



La ville autrement...

# L'économie générale du Dispositif de Réussite éducative à l'épreuve du terrain

## ...» Points de repères

Depuis mai 2006, l'IREV a engagé un cycle d'échange et de qualification autour de la réussite éducative. Huit journées d'**ateliers**<sup>1</sup> ont notamment eu lieu avec les acteurs de terrain qui mettent en œuvre le dispositif de réussite éducative (16 communes représentées, particulièrement par les coordonnateurs PRE).

Les analyses, échanges d'expériences et débats issus de ces rencontres permettent de poser quelques "**points de repère**" qui sont à la fois des points de questionnement, tant sur le plan politique, institutionnel, que technique et opérationnel

Ces points de repère ne constituent en aucun cas une évaluation du dispositif, mais tentent de mettre en évidence les **questions centrales auxquelles ce dispositif doit apporter des réponses pour être à la hauteur de ses ambitions**.

Il est évident par ailleurs que la rapidité — voire la précipitation — avec laquelle ce dispositif a été mis en place, explique en partie cette impression générale d'inventer les réponses au fur à mesure que les questions surgissent, ce qui n'est pas nécessairement un défaut, pourvu que les ajustements s'opèrent en temps réel.

À ce propos, il est à noter que ce travail synthétique ne permet pas de différencier les plans d'actions 2005 et les plans d'actions 2006, qui montrent précisément certaines évolutions et ajustements réalisés à la lumière de l'expérience.

Ces « points de repères » ont été formalisés par Jean-Bernard Dumortier du COPAS, co-animateur des ateliers.

## » Quelle valeur ajoutée pour le DRE ?

Lorsqu'un nouveau dispositif est mis en place, se proposant d'apporter des réponses à des questions et des problèmes non résolus, il est toujours intéressant de se demander quels sont les leviers qui sont supposés apporter un « plus » par rapport aux anciens dispositifs.

Les 4 leviers invoqués sont incontestablement

- une **prise en compte individuelle** des difficultés,
- une **conception relativement large de la réussite éducative**, qui ne se limite pas, loin s'en faut, à la réussite scolaire,
- une volonté de réactivité et de gestion « courte » des problèmes : **un problème, une solution**
- une volonté de **faire coopérer des acteurs appartenant à des institutions** et des mondes différents

<sup>1</sup> Les comptes-rendus des ateliers sont disponibles sur <http://www.irev.fr>, rubrique « Programmes d'actions > Education »

À partir de ces prémisses, 5 hypothèses de travail (non exclusives l'une de l'autre) peuvent être invoquées pour justifier de la valeur ajoutée du dispositif :

1. Première hypothèse : le « **repérage** » de ces difficultés, (ou plus exactement le repérage des enfants en difficulté) n'a jusqu'à présent pas été mené de manière suffisamment systématique, et ce repérage permettra de mieux cibler les réponses à apporter.
2. Deuxième hypothèse : il n'y a pas eu jusqu'à présent de réponse adéquate aux « besoins », qu'il s'agirait donc de combler, sur un modèle **déficitaire** (un manque à combler, quelle que soit la cause de ce manque) ; ce peut être par exemple une liste d'attente trop longue en CMP, l'inexistence d'une offre spécifique en psychomotricité, le coût financier d'une licence sportive, etc.). Le dispositif permettrait alors de combler ces manques.
3. Troisième hypothèse : les réponses apportées jusqu'ici n'ont pas produit l'effet escompté, et il y a lieu de comprendre en quoi les familles n'ont pu se saisir de l'offre existante, de manière à produire de la « réussite » pour leur enfant. C'est l'hypothèse « systémique » qui suppose que la réussite éducative résulte d'une attitude positive et d'une dynamique à l'égard de l'enfant. La nouveauté consiste dans le changement de posture des intervenants à l'égard de la famille et de l'enfant, en vue de produire du changement dans le système d'acteurs concernés par la « réussite », en **accompagnant** la famille dans une logique de parcours.
4. Quatrième hypothèse : les dispositifs actuels sont empreints de lourdeur administrative, de difficultés d'accès, de rigidités institutionnelles, et il est urgent de proposer une autre logique d'action : les moyens sont disponibles, il y a lieu de **travailler en circuit court** : jusqu'à présent, les difficultés étaient repérées, mais la réponse se heurtait à des règles complexes qui freinaient la construction de la réponse. Il s'agit à présent de dépasser ces obstacles, par une mise de fonds suffisamment fongible et disponible, et ne relevant pas d'une ligne budgétaire trop contraignante quant à son affectation. Il s'agit d'une « positive action » qui s'affranchit des règles administratives d'égalité pour rejoindre des règles éthiques d'équité.
5. Cinquième hypothèse : l'un des freins traditionnels de l'action publique concertée est la dispersion et la non coopération des acteurs institutionnels. Il s'agit de mettre autour de la table les grandes institutions concernées, de **faciliter la coopération**, et beaucoup de problèmes seront réglés.

