



**ACTES DES
ÉTATS GÉNÉRAUX
DE LA FNADES**

**DIRIGEANCE ? GOUVERNANCE ?
QUEL DESSEIN, QUEL AVENIR
POUR L'INTERVENTION SOCIALE ?**

Jeudi 6 et vendredi 7 décembre 2007

Paris, Cirque d'hiver Bouglione

**INTERPELLATION SUR CE QUI SE PASSE,
CE QUI EST, CE QUI SE JOUE, CE QUI SE NOUE...**

**DANS LE SECTEUR DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE
ET DE L'ASSISTANCE ÉDUCATIVE**

Par Monsieur Luc GRUSON, Président de l'ADC



F.N.A.D.E.S.

Fédération Nationale des Associations
de Directeurs d'Établissements
et Services Sanitaires Sociaux et
Médico-sociaux sans but lucratif



DANS LE SECTEUR DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE ET DE L'ASSISTANCE ÉDUCATIVE

Par Monsieur Luc GRUSON, Président de l'ADC

Didier CHAPUY

Venons-en à la protection de l'enfance et à l'assistance éducative. La parole est à Monsieur Luc GRUSON, Président de l'ADC.

Luc GRUSON, Président de l'ADC

Suite au succès et au retentissement des États Généraux de 2005, la FNADES, sous l'impulsion de son Président, Jean-Marie LAURENT, nous sollicite pour renouveler notre collaboration fructueuse, en soulignant la qualité de notre contribution. Ainsi, l'ADC (Association des Directeurs, Cadres de direction et certifiés de l'EHESP, École des Hautes Études en Santé Publique), que j'ai l'honneur de présider, a, en sa qualité de partenaire reconnu, bien volontiers accepté l'invitation de la FNADES. Aussi, c'est en ma qualité de Président d'une association transversale regroupant des directrices et directeurs, agissant dans tous les secteurs publics et privés de l'action sociale et médico-sociale, que je m'adresse à vous ce matin.

Mon propos sera concentré vers le champ de la protection de l'enfance et de l'assistance éducative, et plus généralement de l'approche par notre pays d'une frange de sa jeunesse dite en danger et en difficulté. Notre méthode est d'interpeller d'autres membres connaisseurs de ce milieu afin qu'ils remontent les réalités du terrain, le quotidien de leur métier et la perception de la base. Personnellement, ayant connu la mise en place des lois de 1975, j'œuvre depuis près de 35 ans dans cet univers où l'enfant, le jeune, l'adolescent et le jeune majeur est victime, auteur, ou parfois les deux. C'est donc par le biais de ces postures que nous nous autorisons à balayer ce champ de la protection de l'enfance.

Satisfaction, insatisfactions, constats, inquiétudes, doléances et exigences : tels seront les maîtres mots qui jalonneront notre propos.

1. Satisfaction.

Enfant abandonné en 1889, enfant victime de mauvais traitements en 1898, pupilles en 1904, vagabond en 1935, assisté en 1950, recueilli et gardé en 1970, enfant maltraité en 1980, enfant confié en 1990, enfant en danger ou risquant de l'être en 2007... Hôtel



Dieu, hospice, bureau des pauvres, centre de triage, maison d'enfance, famille d'accueil, etc. Prison (La Petite Roquette), colonie agricole (Mettray), bagné d'enfants (Belle-Île), dépôt, maison de correction, foyer éducatif, UER, CER, CEF, EPM, etc. Placé, gardé, recueilli, confié, temporaire, saisonnier, séquentiel... Jugement, contrat de séjour, DIPC, projet individualisé, etc.

Nombreux sont les vocables, les appellations, les terminologies, les définitions et les conceptions qui ont eu en leur temps leurs spécificités et leur originalité. Cela révèle l'évolution des problématiques au sein de notre société, mais surtout l'évolution des prises de conscience des regards portés par notre démocratie. À travers ce balayage non exhaustif et volontairement succinct, nous constatons qu'en à peine un siècle, notre pays aura toujours tenté d'adapter ses réponses à l'évolution de la société, nourries par l'apport des sciences humaines et sociales, étayées par le droit, forgées par des politiques fluctuantes. Notons également que l'État s'enquiert aujourd'hui beaucoup plus de ses enfants. Soulignons qu'il n'y a encore pas si longtemps, seuls les religieux et autres grandes figures laïques œuvraient.

