues extrêmement complexes. C'est pourquoi le management représente aujourd'hui un volet vital, dans les services associatifs autant que publics, surtout au regard des transformations en cours.

Après avoir exercé en tant que psychologue clinicien dans le domaine de la protection de l'enfance, j'adopte aujourd'hui une approche généraliste. Je constate le poids de la psychanalyse dans ce champ, surtout dès qu'il est question d'objectivation ou d'évaluation. Des voix se lèvent alors pour s'opposer au prétendu risque de transformer les sujets en objets, ou de se contenter de « mettre des croix dans des cases », visions que je ne partage pas du tout. Loin de moi pourtant l'idée de lancer une polémique. Je constate avant tout que les partenariats sont actuellement caractérisés par la recherche d'un langage commun.

Mon exposé est construit à partir de la loi de 2007 qui, au fond, confie au conseil général et à son président le pilotage de l'ensemble de la protection de l'enfance. Il convient donc d'habiter le plus convenablement possible, de part et d'autre, ce qui est édicté par voie légale.

Par ailleurs, nous nous trouvons dans un contexte qui tend à l'harmonisation européenne. J'y consacrerai un chapitre, selon une approche transversale qui dépassera le seul champ de la protection de l'enfance, laquelle n'est pas la seule à répondre à des appels à projets (et non

« appels d'offres »). J'attire votre attention sur le choix de l'expression concernant cette démarche qui, de fait, engendre bien des fantasmes. Il est à souligner à cet égard que la question de la tarification, telle qu'elle se pose en France, est unique en Europe. J'aurai l'occasion d'y revenir.

Je traiterai aussi les évolutions du management public car je suis convaincu que le management, au même titre que la gouvernance, est rendu difficile par la complexification croissante. Je constate aujourd'hui bien des errements.

Enfin, j'aborderai la nouvelle gestion du travail en action sociale, sachant que le conseil général est aujourd'hui garant des projets et de leur déclinaison. Tout projet ne devrait être mis en œuvre par les prestataires que tel qu'il a été défini en amont par le pouvoir public, c'est-à-dire sans en réitérer la phase de préparation. Si le travail se déroulait de la sorte, les écueils que nous constatons aujourd'hui en termes de coordination et de compréhension seraient évités. Autrement dit, la gestion personnalisée des projets et le management devraient être conduits par le conseil général, contrairement à ce qui se passe dans la réalité en raison d'une déstructuration aux différents étages, faute du pilotage qu'il reste à inventer. C'est ainsi que de nombreux professionnels confondent encore la logique d'un projet et celle d'un contrat, malgré toutes les précisions apportées à ce sujet par un auteur comme Jean-Marc LHUILLIER.

En matière de pilotage de la protection de l'enfance, l'attribution au conseil général du rôle de chef de file a été précisée et concrétisée, même si la multiplication des rôles au sein de toute organisation contemporaine complique fortement la gestion au quotidien. Cette responsabilité nouvelle et renforcée est assortie de leviers : le projet pour l'enfant, la question du référent, le dispositif centralisé d'alerte et de signalement, le rôle de gardien, le principe d'unicité du projet. Sur ce dernier point, contrairement à ce qui est dit parfois, je considère qu'il est impossible que des projets soient portés à tous les étages. Cela n'aboutit qu'à des sortes de tours de Babel et au plus grand désordre, d'autant plus que, sous prétexte de partage de l'information, les échanges inutiles ne manquent pas. À ce titre, bien des formations mériteraient d'être organisées, à l'attention des professionnels à la fois des conseils généraux et des établissements. Elles ouvriraient des réflexions salvatrices sur cette abondance d'informations, parfois « inutiles » au sens de Pierre VERDIER, qui gênent les articulations nécessaires entre les différents acteurs.

La question des articulations est marquée par des problèmes récurrents, notamment le système qui reste dual et qui crée des difficultés. Malgré la mise en place des protocoles, les signalements sont encore l'objet de discussions lourdes qui mettent en cause leur pertinence. Celles-ci reflètent les problématiques de fond qui sont soulevées lorsque la société devient sécuritaire et que les individus sont tentés de se couvrir face à des situations compliquées.

Par ailleurs, le thème des moyens et du désengagement de l'État vient d'être abordé. Je considère à cet égard que la position de l'État vis-à-vis des conseils généraux a été scandaleuse. De fait, il se désengage de tout un pan de la protection judiciaire. Les partenaires de l'action, à tous les niveaux (régional, départemental, territorial et central), n'obéissent pas tous aux mêmes logiques. Ainsi, la pédopsychiatrie est véritablement sinistrée du fait de ce désengagement, au point que sa pratique quotidienne est largement atteinte. L'éducation nationale pâtit également de cette situation. La question des publics sécants, vis-à-vis du

handicap et de la protection de l'enfance, laisse les acteurs démunis. J'entends aujourd'hui que les procédures dites « d'appels d'offres » seraient lourdes et répétitives, au point que l'innovation disparaîtrait. Ce n'est pas forcément faux mais, dans le secteur associatif, lorsqu'il est question de déployer des outils ou de faire connaître une innovation, il arrive que des promoteurs de projets ne se rencontrent jamais alors qu'ils ne se trouvent qu'à vingt kilomètres les uns des autres. Aujourd'hui, les appels à projets mettent l'accent sur les modalités de coopération. Je n'ignore pas que la notion de benchmarking provoque quelques résistances culturelles essentiellement. Pourtant, il est intéressant de connaître les actions positives qui sont réalisées par ailleurs, les innovations et leurs leviers, les difficultés rencontrées, etc., de sorte que le milieu associatif gagnerait à se défaire de sa prudence et à développer cet état d'esprit. Au contraire, j'assiste encore aujourd'hui à des attitudes de concurrence embusquée, lesquelles sont préjudiciables, même si elles se manifestent davantage dans le secteur du handicap que dans celui de la protection de l'enfance.

Parmi les problèmes récurrents, certains sont d'ordre technique. Il s'agit notamment de l'évaluation partagée des situations qui n'est pas effective. En effet, il arrive que des bilans et évaluations soient refaits, faute de se donner la peine de consulter les travaux précédents. Bien des progrès restent aussi à faire en matière d'adéquation et de coordination, ainsi que de transformation. C'est sur le champ de la formation et du langage commun qu'il faudrait intervenir pour remédier à ces insuffisances.

Par ailleurs, nous nous trouvons dans un environnement en crise, marqué par une dette publique phénoménale et des déficits sur lesquels je ne m'étendrai pas. Des conseils généraux connaissent aujourd'hui de réelles difficultés et ne sont plus en capacité de faire face aux augmentations tendanciennes. Celles-ci apparaissent en particulier sur les champs de l'APA et de la PCH, des arbitrages étant inévitables, à tel point que certains émettent de fortes craintes au sujet de la part qui pourrait rester pour la protection de l'enfance.

Outre l'attitude de l'État à propos de laquelle je viens de m'exprimer, je souhaite aborder une question de fond et d'ordre macroéconomique qui est susceptible d'éclairer les thématiques du partenariat et de la prestation. La période actuelle est marquée par la fin réelle du développement des ressources de la puissance publique, tant à l'échelon de l'État que dans les conseils généraux. Alors que toute l'économie et la finance se globalisent irréversiblement, les recettes de la puissance publique se mondialisent en conséquence et arrivent dans des pays où la pression fiscale est moins importante qu'en France. En l'occurrence, la plupart des entreprises essaient de produire là où les charges sont les moins élevées, moyennant un manque à gagner fiscal considérable pour l'État qui subit ces délocalisations massives. Les pays se livrent d'ailleurs à une concurrence entre eux afin d'attirer la production. Certains se trouvent d'ailleurs en grande difficulté et ont tendance à se décharger du problème des recettes en transférant aux collectivités locales le souci de l'augmentation nécessaire des impôts locaux par exemple.

En revanche, la dépense « se socialise », pour reprendre un terme macroéconomique, c'est-à-dire qu'elle se localise et prend la tendance inverse à celle des recettes. La dépense, qui découle des problèmes sociaux et humains liés à la globalisation, tels que la perte d'emploi, se cumule à l'échelon local. Nous assistons à une telle massification des dépenses que tout prête à penser que nous sommes très loin du bout du tunnel. C'est pourquoi les années à venir s'annoncent très complexes en matière d'arbitrage des dépenses.

J'en tire deux ou trois conséquences, la première étant qu'il est inutile de nous inquiéter sur les appels à projets, lesquels me donnent l'impression d'une peau de chagrin. De fait, nombreuses sont les associations qui, aujourd'hui, ont pour stratégie de jouer sur la marge de transformation ou d'extension de places ou, à l'image de prédateurs sans complexe, de récupérer des places déjà existantes. Certaines de ces associations prédatrices sont d'ailleurs imposantes par leur taille mais il n'est pas certain que le montage associatif actuel leur soit adapté. Pour être tout à fait clair, certaines associations, qui ont réussi à accumuler un bon matelas en fonds propres, n'ont pour préoccupation que la gestion de leur haut de bilan. Or, quelle est la nature de ces fonds ? Comment ces associations ont-elles réussi à les constituer ? Il existe des montages plus performants, par exemple les créations de fondations, que ceux que nous trouvons dans le monde associatif. Et, de fait, les réflexions sur ce sujet sont nombreuses. Nous voici face à un panorama où les associations qui ont perdu leur âme ne sont pas rares, certaines d'entre elles se transformant en véritables banquiers, comme si leur préoccupation majeure consistait à mettre leurs fonds propres à l'abri, alors que leur situation financière s'avère plus que confortable. Personnellement, je considère que la puissance publique devrait s'intéresser à la question. En effet, l'accumulation de tels capitaux entre en contradiction avec les principes d'utilisation des fonds publics. N'oublions pas non plus que certaines associations ont largement profité des trente glorieuses pour acquérir un patrimoine et installer leur capital.

La vision macroéconomique du secteur associatif est donc centrale. Pour revenir à la hausse des dépenses, certains départements sont plus touchés que d'autres et font des économies en conséquence. C'est pourquoi la question de la convergence tarifaire est à l'ordre du jour depuis un certain nombre d'années, la doctrine qui tend à se généraliser étant celle de la performance. De ce point de vue, je suis conduit à m'attarder sur l'environnement européen qui, depuis la directive Bolkestein, prône ouvertement la libre concurrence. Il en a résulté des inquiétudes et un débat sur la notion de service social d'intérêt général, en comparaison avec la notion de service d'intérêt économique général. Dès lors que l'espace européen adopte le principe de la libre concurrence des initiatives économiques, toute forme d'aide provenant d'un État ou de la puissance publique, notamment en direction d'une association, risque purement et simplement d'être considérée comme illégale. Le marché public et ses règles d'accès doivent donc être organisés en conséquence, le problème sous-jacent étant le suivant : dans le cadre d'un service d'intérêt général, comment prouver que l'activité n'est pas économique ou lucrative au sens fiscal du terme ? En outre, comment organiser le marché des services d'intérêt général pour que les aides de l'État et des collectivités ne soient pas considérées comme étant illégales ?

C'est cette problématique qui est à l'origine d'un débat européen, ici ou là teinté de militantisme du côté des ONG, toutefois peu relayé en France. En pratique, quelle forme de contractualisation entre la puissance publique et les organismes gestionnaires pourrait-elle être légalement acceptée dans l'espace européen ? L'appel à projets, instauré en France, est somme toute la forme atténuée de ce qui conviendrait dans une pure logique européenne, c'est-à-dire de la passation de marché public.

Ce modèle évoluera-t-il, tôt ou tard, vers la forme classique de l'appel d'offres ? Je le suppose, d'ici à quelques années. Force est de constater, que la situation française, en attendant est très particulière. En effet, nous disposons d'un système d'autorisation des établissements et services sociaux et médicosociaux, assorti de la possibilité de renouveler les autorisations en fonction des résultats évalués, lequel a permis de légaliser les aides. La spécificité française repose donc sur la doctrine issue du rapport Thierry, qui a permis de transposer en France la Directive « services », c'est-à-dire sur l'appel à projets.

Le dispositif de l'appel à projets exclut in fine le champ social et médicosocial de la directive « services », toutefois à l'exception des modes de garde de la petite enfance qui y sont inclus et qui, par conséquent, sont officiellement considérés comme une activité concurrentielle. Le mandatement est une notion centrale permettant à un service d'intérêt général d'accéder à un financement public de manière légale dans la conception européenne de la libre concurrence. Autrement dit, le mandat qui, en France, permet d'accéder à l'autorisation est obtenu en fonction de certains critères.

Dans un tel contexte, nous ne pouvons pas ne pas nous saisir de la question du mandatement. À l'heure actuelle, ce processus est assorti de règles, notamment l'obligation de ne concerner que les publics non solvables mais aussi sans discrimination entre adhérents et non adhérents associatifs. Sachez qu'en Angleterre, le mandatement passe par la labellisation qui repose sur le Charity Act, soit un cahier des charges comprenant des standards de qualité à respecter pour accéder au marché public. Autrement dit, en Angleterre, les aides dépendent d'un processus qui s'apparente à la certification qualitative. Telle n'est pas la direction que prend la France.

La logique des marchés publics, donc des appels d'offres plutôt que des subventions, se généralise. Personnellement, je ne la trouve pas malsaine. En effet, les Crosmes n'ont pas fait la preuve de leur efficacité : ils reposaient sur un fonctionnement relationnel informel et le classement n'était pas opérant. De plus, ces organisations n'ont jamais réussi à concilier la définition des besoins à travers la planification et l'ouverture de places. Somme toute, les schémas impossibles à mettre en musique par les CROSMS s'apparentaient à des catalogues d'intentions, plutôt qu'à des programmes.

Par ailleurs, de vrais problèmes restent posés aujourd'hui, notamment la question de l'interprétation de la limite d'augmentation des places possibles sans recourir à l'appel à projet dans le cadre de la loi HPST, laquelle suscite un certain désordre mais ne sera réglée que par la jurisprudence. En outre, n'oublions pas que des appels peuvent être lancés pour des projets innovants et même expérimentaux. Pourquoi nous l'interdirions-nous ? Au contraire de ce qui semble communément admis, ce n'est pas l'appel à projets qui tue les nouvelles dynamiques. Somme toute, l'appel à projets, dans sa configuration actuelle, peut accompagner le meilleur comme le pire.

J'espère avoir été suffisamment clair. Vous constaterez en tout cas que ma position sur les appels à projets est très nuancée. Je me propose maintenant d'aborder la question des lois structurantes. Selon moi, leur point de départ est bien antérieur à 2002. Elles prennent en effet leur origine en 1975, même si elles n'étaient alors pas appliquées dans l'intégralité de leurs intentions et ont ensuite fait l'objet de réformes. Parmi celles-ci, la LOLF, adoptée en 2011, reste déterminante car elle a placé tout l'État et l'utilisation des deniers publics dans le sillon de la performance. Le vocabulaire est d'ailleurs le même que dans le décret budgétaire et comptable de la loi du 2 janvier 2002 : dialogue de gestion, culture de l'efficacité, fin d'une gestion exclusivement centrée sur les dépenses, logique descendante, principe de pluri-annualité qui est à la base de la contractualisation, omniprésence de l'évaluation, programme et performance, etc. Autrement dit, nous sommes entrés dans un système très anglo-saxon, celui du financement des programmes.

Ces dispositifs nouveaux ont cependant aussi leur versant positif. Avant ces réformes, l'essentiel du dialogue entre les associations et les services de contrôle et de financement

s'épuisait dans la discussion budgétaire. Les dispositions résultant du décret budgétaire et comptable de la loi 2002-2 permettent, si elles sont effectivement appliquées, de se concentrer sur le vrai métier des dirigeants associatifs et d'établissements, qui est celui de délivrer le meilleur service aux usagers.

En définitive, je considère que la question ne porte pas tant sur le bien-fondé de ces textes que sur leur utilisation possible. J'en déduis l'importance du management et la nécessité de se dégager des problématiques budgétaires lourdes, classiques et tatillonnes, afin de permettre aux acteurs de prendre leurs responsabilités. Il est temps de mettre un terme aux modes de gestion qui impliquent de dépenser les enveloppes non encore utilisées au mois de décembre. Il existe encore des directeurs qui sont convaincus, à tort, que la bonne gestion est celle du déficit et que le financeur est un ennemi. Or ce système de pensée, qui conduit à la gabegie, devrait être déjà révolu.

En corollaire, la question de l'affectation d'un bénéfice, résultant d'une bonne gestion, reste posée. Faut-il l'affecter au pot commun ? Convient-il d'accorder un bonus au gestionnaire méritant, ce qui, à mon avis, présenterait l'intérêt d'un acte managérial fort ? Ainsi, il serait possible, moyennant une contractualisation, de proposer l'ouverture d'un nouveau programme d'investissement. En contrepartie, il faudrait disposer du temps nécessaire à cette dynamique, lequel pourrait être aisément trouvé si l'on consacrait moins d'efforts à surveiller la moindre virgule d'une convention collective et du décompte d'ETP par exemple. Ce sont donc des sujets proprement managériaux qui nécessitent que des acteurs expérimentés s'en occupent. Ainsi, il serait possible de travailler sur des dotations limitatives certes, mais résultant d'une démarche concertée de projet, soit autant de marges de manœuvre contractualisées, tout en les conjuguant à une préoccupation d'amélioration de la qualité. Les deux volets n'ont rien d'incompatible.

La loi HPST ne concerne la protection de l'enfance que dans une moindre mesure, en l'occurrence par le biais des ARS. L'appel à projets peut s'avérer utile et vertueux, toutefois à condition de l'intégrer dans la réflexion de la planification, ce qui suppose de respecter de A à Z, jusqu'à la prise de décision, la méthode participative, et non de faire semblant. La logique de tarification est complètement révolue, remplacée par un autre processus. Aujourd'hui, une activité est prévue, des recettes prévisionnelles et un tarif plafond sont définis, un budget global est élaboré, à partir desquels le gestionnaire bâtit son édifice budgétaire.

Par ailleurs, dans le domaine de la protection de l'enfance comme dans les autres domaines de l'action sociale, les logiques de désinstitutionalisation sont profondément ancrées dans la doctrine européenne et ont engendré de véritables programmes dans ce sens. Aujourd'hui, il n'est pas question de reconduire les solutions classiques, uniquement résidentielles. Le temps est venu de revoir les modalités de la planification des places dans le domaine de la protection de l'enfance, comme cela a été fait dans le secteur du handicap.

Les perspectives données par la nouvelle division du travail entre les concepteurs et les garants des projets, et ceux qui les mettent en œuvre dans les établissements et services, concernent aussi les ordonnances des juges qui, historiquement, étaient laissées les plus ouvertes possible, c'est-à-dire sans objectif précis. Le système instauré par la loi de 2007 implique au contraire que les objectifs soient déclinés depuis le début. Cela a le mérite de donner une place

à chacun et de permettre l'évaluation, de sorte que les associations prennent en quelque sorte le statut de prestataires. Cette nouvelle conception sert avec avantage le principe de l'unicité du projet pour l'enfant et sa famille.

En contrepartie, l'ingénierie de projet s'en trouve modifiée. Jusqu'à présent, le gestionnaire du projet était aussi son concepteur, ce qui est de moins en moins le cas. Cette évolution entraîne des effets qui portent essentiellement sur l'ingénierie et qui trouvent réponse à travers le management. Il convient par conséquent de former les cadres à la nouvelle ingénierie, si l'on veut décliner la mécanique voulue par la loi et éviter d'obtenir des résultats diamétralement opposés au projet mis en place pour l'enfant, y compris des effets qui pourraient lui nuire. En termes de réalisation du service rendu et non du point de vue politique, si l'acceptation de la notion de prestation est dans la droite ligne de ce nouvel état d'esprit, ce ne peut qu'être bénéfique à mon avis. C'est pourquoi il est temps de nous accorder, les uns les autres, sur la répartition des rôles : qui fait quoi ? à quel moment ? qui évalue qui ? qui est le donneur d'ordre ? Or, depuis 2007, la loi est claire : le donneur d'ordre est le conseil général.

Pour conclure, je me propose de vous dire deux mots sur la naissance du management public. Cette dynamique a commencé en Angleterre, avec la vision ultra-libérale de Margaret Thatcher qui consistait à amincir l'État, privatiser le plus possible, défaire les statuts des fonctionnaires et installer des contractuels. Avec le recul, nombreuses sont les études qui ont dressé le bilan des effets de cette politique. Pour autant, la focalisation donnée par ces publications sur l'Angleterre ne signifie pas que la même tendance ne s'est pas opérée, certes de façon très atténuée, dans d'autres pays dont la France. Des discours sont apparus selon lesquels l'État serait illégitime dans certains domaines et les prestations mériteraient d'être externalisées. Il est devenu courant de penser qu'il est possible, au sein de l'administration publique, de « débureaucratiser », de privatiser, de mettre en concurrence les services, de se livrer à du benchmark interne. Cela a abouti à des pratiques qui consistent par exemple à mettre des agents en concurrence.

Ce mouvement a été suivi d'une deuxième étape, plus entrepreneuriale que la première. De fait, si l'on se réfère aux textes relatifs à la modernisation administrative, en particulier à la circulaire Rocard (au début des années 80), il est flagrant que l'État s'est confondu avec un entrepreneur. Sous prétexte de nécessaire modernisation administrative et d'obéir à une logique de service rendu aux usagers, les prémices du management public sont apparus en France. La tendance s'est prolongée jusqu'à une dernière étape se déroulant actuellement, celle-ci plus insidieuse : le pilotage à distance. Aujourd'hui, l'administration publique se transforme en grand organisateur, aux manettes de systèmes d'information toujours plus abstraits, caractérisés par une valse effrayante d'indicateurs. Parallèlement, les grandes associations sont en train de se doter du même type de management. Ne nous étonnons donc pas que les professionnels reprochent aux décideurs d'être plus éloignés que jamais du terrain et de se contenter, derrière leur pupitre, d'analyser des indicateurs. De surcroît, il a parfois été demandé à des acteurs de terrain de relever des quantités démesurées d'indicateurs pour, finalement, ne pas les utiliser et afficher ainsi le plus grand mépris de ceux qui remplissent d'interminables tableaux.