Nous allons explorer ces 5 hypothèses, dans leur dimension politique, institutionnelle et opérationnelle, afin de dégager les réponses effectivement apportées par le dispositif, et les questions qui devraient trouver une réponse sur le fond et sur la forme. Redisons que ces hypothèses ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

## 1. Première forme de plus-value : le repérage

### 1.1. Diagnostic et / ou repérage ?

Rappelons que la note de cadrage évoque « un diagnostic sur le territoire (besoins et ressources) » comme élément constitutif du dossier de candidature.

Le dispositif lui-même parle de « repérage... par la communauté éducative, et en particulier, au sein des établissements scolaires. ».

Il est clair que, dans les délais impartis aux opérateurs, la réalisation du diagnostic a été très formelle, et qu'elle a essentiellement consisté en un « recyclage » de diagnostics préexistants. On peut dire en tout état de cause que, sauf exception, il n'y a pas eu de lien entre diagnostic de territoire et repérage individuel.

### 1.2. Logique de territoire ou logique individuelle ?

L'une des difficultés pour articuler diagnostic et repérage provient du croisement de deux logiques propres aux politiques publiques qu'il s'agit d'articuler l'une avec l'autre :

- une approche territoriale, pointant à juste titre les « déterminismes familiaux et environnementaux, sociaux-sanitaires (sic), éducatifs et culturels » liés au territoire.
- une approche individuelle propre à « apporter une réponse à chaque situation individuelle ».

La difficulté survient lorsque la logique territoriale se traduit de fait dans une logique de zonage, en traitant de manière « prioritaire » certains territoires.

Très concrètement, cette logique de zonage conduit à privilégier l'enfant qui habite « du bon côté de la rue », même si ses difficultés sont moins graves que celles de son voisin d'en face.

Cette logique a généré à des difficultés de communication (par la Mairie) lorsque certains quartiers d'une même ville se trouvent exclus de ce dispositif.

### 1.3. La mise en œuvre du repérage : la place prépondérante de l'Éducation Nationale

À défaut de la réalisation d'un véritable diagnostic de territoire, la plupart des équipes ont identifié le travail de repérage comme étant une étape centrale du DRE.

Ce repérage est, au final, nominatif, et se fait en général sur la base d'une confrontation de listes assorties de critères.

Les questions les plus « présentes » dans l'esprit des opérateurs (coordonnateurs, membres des EPR) sont les suivantes :

- Comment gérer la confidentialité des informations ?
- Comment définir des critères communs ?
- Comment rester dans son « champ de compétences » professionnel pour donner des informations pertinentes ?
- Comment « cibler » les populations les plus en difficulté, puisque l'offre est forcément restreinte ?

#### **1.4. Les enjeux politiques du repérage**

##### ▪ **Repérer / stigmatiser ?**

Le repérage nominatif d'une population, même sous couvert de confidentialité, pose évidemment des problèmes de type politique.

Et ce d'autant plus que le concept de « réussite éducative » (et donc de son corollaire : la non-réussite éducative) est très large et laisse le champ libre à des risques importants de stigmatisation. Par exemple, le repérage des problèmes de « comportements », comme facteurs et symptômes de la non réussite éducative, ne sont pas sans lien avec le dépistage précoce préconisé il y a peu par l'INSERM, dans une vision de « santé publique » que l'on peut questionner.

Les liens avec la prévention de la délinquance, avec le « contrôle social » des familles, avec la généralisation d'une norme scolaire comme critère de réussite sont trop évidents pour ne pas poser question ; et ce d'autant plus que le dispositif est piloté (de près ou de loin) par les élus locaux.

À noter que, dans certaines petites communes, le principe de confidentialité a été mis à mal, par la présence d'élus au sein des équipes restreintes.

##### ▪ **Repérer / informer ?**

Par ailleurs, la mise en place d'un repérage pose la question de l'information et de la communication politique autour du dispositif. En effet, tout se passe comme si, dans la logique de repérage, les bénéficiaires potentiels étaient passifs et qu'il fallait les « repérer » à leur insu. Certaines communes ont mis en place une communication générale sur le dispositif, invitant les familles à s'adresser au service mis en place à cet effet. Une telle démarche a évidemment l'avantage de positionner les familles comme des usagers de droit commun d'un dispositif spécifique, quitte à ce que leur demande ne soit pas nécessairement prise en compte en fonction de critères « publics ». Cette démarche a également l'avantage de rendre publics ces critères, et de sortir de « l'entre-soi », voire d'une certaine clandestinité dans cette activité de repérage (justifiée comme une manière d'éviter que les familles « repérées » soient informées sans qu'une solution immédiate puisse être apportée à leur problème).