Le 5 mars 2007, la loi 2007-293 voit le jour. C'est un texte très court, peu complexe, mais fondamental. Elle est attendue par un grand nombre d'acteurs de terrain. Ce n'est pas une loi de plus, circonstancielle face aux drames d'Outreau et d'Angers, qui en 2005, ont bouleversé l'opinion publique. C'est une loi essentielle, réfléchie, concertée et débattue par de nombreux acteurs à partir de 2000. Cette loi répond à l'évolution de la société, adapte, amplifie les dispositifs existants, et permet d'autres réponses. Elle entérine ou innove. Nous saluons avec force l'acharnement du Ministre de l'époque, Monsieur Philippe BAS, qui a fait voter ce texte dans un contexte de concurrence. Nous en voulons pour preuve le vote, quelques heures plus tard, de la loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs. Nous sommes en total accord avec l'architecture du texte autour de trois axes : la prévention, le signalement, la prise en charge graduée. Ces axes reposent sur deux acteurs essentiels : l'enfant et le président du conseil général. Nous avons bien perçu ses points clés : prévention, accompagnement, protection, soutien à la parentalité, secret professionnel partagé, intérêt de l'enfant, diversification des réponses, alternatives au placement, observatoire départemental, formation des professionnels, travail en milieu ordinaire, respect du droit des parents et intervention à domicile.

Ainsi, notre satisfaction est grande dans l'existence de cette loi à l'application immédiate.



2. Insatisfactions.

Au registre des insatisfactions, nous aurions toutefois souhaité une définition des concepts suivants : le danger, le risque de danger, l'information préoccupante et la gravité de la situation. En effet, le législateur aurait pu préciser ces éléments objectifs à considérer et à hiérarchiser. Nous craignons de voir apparaître des appréciations différentes, divergentes et difficiles dans la graduation des risques et des dangers, tellement ces notions sont filtrées par la sensibilité humaine, même face au vérifiable et au quantifiable.

Dans un autre registre, nous attendons déjà les décrets d'application. Ils sont prévus pour le premier semestre 2008. Espérons que le calendrier soit tenu. Notre connaissance des arcanes administratifs nous fait craindre des parutions tardives, voire oubliées.

Certes, les cinq guides pratiques sont remarquablement bien faits, et sont donc de réels outils pour les acteurs de terrain. Cependant, notre vraie insatisfaction repose sur le télescopage des deux textes importants (protection et récidive) le même jour. Nous ne nions pas la nécessité de lutter contre la récidive, bien au contraire. Mais nous constatons deux colorations politiques, quelque peu antinomiques, ou peut-être complémentaires. Seulement, nous espérons que ces deux textes s'appliquent concomitamment, sans une prédominance de l'un sur l'autre.

3. Constats.

Après avoir pointé ces insatisfactions, et avant de traduire nos inquiétudes, je vous présente trois constats de notre quotidien dans les champs de la protection de l'enfance. Ces constats ne sont pas la conséquence des nouveaux textes, mais sont malheureusement récurrents. Notre crainte réside dans le fait que les nouvelles orientations ne résolvent pas rapidement cette réalité ancienne que nous vivons aujourd'hui avec beaucoup plus d'acuité.

a. De plus en plus d'enfants très en souffrance dans nos établissements.

Premièrement, au sein de nos maisons d'enfants à caractère social, nous constatons un accroissement très important de placements d'enfants aux troubles du comportement et de la conduite avérés et aux pathologies d'ordre psychiatrique. Ces enfants très en souffrance ne peuvent pas être accueillis dans des établissements médico-sociaux faute de place, ou viennent des placements en famille d'accueil mal ou pas préparées à assumer de telles charges. Ces enfants sont simultanément et systématiquement rejetés



des circuits de l'Éducation nationale. Ils nécessitent un accompagnement et un plateau technique dont nos maisons ne disposent pas, et créent à eux seuls un risque important de déstabilisation des institutions. Dès lors, nos maisons créent elles-mêmes le danger, ce qui est paradoxal dans le cadre de nos missions. Ces enfants relèvent d'une prise en charge médico-sociale dont la responsabilité incombe à l'État. Nos institutions sociales relèvent d'une compétence départementale. Qui va réguler les flux ? Qui va orienter de façon décente, et au bénéfice de tous ? Pour des enfants en précarité sociale, psychique et physique, la volonté politique fait défaut pour bâtir un dispositif de coordination, de coopération et de capacités plurielles.