Il faudra donc faire preuve de prudence, le pilotage à distance étant lourd de conséquences possibles dans le partenariat. Il serait extrêmement regrettable de transformer les professionnels et les associations en simples prestataires qui nourrirait le sentiment d'avoir perdu leur âme.



Echanges avec la salle

■ DE LA SALLE

Vous venez d'évoquer les actions réalisées à domicile et différents services qui sont en train d'être mis en place et structurés, tout en soulignant que les établissements interviennent comme des prestataires pour les services. Cette évolution est flagrante dans le secteur médicosocial mais encore très lointaine pour la protection de l'enfance. En effet, s'il est une conception encore très ancrée, c'est celle selon laquelle la séparation entre l'enfant et sa famille marque l'acte visant à protéger. Je m'interroge sur la façon dont ce virage, à mon avis inéluctable, pourra être négocié. Il pourrait être envisagé de supprimer les services de chambres en ville et leur substituer des dispositifs d'accompagnements de jeunes majeurs d'un nouveau type. Cela serait cependant plus difficile pour les mineurs.

■ CLAUDE VOLKMAR

C'est exact. En France, nous avons longtemps été déterminés par une logique du tout ou rien qui a empêché la diversification des réponses dans le domaine de la protection de l'enfance. Aujourd'hui, apparaissent des frémissements : des placements sans placement, des placements à domicile, de nombreuses solutions intermédiaires, etc. Ces innovations mériteraient que l'on passe beaucoup plus de temps à les évaluer et, ainsi, mesurer leurs effets dans la durée, identifier ce qui fonctionne réellement et échanger les expériences. Ce serait en tout cas beaucoup plus intéressant que de se focaliser sur les seuls aspects budgétaires !

Les relations entre associations et départements à la croisée des chemins

■ **FABIENNE QUIRIAU,**
directrice générale de la CNAPE

En préambule, permettez-moi de présenter la CNAPE (convention nationale des associations de protection de l'enfant). Notre organisation véhicule une très longue histoire, celle des sauvegardes, et se trouve donc au cœur des associations dont il a été question ce matin. Présente depuis cinq ans au sein de cette fédération d'associations qui regroupent de nombreuses sauvegardes ainsi que des plus petites structures, je vais vous faire part de ma perception de l'intérieur.

Il serait vain de vouloir comprendre l'état actuel des associations sans intégrer cette histoire qui, en l'occurrence, est particulière, marquée de temps forts et parfois complexes, comme cela a été explicité ce matin. De fait, cette histoire est souvent mise en avant, de telle sorte qu'elle octroie aux associations une légitimité à dire et réagir. Ce que l'on en retient le plus souvent, c'est que ces associations ont longtemps été des actrices majeures et de premier plan dans la construction des dispositifs relatifs à la protection de l'enfance, ainsi que dans l'élaboration de la législation afférente. Leur influence a pesé, au point qu'elles ont parfois été considérées comme étant omniprésentes, voire trop proches du pouvoir. Cette proximité avec les décideurs publics a été une réalité. Elle l'est encore, toutefois dans une moindre mesure, ce qui ne manque pas d'interpeller les associations qui ont perdu leur place de première ligne et leur omniprésence. Puissantes, les sauvegardes ont ainsi été assimilées à des bastions qui rechignaient à rendre des comptes aux pouvoirs publics, à se soumettre à des exercices budgétaires, à influencer les politiques départementales, et mêmes nationales. Du fait de cette position, des tensions ont pu exister ici ou là, entre les services même de l'administration de l'Etat ou du conseil général, ces tensions du passé qui peuvent expliquer en partie celles d'aujourd'hui.

Les associations adhérentes à la CNAPE existent depuis cinquante à soixante ans en moyenne, voire davantage, certaines ayant été créées il y a plus de cent ans. Elles sont donc profondément ancrées dans le panorama social. La plupart d'entre elles étaient à l'origine concentrées sur le champ spécifique de la protection de l'enfance, avant d'évoluer en intégrant d'autres champs, le médico-social par exemple, l'insertion des jeunes adultes, la prévention, ou le champ pénal pour les mineurs, par exemple. Au fil du temps, ces associations ont développé un réel professionnalisme, avec l'émergence de métiers spécialisés : assistants sociaux et éducateurs spécialisés dans l'investigation, dans le milieu ouvert, dans l'internat notamment. Il est possible que ces spécialisations à l'excès aient contribué à des cloisonnements, à des rigidités en terme d'organisation, au point que certaines associations ont perdu de leur souplesse, de leur réactivité et ont fini par ressembler aux administrations, avec des organisations, des modes managériaux, des organigrammes et des hiérarchies de plus en plus similaires. Le professionnalisme a parfois contribué à reléguer au second rang l'engagement et le militantisme pour la cause initiale qui ont été la caractéristique de personnalités fortes.

Cette histoire explique que les associations ont été au cœur de la réflexion, des pionnières, et même agitatrices, porteuses de nouvelles idées jusqu'à se montrer avant-gardistes. Porteuses de projet, elles étaient donc souvent innovatrices et exploratrices, non sans opportunisme parfois. C'est aussi cette histoire qui, aujourd'hui, contribue à ce que les associations se considèrent comme les grandes héritières de la protection de l'enfance. De ce fait, elles peinent à reconnaître que d'autres acteurs, avec d'autres compétences, notamment du domaine « privé », moins anciens dans l'histoire de la protection de l'enfance, puissent aussi exprimer des convictions profondes. Cet état d'esprit relève, je le pense, de la croyance, celle de faire bien, de savoir, de faire mieux, d'être les « sachants » de l'éducatif qui est alors conçu comme une fin en soi, une vérité absolue. S'exprime aussi la croyance d'être irremplaçable. Certes, s'il est vrai que le transfert de compétences ne saurait se faire du jour au lendemain, il n'est pas inconcevable. Je constate aussi une croyance quant au caractère immuable de la situation. Les associations conservent en mémoire, pour ne pas dire la nostalgie, du temps où il était possible : de travailler en relation de confiance avec les services publics, de porter ses projets, de dialoguer et d'obtenir des financements sans trop de difficultés. La plupart des associations actuelles ont du mal à renoncer à cette manière d'être en relation.

Or, ces croyances expliquent sans doute qu'il faille du temps, même si nous n'en avons pas en réalité, pour accepter l'idée selon laquelle le monde change et pour prendre en compte les évolutions rapides de la société. Les changements ne sont alors pas perçus comme les reflets du sens de l'histoire mais comme des contraintes. Cette perception est toutefois paradoxale avec le fait que les associations ont toujours réussi à s'adapter aux différents contextes et à saisir les bonnes opportunités leur permettant de rebondir si nécessaire.

C'est donc peut-être la première fois dans l'histoire que les associations calent. Les blocages actuels s'expliquent par les mutations qui sont d'un autre ordre que les évolutions antérieures, par exemple celles qui ont concerné les familles ; évolutions qu'elles ont complètement intégrées jusqu'à en être les vigies aux avant-postes et les porteuses. Certes, les contraintes auxquelles les associations sont confrontées aujourd'hui sont différentes parce qu'elles touchent plus à l'organisation et au fonctionnement mais ont un impact considérable auquel il semble difficile d'échapper : réorganisation de l'Etat, RCB, LOLF, RGPP, évaluations découlant de la loi de 2002, etc. Ces changements bouleversent fortement les associations, au niveau de leur gouvernance et du management. Par exemple, il a fallu faire adhérer les professionnels plutôt réticents à la démarche de l'évaluation interne, démarche qui en fin de compte s'est avérée positive pour l'utilisateur et pour le travail lui-même. L'évaluation externe n'est pas encore à l'horizon et déjà des doutes ont été émis sur sa finalité, certains craignant que les évaluations soient mises en place à des fins de contrôle. Les dirigeants doivent donc à nouveau convaincre de l'intérêt de la démarche.

S'est ajoutée à ces changements la crise des finances publiques, même si les effets en ont été plus progressifs dans le champ de la protection de l'enfance que dans d'autres secteurs, et n'ont donc pas été perçus immédiatement. De fait, l'ADF a prévenu le monde associatif de l'impasse dans laquelle il se trouvait, de l'impossibilité de continuer de mener « grand train » et de la probable réduction à venir lors des prochaines orientations budgétaires. Bien que les associations de protection de l'enfance tiennent un discours réaliste quant aux effets budgétaires de la crise, elles refusent que les contraintes budgétaires deviennent l'argument irréfutable, même si, dans les faits, et jusqu'à une période récente, les budgets consentis par les départements à l'ASE n'ont pas été réduits. Cette ambiguïté reflète l'écart entre la réalité

chiffrée et ce qui est vécu ou ressenti par les associations, d'où la nécessité de dialoguer entre partenaires publics et associatifs pour expliciter de part et d'autre la situation.

Les associations peinent à intégrer ces différents changements qui interviennent sur une échelle de temps très courte. Somme toute, les évolutions opèrent certes dans les faits, mais beaucoup plus dans les relations entre les associations et les acteurs publics, ainsi que dans l'ambiance contextuelle. L'apparition de tensions est manifeste. Les associations réagissent aux mutations qui sont induites à la fois par les aspects financiers et les discours. Très vite, elles revendiquent leur rôle qui ne saurait être réduit à celui d'un simple exécutant ou d'un simple prestataire. Elles ne veulent pas être considérées telles des « variables d'ajustement ». Peut-être à juste titre, les associations développent l'idée selon laquelle elles seraient écartées en tant qu'acteur de la protection de l'enfance. Elles éprouvent, comme je le disais, une nostalgie au regard de « l'âge d'or », cette époque révolue durant laquelle elles étaient reçues par les pouvoirs publics et pouvaient discuter, argumenter et obtenir gain de cause. À cet égard, je partage l'avis exprimé par Laurent SOCHARD, lequel préconise quelque prudence lorsque l'on assimile la période précédente à un « âge d'or ».

Aujourd'hui, des critiques s'élèvent contre cette nouvelle logique des moyens qui s'impose au détriment de la prise en compte des besoins. Ce constat correspond certainement à une réalité. Je considère pour ma part que la loi de 2007 a accru les tensions entre les associations et les départements du fait d'un contexte financier difficile. La loi aurait sans doute été mieux mise en œuvre si le contexte avait été plus propice, et les projets relatifs à la prévention, par exemple, auraient certainement fleuri. De fait, le mouvement associatif a parfois réagi d'autant plus vivement que les choix des conseils généraux remettaient en cause des projets, des évolutions ou des pratiques faute de moyens suffisants. Plus que cela, les tensions qui en résultent mettent à l'écart les associations. Pourtant, le législateur avait pris soin de réserver une place au monde associatif pour que les départements, qui doivent animer le dispositif de protection de l'enfance, veillent à leur présence et leur participation. C'est notamment sur un point particulier que les associations ont marqué leur désaccord, précisément sur un aspect qui n'est pas expressément mentionné dans le texte de loi mais qui est traduit dans l'exposé des motifs et dans les mesures d'accompagnement : le rôle de chef de file qui est conféré au président du conseil général. Même si ce dernier jouait déjà un rôle important, les associations sont interpellées, non pas sur les raisons de cette nouvelle posture, de cette prééminence, mais sur la façon dont le président entend l'assumer. Certaines émettent même des doutes sur la capacité du conseil général à remplir le rôle qui lui est dévolu. Au sein des associations, les débats ont parfois été très vifs à ce sujet car les responsables hiérarchiques et les professionnels ont été parfois fortement contrariés par cette nouvelle « règle du jeu ». De fait, les conseils généraux intervenaient jusqu'alors essentiellement en tant que financeurs des décisions de protection. Autrement dit, le juge décidait, le département finançait et les associations agissaient. Les associations n'ont donc pas accepté ce revirement selon lequel le payeur, tout à coup, devient aussi décideur. Certains départements ont affirmé maladroitement « qui paie, décide. » ce qui n'a pas été de nature à calmer les esprits dans les associations. Mais évidemment, il ne faut pas faire de généralités, ce qui est vrai à tel endroit, ne l'est pas ailleurs, et donc ces tensions résultent bien souvent de l'attitude des hommes eux-mêmes.

Je suppose qu'un autre enjeu s'est joué, au-delà de la position de « chef de file » ou mieux de chef d'orchestre du président du conseil général : la fameuse question de la subsidiarité. L'attachement très fort, et historique, des professionnels associatifs au juge des enfants a été

mis à mal. Il n'a pas été accepté que la justice, à travers le juge des enfants, intervienne en action subsidiaire à l'action administrative et sociale du conseil général. Même si le débat est moins virulent aujourd'hui qu'il y a cinq ans, il est encore tangible actuellement. En effet, les professionnels associatifs ne parviennent pas à se projeter dans le binôme qu'ils sont désormais censés former avec ceux du département, alors que le juge des enfants semble occuper une sorte de place de second choix.

Une réflexion s'est amorcée dans les premiers mois qui ont suivi l'adoption du texte, en particulier à travers la constitution du groupe d'appui à la réforme de la protection de l'enfance. En effet, il nous a immédiatement paru indispensable de nous approprier la loi, de nous positionner comme leaders œuvrant à la compréhension et à l'appropriation de la loi.

Les évolutions législatives, et cette loi de 2007 en particulier, ont pu engendrer un état d'effervescence dans le secteur associatif qui s'est trouvé, qui est encore, déstabilisé. Cela dit, cette nouvelle donne invite à repenser la gouvernance des associations, pour la renforcer, pour lui redonner une dimension politique. Il est en effet indispensable que l'identité et le cap de l'association soit clairement affirmés et identifiés, marquant ainsi sa place, son rôle et son utilité.

La dépendance financière vis-à-vis des pouvoirs publics et, dans le domaine de la protection de l'enfance, essentiellement vis-à-vis du département, est révélée. Le rapport entre le département et les associations tend parfois vers le rapport de force, du fait justement de cette dépendance financière. Certaines songent renouer avec l'histoire des associations dont les actions ont été longtemps financées par des dons, des legs ou autres. Mais la marge de manœuvre est étroite entre la recherche d'une plus grande autonomie et le risque d'encourager le désengagement des pouvoirs publics si les ressources se diversifient.

La deuxième limite à la recherche de fonds privés est la crainte d'une dislocation de la mission essentielle de service public que revêt la protection de l'enfance. À ces deux limites, s'ajoute la crainte de « perdre son âme », a fortiori dans une conjoncture qui favorise la mise en concurrence et où l'argent occupe une place centrale. Les associations redoutent de se laisser emporter par des logiques et des exigences qui proviendraient de partenaires financiers privés. Tels sont les freins à la recherche par les associations de financements autres que les financements publics.

Par ailleurs, même s'il nous a été expliqué ce matin que le dispositif d'appel à projets n'entravait pas l'innovation, l'intégration de l'innovation est loin d'être une réalité dans l'ensemble des départements. Visiblement, les appels à projets constituent un frein réel ou imaginaire, un frein tout de même à l'innovation, et le temps n'est pas encore venu d'y voir clair ni d'être rassuré sur les appels à projets.

Finalement, la principale difficulté parmi celles que connaissent les associations aujourd'hui est peut-être de se situer, de se positionner par rapport aux pouvoirs publics, notamment par rapport aux départements. Je perçois une quête du bon niveau de relation, du juste mot et de la place adéquate dans une perspective de partenariat. Or, pour espérer être partenaire, encore faut-il savoir en préambule quelle place revendiquer et quel rôle jouer en tant qu'association. Pour répondre à ces questions, pour s'affirmer avant d'envisager un partenariat, il appartient aux associations de mener un travail de réflexion.

Comment procéder pour faire valoir son utilité sociale, la spécificité associative et la plus-value apportée ? S'il est indéniable que le monde associatif est riche de valeurs et de convictions, celles-ci ne sont pas leur apanage et existent aussi au sein de la fonction publique. Donc, comment cerner la spécificité associative ; ce qui fait ou non la différence entre une association et un département tant au niveau de l'action, que des convictions, que de la perception de l'intérêt commun ou de la cause de l'enfant.

Elles ont à faire valoir leurs différences, et il n'est pas souhaitable qu'elles ressemblent à des administrations publiques. Elles ont à repenser leurs relations entre elles, à s'interroger sur la façon de s'organiser, sur la mise en commun de la réflexion, sur la mutualisation des moyens et des savoirs. Elles doivent se déterminer sur l'intérêt de la diversification ou au contraire de la re-spécialisation. Cette alternative mérite d'être creusée, surtout au regard des grosses associations qui disposent maintenant de vastes portefeuilles de compétences et d'importantes plateformes d'activités. Ne faut-il pas revenir à la spécialisation, afin d'optimiser certaines activités et garantir un bon niveau de qualité ? C'est une question qu'il n'est pas facile de poser et qui mérite pourtant d'être posée et approfondie. En outre, la loi nous invite à réfléchir sur le devenir des activités, sur les choix à faire, sur les orientations à prendre. Par exemple, est-il opportun que nous nous dirigeons davantage vers la prévention ?

Ces questions existentielles traversent tout le secteur associatif, et, de façon encore plus accrue, le champ de la protection de l'enfance. En effet, l'histoire singulière de la protection de l'enfance transforme le questionnement en une profonde remise en question.

Non seulement à propos des activités et des choix, mais aussi sur les pratiques éducatives, notamment sur ce que recouvre l'éducatif aujourd'hui, ce qu'il devrait recouvrir et sa finalité et pour finir sur la formation des professionnels.

Faut-il donc être fataliste, accepter l'évolution et se contenter d'espérer des jours meilleurs, au risque de la disparition de certains services comme cela est déjà amorcé ? Faut-il au contraire réagir ? C'est cette deuxième voie que la CNAPE choisit et sur laquelle elle invite l'ensemble de ces associations. S'il est évident que la réaction doit être entreprise dans un esprit constructif, il convient d'en définir les modalités.

Face à la complexité de la réflexion, la CNAPE estime qu'il est primordial de revenir aux questions de fond et de ne pas laisser la préoccupation sur les moyens occulter ce qui est essentiel. Autrement dit, il importe de se réapproprier la pensée, ainsi que le sens et la finalité de nos actions, y compris lors de négociations budgétaires par exemple. Pour la CNAPE, il ne s'agit pas d'un vœu pieux. Nous devons reprendre l'initiative de la réflexion. Nous avons constitué des commissions nationales à cet effet, qui travaillent sur le fond des sujets : l'exercice des droits parentaux et des droits de l'enfant, l'éducation, la déjudiciarisation –ou plus exactement les réponses extra-judiciaires-, la désinstitutionnalisation, etc., soit sur autant de problématiques qui nous ramènent au cœur des débats.

Cette démarche étant lancée, nous avons obtenu des premiers résultats. Tout d'abord, nous nous en trouvons rassurés car nous revenons à nos bases et à notre raison d'être. En outre, force est de constater que ces différents sujets suscitent un vif intérêt au sein des associations et auprès des pouvoirs publics. D'ailleurs, les départements sont fortement intéressés par ces productions. C'est l'occasion de valoriser les associations et d'entretenir la flamme.

Bien sûr ces réflexions suscitent débats et contradictions. Mais nous pensons que lors de ces réflexions, nous ne devons pas craindre de nous remettre en cause, de questionner nos connaissances, mais aussi nos pratiques professionnelles et nos manières d'être. Ainsi, nous nous interrogeons sur la façon dont nous mettons respectivement les parents et les enfants en situation d'exercer leurs droits, d'y accéder, par exemple et concrètement lors des visites en présence d'un tiers. Nous nous interrogeons aussi sur les réorganisations qui conviennent, de manière à ce qu'elles soient plus lisibles et plus pertinentes. Nous sommes de plus en plus convaincus que ce n'est pas tant l'importance de telle ou telle association qui compte, mais ce qu'elle apporte à travers sa mission et sa finalité.

Il importe aussi que les associations se penchent sur la place qu'elles souhaitent avoir, sur leur périmètre, sur leur engagement. À cet égard, le projet associatif est très structurant, très éclairant, dès lors qu'il est mis en avant et partagé. C'est un document qui, de plus, crédibilise et fédère les associations. Il nous appartient d'apprendre à nouveau à être en relation dans ce contexte si particulier. En contrepartie, les départements doivent accepter que les associations gardent leur libre-arbitre, c'est-à-dire leur liberté de parole et de pensée en dépit des contraintes locales et au-delà des craintes éventuelles.

Il n'est pas impossible que le message que je porte suscite des réactions au sein des départements. Quoiqu'il en soit, la CNAPE est convaincue que la question des moyens ne doit pas l'emporter sur les questions techniques et encore moins sur le niveau politique. Le président d'une association doit pouvoir être l'interlocuteur de l'échelon politique d'un département, plutôt que celui des équipes techniques. Ne confondons pas les niveaux de représentation.

Somme toute, nos réflexions nous ont conduits à concevoir l'effervescence actuelle comme une période propice à l'émergence des bonnes questions. De leur côté, les départements devraient réfléchir à la manière dont ils exercent leurs prérogatives car l'attente est forte du côté des associations. Les associations restent des partenaires majeurs de la protection de l'enfance aux yeux des conseils généraux. 80 % des décisions de protection sont mises en œuvre par les associations. Certes les compétences des conseils généraux sont tellement nombreuses qu'il en découle de la complexité et un manque de lisibilité de leurs actions. Il n'empêche que le rôle de « chef de file » du président du département doit être exercé dans l'esprit et l'objectif définis par le législateur. Il est demandé à ce niveau de collectivité de rassembler, impliquer, piloter, coordonner, animer, susciter, garantir et, bien sûr, décider, définir des priorités, faire des choix clairs avec tout ce que cela implique en matière d'écoute, de consultation, de concertation et de clarté. Si les choix étaient expliqués, bien des malentendus, réticences et résistances, crispations et tensions pourraient être levés.

