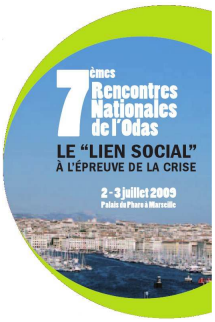

ATELIER 1

Synthèse

Soutien à l'enfance et à la famille

Co- Présidents

- **Michel AMIEL,** Vice-président délégué à la protection maternelle et infantile et à la protection de l'enfance, Conseil général des Bouches-du-Rhône

- **Brigitte DUFOUR,** Maire adjointe en charge du développement social, ville du Havre

Modérateur

- **Jehan-Noël FILATRIAU**, Directeur général adjoint de la Solidarité, Conseil général des Bouches-du-Rhône

Rapporteur

- **Bruno LACHESNAIE**, Directeur de l'Action sanitaire et Sociale et des services aux personnes, Caisse centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA)

Intervenants

- **Geneviève MANNARINO**, Maire-adjointe en charge de la petite enfance et de la jeunesse, ville de Valenciennes
- **Nicolas SADOUL**, Secrétaire général de la Fédération des oeuvres laïques du Var (Ligue de l'Enseignement)
- **Frédéric BOURTHOUMIEU**, Directeur général adjoint de la politique de réussite éducative, ville de Courcouronnes, Président de l'Association nationale des acteurs de la réussite educative (ANARE)
- **Alain GREVOT**, conseiller en protection de l'enfance à l'Odas
- **Sandrine DOTTORI**, chargée d'études enfance/famille à l'Odas
- **Mohamed L'HOUSSNI**, Directeur et fondateur de l'association RETIS

Promouvoir une politique centrée sur le soutien à l'enfance et à la famille implique de pouvoir développer une approche transversale de l'action publique à même d'articuler, le système scolaire, les politiques d'accueil de la petite enfance, les dispositifs de soutien à la parentalité, les dispositifs de protection administrative et judiciaire. Depuis longtemps, les politiques décentralisées d'action sociale ont en charge la question de la protection de l'enfance avec l'ASE et la PPJ, mais cette intervention est positionnée trop en aval des dispositifs de droit commun en dépit des objectifs de prévention : elle est en effet circonscrite à une logique curative basée sur le traitement des carences et des négligences parentales. Soutenir l'enfant, ce n'est pas seulement le protéger, bien qu'il s'agisse d'une mission première, mais c'est aussi développer ses capacités et son bien être.

La construction d'une politique globale et cohérente centrée sur les besoins et le développement de l'enfant doit être considérée comme une politique d'investissement pour la société. Dans une période de crise, où les besoins s'accentuent et les moyens se raréfient**, cet atelier avait pour objectif de réfléchir sur l'amélioration de la performance de la réponse publique en ce domaine**. En particulier, il s'agissait d'interroger l'adaptation des politiques sociales et familiales, tant en ce qui concerne les demandes des familles que le suivi de celles qui nécessitent un soutien. Peut-on mieux mobiliser la société civile autour des enfants vulnérables ? Quelle gouvernance nouvelle doit-on imaginer ? Comment investir « dans » l'enfant et « avec » les familles ?

I - LA GOUVERNANCE DE LA PETITE ENFANCE

On observe une assez grande complexité de la gouvernance locale de la petite enfance et des partenariats entre les collectivités locales, le secteur associatif et les entreprises. La coordination locale est rendue compliquée du fait de la diversité des modes de fonctionnement des différentes structures et des objectifs d'une politique de la petite enfance qui sont multiples et parfois contradictoires : satisfaire les besoins des familles, socialiser les enfants, soutenir le taux de fécondité, accroître le taux d'activité des femmes, concilier vie professionnelle et vie familiale, lutter contre la pauvreté des enfants, garantir l'égalité des chances. Cette complexité de l'organisation de l'offre d'accueil et la situation de rareté relative de l'offre (manque de places disponibles) ont d'ailleurs conduit les pouvoirs publics à élaborer cinq propositions sur une période de trois ans : un service public de la petite enfance au cours de l'été 2006, une offre de service petite enfance à l'automne 2007, un droit opposable à la garde en février 2008, et, il y a peu de temps, un droit à la garde d'enfant vite transformée en juin 2008 en un droit à l'accompagnement à la garde d'enfant…