#### **1.5. Les enjeux institutionnels du repérage**

Les acteurs de premier plan de ce repérage sont l'Éducation Nationale et secondairement les services du Conseil Général et les associations de proximité. Dans les faits, ce sont essentiellement les listes de l'Éducation Nationale qui sont utilisées en première ligne, les travailleurs sociaux du Département ou les associations étant en général conviés à compléter les listes. On peut considérer qu'une très grande majorité des enfants repérés l'est par les différents acteurs de l'Éducation Nationale (enseignants, AS scolaires, médecins et infirmières scolaires). Dans les faits, l'association d'autres acteurs, lorsque cela a été possible (PMI, Centres sociaux, CCAS, DSD, etc.) n'a que marginalement enrichi ces listes.

##### ▪ **La question du référentiel**

Dans la mesure où plusieurs institutions sont potentiellement concernées par le repérage, il serait important de confronter les référentiels qui déterminent le repérage de tel ou tel enfant, de telle ou telle famille.

- S'agit-il du référentiel scolaire, ciblant les enfants en échec scolaire ?
- S'agit-il d'un référentiel de « l'enfance en danger », ciblant les familles « à risque » de maltraitance ?
- S'agit-il d'un référentiel lié à la « prévention de la délinquance », ciblant l'association comportements répréhensibles ?
- S'agit-il d'un référentiel social, ciblant les familles en difficulté dans la mise en œuvre de leur responsabilité éducative ?

De fait, la prépondérance du repérage par l'Éducation Nationale conduit à privilégier le référentiel d'échec scolaire, sans qu'une véritable réflexion à ce sujet ait été menée dans la construction des grilles d'analyse. Souvent, les grilles sont une compilation de critères issus de référentiels différents, mais pas d'une approche construite et intégrée.

#### ▪ **La position du curseur**

De toute manière, chacun des critères repérés demanderait à ce que soient posés des seuils, à défaut de quoi, le curseur peut varier considérablement selon la notion que chacun peut avoir de la « réussite éducative »

Si l'on prend la « pauvreté socioculturelle » du milieu familial comme facteur de non réussite éducative et scolaire, (mode de logement, pauvreté des ressources financières, précarité, etc.), on pourra cibler, dans certains quartiers, près des 3 /4 de la population scolaire.

Il en est de même de l'échec scolaire, où des classes entières pourraient ainsi être ciblées.

Chaque institution est alors amenée, malgré soi, à « mettre le curseur » assez haut, ne serait-ce que pour rester dans les limites du faisable. Et l'on retrouvera évidemment les familles cumulant les difficultés, largement connues de tous depuis des lustres.

Dans des secteurs où la proportion d'enfants et de familles en difficulté est très élevée, la circulaire limitant à 10 % la proportion d'enfants relevant du DRE accentue mécaniquement cette focalisation sur les enfants et les familles « les plus en difficulté »

Autrement dit, les difficultés des enfants et des familles « à bas bruit », ou qui nécessiteraient une simple action de style « coup de pouce » risquent d'être mécaniquement exclues du dispositif, dans une compétition de facto pour l'accès à des ressources (très) limitées.

#### ▪ **Repérer les difficultés / repérer les ressources**

Il est frappant de voir que la plupart des grilles utilisées mettent en avant les difficultés des enfants et des familles, alors que l'intervention sociale, pour avoir quelque chance d'efficacité se base sur les ressources personnes et des groupes.

Une seule grille étudiée fait état de cette approche, qui reste d'ailleurs un appendice rajouté par les travailleurs sociaux plus que le cœur de la démarche.

#### ▪ **Repérage et droit des usagers**

Enfin se pose, sur le plan institutionnel, le « droit des usagers ». Au nom de quelle légitimité administrative tel enfant aura accès à des prestations spécifiques (consultations de psychothérapie, inscription dans un club de sport, etc.), alors que son voisin (ou même son frère) ne sera pas éligible au dispositif ? Tant que ces ressources exorbitantes du droit commun étaient collectives et liées à un territoire (ZEP, par exemple), le droit des usagers

pouvait être contourné. Quand il s'agit d'affectation de ressources à des individus, on se retrouve dans une logique d'aides extra-légales, telles que les aides des CCAS. Rappelons que ces aides extra-légales ne sont pas pour autant discrétionnaires, et qu'elles nécessitent au moins la publication de barèmes, l'existence de commissions officielles et de décisions publiques.

### **1.6. Les enjeux opérationnels du repérage**

Sur le plan opérationnel, la coopération entre acteurs a été très cadrée, y compris à l'intérieur même de l'Éducation Nationale. Il s'agissait en effet de mettre en place une coopération entre acteurs différents, plus ou moins réticents à livrer des informations, ou au contraire avides de donner leur avis au-delà de leur champ de compétence.

Cette coopération suppose donc à la fois des règles déontologiques, comme des chartes de confidentialité, et l'objectivation de critères d'observation.