Il est impératif que les conseils généraux s'inscrivent clairement dans leur rôle de pilote et d'animateur, de manière à ce que les associations ne soient plus mises en situation de douter. Le débat qui oppose la protection administrative et la protection judiciaire est encore d'actualité et, si l'on veut que le dispositif de protection de l'enfance trouve son juste équilibre, il faut que les départements affichent une position claire sur cette ambivalence, sans pour autant tomber dans l'écueil du diktat. En effet, les moyens ne justifient jamais la fin, ni le rôle que l'on croit devoir tenir. Dans le même ordre d'idée et à titre d'exemple, le temps est venu pour que les départements s'emparent enfin de la question de l'accord des parents, cette problématique

polluant tout le travail associatif en raison de la défiance qu'elle suscite envers les départements. En l'état actuel, les acteurs associatifs imaginent qu'il n'existe pas d'espace de dialogue permettant aux parents d'exprimer leur désaccord ou leur refus. En réalité, les possibilités de recours et d'exercice des droits parentaux ne manquent pas, au sein de l'ASE et de la collectivité départementale, mais elles sont méconnues des associations. Encore une fois, le dialogue entre les deux parties serait d'une grande utilité pour dissiper les malentendus, les craintes, les tensions alors que nos objectifs d'action dans l'intérêt de l'enfant se rejoignent.

J'ose poser deux hypothèses pour améliorer ce dialogue. Premièrement, nous avons objectivement intérêt à nous entendre, à conjuguer nos talents, à développer une confiance mutuelle, ce d'autant plus que le contexte est difficile. Deuxièmement, les associations sont des acteurs nécessaires, et incontournables pour le département, non seulement parce qu'elles sont difficilement remplaçables du jour au lendemain, mais surtout parce qu'elles représentent le panel de notre société civile. En admettant mutuellement ces deux hypothèses, nous pourrions mieux affronter les difficultés actuelles.

Mon propos comporte en filigrane la question du partenariat. En l'occurrence, il ne suffit pas de le décréter, il faut le construire et l'entretenir. Les bases doivent donc être claires, le respect et la confiance réciproques sont de mise, la place de chacun doit être bien identifiée, l'association ne devant pas se confondre avec le décideur public, le décideur public ne devant pas se confondre avec le département. En outre, le partenariat ne se limite pas au temps d'une tarification et ne doit pas être non plus une fin en soi. Si le contrôle est certes incontournable, il ne doit pas occulter les autres volets d'un partenariat. Plus encore, le partenariat n'est possible que si l'on trouve le temps nécessaire et les espaces propices au dialogue.

Si je me réfère à la loi, le partenariat est construit concrètement à partir d'outils institutionnels, connus, reconnus et compris. Le premier de ces outils est le schéma départemental, ce en dépit de sa complexité et de la multiplicité d'acteurs. Il n'en reste pas moins un exercice important qui, conformément à la loi de 2007, vient en appui du travail conduit par l'observatoire départemental. Il fournit donc l'occasion de faire le point sur la situation, à un moment donné, d'un département, ainsi que d'apprendre à évaluer objectivement et communément nos dispositifs, à se projeter également ensemble au regard des besoins, ceux-ci étant à nouveau considérés comme un objectif prioritaire. Dans cette acception, le schéma départemental peut être envisagé comme un temps de partage et de semence pour les travaux futurs.

Le second outil à notre disposition est l'observatoire départemental dont le rôle ne se limite pas à la récolte de données. En effet, cet organisme offre une base de réflexion, d'échange et de construction utile à l'ensemble des acteurs, concernés de près ou de loin par la protection de l'enfance. À cet égard, le rôle d'animateur qui doit être joué par le président du conseil général est essentiel. L'observatoire départemental représente un espace au potentiel extraordinaire pour amorcer, créer et entretenir un véritable partenariat.

Un troisième outil peut être trouvé en la cellule départementale. Si les départements sont préoccupés à juste titre par le partenariat et leurs responsabilités qui en découlent, ils seraient bien inspirés s'ils enrichissaient les protocoles existants par un protocole supplémentaire concernant les associations, lesquelles sont aussi partie prenante de cette cellule et ne sont pas exclues par la loi.

À ces trois outils, s'ajoutent deux espaces de dialogue, de compréhension et de cohérence, tout en ayant une portée très pratique. Le premier est le projet pour l'enfant qui n'est pas une fin en soi, mais une démarche initiée par le service de l'ASE, conduite en association avec les parents, la famille, l'enfant et les services qui la mettront en œuvre, ces derniers étant destinataires du projet. Or, dès lors que l'on a pris connaissance de la finalité du projet pour l'enfant, il ne peut en être autrement et les associations ne peuvent pas être exclues de la réflexion ni du travail. Le deuxième outil pratique mérite que les associations s'y penchent car il est entouré d'une incompréhension sur son utilité. Il s'agit du rapport annuel concernant l'enfant, lequel a été introduit par la loi dans l'objectif d'une réflexion partagée entre l'ASE, les acteurs départementaux concernés et ceux qui mettent en œuvre les actions destinées à l'enfant dont ils ont la charge. Le rapport annuel est l'occasion de s'interroger sur l'enfant en question, s'il va bien ou non, si les réponses déjà apportées sont appropriées ou non aux besoins de l'enfant, si les besoins de l'enfant identifiés à un moment donné sont encore d'actualité. Ces interrogations donnent forcément lieu à un exercice partagé, en particulier l'échange des informations utiles concernant l'enfant et sa protection.

Le partenariat se construit aussi à partir de deux temps, dont celui de l'évaluation. Or l'évaluation n'est pas du ressort des associations ou du département, mais de tous les professionnels qui, tôt ou tard, ont besoin de se positionner par rapport à la situation d'un enfant. Ce temps implique donc des partages sur ce que l'évaluation doit comporter, notamment du point de vue des besoins de l'enfant, étant entendu qu'il est impensable que chacun s'y attelle. Un autre temps, également inscrit dans la loi à juste titre, est celui de la formation, en particulier les sessions communes qui sont autant d'occasion de travailler ensemble sur les bases et les concepts. Enfin, le contrat d'objectifs, compte tenu de sa dimension pluriannuelle, complète les espaces que je viens de citer. Il apporte en outre une perspective qui contribue à la sérénité.

En définitive, c'est la loi qui insuffle le travail en commun, pour autant que l'on ait identifié la finalité du partage. C'est aussi la loi qui en fournit les outils, sous réserve que ceux-ci soient correctement conçus et élaborés ensemble. Ce ne sont pas tant les textes de loi qui posent problème, mais la manière dont ils sont appliqués et, plus encore, la manière dont chacun veut bien les appliquer. En définitive, le cadre législatif et réglementaire est assez complet. À chacun d'entre nous de savoir ce qu'il veut faire.

Je vous remercie.



Echanges avec la salle

■ **LAURENT MARCILLE,**
*directeur du centre Jeanne d'Arc,
fondation Degorce Fort, Cognac*

Les relations que les associations et les départements entretiennent avec leurs élus ne sont pas toujours faciles. Si les dirigeants associatifs ont tendance à se transformer en technocrates, leur rôle consistant à fournir à leurs administrateurs une aide à la décision, quelle est la place respective des élus aux conseils généraux et des administrateurs ? N'aurions-nous pas intérêt à réfléchir, tous ensemble, en tant que techniciens, à la formation qui pourrait être dispensée aux administrateurs et aux élus politiques ? Ces derniers ont-ils réellement les moyens de disposer des responsabilités qui leur sont conférées ?

■ **FABIENNE QUIRIAU**

C'est effectivement une question d'actualité pour la CNAPE. De fait, nous avons lancé des sessions à l'attention des administrateurs et présidents d'associations, afin de leur ménager des temps de réflexion sur leur place, leur rôle et leurs responsabilités. C'est aussi l'occasion de mettre les administrateurs en position d'exercer leur mandat d'élus associatifs, de les inciter plus ou moins fortement à tenir leur rôle, lequel consiste notamment à solliciter le président du conseil général ou le préfet.

S'agissant des départements, je ne peux que vous faire part de mon expérience passée au sein de l'un d'entre eux, alors que les élus nourrissaient des réticences vis-à-vis du volet social. En dépit de ce contexte, il fallait porter les sujets, dont celui de la protection de l'enfance qui, plus que d'autres, dérangeait. Quoi qu'il en soit, aussi difficile le dialogue soit-il, il relève de la responsabilité d'un cadre

de jouer son rôle de courroie de transmission vers les élus et, en particulier, d'interpeller la commission sociale sur la dimension politique des dossiers, laquelle doit prendre toute sa place. C'est pourquoi il importe que le président d'une association soit l'interlocuteur de l'élu départemental.

■ **LAURENT SOCHARD**

S'agissant des formations, deux décrets sont parus le 30 juillet 2008, à partir desquels la demande vers les Inset a considérablement augmenté. À ce titre, je suis souvent en conversation téléphonique avec des responsables de la formation dans les conseils généraux, lesquels souhaitent obtenir des précisions sur les textes légaux, les obligations et les publics visés. J'en profite pour leur signaler le décret du 23 juin 2009, sur les formations interinstitutionnelles et partagées notamment, et je m'aperçois que ce dispositif n'est pas connu, alors qu'il tend à rassembler les acteurs d'un même territoire et fédérer une culture commune.

■ **FABIENNE QUIRIAU**

Malheureusement, la loi comporte des silences, faute d'avoir désigné clairement le pilote du dispositif des formations interinstitutionnelles. En effet, le législateur n'a pas voulu alourdir la charge incombant aux départements, ni confier l'animation à l'État.

■ **DE LA SALLE, UN PARTICIPANT**

Depuis plusieurs années, mon département se penche sur la question de la formation commune et a mis en place une expérimentation dans un établissement. En réalité, les crédits accordés aux établissements par les conseils généraux ne manquent pas. Encore faut-il que les associations adoptent une posture de collaboration pour utiliser ces moyens et financer des formations partagées. Lorsque certains directeurs d'établissements, qu'ils

soient privés, associatifs ou publics, nous font comprendre qu'ils espèrent que la formation proposée sera entièrement gratuite, l'esprit du partenariat est mis à mal.

■ FABIENNE QUIRIAU

Votre remarque m'interpelle et m'incite à me pencher sur la question. Je ne peux pas vous répondre dans l'immédiat, d'autant plus qu'il existe des disparités d'une région à l'autre. Je ne crois pas qu'ils soient envisagés que des fonds spécifiques de la formation des associations viennent abonder celui des départements pour mettre en place ces formations communes.

■ CAROLE BARTH-HAILLANT, directrice adjointe à l'enfance et à la famille, conseil général de Meurthe-et-Moselle

Vous avez expliqué que la question de l'accord des parents pollue le travail associatif, surtout sur le volet administratif de la protection de l'enfance, notamment par rapport au débat contradictoire et aux protections judiciaires. Pour ma part, je constate dans mon département, la Meurthe-et-Moselle, que la protection administrative est affichée comme une véritable volonté dans le cadre du projet pour l'enfant. En effet, l'accord des parents est très recherché dans le cadre de la protection administrative. De plus, la parole des parents constitue la base du projet pour l'enfant car celui-ci est co-construit avec ces derniers. Sur le champ des protections judiciaires, alors que des juges pour enfants prennent des décisions sans qu'il n'y ait d'audience, l'état d'esprit n'est certes pas le même.

Je ne vois donc pas en quoi l'accord des parents polluerait le travail associatif. Au contraire, dans mon département, c'est l'ASE, donc le secteur public, qui invite les associations à se pencher sur l'autorité parentale. Que vouliez-vous dire, exactement ?

■ FABIENNE QUIRIAU

Vous me prêtez des propos qui ne reflètent pas ma pensée. J'ai voulu traduire ce que ressentent les associations en général, lesquelles doutent qu'il puisse y avoir un espace dédié aux parents et que ces parents puissent y exprimer un véritable accord dans le cadre du projet pour l'enfant. J'ai simplement fait part de la dialectique et du débat actuels.

Au contraire, j'invite les départements à se pencher sur cette question. Personnellement, étant beaucoup intervenue auprès des professionnels de l'ASE dans le cadre de la formation des ENACT, certes peut-être pas en Meurthe-et-Moselle, j'ai constaté que des progrès restaient à faire en matière de construction des projets pour l'enfant.

Lors de l'élaboration du projet de loi, à laquelle j'ai participé, nous étions convaincus que les départements étaient en capacité de mettre en œuvre le projet pour l'enfant, précisément dans le respect des droits parentaux et des droits de l'enfant. En pratique, des différences se font jour et, parfois il y a un grand écart entre l'esprit de la loi et sa mise en application. Je suis cependant optimiste au regard des progrès que le groupe d'appui a notamment constatés. Il faut du temps pour digérer cette loi.

Cela dit, il faut effectivement agir pour que les parents ne puissent pas percevoir l'espace de dialogue comme un lieu les contraignant, comme si l'on voulait obtenir à tout prix leur accord. Les départements doivent donc réfléchir sur ce sujet pour que le travail avec les parents et l'enfant puisse se faire dans un esprit de co-construction quand cela est possible bien entendu.

■ DE LA SALLE

J'ai été choquée en découvrant la loi du 2 janvier 2002 car l'ASE avait été complètement



évacuée de la relation entre les institutions sociales et les usagers, ainsi que de la contractualisation, alors que les enfants sont confiés précisément à l'ASE. Certes, la loi de 2007 a remédié à cette faille en instaurant le projet pour l'enfant, qui est un document unique. Ce dispositif est assorti d'une évaluation qui précède la mise en place de la prestation et qui implique, simultanément à l'évaluation, de co-construire le projet avec la famille, de conduire les parents sur le chemin de l'intérêt de l'enfant, de recueillir leur adhésion.

De fait, une réflexion est en cours au sein des départements sur l'accord des parents, ainsi que sur l'intérêt de prendre le temps de les laisser cheminer plutôt que de se contenter d'un « oui » ou d'un « non ». Mieux vaut en effet une prise de conscience des difficultés de l'enfant sur lesquelles il est alors plus facile d'intervenir, qu'une réaction de résistance de la part des parents marquée par le « non » ou qu'un « oui » de façade. C'est pourquoi nous nous accordons les trois mois de l'évaluation pour avancer avec les parents et mieux cerner les aspects sur lesquels il sera possible de travailler.

■ FABIENNE QUIRIAU

En effet, il faut ménager du temps. De surcroît, la loi est complexe et il aurait été vain

d'imaginer qu'elle aurait pu être appliquée du jour au lendemain.

Par ailleurs, je confirme que le législateur a souhaité que la loi de 2007 complète la loi de 2002. C'est pourquoi les socles des deux lois sont similaires, et ne sont nullement contradictoires. Par exemple, le projet pour l'enfant ne remet pas du tout en cause le DIPC, les deux niveaux et les finalités étant bien distincts.

Je partage votre constat quant à l'implication positive des départements, lesquels progressent effectivement dans cette démarche.

■ LAURENT SOCHARD

Il est intéressant de constater que cette première série de conférences, dont les sujets portaient sur des problématiques institutionnelles et générales, s'achève sur des questions socio-éducatives, notamment sur le processus visant à impliquer les parents.

Je vous invite maintenant à prendre une pause avant de gagner vos ateliers respectifs.

ATELIER 1

Les nouveaux cadres de travail avec le secteur associatif (notamment le CPOM – Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens et le GCSMS – Groupement de Coopération Sociale et Médico-Sociale).

Synthèse de Dominique GAILLARD, formateur-consultant

Cet atelier a construit sa réflexion autour de la présentation d'un CPOM mis en place dans le département du Finistère et d'un GCSMS mis en place dans le département des Landes.

Dans un premier temps, Madame Brigitte MEVEL directrice enfance famille du Conseil général du Finistère et Monsieur Fabrice RUTHON chef de service dédié aux relations avec les associations nous ont présenté le contexte de leur département : structuration de la réflexion départementale à partir d'un projet stratégique 2010 – 2014 englobant l'ensemble des politiques déclinées en objectifs stratégiques et opérationnels ; élaboration du 4ème schéma départemental enfance famille jeunesse ; implication dans l'action départementale de protection de l'enfance d'un secteur associatif très développé -2028 places dont 679 avec hébergement ; réflexion active visant à associer les familles aux prises en charge de leurs enfants ; création en 2009, au sein de la direction enfance famille, d'un service dédié aux relations avec les associations.

Dans un second temps Monsieur Patrick L'HER, directeur du pôle protection de l'enfance de l'association Don Bosco dans le Finistère, nous a présenté son association. Après une période de fondation militante essentiellement axée sur la prise en charge collective de jeunes issus de la région parisienne, l'association s'est développée autour de la prise en compte de besoins singuliers des enfants du département. Elle s'est alors élargie à travers différents pôles : hébergements et accompagnements dans le cadre de la protection de l'enfance, prises en charges médico-sociales, aide à l'insertion, accueil petite enfance. La structuration professionnelle de l'association s'est faite parallèlement avec le développement de la réflexion sur le contenu des prestations. Des adaptations ont été réalisées dans l'organisation, notamment par la mise en place de petites unités, plus favorables à des prises en charge individualisées. Au départ de la réflexion sur le CPOM, le plus important pour l'association était d'être considérée en tant que partenaire et d'établir un contrat. La question des objectifs venait en second, même si l'élaboration du CPOM a permis de stimuler la réflexion associative et de reprendre une partie des projets déjà proposés.

Le Finistère a élaboré 2 CPOM en 2010-2011 et 3 sont en cours d'élaboration en 2012. Ces expériences sont récentes mais permettent de dégager les points suivants :

La phase d'élaboration du CPOM.

Elle est très importante et demande du temps (dans le cas présent : 9 mois). Elle comprend :

- La définition du périmètre du CPOM : structures concernées, durée de la contractualisation.
- L'élaboration des objectifs généraux en référence avec le projet stratégique départemental et le schéma enfance : garantir de bonnes conditions d'accueil, développer la participation des familles et favoriser le maintien du lien parents-enfants, maîtriser les coûts, clarifier et améliorer les relations entre les établissements et les services du Conseil général.
- Un état des lieux partagé avec l'association sur la base d'un autodiagnostic comprenant forces et faiblesses dans l'activité réalisée, le bâti, le fonctionnement avec la mutualisation possible des services et des moyens, la mise en œuvre du projet d'établissement, la qualité de l'accompagnement réalisé, les données financières et budgétaires. L'évaluation interne prévue par la loi de 2002 est une des bases qui alimente la réflexion.
- La définition des objectifs opérationnels d'amélioration et d'adaptation qui seront déclinés en actions portant sur l'adaptation des dispositifs d'accueil et des modalités de prise en charge, l'optimisation de l'activité, les procédures d'admission, les conditions matérielles de l'accueil, l'association des parents, la collaboration au Projet Pour l'Enfant, la clarification des rôles des professionnels de l'association et du Conseil général.
- La détermination des indicateurs de suivi quantitatifs et qualitatifs pour permettre le suivi et l'évaluation des actions et le niveau d'atteinte des objectifs au cours des 3 années du CPOM.

A noter que la phase financière de détermination de la dotation globale annuelle vient en dernier. Elle se fait en fonction du niveau de dépenses et des résultats des années antérieures, de l'évolution de l'organisation et de l'activité. Sont également déterminés les modalités d'ajustement de la dotation annuelle -en partie fonction de produits extérieurs et du taux directeur d'évolution- et les modalités de suivi et de contrôle des dépenses.

La signature et de suivi du CPOM.

Après la validation par la commission permanente et le conseil d'administration de l'association, le CPOM est signé par le Président du Conseil général et le Président de l'association. Il engage les deux parties dans un processus d'évaluation par objectifs pendant 3 ans.

Les instances de suivi du CPOM sont composées d'un comité de suivi technique comprenant des opérateurs du Conseil général et de l'association, et d'un comité de pilotage à vocation plus stratégique, comprenant des responsables des deux institutions.

Ce qu'apporte le CPOM : « Une autre façon de penser et de gérer. »

Le CPOM permet de réinterroger chacun des partenaires sur ce qu'ils font.

- Le Conseil général se recentre sur le contenu de la politique départementale de la protection de l'enfance en assurant le pilotage d'une réflexion de fond sur les fonctionnements et les modalités de prise en charge. Il en résulte des améliorations des fonctionnements et des adaptations aux besoins.

- L'aspect purement financier se retrouve remis à sa place de modalité de réalisation des objectifs.
- L'association peut trouver une place de partenaire du Conseil général, faire valoir son expérience opérationnelle et sa créativité. Le CPOM permet de renforcer sa cohérence en dynamisant la réflexion sur ce qui fait son identité. Le conseil d'administration est repositionné en tant que décideur stratégique.
- La globalisation des financements, en n'affectant pas un prix de journée précis à un type de prise en charge, permet la prise en compte de la notion de parcours de l'enfant et des prises en charge alternées. Ceci facilite le développement d'un regard nouveau sur l'enfant et sa famille, celle-ci pouvant être davantage associée aux évolutions possibles.
- Le CPOM permet une simplification de la gestion budgétaire et une visibilité sur trois ans, tant pour l'association que pour le Conseil général.
- Les deux partenaires repositionnent leurs contacts en se situant d'avantage sur les objectifs, les questions de contenus et en mettant au deuxième plan les questions budgétaires. Ainsi les représentations des uns et des autres peuvent évoluer dans le sens d'une confiante collaboration.

Les points de vigilance dans la mise en place d'un CPOM.

Il est important de faire coïncider la durée du CPOM avec les années civiles, les effets rétroactifs étant compliqués à gérer.

Une grande vigilance doit être portée au développement effectif des outils de gestion et de suivi interne de l'association.

De même, les équipes et l'encadrement doivent être informés et associés à l'élaboration et au déroulement du CPOM pendant toute sa durée de vie.

Pour les associations, le CPOM, en globalisant le budget, peut être vécu comme diminuant la responsabilité des directeurs d'établissements.

Il peut également être souhaitable de mener une réflexion sur l'impact que pourra avoir la mise en place effective du Projet Pour l'Enfant. Cet aspect de la loi BAS du 5 mars 2007 est actuellement réfléchi dans de nombreux départements. Comment peuvent se mettre en cohérence le DIPIC (Document Individuel de Prise en Charge), son annexe le projet personnalisé - obligations à la charge des établissements depuis 2002- et le PPE dont le pilotage revient aux Conseils généraux ? De même comment peut se faire la répartition des tâches entre le référent établissement et le référent ASE, notamment en ce qui concerne la relation avec la famille de l'enfant ?