La question se pose donc de savoir comment organiser la diversification des modes d'accueil au moment où le besoin augmente, se diversifie et se complexifie et lorsque les capacités à financer l'offre diminuent. Comment trouver des axes d'amélioration des services proposés en

dehors d'une perspective de croissance quantitative de l'offre ? N'y a-t-il pas des marges de manoeuvre dans les expérimentations de nouvelles formules, complémentaires aux services déjà existants, comme le développement des crèches familiales, des jardins d'éveil ou encore des regroupements d'assistantes maternelles, qui participeraient à améliorer la qualité de l'offre avec une contrainte de coût modéré ?
A travers l'exemple d'un regroupement d'assistantes maternelles dans le Nord, un projet éducatif local dans le Var, et un exemple de Programme de réussite éducative (PRE) en région parisienne, l'atelier du 2 juillet s'est intéressée à des dispositifs innovants permettant d'améliorer la qualité des réponses dans un contexte budgétaire resserré. Surtout, intervenants et participants à travers échanges et débats se sont attachés à dégager des pistes de réflexion pour encourager l'engagement collectif de l'ensemble des acteurs locaux en faveur de l'enfance et de la famille.

A - Expérimenter, diversifier et piloter

Geneviève MANNARINO, Maire adjointe de Valenciennes en charge de la petite enfance et de la jeunesse présentait une expérience faisant le pari de l'innovation en matière de mode de garde. Elle expérimente actuellement un « regroupement d'assistantes maternelles » (trois d'entre elles accueillent chacune quatre enfants dans un local mis à disposition par la mairie). Valenciennes ne fait pas exception en matière de déficit de places d'accueil de la petite enfance : en janvier 2009, 79% des demandes demeuraient en attente. Dès lors, les regroupements d'assistantes maternelles sont apparus comme une solution moins contraignante en terme de normes, et plus économique que les structures collectives. La ville a donc choisi de promouvoir ce nouveau dispositif.

Un premier regroupement s'appuie sur le projet associatif de trois professionnelles. La ville aide à la structuration du projet et fournit un local municipal. Les assistantes maternelles, quant à elles, demeurent indépendantes (financées par les parents via la Prestation Accueil du Jeune Enfant - PAJE), mais s'organisent dans le cadre d'un accueil semi-collectif auquel le Conseil général donne l'agrément. Ce dernier conventionne par ailleurs avec la Caisse d'allocations familiales (Caf) et la Caisse centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA). Dans ce nouveau cadre, plusieurs aspects positifs sont mis en avant: outre la solution d'accueil pour 12 enfants, la commune développe une offre qui contribue à rendre le territoire plus attractif, notamment dans les quartiers dits « sensibles ». Ce nouveau dispositif permet en outre la valorisation de la profession avec notamment l'obligation de poursuivre une formation continue.

Des questions demeurent en suspens et cette expérience suscite des commentaires, en premier lieu sur les normes et la sécurité : la convention signée entre l'association et la mairie, lorsque le local est municipal, s'assure d'une adéquation entre le projet associatif et le projet éducatif de la ville. Mais lorsque le local est privé, les liens avec la ville peuvent être inexistants. Il est donc important pour le Conseil général d'établir un règlement départemental. On s'interroge également sur la place des familles, car dans une perspective de citoyenneté, il est important de questionner la place des parents dans ce dispositif.

En définitive, comme le souligne **Bruno LACHESNAIE**, **Directeur de l'Action sanitaire et sociale et des services aux personnes à la CCMSA, et rapporteur de cet atelier,** il apparaît qu'avec les regroupements d'assistantes maternelles, et la liberté qu'ils confèrent aux

professionnels, la norme se trouve clairement affaiblie. En revanche, on conventionne entre organismes et collectivités territoriales, entre parents employeurs et professionnels employés, afin de prendre des dispositions, sur la sécurité notamment. On voit bien que l'on passe d'une logique centralisatrice véhiculant une norme à la logique d'un contrat entre acteurs locaux poursuivant le même objectif de qualité du service rendu. Dès lors, comment détricoter notre « culture jacobine » en l'adaptant à une culture de proximité entre acteurs, au service d'un objectif commun ?