De plus, au sein de ces maisons d'enfants, nous retrouvons des publics déviants, délinquants et relevant certainement de l'ordonnance du 2 février 1945. Cette mixité d'accueil, préjudiciable à tous, est le fruit d'un positionnement du magistrat. Celui-ci insiste pour développer jusqu'au bout des réponses éducatives certes honorables, alors que manifestement, les actes posés demandent une réponse pénale ou au moins un placement adapté dans des foyers éducatifs, eux-mêmes surchargés. Ces situations générées par un refus d'intervention coercitive du juge, par un évitement de la contrainte de la loi, par philosophie personnelle ou même par de sombres enjeux financiers, devraient parfois être traitées bien en amont, ou tout du moins avant la réitération ou la récidive. Il est notoirement connu que sept jeunes sur dix restent des primo délinquants.

b. La souffrance des personnels.

En deuxième constat, l'effet dévastateur de ces réalités est une source d'incompréhension, de désarroi et d'épuisement des personnels. Les personnels souffrent. Ils sont soumis à la complexité du jeune, à la plainte des familles. Ils vivent de plein fouet des déstructurations extérieures devant un passage à l'acte verbal ou physique des adolescents, parfois sur les personnes, et des destructions intérieures tout aussi violentes devant les gémissements insupportables du nourrisson. Ainsi la fatigue s'installe. Le *Burn-Out* est une réalité. Tout cela ajouté à la gestion des 35 heures, la mise en place du décret d'équivalence, le respect du code du travail et des conventions collectives, nous constatons que notre outil de travail est dégradé éducativement et pédagogiquement. À quand une reconnaissance spécifique des contraintes d'internat et de la pénibilité pour le personnel ? À quand une réglementation originale et une réelle inscription de la prise en charge émotionnelle ?



c. La prise en compte des grands adolescents et des jeunes majeurs.

Notre troisième constat est celui de la prise en compte des grands adolescents et des jeunes majeurs. Que la rupture est brutale entre la protection de la minorité et la majorité responsable ! Un grand vide est en train de s'installer pour eux. Il ne s'agit pas d'un vide juridique, car les textes existent, mais plutôt d'un réel dessaisissement de l'État et du département. En effet, l'État et la PJJ (Protection Judiciaire de la Jeunesse) se désintéressent progressivement de cette population, au prétexte d'une orientation politique et de choix budgétaires. Le décret du 18 février 1975 n'est quasiment plus utilisé par le magistrat de la jeunesse. L'application de la LOLF a amplifié des choix de la chancellerie vers les CER (Centres Éducatifs Renforcés) et les CEF (Centres Éducatifs Fermés). Ainsi, le jeune majeur ne bénéficie plus de mannes financières soutenant des suivis éducatifs. Il se retrouve basculé vers une prise en charge administrative. Dès lors, il butera vers les effets pervers de la décentralisation. Comme celle-ci a confié la mise en œuvre d'une politique sociale à un élu qui est libre de sa déclinaison au local, les 18-21 ans, pourtant encore très fragiles, ne sont pas une priorité politique.