Dans un deuxième temps Monsieur Lacoste directeur des solidarités au Conseil général des Landes nous a présenté son expérience du développement d'un GCSMS au service de la protection de l'enfance :

Les relations entre les associations et les pouvoirs publics sont marquées par des ambiguïtés. Ainsi par exemple on peut considérer que St Vincent de Paul, originaire des Landes, menait au XVIIème siècle une véritable « action d'Etat » au service du gouvernement de Richelieu. De même « Dans une période plus récente, de nombreuses associations ont été créées à l'initiative de serviteurs zélés de l'Etat, qui trouvaient dans le support associatif une souplesse juridique qui n'existait pas dans la comptabilité publique ». Progressivement une distinction claire de

statut juridique s'est faite entre institutions privées et publiques.

Aujourd'hui c'est pour l'essentiel au travers du schéma départemental de l'enfance que le Président du Conseil général organise le dispositif global de protection de l'enfance. Ce dispositif obligatoire permet de développer un consensus sur les orientations entre les différents partenaires, en particulier avec les associations.

Le contexte landais.

Le dispositif landais est essentiellement un dispositif de protection géré par le secteur public. Ainsi celui-ci accueille 860 enfants, le secteur associatif 160. Le secteur public suit en Action Educative à Domicile 200 enfants, le secteur associatif en suit 550 en Action Educative en Milieu Ouvert.

Par ailleurs le secteur associatif rencontrait dans les années 2006-2007 d'importants problèmes de gouvernance pouvant aboutir à l'impossibilité d'assurer sa mission et à des retraits d'habilitation.

Une des solutions, discutée puis retenue par le schéma enfance, fut la création d'un Groupement de Coopération Sociale et Médico-Sociale destiné à regrouper 3 des 4 associations concernées.

Si les principes du groupement étaient actés dès 2009, la mise en place concrète de la structure n'a pu se faire qu'au 1er septembre 2012 après l'intégration d'une Maison d'Enfant à Caractère Social publique.

A moyen terme, le groupement pourrait regrouper tout le secteur associatif œuvrant pour la protection de l'enfance, permettant ainsi de constituer « un véritable service public à côté du secteur public au sens strict ».

Avantages du groupement.

Il présente pour le Conseil général l'intérêt d'avoir un interlocuteur cohérent. Pour les associations une gouvernance plus assurée sur une structure que sur trois, un plateau technique plus large.

Ce groupement a permis également de ne pas donner suite aux propositions de reprise des activités par des associations régionales ou nationales non implantées dans les Landes. Ceci aurait posé des problèmes au niveau de la cohérence des analyses territoriales, de la cohérence des données financières, et du maintien d'un militantisme associatif départemental. Ce groupement peut être aussi la possibilité de répondre à des besoins nouveaux repérés à l'occasion du schéma. Au 1er janvier 2013, le Groupement devrait prendre en charge l'accueil de jour et le pôle de parentalité. Il devrait également proposer une équipe mutualiste de remplaçants et une réflexion sur d'autres projets de groupement de moyens.

En 2014, il devrait continuer à contribuer à la réflexion et à la mise en œuvre de la Maison d'Enfants à Caractère Social avec Soins Intégrés, en lien direct avec le Conseil général, le centre hospitalier et les équipes de psychiatrie.

Les échanges qui ont suivi les interventions ont permis de dégager les questions suivantes :

CPOM, GCSMS : Les associations doivent-elles être considérées comme des partenaires ou des prestataires ?

Le contenu de ces deux concepts peut être appréhendé différemment selon les institutions et les circonstances. Il y a sans doute des partenaires sous-estimés ou méprisés et des prestataires respectés. On peut aussi considérer que « l'association est partenaire et ses structures prestataires ». Pourtant, il semble que les différences d'appréciation se jouent autour de deux approches :

- L'une qui considère que le lieu où le partenariat a vocation à exister est le schéma départemental enfance. Les orientations étant validées, le Conseil général choisi les prestataires les mieux à même de remplir les missions fixées. Il y a là une volonté d'étendre la capacité de décision du Conseil général en utilisant tous les choix possibles que donne son positionnement au regard de la loi. La réalité de tous les leviers dont il dispose pour mener sa politique de protection de l'enfance apparait dans toute sa clarté et peut faciliter la cohérence des interventions. Cependant, il existe le risque que le Conseil général, à trop vouloir gérer tous les aspects de sa politique de protection de l'enfance, finisse par ne plus avoir le recul nécessaire à sa responsabilité de pilote. De même développer avec les associations une collaboration totalement sous contrainte peut avoir des effets négatifs : « fausse collaboration », manque de transparence sur des points essentiels.
- Sans contredire la responsabilité de pilotage du Conseil général, l'autre approche pense qu'il est plus efficace pour le contenu de la protection de l'enfance, de considérer les associations en tant que partie co-élaborante d'un projet commun. Il ne s'agit pas pour le Conseil général de passer « commande », mais de définir ensemble ce qu'on va faire ensemble. Chacun des partenaires signifie, qu'à priori, il attend de l'autre quelque-chose qui lui est nécessaire. Une telle approche signe une volonté commune. Elle demande avant tout un travail des deux parties séparément et ensemble sur les objectifs, l'organisation, les fonctionnements, les contenus. C'est le cas dans le département du Finistère où chacun avait développé une réflexion et une structuration préalable. En d'autres termes pour respecter l'autre partenaire, il faut d'abord savoir qui on est et avoir confiance dans les capacités de sa propre institution. La démarche présentée paraît fructueuse. Elle modifie positivement les fonctionnements en interne ainsi que dans les relations partenariales. Elle renforce la dimension politique et stratégique du Président du Conseil général et du Président de l'association. Elle peut permettre de remettre au cœur de la politique de protection de l'enfance, le contenu des prises en charge, l'enfant et sa famille. La démarche partenariale nécessite une confiance et une transparence réciproque. Pourtant, il ne s'agit pas de donner à ces concepts une connotation exagérément interpersonnelle, morale, idéale, absolue. Chaque partenaire peut aussi avoir des objectifs et des intérêts qui lui sont propres. La confiance ne peut se construire qu'à partir de garanties réciproques, établies en amont et basées sur des modalités explicites : état des lieux, objectifs et indicateurs de suivi précis qui permettront une lisibilité de l'activité pendant le CPOM. A défaut, un détournement des objectifs est toujours possible, par exemple si l'association privilégie les modes de prise en charge les moins coûteux. Soulignons que l'analyse de l'activité effectivement réalisée ne pourra se faire qu'à posteriori par le Conseil général.

Le CPOM le GCSMS sont-ils un moyen pour les associations d'obtenir des moyens ?

Dans les expériences présentées la réponse est clairement non. Un des objectifs communs aux deux démarches est de contenir, voire de réduire les coûts à la charge des budgets départementaux, tout en développant des prestations mieux adaptées aux besoins.

Le CPOM marque un engagement pluriannuel à priori, alors que le budget est voté chaque année. Les élus s'engagent donc à l'avance sur des dépenses qu'ils n'ont pas votées. Le principe d'une référence au taux directeur du budget départemental est néanmoins acté. On ne peut exclure qu'une dégradation de la situation financière des Conseils généraux puisse les contraindre à revoir les engagements pris. En dehors de cette hypothèse, le dispositif est plus sécurisant pour les associations, leur donne une meilleure lisibilité de gestion, même si dans cette nouvelle modalité de tarification il n'est pas prévu de reprendre un éventuel déficit.

CPOM, GCSMS, comment choisir la démarche la plus adaptée ?

Ce sont tous les deux des outils qui ne valent que par les objectifs réels poursuivis. S'agit-il de renforcer le contrôle du département sur les associations ? De les soutenir dans une période difficile ? De bénéficier de leur savoir-faire et de leur créativité lorsqu'elles sont dynamiques et en bonne santé pédagogique et financière ? Les considère-t-on comme des partenaires attractifs ? Ou comme un héritage de notre histoire dont il serait souhaitable de se débarrasser ?

Le Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens apparaît comme une démarche essentiellement centrée sur le contenu des prestations. De ce fait elle induit une relation partenariale, l'association étant mieux à même de s'échanger à partir de ce qu'elle a - un savoir-faire - qu'à partir de ce qu'elle n'a pas - des moyens financiers.

Le Groupement de Coopération Sociale et Médico-sociale est à priori une démarche qui structure des moyens institutionnels. Mais là aussi les objectifs et les choix de politique départementale sont très présents. Les échanges sur la situation landaise ont montré que si en matière de protection de l'enfance le GCSMS avait été utilisé en partie pour sauver des associations d'une possible disparition, il avait aussi été utilisé avec des associations en phase dynamique dans le secteur des personnes âgées : deux autres regroupements ont vu le jour. Ils portent création d'une Maison pour l'Autonomie et l'Intégration des malades Alzheimer et un travail en commun d'établissements sur un territoire.

Il a été évoqué la possibilité que le CPOM soit plus adapté aux grosses associations diversifiées et que le GCSMS puisse mieux convenir au regroupement des structures d'associations plus petites. Cependant nous avons bien ressenti pendant nos échanges, que CPOM et GCSMS ne sont que des outils au service d'objectifs sur lesquels il faut travailler en amont, de façon explicite.

ATELIER 2

Articulation service associatif habilité/service de l'ASE dans la prise en charge des enfants pour des parcours cohérents

Synthèse de Lionel BAUCHOT, psychologue clinicien/psychanalyste

Comment se décline l'articulation autour des nouveaux outils de la loi du 5 mars 2007 : projet pour l'enfant et rapport circonstancié ? Dans les configurations de « délégation de référence » adoptées par certains départements, quel est le cadre retenu et comment se répartissent les rôles ? Qu'est ce qui revient à l'association du fait que celle-ci prend en charge l'enfant au quotidien et de quoi a besoin le CG dans son rôle de gardien de l'enfant ?

L'inflation de textes législatifs et réglementaires

« Les politiques publiques énoncent des modes d'emploi et des procédures à suivre. Elles s'inscrivent dans un temps suspendu, un espace de transition. Elles ne se projettent pas dans la durée, ce sont des politiques faites pour attendre des jours meilleurs ». Ce constat du sociologue Michel Aurès vaut toujours dans ces temps économiquement troublés et dans un contexte où le terme intervention sociale, en lieu et place de travail social, vient signifier une nouvelle temporalité dont l'urgence est symptomatique.

Ainsi le secteur associatif habilité et ses directeurs n'échappent pas aux nouvelles orientations voulues au nom d'une meilleure gestion ; il est confronté à une augmentation des tâches gestionnaires qui l'éloigne des préoccupations éducatives. La dimension éducative de la fonction de directeur est trop souvent reléguée au second plan ; l'approche méthodologique et organisationnelle est privilégiée au détriment d'une dimension clinique autrefois prioritaire. L'inflation de textes législatifs et réglementaires les contraint à ne plus participer au développement d'une action socio-éducative désormais confiée aux chefs de services éducatifs qui ont vu leur fonction évoluer, en particulier depuis la création du CAFERUIS (certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale) en 2004.

La loi du 2 janvier 2002 a, quant à elle, imposé une nouvelle organisation des institutions éducatives au nom des droits des usagers ; chaque institution devant se doter d'un projet d'établissement pour permettre l'évaluation, interne et externe, prévue par la loi ; un livret d'accueil avec en annexe la charte des droits et libertés et un règlement de fonctionnement doit être remis à chaque nouvel usager et à son représentant légal ; il est également prévu la signature d'un contrat de séjour ou d'un document individuel de prise en charge où sont représentés les usagers et leurs représentants légaux. Une modélisation de l'intervention éducative voit ainsi le jour avec ses risques de standardisation et de normalisation.

Procédures et évaluations

Les procédures se multiplient, préludes à l'élaboration des critères qui donneront lieu à évaluation, dans un contexte où apparaissent des référentiels professionnels ou institutionnels destinés à offrir des repères qui auraient autrefois fait défaut. Les interventions éducatives se déclinent sous forme de définitions précises accompagnées d'objectifs clairement énoncés. Au-delà des moyens, ce sont les résultats des interventions éducatives qui sont soumis à évaluation, avec sous-tendue une meilleure adéquation entre les moyens alloués et les interventions réalisées.

« Atteindre l'efficacité maximale c'est-à-dire en visant à la fois la qualité maximale et le coût minimal ». Les financeurs, en l'occurrence les départements ou l'Etat, se montrent plus attentifs aux dépenses des deniers publics au nom du respect des contribuables, principaux bailleurs de fond à travers le paiement des impôts.

Dans le secteur associatif, la LOLF se traduit en CPOM (contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens) : la contractualisation serait l'occasion de redonner aux administrateurs associatifs leur rôle politique ; d'accorder plus de liberté et de responsabilité aux directeurs gestionnaires ; de permettre aux pouvoirs publics de se concentrer sur leur cœur de métier : le pilotage des objectifs sociaux et médico-sociaux, le contrôle d'efficacité et l'évaluation des pratiques.

Soupçonnés de dépenser autrefois sans compter, le secteur associatif doit faire la preuve d'une gestion saine et rigoureuse, mais également participer à une modernisation des services publics au nom de l'efficacité. La part d'autonomie dont il disposait disparaît progressivement au profit d'une vision gestionnaire qui freine les initiatives, voire empêche la créativité et l'inventivité. Enfermés dans un carcan administratif et gestionnaire soumis aux impératifs du management, les associations doivent composer avec un environnement méfiant, persuadé que des économies demeurent possibles. L'usager et le citoyen contribuable sont ainsi convoqués pour mieux faire admettre l'obligation de réforme imposée par l'austérité budgétaire. Contraint de s'éloigner des problèmes de terrain, les directeurs des associations apparaissent comme les garants d'une contractualisation qui suffirait à asseoir leur autorité, tant auprès des usagers que des professionnels.

De l'institution à l'organisation

Dans le déclin de l'institution, le sociologue François Dubet souligne un renforcement de l'encadrement juridique et réglementaire du travail sur autrui. Le 5 mars 2007 est à cet égard exemplaire. Trois lois ont été adoptées : la loi réformant la protection de l'enfance ; la loi relative à la prévention de la délinquance ; la loi portant réforme de la protection juridique des jeunes majeurs. Cette inflation législative et réglementaire oblige à se consacrer au présent organisationnel (obligation d'actualiser les procédures) et empêche de penser l'avenir au regard de l'expérience passée.

Cette focalisation sur l'actualité apparaît d'autant plus forte que le rythme de publication des décrets varie d'une loi à l'autre selon des priorités relevant plus d'enjeux politiques que techniques. Ainsi, au 31 décembre 2007, 17 des 25 décrets qui accompagnent la mise en application de la loi relative à la prévention de la délinquance étaient publiés, alors qu'aucun décret relatif à la loi réformant la protection de l'enfance n'était paru. La publication du premier décret relatif à la loi réformant la protection de l'enfance est intervenue le 30 juillet 2008, plus d'un an après la promulgation de la loi.

François Dubet perçoit également un déplacement de la légitimité : celle qui repose sur le caractère « sacré » de l'institution cède le pas devant une légitimité rationnelle, fondée sur l'efficacité du travail accompli et sur des compétences estampillées par des procédures légales, dont les procédures d'évaluation et de contrôle sont censées démontrer l'efficacité du travail accompli. Il y voit un glissement d'une gestion des appareils par la conformité aux normes vers une gestion par l'évaluation des résultats et constate l'émergence « d'organisations souples, ouvertes sur leur environnement, capables de s'adapter plutôt qu'êtres fidèles à leurs traditions ou tenues de changer afin d'être fidèles à leurs principes ». Le passage de l'institution à l'organisation est ainsi consacré ; la bureaucratie se verrait évincée au profit d'un réseau synonyme de meilleure adaptation à un environnement en perpétuel mouvement. Une vision utilitariste se dessine au détriment de l'approche solidariste dont étaient porteuses les institutions en tant que produit d'une histoire sociale traversée par le symbolique.

L'illusion d'une possible maîtrise, que donnerait le recours à des procédures administratives clairement énoncées, vole soudain en éclat sous l'impact de conduites et d'attitudes qui relèvent de l'irrationnel, tant la souffrance et l'instabilité des publics accueillis sont grandes. Par leurs comportements, ces derniers viennent sans cesse questionner l'organisation et rappeler combien la dimension symbolique qui vit dans toute institution est nécessaire à l'exercice d'une autorité raisonnable et raisonnée.

Place et perspective du Projet Pour l'Enfant dans le paysage actuel

Face à des évolutions conséquentes qui modifient considérablement l'articulation du secteur associatif habilité avec les services de l'Aide Sociale à l'Enfance, le Projet Pour l'Enfant se présente comme une opportunité en capacité de répondre à une double nécessité, clinique et organisationnelle :

- clinique afin d'éviter les ruptures topographiques et les béances temporelles dans le cadre du parcours de l'enfant confié à l'Aide Sociale à l'Enfance ;
- organisationnelle pour assurer la cohérence et la continuité des actions menées auprès de l'enfant et de sa famille.

■ FABIENNE QUIRIAU,

Directrice générale de la Convention nationale des associations de protection de l'enfance, rappelle d'ailleurs que les ruptures résultent pour l'essentiel :

- de la séparation de l'enfant avec sa famille et son environnement habituel en cas de placement ;
- mais aussi, des ruptures induites par des changements de réponses et de professionnels et donc des effets iatrogènes de la protection de l'enfance.

Brigitte Marion, dans sa présentation, nous invite à « dépasser les logiques d'acteurs et d'égos capables de mettre à mal le partenariat » tandis que Philippe Durand et Laurent Marcille, fort de leur expérience en Charente, ont fait la démonstration de la nécessité d'un travail en commun (ASE/Secteur associatif habilité) pour élaborer un PPE à la hauteur des enjeux.



Le PPE est une démarche conséquente qui impose d'interroger les stratégies éducatives et donc de sortir des représentations respectives ASE/secteur associatif, qui implique de revoir les organisations (rôle et mission des référents ASE) afin de garantir les besoins physiques, psychiques, sociaux et cognitifs des enfants. Nous nous devons d'être tous ensemble réunis autour d'une question fondamentale : Comment va l'enfant et son parent ?

Le PPE est le document idoine pour coordonner l'engagement des différents acteurs de la protection de l'enfance et clarifier la place de chacun. Il appelle aussi à se soucier du temps qui passe en tant qu'il est mémoire, moment présent et possibilité de projection dans un futur.

Puisque nous savons qu'il est souvent difficile pour un enfant qui a bénéficié d'une prise en charge à l'ASE de pouvoir raconter son histoire, œuvrons à créer un PPE qui ne soit pas qu'un énième document administratif impossible à mais véritable outil incarné, une aide à la rencontre et à la mise en récit d'un parcours de vie. Le PPE en soutenant la création d'une histoire individuelle et singulière permettra logiquement l'adaptation et la modulation des offres d'accueil.

En conclusion

Au-delà de l'obligation législative issue de la loi portant réforme de la protection de l'enfance du 5 mars 2007, Le Projet Pour l'Enfant se révèle être un moment privilégié pour soutenir un partenariat ASE/secteur associatif habilité renforcé autour des besoins fondamentaux de l'enfant et de la famille.

Le PPE nous rappelle nos obligations en termes d'attention portée à l'enfant et en matière d'adaptation permanente de nos organisations et de nos procédures au bien-être et à la santé physique et psychique de ce dernier.

Outil à vocation clinique, objet qui appelle à une modularité de nos actions, souhaitons que le Projet Pour l'Enfant puisse aller au bout de ses aspirations et résistent aux essoufflements collectifs et individuels.

ATELIER 3

La place des associations dans la définition de la politique départementale de protection de l'enfance

Synthèse de Michel BINEAU, Cefras

Cet atelier avait pour objet d'examiner, dans le contexte actuel et suite à la mise en œuvre des schémas départementaux et observatoires départementaux de protection de l'enfance, la place prise par les associations du secteur habilité dans la conception et la définition de la politique départementale.

Il s'est agi, plus largement, d'observer l'évolution des relations entre conseils généraux et associations dans le champ de la protection de l'enfance, d'identifier les difficultés rencontrées et d'envisager enfin les conditions propices à la (re) construction de relations partenariales entre les uns et les autres.

L'atelier a d'abord pris appui sur deux interventions complémentaires, provenant d'abord d'un directeur Enfance Famille d'un conseil général : Benoit Chevaldonnet (CG du Rhône), ensuite d'un directeur général d'association : Cyril Durand (ADSEA 44) témoignant au nom d'un collectif d'associations : l'inter association 44.

1. Etat des lieux.

Ces deux témoignages et les débats qui ont suivi ont permis, déjà, de mettre en évidence un certain nombre d'éléments caractéristiques du contexte actuel.

D'abord le constat assez partagé, dans bon nombre de départements, que la redistribution des rôles dans le secteur de la protection de l'enfance (avec le conseil général comme « chef de file »), les réformes successives sur un temps très court et le contexte de crise aux niveaux économique et social génèrent actuellement un climat plus tendu, voire de défiance dans certains cas, entre conseils généraux et associations habilitées.

Unaniment, les participants de l'atelier déplorent cet état de fait et réaffirment sans ambiguïté la nécessité d'établir des relations partenariales, basées sur une véritable confiance réciproque, pour pouvoir définir et mettre en œuvre une politique cohérente en matière de protection de l'enfance.

Les représentants des conseils généraux ont bien conscience de l'expertise acquise par les associations habilitées, petites ou grandes, dans ce secteur sensible de la protection de l'enfance, de leur rôle central dans la mise en œuvre de la grande majorité des mesures, et les

considèrent donc comme des acteurs incontournables du système. Avec lesquels il faut trouver les moyens de composer.