Comment alors bâtir des « grilles » qui soient à la fois partageables, qui fassent consensus entre les institutions, et qui ne soient pas qu'une collection d'items servant simplement de « cache-sexe » à des repérages « sauvages » ?

Comment passer de repérages « pluri-institutionnels » et pluri-disciplinaires (chaque profession a le monopole des avis relevant de son champ de compétence) à une logique de repérage inter-institutionnel et inter disciplinaire (personne n'a le monopole des observations sur un champ donné) ?

Comment « réduire » des listes de familles et d'enfants représentant quelquefois des pourcentages très importants de la population éligible au dispositif ? où mettre le curseur ? Sur quelle base objective ? L'un des critères étant la participation active des familles au dispositif, ne risque-t-on pas de laisser de côté les familles en très grande difficulté, qui sont dans l'incapacité de s'approprier un tel dispositif ?

### **1.7. Conclusion provisoire sur la valeur ajoutée du repérage et les difficultés rencontrées**

On voit combien la « valeur ajoutée » du repérage est sujette à caution : il n'y a pas, en général de « découvertes » ou de difficultés que le dispositif viendrait « dévoiler ». Les familles et les enfants sont connus, bénéficient souvent d'aides et de dispositifs d'accompagnement divers et variés.

Ce qui est nouveau, c'est l'angle d'approche : alors que ces familles étaient souvent connues sur le plan des comportements sociaux ou des aides financières, elles le sont aujourd'hui sur le plan de l'échec scolaire de leurs enfants et de leur responsabilité éducative.

Ce repérage présente des risques réels sur le plan politique et institutionnel, qu'il s'agit en premier lieu d'assumer et de contenir.

Sur le plan des difficultés rencontrées, nous pouvons noter :

- L'absence de capacité (en temps, en ingénierie) à mettre en place un véritable diagnostic de territoire orienté éducation qui « guide » le repérage individuel
- La difficulté d'articuler les logiques de zonage et les logiques de repérage individuel
- La difficulté de gérer la confidentialité, même si beaucoup de soins a été mis à la rédaction de « chartes » et de protocoles »
- La difficulté à passer à une logique réellement inter-disciplinaire dans le repérage

## 2. Deuxième forme de plus-value : combler les manques, répondre aux besoins

### 2.1. L'état des lieux

On constate, dans la plupart des équipes, une propension à proposer des actions qui viendraient combler des manques. Dans cette logique, la question est d'abord de savoir sous quelle forme le DRE peut venir combler un manque, sans se substituer aux institutions concernées en premier chef.

### 2.2. Les enjeux politiques de la réponse au déficit d'offre

Comblé un manque peut ressortir de deux logiques : ou il s'agit d'une absence ou d'un déficit d'offre (par exemple il n'y a pas de psycho-motriciens libéraux ou d'orthophonistes sur le territoire considéré), ou il s'agit d'un problème d'accès (la famille ne peut payer l'inscription à un club de sport).

Dans le premier cas, la réponse consiste en une modification de la structure de l'offre, et se pose alors clairement la question de la substitution aux responsabilités des différentes institutions concernées. Si la liste d'attente en CMP est trop importante, faut-il se substituer à l'Assurance maladie au nom de l'urgence du problème posé ?

La réponse peut être positive, mais il sera illusoire, lorsque l'on reviendra (tôt ou tard) au droit commun d'imaginer que la CRAM (par exemple) reprendra à son compte les dépenses engagées. S'engager dans la voie de la « réponse aux besoins » lorsque l'offre est notoirement insuffisante peut conduire à des « transferts de financements » que personne n'assumera, l'échéance venue.

Dans le deuxième cas (la logique du coup de pouce), on en revient à une logique d'aide extra-légale qu'il faudra bâtir sur une logique de CCAS élargi (la Caisse des Écoles venant opportunément remplir ce rôle), avec toutes les difficultés de rendre publics les critères à la base des décisions de prise en charge.

### 2.3. Les enjeux institutionnels de la réponse au déficit d'offre

#### ▪ Quel effet levier ?

Pour éviter d'affecter des moyens aux structures déjà existantes, par exemple les CMP (entre autres pour les raisons exposées ci-dessus), certains DRE choisissent de « bricoler » en direct le financement de prestataires divers, sur des statuts hybrides ou peu définis.

Par ailleurs, dans la logique du « coup de pouce » et de l'accès à des prestations déjà existantes, certaines administrations, comme l'action sociale départementale, anticipent le recours des usagers aux prestations réglementaires et pérennes, comme les Allocations Mensuelles de l'ASE, lorsque les financements DRE seront taris. On peut alors comprendre la réticence des institutions à s'engager dans la voie de réponses individuelles et de prestations en nature.