Une vraie injustice s'est installée au regard de cette catégorie d'usagers, qui souffre réellement d'un désengagement de l'État et du département. Les émeutes urbaines en 2005, et plus récemment les résurgences vécues, ont mis en évidence une fracture profonde entre le pays et une partie de sa jeunesse. Nous avons parfois le sentiment qu'hier, la France protégeait sa jeunesse, et qu'aujourd'hui qu'elle se protège d'elle. Il faut une vraie harmonisation large et ambitieuse des aides destinées aux grands adolescents et aux jeunes majeurs, car, devons-nous le rappeler, avec 40.000 tentatives par an en France, le suicide est la deuxième cause de mortalité chez les 15-25 ans. En 2004, le principe d'une maison des adolescents par département avait été posé. À ce jour, seules 18 maisons sont ouvertes. En centre médico-psychologique, il faut entre trois mois et un an pour obtenir une consultation. Nous alertons les pouvoirs publics en faveur d'une véritable politique de la jeunesse.

4. Inquiétudes.

Ces constats étant pointés, poursuivons notre propos en cernant d'autres inquiétudes, listées de façon non hiérarchique.

a. Le rôle des associations.

La loi de 2007 fait du conseil général un vrai pilote. Certes, pour le secteur privé non lucratif, la réforme reconnaît légalement les associations comme acteurs de la



protection de l'enfance. Toutefois, notre inquiétude repose sur une transformation de ce rôle en un statut de prestataire de service face à une entité dominante, pilote, décideur, placeur, financeur et contrôleur, et donc par extension, par une ambiance de mise en concurrence de nos associations. Nous sommes favorables à la coopération telle qu'elle est prévue dans la loi 2002-02. Toutefois, la coopération fertile ne doit pas cacher des courses effrénées à la rentabilité et au développement de lobbys dont les sirènes font parfois céder certains départements.

b. La question de l'autonomie.

En deuxième lieu, concernant le secteur public, nous connaissons les places essentielles qu'ont les foyers de l'enfance, différents dans leur conception d'un département à l'autre, et dont les obligations sont communes notamment face à l'obligation de répondre à toute urgence, à toute heure et à tout âge. Cependant, les nombreux établissements publics, comme les foyers de l'enfance en particulier, appartiennent au département et ne sont pas autonomes. Cet état de fait ne permet pas le plein exercice de la direction du foyer. Il en résulte que le département se retrouve juge et partie. Ainsi, le directeur est davantage soumis à une pression politique qui n'est pas gage d'une grande sérénité pour les acteurs. La personnalisation des établissements publics est donc une nécessité.

c. Un éloignement possible du juge des enfants.

Dans un tout autre domaine, une inquiétude réside dans un éloignement possible du juge des enfants, dès lors que la primauté de la protection administrative est affirmée en redéfinissant les critères de saisine de l'autorité judiciaire. Cette saisine se fera s'il y a danger. Encore faut-il que celui-ci soit bien défini s'il y a refus de coopérer de la part d'un acteur ou s'il se manifeste des complications. C'est le principe de la subsidiarité. Le rôle du juge des enfants est essentiel en matière de protection de l'enfance et d'assistance éducative, non pas seulement pour le symbole, mais également au regard de la loi et de son application. Nous ne souhaitons pas la spécialisation du juge au pénal, et donc uniquement au répressif. Il faut préserver les places disponibles du juge et du parquet. Nous sommes dubitatifs sur une articulation harmonieuse entre le rôle, le pouvoir du juge et le nouveau pouvoir du président du conseil général, surtout face à l'incompréhension normale de la famille en manque de repères.



d. La question des personnels.

Dans le droit fil de cette dernière remarque, nous relevons que cette loi apporte de nouveaux regards, et nous sommes légitimement inquiets face aux nouveaux positionnements institutionnels à trouver et face à la nécessaire adaptation des personnels. Certes, le directeur se doit d'anticiper et de mobiliser dans le cadre de son management. Toutefois, n'oublions pas les réels soucis que ce la pose face à des équipes éducatives ancrées dans une culture ancienne. L'apport des jeunes personnels à l'idéologie différenciée peut être source de richesse et de mixité, mais aussi de chocs internes et d'une adaptation longue et parfois douloureuse. Un renforcement des contenus de la formation sur la pénibilité, la mobilité et l'adaptabilité nous semble vital. Nous nous honorons que nos établissements soient devenus des sites qualifiants et non plus de simples terrains de stage. Cependant, à changement de regard et de vocable doivent inéluctablement s'ajouter des contenus de formations spécialisés très ciblés.

e. Les moyens.