De manière générale, les associations sont directement sollicitées par les conseils généraux pour participer à l'élaboration du schéma départemental, parfois dans le comité de pilotage, parfois seulement dans des groupes de travail (mandatés par le comité de pilotage). La participation des associations aux ODPE est sans doute moins répandue dans la mesure où cette nouvelle instance n'a pas été mise en œuvre, loin s'en faut, dans tous les départements. Les associations s'inscrivent en nombre dans ces nouvelles instances, mais leur capacité contributive varie beaucoup d'un département à l'autre, ou au sein même d'un territoire. Certaines associations, accaparées par des contraintes réglementaires et gestionnaires, représentent une force de proposition assez modeste quand d'autres participent activement sur la base de contributions écrites riches et innovantes.

Dans ces instances majeures au niveau de la définition de la politique départementale de protection de l'enfance, il est observé que les associations habilitées ne jouent pas du tout le même rôle, ne développent pas la même pensée, ne disposent pas du tout du même crédit, selon qu'elles arrivent en ordre dispersé où qu'elles parlent d'une même voix. Le contraste dans le paysage associatif d'un territoire donné entre la situation du Rhône (40 associations différentes) et celle de Loire Atlantique par exemple (un regroupement de 17 associations dans un collectif structuré) est, à cet égard, assez frappant ! De la place du conseil général, il n'est évidemment pas comparable, dans la gestion des relations avec le secteur associatif, d'avoir affaire à un ou deux représentants mandatés ou de devoir consulter, une à une, toutes les entités autonomes.

Certains représentants de conseils généraux, tout en reconnaissant la nécessité de clarifier et de distinguer les différents rôles du département en protection de l'enfance, pointent également l'importance d'une réflexion sur les limites du travail partenarial avec les associations dans la définition de la politique départementale. Comment resituer les places de chacun pour éviter la confusion ? La difficulté pour les associations à faire jouer, en même temps, l'intérêt général défendu par le département et leurs propres intérêts particuliers (qui plus est dans un environnement concurrentiel !), la difficulté à être à la fois dans un rôle de contribution proactive dans la définition de la politique de protection de l'enfance et dans un rôle d'acteur direct de sa mise en œuvre, sont soulignés comme des « nœuds » susceptibles de générer de l'ambiguïté et de la confusion. Sans revenir à une situation historique où les associations avaient investi la place de promoteur des réponses en matière de protection de l'enfance, on voit bien qu'un nouvel équilibre se cherche entre un CG chef de file, mais qui doit apprendre à piloter et à fédérer des équipes, et des associations qui doivent organiser collectivement leur place.

2. Les conditions à réunir pour un travail partenarial entre CG et associations.

Après l'observation de l'existant : ce qui se fait ou ne se fait pas d'un département à l'autre dans les relations entre CG et associations dans la définition de la politique de protection de l'enfance, les participants de l'atelier se sont attachés à préciser les conditions propices à l'installation d'un travail partenarial entre département et secteur associatif.

Les principaux facteurs mis en évidence sont les suivants :

- Le CG doit définir une ligne claire et annoncer précisément les modalités de participation des associations au travail d'élaboration de la politique départementale. Pour que le secteur associatif sache à quoi s'en tenir. Quand les orientations sont confuses, que les discours ou les consignes varient d'un service à l'autre au sein même du CG, les associations sont perdues et ne savent plus vraiment ce qu'on attend d'elles.
- Lorsque les règles de participation sont définies, les associations doivent ensuite être en mesure d'apporter leur contribution, être force de proposition. Elles doivent être capables de nommer, d'explicitier ce qui fait la spécificité et la « plus-value » du système associatif. Être capables enfin de parler d'une seule voix, ou à quelques voix mais pas autant qu'il y a d'associations.
- Cela vaut aussi pour les conseils généraux. Les participants de l'atelier soulignent la nécessité qu'en interne les différents services (ASE, PMI, etc.) les différentes unités territoriales parlent d'une seule voix, ce qui est loin d'être toujours le cas semble-t-il. Ce manque d'unité rend parfois la politique départementale assez peu lisible aux yeux des associations et décrédibilise fortement le CG dans son rôle de chef de file.
- Pour construire un dialogue structuré et serein, il est nécessaire de se voir régulièrement, de travailler ensemble régulièrement sur des thématiques communes. C'est dans la régularité des échanges et des rencontres que la confiance peut progressivement s'établir.
- Il faut aussi compter avec le temps. Beaucoup de réformes ont été votées ces 10 dernières années, que les organisations (tant côté CG que côté associations) n'ont pas eu le temps de digérer. Il y a un travail de co-apprentissage qui ne pourra se réaliser que dans la durée, les CG et le secteur associatif ont à inventer et expérimenter, progressivement, de nouvelles modalités de coopération.
- Il est souhaitable, d'un côté comme de l'autre, de limiter les conflits d'intérêts. Lorsqu'un conseiller général est également administrateur engagé dans telle ou telle association, cela génère évidemment de la confusion dans les places respectives des 2 institutions et ne sert personne au final.
- La recherche d'une plus grande cohérence, au sein du CG entre ses différents services ou au sein d'une association entre ses différents établissements, et la construction de relations partenariales entre les uns et les autres constituent de réels défis qui réclament du temps mais aussi de fortes ressources managériales des deux côtés. Il s'agit de manager des processus de changement en interne et en externe, avec fermeté mais aussi beaucoup de doigté !

ATELIER 4

Comment permettre que les acteurs associatifs restent force d'innovation et de propositions de réponses évolutives répondant aux besoins des personnes ?

Synthèse de Pablo TROIANOVSKI, consultant

L'atelier a réuni une quinzaine de participants, tous des cadres territoriaux, venus de onze départements différents.

La première séance de travail a été lancée par la présentation de Fabrice CHATEL, Directeur Enfance Famille du Conseil Général de la Manche. Il a fait part au groupe de la modalité de travail qu'il a mis en place depuis sa prise de poste et de son impact dans les relations avec les associations, notamment dans le domaine de l'évolution et la diversification des prises en charge.

Ses points de départ ont été :

- une position de « chef de file » assumée ;
- la volonté de développer une politique de protection de l'enfance dans le cadre de la politique générale du département ; et
- de répondre aux besoins repérés du territoire.

Pour cela, deux intentions relevant à la fois des registres stratégique et méthodologique, ont été mises en avant :

- favoriser fortement la participation et les échanges avec les différents acteurs institutionnels du secteur (les différentes associations, mais aussi les propres services du conseil général) ;
- communiquer de façon claire et précise sur les attentes de la direction Enfance-Famille et plus généralement du conseil général.

L'élaboration du Schéma Départemental 2011-2015 en faveur de la famille, de l'enfance et de la jeunesse, a été l'outil principal pour mener cette politique, avec cette façon de faire.

Ainsi, la Direction Enfance-Famille a fait le choix de mettre en place un dispositif d'élaboration du schéma participatif, dans lequel les différents ateliers et groupes de travail étaient co-animés par les cadres départementaux (inspecteurs, le directeur lui-même) et les responsables et/ou les cadres des différents acteurs institutionnels (Directeurs d'établissement, Juges des Enfants, etc.).

C'est dans ce cadre collectif et partagé que les objectifs suivants ont été posés :

- ériger la prévention comme axe prioritaire et la développer davantage ;
- réduire le nombre de places d'hébergement (placement), coûteuses sans être toujours la réponse la plus adaptée aux problèmes rencontrés ;
- adapter et diversifier l'offre de services et de modalités de prise en charge, pour ainsi répondre aux problèmes repérés.

Cette expérience s'est avérée riche et constructive, permettant de communiquer sur les contraintes budgétaires et la trajectoire financière attendue, ainsi que sur les dynamiques et les changements souhaités.

Cette première partie de l'exposé a suscité beaucoup de questions et de commentaires au sein de l'atelier, notamment de la part de deux DEF présents. L'importance de créer des espaces d'échange et de connaissance mutuelle a été mise en avant, soulignant que cela supposait un véritable investissement de temps et d'effort et que ceci était « payant » dans la continuité. Ainsi, un DEF visite régulièrement les différents établissements prenant le temps d'échanger, et un autre DEF institutionnalise une rencontre annuelle avec chaque groupe associatif.

En outre, si la démarche participative semblait être la façon de faire la plus adaptée, celle-ci suppose un certain savoir-faire et une certaine clarté dans la mise en place des dispositifs de travail et d'élaboration.

Ensuite, Monsieur CHATEL a présenté deux leviers pour mobiliser les acteurs institutionnels dans le sens attendu : la démarche de CPOM (Contrat Pluriannuel d'objectifs et de Moyens) et la démarche d'Appel à Projet, en explicitant l'intérêt de chacune.

Dans le premier cas, l'exemple de l'utilisation du cadre donné par le CPOM pour convenir avec un partenaire associatif de, sur 5 ans, revisiter entièrement son projet d'établissement et proposer des alternatives à l'hébergement classique, sans une augmentation des moyens tout en incluant une restructuration.

Dans le même sens, le réinvestissement de la mission d'accueil d'urgence par le Centre Départemental de l'Enfance (autonome) à partir d'une réflexion de fond, a été également évoquée.

Le rythme mis en place depuis, établit la signature d'un CPOM par an environ, au sein d'un calendrier articulé autour du Schéma Départemental.

Des débats ont suivi ce point : des participants ont évoqué leurs propres expériences de mise en place des CPOM pour procéder à la création d'une MECS ou à l'ouverture d'un Lieu de Vie. Ainsi, certains conseils généraux emploieraient davantage cet outil pour restructurer un établissement ou pour recadrer un établissement présentant un dysfonctionnement important et avéré.

L'utilisation de l'Appel à Projets (15 ans), à son tour, a été présentée comme ayant un impact plus important au niveau de la dynamique impulsée. En effet, lors de chaque Appel à Projets, la mise en place d'une réunion publique préalable, ouverte à tous les partenaires, permet de

communiquer de façon claire et précise sur les attentes de la Direction Enfance-Famille et donner la possibilité aux partenaires-prestataires d'y répondre d'une façon adaptée. Elle peut devenir ainsi un outil d'échange et de relation.

Un exemple d'une première expérimentation de cette démarche a été donné avec la création d'un Internat Socio-éducatif Médicalisé pour Adolescents (ISEMA). Par la suite, celle-ci a pu être rodée d'avantage, avec un nouvel appel à projets pour une structure de 150 places.

Ensuite, des échanges ont eu lieu sur les enjeux de choisir l'une ou l'autre démarche.

Des questions ont suivi :

- si la manière de faciliter et/ou induire des réponses « de haut en bas » semble plus ou moins claire, comment soutenir et/ou étayer et aider les expériences singulières et créatives qui « viennent du terrain » et qui ne rentrent pas forcément dans le cadre des deux démarches évoquées ? Quelles sont les « prises de risque » qu'il faut prendre, et pour combien de temps ?
- pourquoi semble-t-il plus facile d'innover dans la cadre associatif qu'au niveau des structures territoriales ? Y a-t-il des effets inhibiteurs du fait de la « culture institutionnelle conseil général » ?

En outre, différentes conjonctures ont été évoquées dans le cadre des relations CG-Associations. Schématiquement, les trois cas de figure suivants ont exprimés :

- Des Associations, très importantes et bien implantées sur un territoire, étant pratiquement le seul opérateur actif, sont capables d'influencer, voire de déterminer la politique menée par le CG ;
- Des CG, de façon peu concertée mènent « tambour battant » leur politique, générant du conflit et des résistances... ;
- Troisième cas de figure : la concertation est possible et les différentes associations trouvent des espaces pour échanger et négocier entre elles et avec le CG.

Le lendemain, nous avons eu la présentation du Dispositif CAGANIS (Marseille – Bouches du Rhône) par Christine CHARNAY HEITZLER (Initiatrice du dispositif et chargée du développement au sein de l'Association Habitat Alternatif Social - HAS) et Sylvette BARTHELEMY (Chef de service du dispositif).

Cette Association, intervient dans le secteur de l'exclusion, auprès des plus fragilisés (personnes dans la grande précarité, souvent avec troubles psychiatriques et problèmes de santé) pour leur permettre d'accéder au logement et à la santé. Préoccupée par l'état des jeunes mères en situation d'errance, HAS élaboré en 2005-2006 un dispositif à leur intention qui ne devait être « ni un CHRS, ni un Centre Maternel ».

Le Service de l'Aide Sociale à l'Enfance du Conseil Général de Bouches-du-Rhône a appuyé ce projet, qui après de négociations diverses bénéficie des financements multiples (CG, État, une Fondation), a fini par s'institutionnaliser en tant qu' « établissement expérimental ». Les Juges des Enfants ont été également consultés et impliqués dans le projet.

Ce dispositif innovant accueille durant un temps allant de 6 mois à une année, une quinzaine de jeunes mères, ou pères, entre 18 et 25 ans, célibataires, isolés et sans logement, avec

enfants de moins de trois ans. L'objectif étant de leur permettre de se poser dans un lieu sécurisant pour pouvoir élaborer et mettre en place un projet d'insertion en logement durable.

L'une des singularités de ce dispositif est le fait qu'il se situe à la croisée de deux champs : le champ de l'accès au logement et le champ de la prévention dans le cadre de la protection de l'enfance. En effet, le point de départ étant la crise socio-économique et la précarité des plus démunis, avec la mise en danger, notamment pour les jeunes mères isolées ayant eu un « parcours de rue », du fait de la pénurie des solutions de logement et des désagréments qui s'en suivent.

Autre particularité : l'accueil proposé. Tant les modalités de l'accompagnement social et éducatif, que la définition progressive du projet individualisé sont co-construits entre la personne accueillie et l'équipe. Les exigences sont très basses (donc confiance, liberté, autonomie) et la disponibilité ainsi que le soutien très importants.

Ainsi, il s'agit de permettre aux personnes accueillies de :

- faire l'expérience de la vie en autonomie avec leur premier enfant et de commencer à « faire famille » ;
- pouvoir accéder à des outils thérapeutiques ;
- s'inscrire dans ses droits et dans le réseau de solidarité droit commun.

Une équipe pluri professionnelle, composée d'un chef de service, un psychologue et trois travailleurs sociaux mène à bien le projet sur le terrain.

L'Association a, depuis la mise en place du dispositif, procédé à deux évaluations internes avec le concours d'un consultant extérieur et divers outils ont été développés et mis en place. En outre, au premier lieu d'accueil situé à Marseille (une « maison de maître » avec 5 logements individuels) s'est ajouté un deuxième à Miramas (3 villas en collocation).

Les participants ont été très intéressés par cette expérience, tant par le processus de sa construction, que par la modalité d'accueil et d'accompagnement proposés.

En effet, si des accompagnements basés sur la confiance, l'autonomie et une très grande disponibilité soutenance semblent constituer des réponses pertinentes et efficaces pour des publics fragilisés, ils supposent une certaine prise de risque maîtrisée, qui n'est pas évidente à exercer au sein de la culture professionnelle et institutionnelle du secteur.

La dimension « militante » et « engagée » présente, associée à une démarche rigoureuse et très professionnelle (véritable démarche projet, postures professionnelles argumentées, exigences légales respectées, etc.) ont été remarquées.

Également, l'inter connaissance des différents acteurs institutionnels et des liens tissés en amont ont été soulignés.

L'origine de l'expérience se situant avant la mise en place des procédures d'Appel à Projets, la question qui s'est posée est la suivante : comment peut aujourd'hui un conseil général appuyer, soutenir et financer une expérimentation déjà en cours ? Doit-il organiser un Appel à Projets et la mettre « en concurrence » ? Des réponses partielles ont été évoquées par les différents participants, en fonction de leurs différents contextes politico-institutionnels.

TABLE RONDE

Des passeurs de culture : regards croisés de cadres dirigeants de la protection de l'enfance, entre département et secteur habilité

■ LAURENT SOCHARD

Un des objets de ce séminaire concerne les identités professionnelles, tant associatives que liées au service public. Celles-ci se construisent à partir d'un double processus combinant l'identification et la différenciation.

Nous avons invité des directeurs qui sont passés d'un univers à l'autre et qui témoigneront aujourd'hui de leur évolution identitaire. Nous avons en effet considéré que leurs expériences subjectives respectives seraient propices à analyser ce qui différencie et réunit les acteurs, étant entendu que, somme toute, ceux-ci participent de la même mission.

Cette transition les a-t-elle confrontés à des dissonances cognitives entre leurs positions successives, entre les intérêts auparavant défendus et actuellement à défendre ? Au contraire, au-delà de l'écume organisationnelle, ont-ils gardé l'essentiel de la mission et les finalités ? Les cultures professionnelles et managériales apparaissent-elles d'autant plus que les univers sont contrastés ? Enfin, j'ose espérer que, en dépit du changement de rôle et d'exercice, nos deux intervenants ont pu rester chacun la même personne. À travers les permanences individuelles, sans doute découvrirons-nous aujourd'hui des aspects qui sont propres aux fonctions de direction.

■ ANNE DEVREESE,

directrice générale de la SPReNe Nord-Pas de Calais, ex-directrice adjointe à l'enfance et la famille du conseil général du Nord

En effet, je vais vous apporter mon témoignage, avec toute la part subjective qu'il peut comporter. Bertrand HENRY et moi avons accepté de nous livrer à l'exercice en toute sincérité et de faire part de notre propre point de vue.

Je travaille dans le secteur associatif depuis un peu plus de deux ans. Toutefois, du fait de ma formation initiale et de ma carrière, c'est au fonctionariat que j'ai consacré les plus nombreuses années. Vous aurez l'occasion de constater que, malgré nos profils différents, la plupart des constats que Bertrand HENRY et moi dressons se rejoignent.

Je dirige actuellement une association, la SPReNe, fondée en 1895, sous le nom de « société de patronage de la région Nord ». Depuis la fin du XIXe siècle, la SPReNe est engagée et militante dans le champ de la protection de l'enfance. Elle est reconnue d'utilité publique depuis

1923, et adhérente à la CNAPE. Aujourd'hui, la SPReNe gère des établissements et services de protection de l'enfance dans le Nord et le Pas de Calais, incluant toutes les missions afférentes, hormis les interventions de type TISF ou MJAGBF. Au total, nos services, soit environ 400 salariés, ont accompagné un peu plus de 2 200 enfants en 2011. Sommes-nous une grosse ou petite association ? Il me semble que, par rapport aux associations existant dans notre région, nous occupons une position intermédiaire de ce point de vue.

En préambule, je tiens à préciser que mes nouvelles fonctions se sont inscrites dans la continuité de mon expérience antérieure, plus que dans la rupture. Il y a un peu plus de quinze ans, je prenais mon premier poste de direction, en l'occurrence à la PJJ du Nord, alors que les établissements étaient multifonctions. Autrement dit, je dirigeais à la fois un foyer d'hébergement collectif, une unité d'hébergement diversifié et deux unités de milieu ouvert. Ce fut une période formatrice et fondatrice pour moi car, à cette époque, les unités n'étaient pas dotées de chefs de service, de sorte que le directeur assumait toutes les tâches de l'encadrement. J'ai alors compris que j'avais trouvé ma voie et je me suis pleinement engagée dans la protection de l'enfance.

Laurent SOCHARD vient d'évoquer une possible rupture au moment du passage du secteur public à une association. Pour moi, le choc s'est davantage produit lorsque j'ai quitté la PJJ pour intégrer le conseil général du Nord. J'y ai occupé les fonctions de directrice adjointe à l'enfance et à la famille durant cinq années. C'est d'abord vis-à-vis des volumes que j'ai été surprise : dans le département du Nord, plus de 100 000 familles étaient concernées par l'action sociale et plus de 20 000 enfants par an bénéficiaient d'une mesure de protection, contre seulement quelques centaines à la PJJ.

Mais c'est aussi un choc culturel et professionnel qui m'a saisie, en particulier face aux écarts concernant les contenus d'interventions entre le département, d'approche généraliste, et la PJJ, au contraire très spécialisée. Je suis d'ailleurs encore stupéfaite lorsque j'observe le manque d'aisance des services du conseil général dans le cadre judiciaire. Nombreux sont les chefs de service qui n'ont pas toujours le réflexe de consulter les dossiers d'assistance éducative portés au tribunal et qui éprouvent des difficultés dans leurs contacts avec le monde judiciaire, par exemple avec les avocats. Mais ce qui m'a le plus frappée c'est l'incroyable exposition des professionnels (parfois d'ailleurs jugée négativement par l'institution elle-même : on parlait de toute puissance des travailleurs sociaux) et l'inconsistance du travail collectif en équipe et du coup la difficulté à assumer la continuité de service.

Pour autant, ces observations ne m'ont pas conduite à remettre en cause la voie que j'avais choisie au sein du conseil général du Nord. En effet, je n'ai cessé d'être convaincue par la qualité de l'écoute professionnelle, par l'engagement de chacun et par la volonté d'améliorer constamment les dispositifs. En outre, j'ai beaucoup appris, notamment des niveaux hiérarchiques dans la définition des politiques publiques, le repérage des besoins des populations, les partenariats institutionnels. J'ai trouvé extrêmement riche la possibilité de travailler sur la diversité des réponses à construire depuis le champ de la périnatalité jusqu'aux dispositifs jeunesse. J'ai mieux compris les difficultés des services de l'Aide Sociale à l'Enfance, si souvent enfermés dans le rôle de mauvais objet.

Mais j'ai surtout pris conscience de la nécessité de mobiliser toutes les synergies pour développer la complémentarité entre institutions, en particulier face aux situations familiales les plus complexes.

J'ai pu mesurer la difficulté d'exercice des missions de protection de l'enfance, les sentiments d'échec ou d'incompréhension tellement présents dans les services qui accueillent les familles les plus fragilisées, et la tentation permanente de renvoyer la difficulté vers l'autre service, l'autre institution.

Or, on sait maintenant très bien, au moins d'un point de vue théorique, que c'est la cohérence des interventions entre les différentes institutions qui est réparatrice, que c'est la pluralité des actions qui permet aux équipes de résister et que l'échange des savoirs, des regards peut faire évoluer les situations. Ce qui est troublant, c'est de constater à quel point ces principes sont devenus des lieux communs dans les discours alors même que les blocages continuent d'être nombreux sur le terrain. C'est un domaine dans lequel on ne peut travailler seul, aussi compétent soit-on. En dépit de cette théorie communément admise, l'insécurité des contextes réglementaires et le tarissement des financements contribuent malheureusement à attiser encore davantage les concurrences et oppositions.