Autrement dit l'effet levier du DRE en termes de réponses individuelles est surtout perçu – par les institutions – comme un effet levier sur leurs dépenses à venir.

### ▪ Les contraintes des « fiches actions » : la logique de la prestation

La réponse en termes de construction d'offre est largement contrainte par le « format » de la fiche action : cette forme d'éligibilité au dispositif induit

- Une prééminence de la logique de prestation sur la logique projet.
- Une prééminence des actions concrètes, mesurables en unités d'œuvre (nombre d'heures de psy, par exemple) sur les actions collectives, sur l'ingénierie, ou sur l'accompagnement des familles.
- Une difficulté à penser en termes transversaux : il y a des actions « santé », des actions « scolaires », des actions « sociales », etc. sans que la transversalité nécessaire apparaisse.

En tout état de cause, on voit se dessiner majoritairement une logique de « prestations » dans laquelle le DRE joue un rôle d'ensemblier. Cette logique d'action est en accord avec les évolutions actuelles des politiques sociales et médico-sociales, dans lesquelles la prestation devient le mode d'entrée privilégié.

Cette manière d'envisager l'action rejoint la « note de cadrage » qui parle de « problèmes » et de « solutions ». On peut évidemment questionner ce modèle d'action qui suppose en amont un modèle déficitaire : les familles et les enfants seraient en difficulté car il y aurait quelque part un « déficit » à combler, un défaut à réparer. Mettre en place des séances de psychothérapie, d'orthophonie, d'aide aux devoirs, etc., relève de cette conception.

### ▪ Le cadrage de l'instruction

À entendre les différents opérateurs de terrain, on ne peut que constater que l'instruction suit des repères aléatoires, qui confinent quelquefois à l'arbitraire. Il suffit de comparer les motifs de « recalage » ou d'acceptation dans des dossiers différents. Ce qui est accepté ici est refusé là, sans qu'une véritable logique apparaisse.

Il est juste de signaler que les premiers DRE (2005) ont été souvent utilisés par les collectivités locales pour trouver de nouveaux financements à des actions déjà engagées, où dont les financements (politique ville) étaient caducs.

Des compromis locaux ont donc été trouvés, ce qui a contribué à brouiller la logique de l'instruction.

Une évolution notable a pu être observée dans la plupart des cas entre 2005 et 2006. Pour autant, des questions de fonds restent posées :

- Quid du financement de l'ingénierie ?
- Quid du financement de l'accompagnement des familles ?
- Quid du financement de postes (et non de vacations) ?

Il est frappant par ailleurs de voir à quel point les instructions des dossiers ont peu pris en compte les réalités du territoire : certains territoires sont en effet dans une situation telle que le simple accès au droit commun devient un objectif défendable, avant de penser à de l'innovation.

Cette prime à l'innovation apparaît effectivement un luxe que ne peuvent se payer des territoires sinistrés sur le simple plan des ressources de droit commun.

De même, le financement de l'ingénierie peut être défendable dans des situations où les communes ne disposent pas des ressources nécessaires pour mettre en œuvre les actions envisagées.

C'est pourquoi l'instruction ne peut être indépendante d'un diagnostic des ressources d'un territoire donné.

#### **2.4. Les enjeux opérationnels de la réponse au déficit d'offre**

Il est frappant de voir comment chacun voit midi à sa porte et propose des réponses assorties aux « lunettes » professionnelles qu'il chausse habituellement.

##### ▪ **La construction et la modélisation de l'offre**

Ainsi, les médecins scolaires mettent en avant les problèmes d'obésité et de malnutrition, et proposent les « petits déjeuners éducatifs ». Les animateurs proposent l'inscription au club sportif, les enseignants ne jurent que par l'orthophonie, la psychomotricité et le CMP, et les travailleurs sociaux par le soutien à la parentalité et les vacances en famille.

La construction de l'offre est donc un patchwork de propositions qui, prises en soi, ne peuvent qu'être lues positivement, mais qui ne font pas sens et n'ont pas de cohérence entre elles.

Quant au rapport de l'utilisateur à ces différentes ressources, il est le plus souvent ignoré, ou posé comme allant de soi, puisque c'est pour « le bien de l'enfant ».

Il est donc essentiel de construire des « modèles d'intervention », donnant corps à des hypothèses de travail, à une mise en cohérence des actions proposées, voire à des modes d'évaluation des résultats attendus.

À titre exploratoire, il semble que les modèles implicites déjà repérés sont :

- Le modèle psycho-rééducatif, avec l'orthophonie, les séances d'accompagnement psychologique, les séances de psycho-motricité, etc.
- Le modèle de santé publique : lutte contre la malnutrition, contre l'obésité, contre les conduites addictives, traitement des troubles du comportement, etc.
- Le modèle éducatif du soutien parental : AEMO (ou IED), travail en groupe de parole des parents, etc.
- Le modèle d'aide à la socialisation : participation à des ateliers socio-culturels, à des clubs sportifs, à des séjours éducatifs, etc.
- Le modèle d'aide à l'apprentissage scolaire : aide aux devoirs, activités péri-scolaires, etc.