Notre cinquième inquiétude est malheureusement classique, car elle pose le problème des moyens. Un fonds national de la protection de l'enfance doit être créé par décret. Ce dernier est prévu pour février 2008. Le fonds devrait aider des actions innovantes, existantes ou à créer. Cependant, dès lors que les budgets départementaux sont votés en janvier, il semble que ces moyens supplémentaires ne soient mis à disposition qu'en 2009. C'est peut-être un peu tard, d'autant que les enveloppes existantes ne sont pas extensibles face aux obligations légales des départements qui s'amplifient au gré des vagues successives de la décentralisation. Nous ne remettons pas en cause la décentralisation. Toutefois, dans la dure réalité de la réponse à tous les besoins et de la nécessaire maîtrise de la pression fiscale, elle peut mettre à mal des politiques volontaristes locales.

f. Les inégalités territoriales.

De par leur taille, leur sociologie, leur géographie, et leur coloration politique, les départements français sont particulièrement différents les uns des autres. Pourtant la loi est la même partout. La normalisation des procédures est une réalité commune. La commande publique est similaire, mais les réponses sont différentes, divergentes, voire disparates. Il y a une réelle inégalité dans les réponses, dans le traitement des problèmes sociaux, surtout dans le champ de l'adolescence et des jeunes majeurs. Il suffit de repérer ici ou là le contenu des schémas départementaux, quand ils existent et quand ils sont lisibles. Les termes retenus et les axes développés sont évidemment



révélateurs des spécificités locales et des choix politiques particuliers. Même s'il s'en défend parfois en manifestant de la bonne volonté, ou à l'inverse une mauvaise foi flagrante, le président du conseil général ne peut qu'être partial en faisant du clientélisme. Dès lors, les parts réservées à l'innovation et aux expérimentations seront congrues et parfois refusées. Pourtant, la loi s'impose à tous, et ce dans tout le pays. Par conséquent, nous nous inquiétons que la décentralisation ait induit une réelle inéquité sur le territoire français.

g. L'éloignement de l' élu.

Une autre inquiétude réside dans l'éloignement de l' élu par rapport à la protection de l'enfance. Certes, le maire est quotidiennement interpellé pour les incivilités, les problèmes de cantine et de voisinage. L'autre loi du 5 mars 2007 exige même d'être délateur, dénonciateur, voire répressif. Est-ce bien son rôle ? Ce n'est pas du maire que nous voulons parler, mais du conseiller général. N'oublions pas le rôle éminemment prépondérant du département. Les élus locaux sont dérangés par la réalité d'une société maltraitante et par la protection de l'enfance. Le traitement de celle-ci conduit à entrer dans l'intimité des familles et reste un thème moins porteur en termes électoraux que l'univers des personnes âgées ou du handicap. Certes, depuis longtemps, la protection de l'enfance est une affaire de professionnels, de techniciens et de spécialistes. Toutefois, au sein des commissions des affaires sociales puissantes car possédant les leviers, il devrait y avoir davantage d'intérêt pour le terrain, avec l'objectivité et la technicité qui s'imposent. Nous souhaitons que les élus s'emparent des constructions des schémas départementaux et s'investissent dans les futurs observatoires départementaux.

5. Doléances et exigences.

Pour clore ce propos, nous voulons porter trois doléances et exigences autour de la prévention, l'éducation et l'institution.

a. La prévention.

Les deux lois de mars 2007 (protection de l'enfance et lutte contre la récidive) ont situé la prévention en position centrale. De quelle prévention s'agit-il ? Nous avons bien perçu tous les chapitres de la prévention périnatale, précoce, médico-sociale, et de l'autre côté, contre la récidive. Cependant, nous craignons sincèrement que la prévention sociale soit plus utilisée dans une dimension prédictive, dans une logique de culpabilisation et dans une approche de stigmatisation. Nous sommes hostiles à l'appel à la délation. Nous appelons de nos vœux une réelle prévention sociale



indépendante d'attitudes répressives. La prévention doit rester un vrai travail de proximité, à l'éthique et aux fondements reconnus. Il en va de son utilité.

b. L'éducation.