Pour ma part, le premier bénéfice que je tire de ma trajectoire pluri-institutionnelle est une capacité à résister à ces tensions. J'essaie de convaincre mes collègues qu'il est possible de ne pas faire le jeu de ces rapports tendus. En outre, contrairement aux alertes qui m'avaient été données, ma vision du secteur n'a guère changé au fil de mes différentes fonctions. Au contraire, j'ai été confortée dans mes convictions par mes points de vue successifs, en particulier à propos de la structure du secteur, des conditions de travail avec les familles et de la nécessaire professionnalisation. Cela dit, le changement d'institution invite à l'humilité car il conduit à prendre conscience que, malgré toute l'ouverture dont nous étions capable, nous méconnaissions les modes de fonctionnement et les contraintes de l'autre structure. Il est aussi l'occasion de se rendre compte à quel point nos représentations peuvent être fantasmées et à quel point nous sommes imprégnés de clichés, par exemple du secteur public sur les conditions d'exercice et les moyens dont dispose le monde associatif, et vice-versa.

Aujourd'hui, mon expérience dans le secteur associatif m'amène à partager trois observations majeures : la complexité du cadre réglementaire, la simplicité du processus de décision et la légèreté de la structure associative qui concentre les responsabilités. S'agissant du cadre réglementaire, Je me rends compte aujourd'hui combien j'ignorais la complexité de la gestion d'une association, s'agissant par exemple de l'organisation du temps de travail, des stratégies de formation, des obligations en matière de dialogue social, du poids du contentieux ou au moins du risque. Par opposition à ces très fortes contraintes, les fonctions supports minimales apparaissent comme des structures extrêmement légères. Ainsi, à la SPReNe, l'équipe du siège n'est constituée que de sept personnes pour quatre cents salariés et plus de deux mille enfants suivis. De plus, nous ne comptons plus que quatre directeurs d'établissements, contre neuf quelques années auparavant. Pourtant, nous assurons tout le travail inhérent à l'administration, la gestion, le management, les plans d'actions, l'immobilier, la communication, etc.

Par ailleurs, j'ai eu l'heureuse surprise de constater que les décisions que je prenais pouvaient être appliquées immédiatement, qui plus est, sans processus lourd. Ce fut pour moi un changement radical par rapport à ce que j'avais connu auparavant, à tel point que, malgré les avantages évidents, j'en ai ressenti de l'inquiétude. En effet, il m'est arrivé de me sentir très seule, en particulier lorsqu'il s'agit de décisions lourdes de conséquences au plan humain et financier. Dans ce contexte, j'ai compris qu'il m'appartenait de mobiliser l'échelon politique, le conseil d'administration et le président. Il n'en reste pas moins que la direction générale concentre beaucoup de pouvoirs et de responsabilités, souvent déléguées par la présidence, ce qui est un gage d'efficacité.

Cette période a été passionnante car j'ai eu l'occasion, en très peu de temps, de mettre en place bien des dispositifs et actions que je n'avais pas pu concrétiser au sein du département. Au-delà de ces considérations, je me suis heurtée à une difficulté à laquelle je n'étais pas préparée, c'est l'asymétrie des relations avec les financeurs, et le poids de la dépendance financière. Force est de constater qu'il manque un espace de dialogue dans lequel il serait possible de faire part de la réalité de l'activité associative, de nos idées, de nos propositions. J'ai fini par développer une sorte d'hostilité à l'idée que le conseil général puisse s'afficher comme chef de file de la protection de l'enfance, parce que cette légitimité comme toutes les autres doit se construire et n'existe pas a priori. Aujourd'hui, alors que je suis toujours autant attachée au service public, aux missions d'intérêt général et à la nécessité du contrôle de l'État, j'interroge cette légitimité, surtout depuis que j'ai pris conscience de la disparité des politiques menées par les départements, dans les priorités fixées, dans les moyens alloués, aboutissant de fait à l'inégalité de traitement des usagers.

Ces différences sont telles parfois qu'elles interrogent les valeurs profondes et posent la question de savoir dans quelle mesure les associations n'ont pas à porter une position d'indépendance sur le fond des valeurs à défendre.

Cependant, les associations comportent elles aussi leurs propres failles et il arrive par exemple que la logique gestionnaire l'emporte sur l'exercice de la mission donc sur l'intérêt de l'enfant. C'est pourquoi l'alliance que nous pourrions trouver gagnerait à être centrée sur la qualité des engagements de part et d'autre. Les alliances actuelles seraient améliorées si nos politiques répondaient réellement aux besoins des enfants, et non à un quelconque intérêt sectoriel, souhait de visibilité, velléité d'économie ou obnubilation sur les emplois au risque de perdre de vue les priorités. En effet, l'organisation ne doit pas elle-même devenir sa propre fin, qu'il s'agisse d'une association ou d'une collectivité

Par ailleurs, je souhaitais vous faire part de mon point de vue sur la stratégie de tarification. Certes, les associations se trouvent dans une situation plus que compliquée lorsque telle ou telle dépense obligatoire n'est pas financée. Je partage l'avis selon lequel le lien entre le département et l'association ne se réduit pas à la tarification mais je considère que cette question n'en est pas moins importante. Or, aujourd'hui, l'évolution et l'inadaptation des règles de tarification compliquent sérieusement cette relation. Nul n'ignore que le temps de la négociation budgétaire et de l'opposabilité conventionnelle est révolu, lesquelles ont laissé place à l'application de taux directeurs. Il faut donc que les procédures et la politique de tarification soient adaptées à cette évolution et, à mon avis, assouplies. Par exemple, les associations doivent pouvoir gérer elles-mêmes les enveloppes dont elles disposent pour payer leurs charges. À défaut, les associations se trouveront dans des situations impossibles, face à des arbitrages ingérables.

Je considère qu'il est possible de construire un système qui garantira la lisibilité et la sécurité sur les enveloppes allouées, moyennant davantage de contrôles sur les budgets associatifs et les enveloppes, ne fut-ce que pour éviter des rumeurs nuisibles sur les rémunérations par exemple. En contrepartie, les associations doivent pouvoir jouir d'une autonomie de gestion sans réserve de leurs enveloppes, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il est impératif que les pouvoirs publics leur fassent confiance. Comment peut-on leur confier la responsabilité des enfants, tout en les cadenassant sur le choix de l'affectation du moindre centime ?

Enfin, soyez convaincus que je n'oublierai pas mon expérience associative, ni ce que j'en ai découvert, lorsque je reviendrai dans le secteur public.

■ **BERTRAND HENRY,**

*directeur général de l'association Les Amis de Jean Bosco dans le Calvados,
ex-directeur à l'enfance et la famille du conseil général de la Loire*

L'association que je dirige existe depuis une cinquantaine d'années. Elle couvre aujourd'hui quatre secteurs, dont celui de la protection de l'enfance. Elle est donc conduite à gérer des foyers éducatifs et centres de formation, à s'occuper de placement familial et de service éducatif en milieu ouvert. Les trois autres secteurs sont ceux du handicap, des personnes dépendantes et de l'insertion. Cette diversité ne va pas à l'encontre de la construction d'une culture commune, bien au contraire.

Durant quatre années, jusqu'en août 2011, j'ai occupé les fonctions de directeur à l'enfance et à la famille dans le département de la Loire. Auparavant, je travaillais dans le monde associatif, de sorte que cette expérience dans la fonction publique a été une véritable découverte. Après avoir obtenu mon diplôme d'éducateur spécialisé, j'ai essentiellement travaillé dans l'insertion, d'abord dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, puis en tant que responsable de la gestion d'un autre centre de même nature. J'ai ensuite obtenu le CAFDES, avant de prendre la direction d'une petite association qui œuvrait en grande partie dans le champ de la protection de l'enfance, mais aussi dans l'insertion.

C'est en 2006 qu'il m'a été proposé d'occuper le poste, alors vacant, de directeur à l'enfance et à la famille pour le département de la Loire. Je vous avoue que ma première réaction a été plus que réservée. Je l'explique aujourd'hui par la crainte que l'on éprouve à l'idée de quitter son milieu professionnel pour se risquer dans un nouvel environnement qui, même si les objectifs en sont identiques, semble être un monde à part. J'ai cependant accepté cette proposition, quittant un CDI pour un CDD, la rencontre avec un directeur général qui était lui-même passé d'un contexte à un autre m'ayant convaincu de la richesse du poste qui m'était proposé.

Mon état d'esprit oscillait alors entre de nombreuses inquiétudes et de nombreuses envies. J'ai d'abord éprouvé le sentiment de trahir mon camp, exactement comme si j'étais passé chez l'ennemi. Avec du recul, sachant que le secteur public et le monde associatif œuvrent dans le même champ, je m'étonne de ma propre réaction. De plus, en tant que DEF, je savais que je serai conduit à travailler avec mes anciens collègues, certains d'entre eux ayant déjà manifesté leur stupéfaction. Je me souviens très bien de leur défiance lors de ma prise de fonction et de la distance subite qui en a découlé et qui m'a atteint. Je me suis cependant accroché à l'idée que nous partagions les mêmes préoccupations et objectifs. J'ai même considéré mon nouveau poste comme l'opportunité de faire valoir le travail associatif auprès de la collectivité territoriale et de rétablir les liens qui, ces dernières années, s'étaient distendus.

Mes premiers sentiments et ma relation avec les associations ont plutôt bien évolué. Au début cependant, j'ai été confronté à des réserves de plusieurs ordres au sein du conseil général. Certes, je n'ai jamais été mis à l'écart des décisions à prendre, mais mon parcours associatif expliquait certainement l'ironie que suscitait ma volonté d'inclure systématiquement les associations au positionnement politique concernant la protection de l'enfance et de défendre leurs propositions. J'ai été très surpris de cette méfiance à l'égard du secteur habilité et j'ai regretté que la loi du 5 mars 2007 ait contribué à la renforcer, les propos que j'ai entendus à propos de la place de « chef de file de la protection de l'enfance » me confortant dans cette idée. Autant les associations n'ont pas mesuré la place du département dans le domaine de la

protection de l'enfance, autant la loi de mars 2007 a pu encourager les départements à nourrir un sentiment de toute-puissance, vis-à-vis non seulement des associations, mais aussi des juges des enfants et de la PJJ.

Je considère pour ma part que personne n'a le monopole d'un domaine aussi complexe que celui de la protection de l'enfance et que, au contraire, il appartient à celui qui détient un pouvoir important, non pas du fait de son mérite mais du choix du législateur, d'être attentif aux autres acteurs. Tous sont légitimes et même indispensables, dès lors que l'on est décidé à mener une politique cohérente.

En l'occurrence, malgré des liens alors compliqués entre la PJJ et le conseil général, le directeur départemental de la PJJ et moi avons réussi à décliner une politique cohérente. Dans cette perspective, nous avons rencontré conjointement l'ensemble des conseils d'administration des associations afin d'évoquer nos différences et nos politiques respectives. De même, nous avons mis en place, dans le cadre du schéma départemental, une animation trimestrielle conjointe entre le DEF, le directeur de la PJJ et l'ensemble des directeurs du secteur habilité. C'est à travers ces actions que le sentiment d'avoir trahi mon camp a pu être vaincu.

J'ai fait face à un autre sentiment : la crainte, plus forte que jamais, de ne pas être à la hauteur de la tâche. J'étais en effet conscient que mon parcours professionnel précédent avait été davantage tourné vers l'insertion que vers la protection de l'enfance. Loin de moi la prétention d'affirmer que j'ai été à la hauteur de mon engagement mais je dois reconnaître que la volonté du conseil général de faire appel à un professionnel était louable. Concrètement, en quatre ans, j'ai beaucoup appris et j'ai constaté que la fonction que j'occupais embrassait un univers beaucoup plus large que celui qui était le mien auparavant, à tel point qu'il me semblait que se déroulaient sous mes yeux, dans la réalité, les cours de politique publique du programme du CAFDES. Pour ma plus grande satisfaction, la théorie prenait sens.

Pour bon nombre de professionnels du secteur habilité, le conseil général représente une structure administrative aux rouages incompréhensibles. Or j'y ai découvert de très nombreuses compétences, notamment celles qui sont inhérentes au poste de directeur de l'action sociale et dont je n'avais pas idée auparavant. Je méconnaissais totalement la portée considérable de son travail et de ses responsabilités. Inversement, j'ai constaté que de nombreux agents du conseil général, y compris parmi l'encadrement, n'avaient une vision que très parcellaire du monde associatif et de sa pertinence.

En plus des deux sentiments dont je viens de témoigner, j'ai redouté de ne plus être suffisamment dans l'opérationnalité, contrairement au secteur associatif qui l'est par nature. Cependant, il ne suffit pas de se montrer opérationnel, encore faut-il être en capacité de faire vivre et porter cette opérationnalité. Or, les missions de l'ASE sont tellement sensibles, marquées d'injonctions paradoxales par exemple sur l'éloignement de l'enfant par rapport à ses parents, qu'il est difficile de manager les équipes du conseil général comme dans le secteur habilité. Autre exemple de discours discordants qui embrouillent les missions de l'ASE : la loi de 2007 qui inclut le volet de la prévention parmi les missions inhérentes à l'ASE alors que, simultanément, des équipes sont encore focalisées sur les mesures de protection. Dans ces conditions, trouver le juste management est délicat.

En comparaison avec les fonctions que j'ai exercées dans le monde associatif, j'ai eu parfois l'impression d'être amputé de mes prérogatives de directeur, c'est-à-dire des leviers permettant

le changement, notamment le lien avec les syndicats, les salariés et la DRH. J'ai par ailleurs été très gêné par le silence assourdissant des associations sur des questions de société, par exemple lors du retrait de la PJJ sur les jeunes majeurs. Les associations hésitent peut-être à s'exprimer, sentant leur survie menacée. Quelle qu'en soit la raison, ce mutisme est préjudiciable au fonctionnement démocratique et au débat sur les questions de société. Il est d'autant plus regrettable que, lorsqu'un pouvoir public se trouve dans une impasse, il attend du monde associatif qu'il soit force de proposition et porteur de débat.

À l'heure du bilan de ces années passées au conseil général de la Loire, j'exprime ma reconnaissance pour la collectivité qui m'a permis d'évoluer dans ce monde qui m'était étranger et qui m'a donné l'occasion de comprendre et voir la réalité sous un autre angle. J'ai été renforcé dans ma conviction de l'indispensable dialogue à mener entre l'ensemble des acteurs qui contribuent à la protection de l'enfance. Il faut que chacun trouve sa place dans la construction des réponses adaptées aux besoins des jeunes, que des espaces d'échanges soient ouverts et que les représentations réciproques soient décloisonnées.

Je suis heureux, aujourd'hui, d'avoir renoué avec mon cœur de métier. Cependant, n'oubliant pas le silence des associations dont j'ai été surpris, j'établis maintenant un lien entre ce phénomène et la crise existentielle que traverse le secteur habilité. Désarroi, incapacité à prendre part au débat ou protection individuelle, qu'est-ce qui est sous-jacent à cette façon de ne pas vouloir faire trop de bruit, comme si l'on attendait que le vent tourne plus favorablement ?

Lorsque j'ai accepté mon nouveau poste au sein des Amis de Don Bosco, j'ai été séduit par la diversité des actions menées et la qualité du projet associatif. En effet, je considère que la pluralité des missions ne doit pas être vue comme un frein mais, au contraire, comme l'opportunité de rassembler des structures très différentes autour d'un projet commun. Au contraire, lorsqu'une association ne vise qu'une mission unique, les établissements ont tendance à nourrir une concurrence entre eux, laquelle est préjudiciable au sentiment d'appartenance.

S'agissant de la pertinence ou non du développement d'une association à travers son rapprochement avec d'autres, la taille des Amis de Don Bosco, avec ses 550 salariés, aurait pu justifier que nous tendions à intégrer des petites structures en difficulté. Cependant, c'est sur une tout autre voie que nous nous sommes lancés, celle d'une convention qui sera signée au début de l'année 2013 et qui donnera le jour à un GCSMS regroupant cinq associations du Calvados. Les administrateurs et conseils de direction respectifs ont ainsi formalisé un écrit qui donne sens à notre démarche et offre une alternative intéressante par rapport à la solution de fusion ou absorption. Cet écrit fonde par la même occasion une nouvelle façon de concevoir le fait associatif dont la plus-value, et même son utilité, font l'objet aujourd'hui d'interrogations.

Qu'est-il reproché aux associations ? Certainement pas leur histoire, ni leur capacité à trouver des réponses adaptées aux besoins sociaux, ni leur réactivité, mais leur dispersion, leur hétérogénéité, leur manque de lisibilité, leur absence de cohérence et, souvent, leur coût. Ces doutes sont légitimes et nous devons en tenir compte, tout en restant attachés à ce tiers secteur, à cette économie sociale et solidaire qui place son projet politique, de surcroît porté par des citoyens responsables, avant les réponses techniques. Ce n'est pas tant notre capacité à réaliser qui est aujourd'hui en jeu, mais le maintien du modèle associatif qui est conduit à relever un nouveau défi, l'optimisation de sa gestion, sans pour autant renier ses fondements. Alors que les motifs conduisant au rapprochement des associations ne manquent pas (mise en

concurrence du fait des appels à projets, complexification des réglementations et des contraintes, diminution des crédits, réorganisation des lieux de décision et des territoires, influence croissante des décisions européennes, ouverture au secteur privé lucratif), comment concilier les valeurs construites au fil de notre histoire et la nécessité de l'efficacité ? Cette histoire a démontré que le lieu et le lien étaient intimement interdépendants et que notre avenir n'a de sens que si ne nous déracinons pas de notre identité. Charge à nous de devenir des associations vivantes, porteuses de projets qui produisent du sens.

Il me semble que nous devons repartir sur des bases plus politiques, ainsi que sur nos fondamentaux, et ne pas céder à l'urgence des moyens. C'est dans cet état d'esprit que notre projet de GCSMS présuppose que l'administration ne sera pas forcément confiée au directeur général de l'Association des Amis de Don Bosco mais éventuellement au directeur d'une des associations plus petites, de sorte qu'il est garanti que la première n'absorbera pas les autres. D'emblée, la création du GCSMS est assortie d'objectifs, le premier visant à mobiliser par un accompagnement individuel et la formation continue les représentants de la société civile, donc les bénévoles, en vue de favoriser leur participation aux missions. Le second objectif consiste en l'amélioration du service rendu par les associations constitutives. Il s'agit aussi de mettre des moyens en commun, par exemple notre veille sociale et juridique, nos formations et mobilités, nos compétences qui seraient constitutives d'un pôle dédié aux appels à projets. En troisième lieu, nous ambitionnons d'optimiser et rationaliser notre politique d'achat, ainsi que de diversifier nos sources de financement et communiquer. En effet, il serait illusoire de tout attendre de l'État et des collectivités, de sorte qu'il est temps de réfléchir à la façon dont nous pourrions tisser des liens avec les entreprises privées. Enfin, le dernier objectif vise à renforcer la représentativité auprès de nos différents interlocuteurs.

Comme l'a qualifiée hier Laurent SOCHARD, la question est effectivement « épineuse ». Il n'empêche que, tant dans le secteur public que dans le monde associatif, j'ai rencontré des professionnels engagés, dotés de fortes convictions. C'est la raison pour laquelle je suis heureux de travailler encore dans le champ de la protection de l'enfance.



Echanges avec la salle

■ LAURENT SOCHARD

Je remercie Anne DEVREESE et Bertrand HENRY qui viennent de confirmer que des témoignages subjectifs peuvent être très intéressants. La parole est à la salle.

■ BRIGITTE MÉVEL LE NAIR, directrice à l'enfance et à la famille, conseil général du Finistère

Le souhait de collaboration, tel qu'il a été exprimé par Anne DEVREESE, ainsi que son propos sur la tarification, m'incitent à réagir. Je partage tout à fait ce point de vue sur l'obsolescence de la tarification, ainsi que sur la nécessité de co-construire avec les associations. En revanche, je suis plus mitigée quant à votre analyse concernant les CPOM. Je considère en effet que, même si nous n'avons que peu de recul, ce dispositif est susceptible d'apporter des réponses, pas seulement au plan financier, mais aussi en termes d'objectifs que nous pourrions développer en commun. C'est aussi dans le cadre des CPOM que nous pourrions trouver des réponses à l'obsolescence de la tarification et à la nécessité de construire ensemble.

■ ANNE DEVREESE

Je suis ravie de vos propos. J'ai surtout voulu mettre en avant ce qui émane d'associations du Nord qui, en partenariat avec l'État, plus qu'avec les départements, se sont lancés dans le CPOM. Il s'avère que plusieurs CPOM ont été signés avec l'État et que les conditions initiales ont été radicalement modifiées en cours d'exercice. C'est pourquoi nous sommes placés dans une situation d'insécurité que nous ne souhaitons pas, même si nous n'excluons pas que les

départements pourraient ne pas adopter la même attitude que l'État. Il n'empêche que, lorsque nos interlocuteurs des départements nous disent eux-mêmes qu'ils ignorent ce qu'il en sera dans l'avenir, je les crois d'autant plus sincères que les taux directeurs qui nous sont appliqués correspondent généralement aux taux directeurs appliqués à l'enveloppe départementale elle-même. C'est donc une situation très contrariante, surtout au regard des efforts techniques qui sont déployés pour garantir les engagements et que je n'ignore pas. Je ne mets donc pas en cause la sincérité de nos interlocuteurs mais je constate que, parfois, faute de moyens financiers, les engagements peuvent ne pas être tenus, ce qui fonde le sentiment d'insécurité éprouvé par les associations. Je partage toutefois votre point de vue sur le fait que cette réticence ne doit pas nous empêcher d'essayer de contracter des CPOM.

■ UN INTERVENANT DE LA SALLE

L'ARS ne saurait être considéré comme un modèle unique.