Nicolas SADOUL, Secrétaire général de la Fédération des Œuvres Laïques du Var poursuit la réflexion sur le lien entre l'école, la famille, et les territoires, avec le prisme de la Ligue de l'Enseignement, acteur majeur de l'éducation populaire. Comment cette action s'articule-t-elle avec les dispositifs institutionnels en faveur de la famille ? La notion de Projet Educatif Local (PEL) se caractérise par la recherche de continuité des réponses, au delà des découpages par secteurs et par âge. Cette recherche participe de la performance des dispositifs, c'est-à-dire de l'adéquation de la réponse à l'objectif de développement d'une citoyenneté plus active. Cette réponse porte en elle la question de la gouvernance et de la coopération entre acteurs: qui est porteur de projet? Y a-t-il une méthodologie? Y a-t-il une co-construction entre acteurs multiples, ou un portage unique par un opérateur et un chef de fil désigné? On voit bien qu'il y a des avantages à libérer l'initiative et à favoriser la souplesse des acteurs. Mais la tentation est grande de produire des outils et donc de réintroduire la norme... Ce témoignage souligne également la généralisation des rapports entre services publics et logique de marché au travers des appels d'offre. Le PEL, qui vise à assurer la continuité des réponses au delà des découpages, apparaît en contradiction avec la logique d'appel d'offre, cette dernière étant très sectorisée et formatée dans un cahier des charges. Finalement, la logique des appels d'offre peut porter atteinte à la logique de collaboration entre acteurs de proximité.

B - Le partenariat, clef de l'efficacité et de la pérennité

Frédéric BOURTHOUMIEU, Directeur général adjoint chargé de la politique educative à ville de Courcouronnes et Président de l'Association nationale des acteurs de la réussite éducative (ANARE), présente les principaux enseignements du Programme de Réussite Educative (PRE) conçu comme réponse globale d'un soutien à l'enfance et à la famille. Comment s'articule-t-il avec les autres aides en direction des familles ? Présenté en 2004 par Jean-Louis BORLOO ce dispositif considère le jeune et sa famille dans leur environnement. C'est une approche pluri-partenariale qui mobilise d'importants moyens et les professionnels autour des situations individuelles dans le cadre d'un parcours négocié avec les parents après un diagnostic partagé. Déclinés en projets locaux dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et les zones et réseaux d'éducation prioritaire (ZEP-REP), les PRE, majoritairement portés par les villes, doivent apporter hors du temps scolaire des moyens et des outils nouveaux pour offrir des chances de réussite à chaque enfant ou adolescent présentant des signes de fragilité. Grâce à l'importante liberté donnée au local, les professionnels témoignent de partenariats dynamisés, et d'évolution dans les pratiques professionnelles, au bénéfice des familles dont la réinscription dans le droit commun est ainsi facilitée.

Une des singularités du PRE de Courcouronnes réside dans le bus des parents. Conçu comme un guichet unique de service public ambulant avec à son bord une animatrice de soutien à la parentalité et une psychologue, il stationne

plusieurs fois par semaine devant chacun des groupes scolaires de la commune. “Poste avancé” des actions de soutien, il vient à la rencontre des familles et apporte de l'information sur divers domaines susceptibles d'aider les parents dans leur rôle éducatif. C'est également un espace où chacun peut s'exprimer sans être jugé dans le cadre de groupes de parole.

Ce témoignage permet d’éclairer les conditions de réussite : la ville est présente dans tout ce qui relève de l'éducation sur son territoire et elle est légitime dans le rôle d'animation globale. Le portage politique du maire semble être le niveau le plus opportun. Par ailleurs, dans ce programme, la notion de territoire est importante. Il existe des territoires avec de si grandes difficultés, que le PRE ne semble pas à la hauteur de l'enjeu. Le PRE doit donc fonctionner en complémentarité des autres dispositifs, en se positionnant sur la prévention. Sur les territoires non éligibles, il s’agit d’utiliser les enseignements du PRE pour rassembler tous les acteurs (ville, Conseil général, centre sociaux, associations), dans le cadre de projets éducatifs locaux, autour de valeurs éducatives et d’une stratégie concertée. Enfin, la qualité du travail partenarial constitue une dimension essentielle du succès de ce dispositif : l’hétérogénéité des missions et des territoires est une difficulté à la mise en cohérence des acteurs.