Actuellement aucune des actions mises en avant dans les différents DRE n'est reliée à un modèle d'action qui lui donnerait sa légitimité, sa forme et sa cohérence.

Il ne s'agit pas de choisir entre ces modèles, mais de comprendre la (les) cohérence(s) interne(s) des actions proposées.

Enfin, ce travail de modélisation permettra d'élaborer de véritables référentiels d'actions évaluables.

##### ▪ **Entrer par l'offre, ou par la demande ?**

On trouve dans les pratiques répertoriées deux approches différentes.

L'une consiste à poser en premier les difficultés de l'enfant et de bâtir (au moins potentiellement) une réponse, à partir des actions financées dans le cadre du DRE.

L'autre consiste à identifier et formaliser une série d'offres, par exemple un atelier lecture, pour lequel on proposera un nombre d'enfants dont on pense qu'il y aura adéquation entre cette offre et les difficultés de l'enfant.

## 2.5. Conclusions provisoires : quelles questions, quelles difficultés rencontrées ?

Les difficultés rencontrées et les questions posées sont les suivantes :

- Sous quelles conditions le modèle déficitaire d'intervention par la prestation (on comble un manque ») est-il pertinent ?
- Sur quelles hypothèses de travail s'appuyer pour construire une offre cohérente ?
- Faut-il financer des prestataires, ou solvabiliser la demande ?
- Comment éviter de « forcer la main » aux financeurs institutionnels habituels ?
- Comment mieux cadrer les critères d'éligibilité, tout en gardant souplesse et réactivité ?
- Comment prendre en compte l'état des territoires pour pondérer les critères d'éligibilité ?

## 3. Troisième forme de plus-value : accompagner les familles

### 3.1. Les enjeux politiques des stratégies d'accompagnement.

Dans ce cas de figure, on fait l'hypothèse que « l'effet levier » vient de la capacité des intervenants à nouer une relation d'ordre contractuel avec les familles, et de les « mettre en responsabilité » de la réussite éducative de leurs enfants.

On répond par là à une orientation de la note de cadrage, qui préconise un accompagnement sur la durée, dans une construction de parcours individualisé.

Cette visée est ambitieuse, puisqu'elle consiste à poser que l'appropriation par les familles d'une analyse de leurs difficultés et qu'un accompagnement « bienveillant » pourront changer le regard de la famille et des différents intervenants sur l'enfant et le mettre dans une dynamique positive de réussite.

La question politique qu'une telle démarche pose est celle de la nature du lien engendré par cet accompagnement :

- S'agit-il d'une démarche volontaire de la part des familles et des enfants accompagnés ?
- S'agit-il d'une « injonction éducative » s'imposant aux familles dont les enfants, en « non réussite », poseraient des problèmes (de comportement) aux intervenants et aux enseignants ?

Cette question est directement en lien avec celle du repérage, puisqu'on peut se demander en quoi ce ciblage à la fois « de masse » et « individualisé », conduit ou non à du contrôle social.

Que fera-t-on des familles refusant l'aide ou le soutien apporté ? ou celles qui n'iront pas aux consultations proposées dans le contrat individualisé ? Y aura-t-il des sanctions ? Lesquelles ?

Le risque est de tenir un discours du type « malgré tous ce qu'on fait pour eux, il n'y a pas de changement ».

### **3.2. Les enjeux institutionnels des stratégies d'accompagnement.**

Sur le plan des institutions concernées, la question est de déterminer en quoi ce « contrat », s'ajoutant à d'autres contrats banalisés par le travail social, viendra prendre sa place dans la panoplie des dispositifs contractuels.

Quelle va être l'institution ou les institutions signataire(s) ? Quels vont être les termes de ce contrat ? Comment éviter le simple formalisme contractuel, tel qu'on le trouve assez souvent dans des contrats d'insertion, par exemple ?

Va-t-on instituer un contrôle d'effectivité de ce contrat ? comment poser un objectif contractuel de changement ?

### **3.3. Les enjeux opérationnels des stratégies de changement**

#### **▪ Accompagner en vue de permettre le changement**

Il s'agit de permettre à des familles et des enfants de s'approprier une offre (soins, prestations, etc.) en vue de faire « bouger » un système éducatif familial défaillant.

On rejoint ici les pratiques de l'AEMO dite administrative (ou, selon les appellations locales l'IEAD intervention éducative à domicile) dans lesquelles un travailleur social est désigné comme « référent » de la famille pour conduire avec elle les changements souhaitables. On sait le coût d'un tel accompagnement, et en conséquence l'aspect souvent homéopathique de ces pratiques.