■ ANNE DEVREESE

C'est exact, surtout au regard des procédures et pratiques que nous constatons, et même si, à une certaine époque, l'ARS a participé au financement des CPOM.

■ ANNE OUI

Anne DEVREESE, en tant que directrice générale de la SPReNe, a fait part de sa solitude par rapport à ce qu'elle attendait du conseil d'administration. Bertrand HENRY a ensuite souligné l'importance du rôle que devraient jouer les associations face aux instances politiques et, paradoxalement, leur silence assourdissant, y compris sur des questions de société. Ces deux témoignages corroborent la nécessité de faire vivre des espaces d'échanges et de trouver des marges

politiques de manœuvre, surtout par rapport aux logiques imposantes que sont celles de l'ARS, par exemple. Il importe que les élus des départements soient en vis-à-vis d'élus associatifs qui puissent prendre des positions et les tenir.

■ ANNE DEVREESE

Il est vrai que, du fait de mon parcours de fonctionnaire, la question de la société civile a été pour moi nouvelle. En poste au département, j'avais déjà été conduite, face aux élus, à reconsidérer ce qui pouvait me paraître familier, à expliquer ce qui pouvait me paraître simple et à reconnaître que certains volets, par exemple ce qui relève de l'action éducative en milieu ouvert, pouvaient paraître opaques. J'ai donc été persuadée que ces questions méritaient d'être travaillées, peut-être en effet par le biais des conseils d'administration, afin que nos concitoyens comprennent mieux nos missions et interventions auprès des enfants. Il en est de la responsabilité de nos institutions de faire comprendre à la société française que ce pan de la jeunesse représente plus une chance qu'un danger.

En outre, une de mes convictions s'est trouvée confortée par mes expériences : au contraire d'autres secteurs, celui de la protection de l'enfance, la voix des personnes est insuffisamment portée. Or il est du rôle de nos associations de les représenter dans le débat public.

■ UN INTERVENANT DE LA SALLE

Il ne revient pas seulement aux associations de porter la voix de ces personnes, en particulier des usages de l'ASE, mais aussi aux DEF et chefs de services des départements.

■ ANNE DEVREESE

Certaines associations d'anciens bénéficiaires commencent elles aussi à se faire entendre et

ont entamé une réflexion sur la place politique qu'elles devraient tenir.

■ BERTRAND HENRY

En tant que directeur général, j'ai bien sûr pour mission d'assurer la pérennité de ma structure et les moyens nécessaires mais, plus encore, comme pour toute association de moyenne ou grande taille, de préciser ce qui est à défendre et à enraciner dans les territoires, au-delà de ce que serait la seule dimension de mon pré carré. Si nous ne réussissons pas ce défi, mettant en avant le langage politique et le sens de nos actions, nous serons automatiquement soumis à des mouvements d'absorption et de fusion. C'est pourquoi nous devons communiquer mieux avec la société civile et lui permettre de s'emparer des questions de la protection de l'enfance, du handicap, de l'insertion et de la dépendance.

■ FABIENNE QUIRIAU

Nous ne sommes pas très à l'aise vis-à-vis de la question de la communication, ce d'autant plus que, dans le monde de la protection de l'enfance où une gêne est perceptible dès lors qu'il s'agirait de parler de certains sujets, il n'existe pas de pratique proprement dite en la matière. En outre, les associations communiquent encore moins, du fait d'une certaine réserve vis-à-vis des acteurs publics, surtout lorsque le point de vue à exprimer est contraire à la position de ces derniers. Enfin, communiquer présuppose qu'une finalité a été définie. Or, malheureusement, les médias et la presse focalisent de plus en plus l'attention sur les événements à caractère sensationnel. Il est donc devenu quasiment impossible, hormis avec de très rares journalistes d'investigation, de pouvoir communiquer par ce biais sur les sujets qui nous préoccupent, c'est-à-dire sur de véritables sujets de société.

D'une façon générale, n'oublions pas que la communication relève d'un métier à part entière et que, d'un autre côté, les élus sont très sensibles à l'opinion publique. Il est déjà

arrivé qu'une association ou un département soit mis en cause, sans pouvoir s'exprimer comme il le faudrait. Je comprends que les associations, parfois, se taisent. D'un autre côté, je me demande qui pourrait relayer correctement leur parole.

■ **MICHEL SUIVANT,**
*Responsable ASE, Conseil général
de Martinique*

Dans l'exercice de nos responsabilités, l'humilité est de mise parce que le champ de la protection de l'enfance concerne de nombreux partenaires. Nous devons donc prendre le temps, même si nous sommes souvent débordés, de nous intéresser à la position et à la place des uns et des autres. Il manque des liens non seulement entre les associations et le secteur public mais aussi, par exemple, entre l'ASE et la PMI. Lorsque je constate cet écueil et que je prends connaissance des difficultés éprouvées par Anne DEVREESE, bien qu'elle ait occupé auparavant un poste de DEF, je suis réticent à l'idée de passer de la fonction publique à des responsabilités associatives.

Je réagis par ailleurs à la façon dont Bertrand HENRY a décrit la façon dont le postulat de « département chef de file de la protection de l'enfance » est perçu. Je ne suis pas convaincu que, à l'intérieur d'un conseil général, les responsables départementaux tiennent à mettre en avant cette position qui leur est assignée, sinon parce qu'ils sont pris en étau entre des magistrats qui prescrivent, des associations dont ils voudraient pouvoir financer les actions et des financements qui n'existent pas. Cette position de chef de file ne relève donc pas de la volonté des départements eux-mêmes, même s'il est pertinent qu'ils l'occupent en tant que collectivité de proximité.

■ **ANNE DEVREESE**

Mon sentiment d'appartenance à la fonction publique est d'autant plus fort que j'ai travaillé dans plusieurs services. C'est à ce titre que j'interpelle les pouvoirs publics sur le fait qu'il n'est pas opportun de faire autant valoir que ce sont eux qui tiennent les cordons de la bourse, comme si les structures qui ne payaient pas étaient indignes d'intérêt. J'ai donc voulu témoigner à quel point il m'est difficile, en tant que directrice d'association, de ne pas être écoutée pour de telles raisons, en particulier au prétexte que la position de chef de file justifierait que l'on ne prenne pas la peine d'écouter ses partenaires. En corollaire, j'ai noté que Bertrand HENRY, dont le parcours associatif est prédominant, est interpellé par la capacité des associations à parler de leurs actions. Certes, la notion d'humilité est de mise dans ces espaces d'échanges pluri-institutionnels où il convient de s'interroger sur la fonction que l'on occupe et de s'intéresser à la place de l'autre. Je ne peux que vous encourager dans cet état d'esprit et dans votre projet de passer de la fonction publique au secteur associatif. Pour ma part, j'encourage mes collaborateurs à ce type de mobilité, leur garantissant qu'il ne leur sera aucunement reproché d'avoir trahi leur camp et leur promettant un enrichissement personnel sans commune mesure.

■ **BERTRAND HENRY**

Je partage tout à fait la nuance qui vient d'être apportée : la position de chef de file de la protection de l'enfance n'est pas le fait des départements eux-mêmes, mais du législateur. Cela dit, je tenais à pointer quelques postures outrancières, que j'ai parfois constatées et qui tendent à vouloir exercer de multiples pouvoirs, sous prétexte justement de la loi de 2007. S'il me paraît

pertinent et indiscutable que le département occupe cette position de chef de file, c'est plutôt la façon dont ce statut est parfois habité qui me préoccupe, surtout quand il en résulte que des structures s'en trouvent fragilisées et nos pratiques morcelées.

■ UN INTERVENANT DE LA SALLE

Dans le secteur du handicap, les associations, qui sont également très nombreuses, continuent d'exercer un rôle politique considérable et positif, en particulier lorsqu'elles présentent des projets et des revendications, mais aussi lorsqu'elles réussissent à mobiliser le grand public, par exemple à l'occasion du Téléthon. Elles parviennent tellement bien à prendre la parole qu'elles ont réussi à intégrer les GIE qui gèrent les maisons départementales accueillant des personnes handicapées.

S'agissant du silence assourdissant des associations du champ de la protection de l'enfance, je considère que ce phénomène reflète une réelle carence en communication que nous devons résoudre collectivement, dans les prochaines années. Des messages ont parfois été portés et, avec du recul, il est légitime de penser qu'il aurait mieux valu se taire, surtout au regard des associations qui mettent en avant des faits divers. Il en résulte que, par rapport aux structures les plus revendicatives, les grandes associations gestionnaires éprouvent des difficultés à se faire entendre et mettre en avant des aspects concrets. C'est pourquoi il conviendrait que les associations et conseils généraux ouvrent une réflexion sur ce qui mérite d'être communiqué ou non.

■ LAURENT SOCHARD

Au contraire du champ de la protection de l'enfance, la communication au grand public relative au handicap attire systématiquement la commisération et le respect. En outre, nous

sommes les premiers à ne pas vouloir mettre en avant l'image de l'indignité parentale qui serait immanquablement retenue à travers les médias.

■ UN INTERVENANT DE LA SALLE

J'ai le sentiment que les associations œuvrant pour la protection de l'enfance craignent que leurs objectifs, mais aussi leurs effectifs, ne soient remis en cause si elles osaient s'exprimer. Or cette frilosité à communiquer et ces peurs ne sont pas propices aux avancées. C'est pourquoi il serait opportun de définir un espace facilitant la communication entre les élus et les administrateurs.

■ ANNE DEVREESE

Les peurs que vous évoquez sont-elles fondées ou non ? Existe-t-il vraiment un risque à communiquer ? Quoi qu'il en soit, ces réticences reflètent certains comportements face aux collectivités qui, réellement, détiennent les cordons de la bourse. J'ai personnellement été alertée sur ce qui pouvait advenir d'un PPI après m'être librement exprimée en réunion, de sorte que je ne renonce pas à ma liberté de parole mais que je m'interroge sur ses effets. Rien ne me permet de dire que des mesures de rétorsion soient effectives mais les tensions sont palpables. De plus, inutile de nier certaines stratégies d'alliance entre acteurs.

■ UN INTERVENANT DE LA SALLE

Pour que les associations s'expriment plus librement, encore faut-il qu'elles soient dotées de conseils d'administration solides et qu'une pensée collective soit élaborée. Or les lacunes de ce point de vue sont flagrantes. La période des philanthropes étant révolue, qui pourrait s'intéresser aujourd'hui au secteur de la protection de l'enfance, de s'y engager et, notamment, d'y assumer des fonctions d'employeur ?



■ BERTRAND HENRY

Le projet de GCSMS dont je viens de vous faire part inclut l'embauche d'un professionnel qui se consacrera exclusivement à la formation des bénévoles. Nous veillerons à leur dispenser des connaissances sur la gestion, mais aussi sur la dimension politique à l'échelle du groupement et non pas seulement de chacune des cinq associations.

Par ailleurs, il est fréquent que l'on remette des mandats de représentativité aux bénévoles dans différentes instances, sans que l'association ne soit jamais informée de ce que ces derniers ont pu entendre et dire. C'est pour éviter cet écueil que nous envisageons de continuer de donner des mandats, toutefois assortis d'un accompagnement professionnel afin d'apprendre aux bénévoles à structurer une réponse et informer leur association.

■ ANNE DEVREESE

Pour que les conseils d'administration puissent faire valoir leur indépendance et formuler des positions contradictoires, encore faut-il que ceux-ci ne soient pas fortement liés aux décideurs publics. Il serait tout aussi opportun que les détenteurs d'un mandat représentatif ne soient pas mandatés par ailleurs. Or il n'est pas facile de trouver des personnes qui ont suffisamment de temps libre à consacrer à une association, ce qui est plus difficile dans le champ de la protection de l'enfance que dans le handicap par exemple où, souvent, les bénévoles sont les proches d'une personne handicapée.

■ LAURENT SOCHARD

Merci à nos deux intervenants. Le débat va se poursuivre cet après-midi.

TABLE RONDE FINALE :

Comment travailler ensemble ? comment construire des dispositifs communs ?

■ ANNE OUI

Pour cette dernière table ronde avant la clôture, nous avons sollicité plusieurs directeurs enfance famille et un directeur d'association. Le sujet que nous allons traiter fait écho à des interrogations déjà évoquées lors de ce séminaire. Ainsi en est-il de la thématique du partenariat qui est largement apparue lors de l'atelier sur les nouveaux outils d'articulation, étant entendu que ceux-ci ne peuvent être opérationnels que s'ils découlent d'un contrat de confiance et de relations transparentes. Justement, comment construire cette confiance et cette transparence ? A partir de quelles bases peut-on éviter que ces outils ne dérivent ?

Nous allons également nous pencher sur les articulations concrètes du projet pour l'enfant, celui-ci constituant bien plus qu'un outil de pratiques et de prises en charge, soit une nouvelle manière de travailler qui remet en cause les processus des conseils généraux, les modes de transmission d'information avec les établissements et services, ainsi que l'organisation et la chaîne de responsabilités.

■ LAURENT SOCHARD

En plus de ces interrogations, je vous propose un travail introspectif sur nos propres croyances selon lesquelles nous serions les « sachants » du secteur éducatif et nous ferions mieux que les autres. À la suite de l'intervention de Claude VOLKMAR, peut-être aurions-nous intérêt à examiner de quelle manière les postures managériales peuvent précéder les postures gestionnaires, ainsi que la façon possible de récupérer le « matelas » qui a été accumulé durant les trente glorieuses à partir des fonds publics. Enfin, je vous invite à approfondir la remarque de Fabienne QUIRIAU sur la non acceptation par les professionnels, en particulier associatifs, de la relégation du juge des enfants à une place subsidiaire par rapport à l'action administrative.

■ PIERRE-ÉTIENNE GRUAS,

directeur à l'enfance et à la famille, conseil général de Gironde

Je me retrouve en tout point dans les deux témoignages que nous venons d'entendre, si ce n'est que je n'ai pas eu l'impression de trahir mon camp mais que je me suis senti abandonné par lui, tandis que je suis passé des fonctions de directeur d'établissement public, en l'occurrence un foyer pour l'enfance, à celles de DEF. J'en ai été culpabilisé mais, en occupant mon nouveau poste, je me suis promis de n'abandonner moi-même personne, en particulier mes pairs.

Pour ma part, je ne ressens pas de clivage entre les départements et les partenaires associatifs, l'intérêt de la fonction de directeur enfance est précisément de travailler avec des agents du Conseil Général extérieurs à sa direction, avec des agents de telle ou telle association qui partagent des objectifs communs ou qui peuvent paraître antagonistes au premier abord, mais qui doivent œuvrer ensemble pour une bonne organisation des missions de protection de l'enfance. Le champ de la protection de l'enfance est cultivé par de multiples acteurs. Cette diversité est essentielle à l'enrichissement des réponses.

Le Directeur Enfance Famille doit parvenir à piloter cette organisation tricéphale complexe qui repose sur le Conseil Général pour ce qui est de l'aide sociale à l'enfance, l'autorité judiciaire et le tissu associatif. Or celle-ci subit aujourd'hui des contraintes pesant sur les moyens, du fait de la raréfaction des financements, lesquels ne proviennent quasiment plus que des départements. Je considère toutefois qu'un tel contexte est favorable à l'innovation, en commençant par une prise de conscience susceptible de bousculer intelligemment les clivages institutionnels et leurs avantages secondaires, ainsi que d'anticiper sur l'avenir. En corollaire, cette évolution à venir suppose une rupture radicale avec le passé, par rapport à la conception actuelle de notre mission et de nos relations. Innover en protection de l'enfance ne signifie pas multiplier les dispositifs départementaux, mais plutôt inciter chacun des partenaires à développer des articulations entre eux et des soutiens, plutôt que de se livrer à une course rivale aux projets. La contrainte financière et budgétaire ne doit pas empêcher de penser, nous devons nous en servir comme d'un aiguillon.

Je considère que l'élaboration du schéma départemental est la pierre angulaire du dispositif de protection de l'enfance et que, en tant que DEF, je lui prête la plus grande attention et demande un engagement de tous les cadres de la direction pour son élaboration c'est-à-dire en aucune façon la confier à des consultants extérieurs que je qualifierais de « mercenaires ». Charge à moi d'en assurer le pilotage et l'animation, non pas seul, mais en collaboration avec la PJJ, chaque administration participant au coût d'élaboration à la mesure de ses moyens. Au conseil général de Gironde, nous nous sommes appuyés, bien sûr, sur le précédent schéma et en particulier sur les travaux conduits dans les différents comités techniques, comités techniques qui avaient été constitués par secteur d'activité. Ce temps de rencontre trimestriel animé soit par une Directrice Adjointe au minimum et toujours avec un ou deux inspecteurs enfance, est un temps d'échanges sur les bonnes pratiques, des perspectives d'actions à mettre en œuvre, il se doit d'être la boîte à idées, la petite fabrique. Ce qui dysfonctionne y est aussi bien sûr traité. Le comité technique réunit les partenaires qui, en protection de l'enfance, interviennent sur le même mode opératoire (MECS, Intervention à Domicile, Point Rencontre...). Il y est donc question d'idées, de projets, de difficultés organisationnelles, autrement dit du métier mais pas de financement !!

Par exemple, nous avons travaillé sur le recrutement des jeunes éducateurs en internat et le transfert des compétences, ce qui a donné lieu à l'organisation, durant trois ans, de journées de réflexion sur la fonction éducative en internat, celles-ci étant financées par la direction de l'enfance et de la famille et élaborées en collaboration avec des professionnels d'établissements. Je suis d'autant plus satisfait de cette démarche que, à l'issue du cycle, les jeunes professionnels qui ont œuvré pour l'organisation des journées ont choisi pour thème l'engagement professionnel. N'oublions pas que cette dynamique a été bâtie en synergie par les directeurs d'associations, les directeurs d'établissements et les fonctionnaires

départementaux. Nous nous sommes donc inscrits dans le partage des préoccupations et avons contribué à l'effacement de tensions à propos des moyens.

Ces comités techniques sont déclinés sur de nombreuses activités, notamment des formations sur l'intervention intrafamiliale et sur l'évaluation de l'enfance en danger. Compte tenu de la complexité de ce deuxième volet, nous avons souhaité que tous les agents qui s'occupent de la protection de l'enfance, au sein du département et des associations, c'est-à-dire 800 personnes, soient formés à une méthode d'évaluation. Engager tous les acteurs départementaux, qu'ils soient fonctionnaires ou associatifs, a nécessité de la part des encadrants un important travail sur la nécessité de faire ensemble, avec les mêmes outils. Ainsi, tous les acteurs disposent de la même base, avec les mêmes attendus et objectifs, laquelle sera enrichie au fil du temps. En outre, des groupes ont été constitués pour le suivi de cet outil.

C'est ainsi que j'entends l'expression « chef de file de la protection de l'enfance ». Autrement dit, ce n'est pas tant le mot « chef » qui importe, mais la volonté d'avoir une « file » qui marche en cohérence. Cette dynamique à mettre en œuvre et à entretenir est possible en créant les conditions d'une réflexion commune sur l'exercice de nos missions.

S'agissant du financement, je recommande d'organiser des rencontres entre les départements et les tarificateurs. En effet, il reste beaucoup de travail à faire de la part des DEF pour intéresser leurs élus, leur administration, c'est-à-dire leurs collègues à ce qu'est la protection de l'enfance. Souvent, j'entends que certains d'entre eux soupçonnent des liens privilégiés entre les élus et les associations, et qu'en réalité c'est surtout à l'échelon national, et non territorial, que le monde associatif pèse sur les décideurs politiques.

Au conseil général de Gironde, nous avons maintenu le principe de la rencontre budgétaire annuelle, étant entendu que nous ne sommes pas encore parvenus au stade des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. Dans la perspective de cette conférence, tous les directeurs d'établissements adressent leur budget au service de la tarification qui est un des services de la direction de l'enfance. Ces derniers, accompagnés s'ils le souhaitent de leur comptable et président d'association, participent à la rencontre budgétaire, au même titre que, pour le conseil général, le tarificateur, les agents du bureau de tarification en charge du service concerné, la PJJ et l'inspecteur de l'ASE. Lors de cette rencontre, l'activité de l'établissement est discutée sous l'angle du bilan de l'année écoulée, ainsi que des problèmes de gestion, de recrutement et de formation. C'est après cette première séquence que le budget est examiné, que les arbitrages sont posés, que les projets sont pris en compte et que le prix de journée est arrêté. Le débat est ensuite ouvert. La rencontre budgétaire s'apparente donc avant tout à un échange sur la vie du service ou de l'établissement, les questions financières se révélant finalement subsidiaires. Du reste, nos partenaires savent par avance que la collectivité ne peut verser que ce dont elle dispose et ils reconnaissent qu'il importe que la répartition soit équitable.

Cette organisation est bousculée par l'appel à projets, toutefois, j'attire votre attention sur les marges de manœuvre qui nous sont octroyées, précisément par la loi sur l'appel à projets, et qui permet une augmentation de 30%, dans la limite de 15 places en lits, de la capacité initiale accordée, que cette augmentation se réalise en une ou plusieurs fois. Nous pouvons ainsi adapter les réponses des établissements et des services, dans la limite de nos moyens, et

surtout revisiter la mission de chacun d'entre eux, en particulier à travers le contenu des projets. Je considère qu'une autre tâche incombe au DEF : s'intéresser au contenu des projets d'établissements et de services, ainsi que des projets associatifs. À défaut, les différents acteurs ne se rencontrent pas et se méconnaissent.