Bruno LACHESNAIE souligne qu’à travers le zonage du dispositif, la question de la discrimination positive semble ressortir. Est-elle une solution, alors que les difficultés sont plus diffuses sur le territoire ? Peut-on parler de performance et de citoyenneté dans le cadre de dispositifs zonés ? Au niveau du management des organismes, peut-on envisager une forme de déconcentration qui autorise plus d’autonomie aux équipes de terrain ? Il apparaît que pour éviter les îlots, il faut un management déconcentré dans les organisations.

Par ailleurs, en donnant aux Conseils généraux le rôle de chef de file, le législateur souhaitait donner un peu plus de cohérence à l’action sociale. Le problème est qu’il n’a pas véritablement défini cette notion de chef de file qui demanderait pourtant d’être éclairée. Or, si certains Conseils généraux développent une posture très partenariale, d’autres au contraire semblent très monopolistiques vis-à-vis des opérateurs. Par rapport à cette notion de chef de file, n’aurait-on pas, du côté des partenaires, intérêt à proposer et discuter les règles du jeu? Cette notion de chef de file est trop fertile pour ne pas être mieux définie .

II - QUELLE PLACE POUR LES FAMILLES DANS LA POLITIQUE DE PROTECTION DE L’ENFANCE ?

Malgré une offre de service très développée en direction de l’ensemble des enfants et des familles, beaucoup d’enfants sont en difficulté, voire en danger. Avec la crise, leur nombre pourrait bien s’accroître. Dans ce contexte, il devient urgent de repenser les modes d’intervention pour continuer, jusque dans les dispositifs spécifiques de protection des enfants en danger, à soutenir les parents dans l’exercice de leurs responsabilités éducatives. Cela implique un changement de posture à l’égard des familles, et une ouverture des pratiques professionnelles, et des dispositifs de protection, vers des combinaisons de différentes formes d’aide. **La seconde partie de cet atelier** s’est intéressée plus particulièrement aux défis qui sont posés à la protection de l’enfance et aux leviers qui pourraient permettre une telle évolution.

A - La nécessaire ouverture du dispositif de protection de l'enfance

Sandrine DOTTORI, chargée d'études sur l'enfance et la famille à l'Odas, introduit les échanges par la présentation du nouveau contexte législatif relatif à la protection de l'enfance : le « décloisonnement » de la politique de protection de l'enfance et son articulation avec d'autres acteurs pouvant concourir à cette mission notamment par le biais de la prévention, constitue un axe majeur du changement auquel invite la loi réformant la protection de l'enfance. En quoi cette « ouverture du dispositif » constitue-t-elle un gage d'amélioration de la réponse publique en direction de ces familles et ces enfants ? Les nouvelles synergies institutionnelles observées permettent-elles une véritable continuité de l'action publique au service des enfants et des familles vulnérables, en réponse au constat général d'un défaut d'articulation des interventions ?
Le nouveau cadre législatif de la protection de l'enfance offre de nombreuses opportunités de synergies institutionnelles au service des enfants et des familles les plus en difficulté. Mais, du même coup, cette ouverture suscite de fortes interrogations tant sur les finalités que sur les modalités d'un tel décloisonnement : face à la crise, l'ouverture à laquelle sont invités les acteurs publics autour de la protection de l'enfance constituera-t-elle un atout (plus grande cohérence des interventions), ou une difficulté supplémentaire (dilution des responsabilités, manque de lisibilité de la chaîne des intervenants, et de leur rôle auprès des familles) ? Les premiers résultats de l'enquête 2009 de l'Odas portant sur les stratégies et organisations départementales en matière de soutien à l'enfance et à la famille, montrent que les nouvelles synergies institutionnelles se concentrent sur le repérage des enfants en danger et en risque de l'être.

B - Le continuum « prévenance, prévention, protection » : un défi pour les professionnels.