Avant-hier, les « sauvageons », hier, la « racaille », aujourd'hui, la « voyoucratie ». Ces vocables sont inacceptables à l'égard d'une frange de la jeunesse de notre pays. Oui, il faut réprimer, mais il faut graduer la réponse judiciaire. Bien entendu, il faut faire réparer une incivilité et condamner fermement et sévèrement une tentative d'assassinat ou de viol. Seulement, la délinquance n'est pas une affaire de chromosomes. Nous ne naissons pas délinquants, nous le devenons. La délinquance n'est pas héréditaire. Elle se reproduit en général par mimétisme, désespoir, désœuvrement, concentration, par ignorance d'autres valeurs et parfois par facilité. Le problème est politique, économique, urbanistique, social et scolaire.

À l'heure d'une refonte de l'ordonnance de 1945, refonte qui devrait revoir tout le texte devenu illisible en raisons des modifications importantes, nous exigeons que le primat de l'éducatif soit réaffirmé avant les catalogues répressifs nécessaires. Nous demandons le maintien de l'individuation de la peine et de la spécificité de l'âge pour des jeunes en construction. Nous refusons que l'enfermement soit l'unique réponse pénale. Quand il y a une nécessité de procéder à un emprisonnement, nous exigeons que notre pays respecte tous les droits fondamentaux du jeune enfermé. Nous refusons le glissement de la conception éducative vers une rationalisation sécuritaire. Nous ne résistons pas à la tentation de dénoncer la récente mise en rétention d'un bébé en France, pays des Droits de l'Homme, pays qui a ratifié il y a juste 18 ans la convention internationale des droits de l'enfant et pays qui pratique volontiers le droit d'ingérence humanitaire.

c. L'institution.

Un établissement ou une association est une complexité organisationnelle. Construire cette organisation, c'est agir sur les structures, la technicité et la professionnalisation. Faire vivre cette organisation, c'est intervenir sur la dimension humaine, les valeurs, le respect de la loi, les postures et les relations. C'est comprendre l'autorité de la puissance publique et accepter sa commande. Certes, les injonctions des lois abondent et les textes réglementaires sont impératifs. La pression de l'utilisateur, quant à elle, est réelle. Toutefois, nous refusons que les institutions que nous animons soient réduites à une fonction de prestataires de service, dans le cadre de normes dominantes, de pressions politiques incessantes et d'impératifs conjoncturels. En effet, pour nous, directeurs, diriger est plus que connaître, questionner, obéir ou expliquer. C'est



décoder et comprendre. C'est cette compétence qui contextualise le travail du directeur dans sa dimension technique, politique et éthique. Elle s'instaure par les déterminismes administratifs, financiers et législatifs, mais ne peut s'y réduire. Elle s'accomplit par une volonté de sens social à définir, de collégialité de valeurs à partager, de solidarités à vivre et de réseaux à faire vivre, dans une dimension à visée solidaire pour un projet d'action sociale.

Notre métier est vraiment complexe. Au regard des propos de cette matinée, nous sommes d'autant plus certains qu'une obligation de qualification haute est indispensable.

Didier CHAPUY

Je vous remercie. Les mots s'entrechoquent : mobilisation, exigences, inquiétudes, impatience, écrits parfois scandaleux et circulaires honteuses. Nous avons entendu par ailleurs de jolis mots : rassembler, agir ensemble, collégialité de valeurs à partager. Nous avons également entendu : assumer ses choix, responsable, métier. Nous avons affaire à un usage du concept de la responsabilité, soit comme valeur partagée, soit comme principe de management. Il ne peut y avoir d'appauvrissement de nos responsabilités ni de défiance sur notre capacité professionnelle à produire de la pensée. Il ne peut y avoir d'appauvrissement de notre capacité à de porter haut l'analyse, la compétence, l'engagement et l'intelligence. Les mots s'entrechoquent et résonnent. Il revient à Monsieur TREGOAT de transformer ce son en sens porté par chacun d'entre nous, associations et fédérations. En fait, nous ne sommes pas obligés de sourire, mais il est bon de sourire de temps à autre.