#### **▪ Quelles possibilités pratiques ?**

Si l'on prend au sérieux la construction et l'accompagnement d'un parcours individualisé, on est confronté à des questions de moyens, tant sur le plan financier que sur le plan des compétences mobilisables, ou sur le plan des dispositifs à construire.

Comment construire un projet individualisé ? Faut-il s'inspirer des pratiques mises en exergue par la loi 2002-2 ? Comment s'assurer de la « libre adhésion » des familles ? Que faire des familles qui refuseront ?

Sur quelles compétences s'appuyer à l'intérieur de l'équipe pluri-disciplinaire (ERE) ? Rappelons que les profils professionnels ne correspondent que très partiellement à des compétences relatives à l'accompagnement psycho-social et éducatif des familles.

Comment concilier les principes de l'exercice de l'autorité parentale avec les propositions de changement ?

Sur un autre plan, sur quelle durée construire ces accompagnements ?

#### **▪ Organiser un parcours ou construire un projet avec la famille ?**

Devant les coûts prévisibles d'un véritable accompagnement au sens du travail social, et surtout du manque de technicité des équipes supposées mettre en œuvre ces accompagnements, il y a probablement à réfléchir à des formules plus légères, sans pour autant réduire cet accompagnement à la simple organisation dans le planning d'un enfant de prestations variées, ce qui relèverait plutôt de la notion « d'ensembliser » de prestations

La notion de « parcours » serait alors comprise comme l'échelonnement dans le temps d'une série de prestations, plutôt que comme la mise en place d'une logique de projet éducatif avec la famille.

#### ▪ **À quel moment informer les familles ?**

En tout état de cause, la place des familles dans le dispositif est essentiel.

Il est évident que l'association des parents au projet éducatif est la première assise qui permette d'envisager de manière réaliste une « réussite éducative ». D'où la nécessité d'informer les familles dès la phase du repérage.

Cette pratique ne va pas de soi, et on assiste ici ou là à des pratiques de rétention de l'information auprès des familles, en raison de l'incapacité bien réelle des équipes à proposer de manière réactive un début de réponse aux difficultés repérées.

On assiste alors à l'existence de fichiers tellement confidentiels qu'ils ne sont pas connus des premiers intéressés.

### **3.4. Conclusions provisoires : quelles questions, quelles difficultés rencontrées ?**

Les difficultés rencontrées et les questions posées sont les suivantes :

- Comment et à quel moment informer les familles ?
- Comment co-construire les « parcours » avec les familles, en s'appuyant sur leurs ressources ?
- Quelles compétences et quels moyens mobiliser sur cet aspect du dispositif ?
- Quels types de « contrat » mettre en place avec les familles ?
- Comment se différencier (ou s'appuyer sur) des autres modes d'accompagnement ?

## **4. Quatrième forme de plus-value : la réactivité, la simplification des procédures**

### **4.1. Les enjeux politiques**

On connaît l'impératif politique consistant à annoncer la nécessité de simplifier l'administration, de la rendre « proche des gens » et de stigmatiser les dérives administratives et procédurales rendant l'action politique peu lisible et empêtrée dans des circuits longs et sinueux.

La question est de savoir comment mener cette politique de simplification et de lisibilité de l'action publique.

En l'occurrence, l'effet levier était la disponibilité rapide de fonds peu fléchés, de nature à résoudre rapidement et individuellement des situations complexes.

Mais la construction difficile des réponses à apporter, la complexité des dispositifs de droit commun, l'étendue du champ à couvrir ont rendu souvent illusoire cette simplification et cette réactivité.

#### **4.2. Les enjeux institutionnels**

En effet, la réplique n'a pas tardé à se faire sentir : à tous les niveaux les obstacles se sont dressés pour rendre illusoire des réponses « simples », « rapides », et « proches des gens ».

Première désillusion : la règle commune s'impose progressivement. Comment par exemple choisir des praticiens de santé en fonction de leur compétence spécifique, alors que la publicité leur est interdite ? comment « repérer » des enfants dans un contexte administratif qui suppose l'anonymat des fiches ? comment « choisir » tel ou tel enfant pour le positionner dans le dispositif, sans rendre publiques les décisions prises ? comment rémunérer des intervenants par ailleurs fonctionnaires ? etc.

Autrement dit, la règle rattrape le dispositif qui tente de s'en exonérer.

Par ailleurs, à l'intérieur même du dispositif, de nouvelles règles locales apparaissent, s'appuyant sur le flou du dispositif : ce qui est admis ici est formellement interdit là. Ce qui est recommandé par telle administration est vilipendé par telle autre, etc.