Alain GREVOT, conseiller en protection de l'enfance à l'Odas, poursuit la réflexion en analysant la continuité de l'action publique « à la française » : le continuum entre « prévenance, prévention et protection ». Alors que la plupart de nos voisins européens ou nord-américains distribuent les missions de prévenance, de prévention et de protection à des institutions publiques ou privées distinctes et formalisent les seuils de passage d'un domaine à l'autre, la France cherche à agir selon un principe de continuité de l'action publique porté par une même institution publique, le Département. Ainsi, sur le champ de la prévenance prédomine pour les professionnels le rôle d'aide aux aidants naturels. Celui de la prévention demande d'aller au-devant du public pour repérer des difficultés, identifier des besoins, expliquer les enjeux et convaincre du bien-fondé de l'action. Celui de la protection, qu'elle soit administrative ou judiciaire, y ajoute la référence à des normes et des valeurs, la construction de jugements sur les personnes, l'appui sur des rapports d'autorité voire de contrainte. Mais cela est-il possible ? Les récents travaux de l'Odas sur le thème de « la place des parents dans la politique de protection de l'enfance » ont mis en évidence deux conditions à l'évolution de l'offre de service en protection de l'enfance centrée sur les besoins de l'enfant : une meilleure connaissance des familles d'une part, et une plus grande lisibilité de l'action publique de protection de l'enfance pour les familles, et les citoyens en général, d'autre part.

C - Partenaire ou prestataire de liens ?

Mohamed L'HOUSSNI, Directeur et fondateur de l'association RETIS, présente les grandes lignes de son association, qu'il définit comme un « prestataire de liens sociaux ». L'Association RETIS (Recherche, Education, Territoires, Interventions, Sociabilités) présente une certaine singularité dans le paysage français : de création très récente et intégralement basée sur les nouveaux fondements légaux issus de la loi 2007-293, elle a conçu son action comme un tricot fait de mailles où se joignent les fils des démarches de prévenance, de prévention et de protection judiciaire.

RETIS met en œuvre des interventions d'Assistance Educative en Milieu Ouvert (AEMO) intensives avec hébergement pour enfants et adolescents de 6 à 18 ans, tout en intégrant de nouvelles approches comme la conférence des familles, le groupe de pères, le tutorat.. Mais au-delà des interventions d'AEMO, l'originalité de RETIS est d'avoir développé des lignes d'action indépendantes de la commande publique permettant d'arrimer aide et entraide et de répondre aux besoins : contrer les effets de la précarité des familles, lutter contre leur isolement social « *Au-delà du mandat de protection, il s'agit de répondre à des besoins cachés* ». C'est ainsi que RETIS anime un réseau de services intégrés apportant des réponses de plusieurs niveaux – prévenance (jardin partagé, groupe de parole, etc.), prévention (accueil de jour multifamilial en cours de montage), protection (AEMO avec hébergement, service de Tiers digne de confiance, Familles d'accueils spécialisées) – aux familles en difficulté.

Dans le même ordre d'idée, **Mme Catherine BOOGAERT, Directrice de la maison des solidarités de Coulommiers au Conseil général de Seine-et-Marne** présente le programme expérimental de prévention lancé en 2007. Face à l'augmentation continue des informations préoccupantes et des admissions à l'ASE, le Département de Seine-et-Marne s'est interrogé sur le développement d'une offre de service préventive, afin que les situations d'enfants en difficulté ne soient pas prises en compte trop tardivement par les services du Conseil général. En effet, un des constats préalables au lancement de l'expérimentation mettait en évidence que le repérage de plus en plus précoce des situations (lié au dispositif des informations préoccupantes notamment) ne s'était pas nécessairement accompagné d'une plus grande capacité à les traiter de manière adéquate.

En définitive, les institutions ont une mission de prévention et de médiation en cherchant à impliquer les parents dans leurs prérogatives. Dans le cadre des prises en charge éducative et des mesures de protection de l'enfance, on cherche ainsi à faire des familles concernées les acteurs de leur propre accompagnement social : ce qui correspond à une logique de valorisation et de réhabilitation des familles, mais ce qui implique également, au moins de façon implicite, un regard renforcé des institutions sociales. Aussi, derrière une apparente neutralité des institutions sociales, se diffuse également une norme, voire une injonction. Les familles sont-elles alors encouragées à inventer les solutions aux problèmes qu'elles rencontrent, ou plus prosaïquement à accompagner les solutions qui leur sont proposées par des institutions ayant pour elles des fonctions d'ingénierie de leur projet de vie… ?