Enfin, je tiens à souligner à quel point l'observatoire départemental de protection de l'enfance représente un outil prodigieux pour piloter un dispositif départemental puisqu'il détecte les points positifs et négatifs. Afin de lui donner l'autorité nécessaire et surtout le recul suffisant, nous avons proposé que sa présidence soit assurée par une personnalité reconnue et indépendante, en l'occurrence un professeur de droit à l'université, ce qui a été accepté. Présidence déléguée par le Président du Conseil Général après, bien sûr, un travail de concertation avec lui. Cette désignation a eu d'autant plus d'intérêt qu'elle a permis d'établir un lien étroit entre l'université et la protection de l'enfance, secteur qui a besoin de connaissances en droit et en psychologie, ainsi que de formations. De fait, ayant constaté que les jeunes professionnels ne sont formés que de façon générique, l'observatoire a passé commande pour un diplôme universitaire spécifique de la protection de l'enfance, dont les enseignements sont assurés en partie par des acteurs du terrain. Par ailleurs, nous organisons une conférence annuelle de l'ODPE, au cours de laquelle sont réunis tous les acteurs de la protection de l'enfance, incluant notamment des représentants du secteur médicosocial, de l'hôpital et de l'éducation nationale, et pas seulement ceux de l'ASE.

Je souhaite compléter mon propos sur la délégation de mission donnée par le président du conseil général à une association, aussi bien qu'à un fonctionnaire. Or qui dit délégation dit moyens d'en rendre compte, de contrôler et d'évaluer. Je considère qu'il n'y a rien de choquant à cette idée de rendre compte puisque cette démarche fournit l'occasion de faire reconnaître son propre travail.

S'agissant des relations entre les associations et le DEF, je tiens à rappeler qu'un directeur n'est pas un homme de conflit, mais plutôt l'homme des conflits, c'est-à-dire celui qui a vocation à les apaiser. Selon la façon dont les questions de budget, de tarification et de projet pour l'enfant, entre autres, seront abordées, les conflits apparaîtront d'autant plus qu'il n'y aura pas eu de réflexion préalable sur les possibilités de mise en commun.

Enfin, tant du côté du département que des associations, il importe que chaque manager, directeur ou cadre, prenne le temps de considérer la complexité du champ d'intervention ou du mode d'organisation d'autrui, afin de faire accepter sa propre complexité.

Brigitte MARION, directrice générale de l'association auboise pour la sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes de l'Aube

Assistante sociale de formation initiale, j'ai travaillé notamment au sein d'un conseil général en tant que responsable de circonscription. J'ai ensuite bifurqué vers le secteur associatif où j'exerce depuis 25 ans. Je ne devais y rester que durant 5 ans mais, grâce au conseil général, un deuxième établissement a été créé, puis un troisième, avant qu'une crise de succession à la tête de cette association ne m'en propulse directrice. J'ai pris mes fonctions alors que l'association accusait un déficit d'environ 2 M€, de sorte que j'ai commencé par initier un diagnostic social et un audit financier, lequel n'a pas été conduit par la CRC comme je le

souhaitais, mais par l'IGAS non sans douleur pour mes collègues et moi. Or, cet organisme s'étant finalement déclaré incompétent, c'est la CRC qui a mené l'audit.

Cet audit s'est révélé très précieux, complétant le diagnostic et le plan pluriannuel de progrès, et nous apportant un nouvel éclairage. En l'occurrence, il m'a été recommandé de ne pas nous laisser enfermer par un tarificateur unique, c'est-à-dire par le président du conseil général. L'entrevue que j'ai sollicitée auprès de ce dernier s'est avérée houleuse mais a au moins permis que chacun, y compris l'association, balaie devant sa porte. De fait, le président du conseil général a immédiatement écrit à toutes les associations pour leur signifier que les élus ne pourront plus siéger à leur conseil d'administration.

J'ai ensuite eu affaire au supérieur hiérarchique du DEF qui était persuadé que l'association disposait d'un « matelas » qu'il fallait reprendre. Il est vrai qu'à une certaine époque, il était d'usage que la collectivité verse plus de fonds aux associations que nécessaire, au prétexte que ces suppléments pourraient être un jour nécessaires. Or les excédents ainsi engrangés n'ont pas été dérobés et ont bénéficié à toutes les associations françaises. De plus, personne n'ignore que ces fonds sont utilisés et disponibles, de sorte que le conseil général de l'Aube, cinq années d'affilée, les ont récupérés. Précisément, entre 2004 et 2007, c'est 1,7 M€ qui a été repris par le conseil général, ce qui explique en grande partie les 2 M€ manquants dans les comptes de l'association. Nous avons tout de même réussi à assainir la situation, grâce au nouveau DGA en charge de l'enfance.

Entre-temps, notre association n'avait pas accès au dialogue budgétaire puisque j'étais la seule conviée et que mes collaborateurs, qui étaient proches du terrain et qui étaient en bonne position pour argumenter, en étaient éloignés. Je me suis d'ailleurs interrogée sur le fait que l'établissement, au lieu de l'ASE, est considéré comme référent dans le cadre du projet pour l'enfant. C'est une confusion dont je vais m'emparer immédiatement, dans le dessein de formuler correctement les conventions en cours.

Sur le chapitre de la tarification, nous n'avons toujours pas rétabli un réel dialogue de gestion. À ce jour, nous avons pratiquement finalisé nos budgets d'établissements, alors que nous n'avons pas encore reçu la lettre de cadrage émanant du président du conseil général. Cette dichotomie illustre à quel point la loi de 2007 n'est pas adaptée au fonctionnement de la tarification. Comment concilier l'accueil séquentiel, en journée ou pour quelques heures avec la position du tarificateur qui n'accepte pas, à juste titre, qu'un prix de journée entier soit compté pour quelques heures. Dans ce contexte, il me paraît indispensable de mener une réflexion sur la tarification.

■ BERNARD PLANCHAUD,

directeur à l'enfance et à la famille, conseil général d'Indre-et-Loire

Contrairement aux intervenants qui m'ont précédé, je suis un pur produit de l'administration régaliennne, ayant exercé au sein du ministère de la justice puis, depuis vingt ans maintenant, au conseil général d'Indre-et-Loire. À travers mon témoignage, cette deuxième expérience est susceptible de répondre à deux questions ici soulevées, soit en premier lieu la notion de croyance nourrie au sein des associations en contrepoint de la croyance qui serait le fait des conseils généraux. J'apporterai ensuite un éclairage sur la façon dont il est possible de construire la confiance.

Certes, considérer le département comme « chef de file » de la protection de l'enfance présente un danger si l'on réduit cette expression à « une seule tête ». Or il me semble qu'un tel précepte

est aujourd'hui tout à fait dépassé dans les collectivités territoriales. Il n'empêche que le président du conseil général est effectivement le signataire, avec la famille, du projet pour l'enfant. C'est aussi lui qui coordonne les acteurs censés apporter de la cohérence au projet pour l'enfant. Par ailleurs, la mission de protection de l'enfance revêt un caractère obligatoire et est forcément reconnue comme telle par nos partenaires qui s'y engagent et conviennent des contraintes qui, légalement, s'imposent à eux. Autrement dit, la relation entre les départements, les associations et les partenaires peut être assimilée à une relation entre le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre. S'ajoute la perception des élus selon lesquels le payeur est le décideur. Il s'avère que les acceptions ne recouvrent qu'une part de réalité et n'en sont qu'un reflet simplifié.

S'agissant de la confiance à construire, le conseil général d'Indre-et-Loire s'est appuyé sur deux schémas successifs de la protection de l'enfance, respectivement en 2004 et 2012, lesquels reposent sur le partenariat associatif, ce qui nous a valu les félicitations du CROSM d'Orléans. De fait, alors que la définition de l'information préoccupante n'avait pas encore émergé, nous avons commencé par créer un référentiel commun et très pratique sur la notion de danger.

De plus, nous avons remédié au poids de l'histoire qui résultait d'un sentiment de toute-puissance et d'une certaine opacité, et qui entravait les relations entre le département et les associations. Ainsi, il était auparavant impossible, pour le conseil général, d'obtenir un rapport d'AMO, au motif que le service de milieu ouvert n'avait de comptes à rendre qu'au magistrat. La deuxième action inhérente au schéma de 2004 a consisté, à la demande de nos partenaires que nous avons sciemment réunis, à solliciter une responsabilité élargie et autonome pour les établissements et les associations.

Ces deux actions ont constitué le socle d'un véritable partenariat qui, au cours des cinq années du schéma, a donné lieu à la création d'un groupe de travail permanent regroupant les chefs d'établissements et les cadres de la direction de l'enfance et de la famille. Ensemble, nous avons recherché des solutions et des équilibres. Les résultats que nous avons obtenus, rapportés à l'histoire des relations, sont loin d'être accessoires. Par exemple, le partenariat avec les associations, le commissariat de police et la gendarmerie a abouti à la formalisation d'une fiche de déclaration de fugue.

Le second schéma vise notamment à favoriser une culture commune entre les professionnels du conseil général et leurs partenaires, laquelle qui a pour vertu de maintenir un dialogue véritablement professionnel et interactif. Par exemple, le conseil général est actuellement engagé dans la refonte de son système de tarification, la première étape ayant consisté à réunir l'ensemble des partenaires pour cerner ensemble les indicateurs à partir desquels les charges et produits seront définis, en vue d'une tarification transparente et équitable.

Pour finir, permettez-moi de vous livrer cette réflexion : à la lecture de la loi de 2007, même si le président du conseil général est le signataire du contrat pour l'enfant, nos partenaires qui travaillent au sein des cellules et observatoires et qui vont prendre en charge l'enfant sont, eux aussi, les signataires du projet. Je me demande par conséquent si l'ambivalence entre prestataire et partenaire n'est pas un combat d'arrière-garde. Pour ma part, je considère cette opposition comme étant aujourd'hui dépassée.

■ ANNE OUI

Merci à tous nos intervenants qui ont su rebondir sur les propos précédents. Il ressort de leurs propos que les questions de la confiance et de la transparence relèvent de la culture commune.

Clôture du séminaire

■ CHRISTOPHE BÉCHU,

Président du conseil général de Maine-et-Loire

C'est peu de dire que l'ASE est, d'une façon générale, le parent pauvre de nos politiques sociales, non pas en termes de budget mais en termes de réflexion et de moments de rencontres, ainsi qu'en matière de prospective et de benchmarking entre territoires qui contribueraient à des améliorations.

Dans les premiers jours suivant mon élection en 2004, j'ai été heurté de plein fouet par un procès concernant une affaire de pédophilie dont 45 enfants ont été victimes. Or le juge avait désigné le président du conseil général en tant qu'administrateur ad hoc pour assurer et coordonner la défense des enfants. J'ai reçu une citation visant à mettre en cause les services du conseil général et m'obligeant à justifier que les travailleurs sociaux n'aient pas détecté plus tôt les actes de pédophilie commis dans les familles qu'ils suivaient. J'ai donc découvert le monde de la protection de l'enfance de la pire manière qui puisse être, d'autant plus que l'affaire d'Outreau, alors très récente, alourdissait le contexte. Par la suite, dans le cadre de la loi de 2007 et mus par la volonté de réparer le traumatisme subi par les professionnels dans les suites de cette découverte, nous avons réfléchi et monté, en partenariat avec les associations et services de l'État, de nombreuses initiatives locales.

Or plus la contrainte budgétaire est forte, moins la réflexion est libre et apaisée. Nous nous trouvons justement dans une conjoncture où les dépenses ne cessent d'augmenter alors que les dotations ne progressent plus ou reculent. Nous encourageons donc le risque de ne plus envisager la protection que sous l'angle des économies à réaliser, plutôt que du service public à rendre. Cela est d'autant plus flagrant en Maine-et-Loire puisque nos dépenses de fonctionnement sont à la 97^e place des départements français, quand notre budget consacré à l'ASE est en 10^e position. Les enfants placés sont de plus en plus nombreux, étant passés de 1 500 en 2004 à 1 912 aujourd'hui. Or nous disposons de 827 places en établissements et pouvons compter sur 550 familles d'accueil et assistants familiaux. Une centaine d'enfants vivent au sein du foyer de l'enfance et tous les autres sont confiés à des associations.

Nous sommes arrivés à la conclusion que le remède ne saurait être que budgétaire et qu'il est temps de mener une réflexion. Nous avons aussi constaté que le nombre de mesures par référent est relativement faible mais que le risque de burnout de nos professionnels est important, ceux-ci étant confrontés à des situations de plus en plus lourdes et complexes ayant moins de temps de mener des actions préventives et consacrant de plus en plus de temps à parer aux situations urgentes. De fait, les référents dépassent largement les 35 heures hebdomadaires. Parallèlement, les responsables d'établissements et de services se sentent insuffisamment considérés par la collectivité départementale, quand les juges de leur côté expliquent qu'ils suivent les préconisations émanant des travailleurs sociaux, autrement dit qu'ils font ce qui leur est demandé. Ces derniers notent qu'il serait étonnant que le président du conseil général, signataire d'un certain nombre de rapports, se plaigne ensuite des décisions prises pour son compte et de cette manière.

Nous avons donc décidé la complète relecture de notre politique d'ASE. J'ai rencontré les juges pour enfants et, en tant que pilote de cette démarche, j'associe la vice-présidente qui suit

particulièrement les questions de l'enfance et de la famille, ainsi que l'ensemble des directeurs. Nous nous réunissons en moyenne une fois par semaine depuis huit mois.

Pour redonner du temps sur l'essentiel référents, nous avons essayé de diminuer le nombre de réunions et d'alléger ainsi leur travail administratif. Mais certains en ont déduit qu'ils étaient ainsi écartés du processus de décision. Nous avons alors choisi la voie des mesures structurelles, la première consistant à soulager les référents de l'ASE de la recherche de places pour les enfants, moyennant la création d'une plateforme à cet effet. Celle-ci est épaulée par une UED qui regroupe les signalements. En outre, nos réflexions en cours visent à réorganiser les sessions d'entretiens annuels de situation, lesquelles mobilisent abusivement les travailleurs sociaux, ainsi qu'à reconsidérer la place des usagers.

Or ces premières actions ne suffisent pas, surtout à l'égard des travailleurs sociaux des associations, ceux-ci estimant que nous ne leur faisons pas assez confiance et que nous les obligeons, souvent indûment, à rendre compte à leur référent comme si leurs diplômes avaient moins de valeur que ceux de leurs homologues du conseil général et comme s'ils n'avaient ni agrément ni labellisation. Il conviendrait alors de diminuer les responsabilités des référents ASE par rapport aux associations, ce qui reviendrait à diminuer leur charge de travail tout en satisfaisant les associations qui attendent un partenariat affermi. Par ailleurs, les attentes des associations concernent des aspects qui outrepassent le champ du dialogue budgétaire et le prix de journée, mais qui sont orientés par leur projet social et leurs valeurs.

J'ai réuni tous les présidents d'association en posant les écueils que je viens de vous décrire, ainsi que les marges de manœuvre possibles. Je leur ai tenu le raisonnement suivant : nous devons travailler ensemble à dégager des marges de manœuvre budgétaires étant donné qu'une place revient en moyenne à 50 000 euros et que le redéploiement des places, assorti du redimensionnement des moyens, pourrait avoir des effets très positifs. Je les ai alors interrogés sur ce qu'ils envisageaient eux-mêmes de faire dans un tel contexte, en tenant compte de leurs valeurs, de leurs projets et de leur histoire. Je leur ai fait part de l'intention de sortir les jeunes majeurs de nos établissements et familles d'accueil, ce qui libérerait une centaine de places tout en mettant fin à des solutions inadaptées et coûteuses. La solution proviendrait des foyers de jeunes travailleurs qui, au contraire, peinent à combler leur capacité d'accueil, ainsi que des centres maternels et de la remise en cause éventuelle des modalités de PEAD. Au-delà de ces axes, nous avons ouvert une réflexion sur les modalités de recrutement des assistants familiaux, ainsi que sur les outils à leur disposition.

La concertation est en cours et, tous les deux mois, nous nous réunissons sur les modifications apportées, de manière à procéder à la fois par jalons et sur plusieurs fronts simultanés. D'ores et déjà, je vous assure que le climat et la manière de travailler ensemble ont été profondément améliorés.

■ ANNE DEVREESE

En écoutant Christophe BÉCHU, je me prends à rêver qu'un président de conseil général puisse se montrer à la fois enthousiaste et engagé, tout en apportant des éléments de réflexion à la fois riches et percutants.



■ CHRISTOPHE BÉCHU

Votre reconnaissance me va droit au cœur car, malheureusement, j'ai eu l'immense frustration de constater à quel point la presse se désintéressait du champ de la protection sociale, donc des efforts que nous sommes en train de déployer. Or, s'il existe un seul domaine dans lequel il est possible de faire de la prévention sociale à moyen et long terme, c'est celui de l'ASE.

■ VLADIA CHARCELLAY,

Directeur du foyer de l'enfance du Maine-et-Loire

Je peux témoigner que le président du conseil général du Maine-et-Loire n'interfère d'aucune façon entre la presse et nous, professionnels, y compris lorsque nous avons reçu Le Monde et TF1. De surcroît, il nous laisse faire notre travail.

■ ANNE OUI

Que de questions soulevées et de pistes ouvertes durant ces deux jours ! La nécessité de rendre visible le travail que nous menons a notamment été mise à jour, même si cela peut paraître compliqué. Il faudrait pouvoir faire passer des messages sur les aspects positifs de la protection de l'enfance et, ainsi, améliorer la représentation des usagers. S'ajoute la réflexion à mener sur la place à donner aux adhérents et administrateurs des associations, ainsi qu'à des personnes qui sont ou ont été aidées, ces dernières pouvant apporter leur témoignage et leur point de vue sur le fonctionnement du système.

■ LAURENT SOCHARD

Je me félicite de ce que ce séminaire ait été un espace de recentrage sur le fond, le sens et les valeurs. Visiblement, au regard des idées qui ont surgi et des témoignages d'expériences menées dans différents départements, il s'est révélé aussi comme un lieu d'émulation.

Merci à tous pour votre participation et vos questions.



RAPPEL DU PROGRAMME DU SÉMINAIRE

JEUDI 27 SEPTEMBRE

9h30 Ouverture du séminaire par

MARIE-PAULE MARTIN-BLACHAIS, *Directeur général du GIP Enfance en Danger, Directeur ONED par intérim*

9h45 Propos introductif et présentation du séminaire

ANNE OUI, *ONED*

LAURENT SOCHARD, *INSET Angers.*

10h00 Conférences-débats

LA PLACE DES ASSOCIATIONS DANS LA CONSTRUCTION DU SYSTÈME DE PROTECTION DE L'ENFANCE

Intervenante : MICHÈLE BECQUEMIN, maître de conférence en sciences de l'éducation

DES ÉVOLUTIONS JURIDICO-INSTITUTIONNELLES MAJEURES DEPUIS 2002 : ENTRE CONTRAINTES ET LEVIERS, DES DÉFIS À RELEVER POUR LES DÉPARTEMENTS

Intervenant : CLAUDE VOLKMAR, directeur du CREA Rhône Alpes

14h-15h

LES RELATIONS ENTRE ASSOCIATIONS ET DÉPARTEMENTS À LA CROISÉE DES CHEMINS INTERVENANT :

FABIENNE QUIRIAU, directrice générale de la CNAPE

15h30-18h00 Ateliers

Ateliers construits en deux temps : le jeudi après-midi, il s'agissait de poser la problématique et d'entendre des expériences. Le vendredi matin, ces mêmes problématiques furent approfondies avec les participants, à partir de leurs questions et pratiques, en posant la question du point de vue de la responsabilité de l'encadrement.

ATELIER 1 : LES NOUVEAUX CADRES DE TRAVAIL AVEC LE SECTEUR ASSOCIATIF (CPOM, GCSMS)

ATELIER 2 : ARTICULATION SERVICE ASSOCIATIF HABILITÉ/SERVICE DE L'ASE DANS LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS POUR DES PARCOURS COHÉRENTS

ATELIER 3 : LA PLACE DES ASSOCIATIONS DANS LA DÉFINITION DE LA POLITIQUE DÉPARTEMENTALE DE PROTECTION DE L'ENFANCE

ATELIER 4 : COMMENT PERMETTRE QUE LES ACTEURS ASSOCIATIFS RESTENT FORCE D'INNOVATION ET DE PROPOSITIONS DE RÉPONSES ÉVOLUTIVES RÉPONDANT AUX BESOINS DES PERSONNES ?



VENDREDI 28 SEPTEMBRE

9h-10h30 : Après un premier temps de reprise des ateliers, la matinée se poursuit en plénière.

11h- 12h30 Table ronde

DES PASSEURS DE CULTURE : REGARDS CROISÉS DE CADRES DIRIGEANTS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE, ENTRE DÉPARTEMENT ET SECTEUR HABILITÉ

Intervenants :

ANNE DEVREESE, directrice générale SPREN dans le Nord, ex directrice adjointe enfance-famille du conseil général du Nord

BERTRAND HENRY, directeur général Association les amis de Jean Bosco en Normandie, ancien directeur enfance-famille du conseil général de la Loire

14H00 – 16h15 Table-ronde finale

GRAND TÉMOIN :

JEAN LAVOUÉ, DIRECTEUR GÉNÉRAL SAUVEGARDE MORBIHAN

Intervenants :

Pierre-Étienne GRUAS, directeur à l'enfance et à la famille, conseil général de Gironde

Brigitte MARION, directrice générale de l'association auboise pour la sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes de l'Aube

Bernard Planchaud, directeur enfance famille du conseil général de l'Indre-et-Loire

CLÔTURE DU SÉMINAIRE

Christophe BÉCHU, président du conseil général de Maine-et-Loire

**PARTENAIRES OU PRESTATAIRES ?
LES RELATIONS ENTRE DÉPARTEMENTS ET ASSOCIATIONS
DE PROTECTION DE L'ENFANCE À LA CROISÉE DES CHEMINS**

Edité par l'INSET - rue du Nid de Pie - CS 62020 - 49016 Angers Cedex – 02 41 22 41 22
www.cnfpt.fr

Directeur de publication : **Patrick DEBUT**, directeur de l'INSET d'Angers

Chef de projet : **Laurent SOCHARD**, responsable coordonnateur enfance

Communication - diffusion : **Laurence RABASSE**, responsable de communication

Assistante : **Stefany CHIHAB**

Couverture de l'évènement et conception-rédaction : **Résumémo - 02 40 47 12 70**

© Septembre 2012 CNFPT/ INSET D'ANGERS