#### **4.3. Les enjeux opérationnels**

##### **▪ La méthode essai / erreur**

Sur le terrain, on se débrouille, on tente d'anticiper sur les décisions des services instructeurs, on tente d'élaborer des compromis entre les attentes des élus et les pilotes administratifs du dispositif. On ne comprend pas pourquoi un tel a obtenu ce qui nous a été refusé. On bricole le droit du travail, on s'improvise client de fournisseurs mal identifiés. On découvre la jungle administrative, le maquis des dispositifs, le charme sulfureux des conventions et des contrats. On s'inquiète des crédits non dépensés, on redoute l'évaluation, on joue une interface complexe avec les élus.

Ajoutons enfin que les personnes recrutées étaient rarement au fait de la complexité de ce dispositif, tant sur la forme que sur le fond, ce qui a donc nécessité un temps d'apprentissage par essai / erreur

Bref, la règle rattrape de manière souvent imprévue les agents qui, en toute bonne foi, pensaient mettre de la souplesse et de la réactivité dans leurs interventions.

##### **▪ La nécessité d'un temps de réflexion et de maturation**

Il est clair que le temps de réflexion, de construction et de mise en place des actions a été sous-estimé. En effet, on ne peut mettre en œuvre un dispositif de ce genre, prônant le partenariat, la concertation, etc., sans prévoir en même temps les conditions de cette mise en œuvre.

C'est pourquoi, sauf à recycler simplement des actions déjà financées et mises en place dans les CEL (cf. DRE 2005), les délais nécessaires à la construction du dispositif avoisinent l'année pleine.

La question de la souplesse et de la réactivité ne peut alors être désolidarisée de l'analyse de la construction du dispositif partenarial en amont de l'action elle-même.

#### 4.4. Conclusions provisoires : quelles questions, quelles difficultés rencontrées ?

Les difficultés rencontrées et les questions posées sont les suivantes :

- Lorsque le cadre est souple, comment éviter d'être rattrapé par la règle administrative ?
- Comment prendre en compte le temps de maturation nécessaire ?
- Comment accompagner les opérateurs dans le « métier » d'ensemblage de prestations ?

## 5. Cinquième forme de plus-value : la coopération institutionnelle

Il est à noter que, selon les territoires, la coopération instituée par le DRE s'est imposée sur un terrain plus ou moins vierge. Pour certains, faire travailler ensemble l'Éducation Nationale et les services du département (par exemple) a été une petite victoire locale, alors que, sur d'autres territoires, les habitudes de coopération étaient déjà largement installées.

### 5.1. Les enjeux politiques

Faire coopérer des acteurs institutionnels ayant chacun leur légitimité ne peut se faire par directive, et sans débat préalable.

La position du Conseil Général du Nord illustre s'il en était besoin la nouvelle donne que semble ignorer le dispositif : chaque collectivité publique, et en particulier celle qui, selon les textes législatifs, est le « chef de file de l'action sociale » entend garder sa liberté de manœuvre et négocier son implication, d'autant plus que ces institutions n'ont pas attendu le DRE pour s'engager dans des dispositifs similaires.

L'injonction du partenariat a perdu de sa fraîcheur et ne mobilise plus grand monde, si la valeur ajoutée de la coopération n'est pas démontrée a priori.

Par ailleurs, le dispositif DRE semble se poser sur un terrain vierge, alors que dans les faits, des coopérations ont été mises en œuvre de manière plus ou moins systématique.

Le portage politique de la coopération et du partenariat reste donc pour le moins prudent, sauf à se situer « au centre » du dispositif partenarial.

La question récurrente de savoir qui est porteur du dispositif parmi les institutions concernées (EN, Ville, voire département) est illustrative de la nécessité pour chaque institution d'asseoir sa légitimité vis-à-vis des autres.

### 5.2. Les enjeux institutionnels

Dans l'imbroglio actuel des champs de compétence, chaque institution se recentre sur son domaine d'excellence, sur son cœur de métier. Lorsqu'une coopération existe, elle se situe souvent au niveau de protocoles partenariaux de grande ampleur (entre l'Éducation Nationale et le Département, par exemple), et n'a que peu de retombées de terrain.

À l'inverse, il arrive que des représentants locaux d'institutions diverses coopèrent sur le mode du réseau, mais n'ont que peu d'influence sur les institutions elles-mêmes.

### **5.3. Les enjeux opérationnels**

Souvent les équipes DRE constatent le peu d'enthousiasme des acteurs institutionnels à s'engager dans le dispositif ; les raisons invoquées sont classiques :

- « Comment partager des informations nominatives alors que tous ne sont pas soumis au secret professionnel ? » D'où le temps énorme consacré à la rédaction de « chartes déontologiques ».
- Chacun estime que l'apport des autres institutions est marginal par rapport à son propre champ de compétence
- « Cela fait 20 ans que cette question de la coopération est sur le tapis. Pourquoi ça marcherait aujourd'hui alors que ça a raté auparavant ? »
- « C'est une réunion en plus », « on a d'autres priorités »
- « Pourquoi coopérer, c'est-à-dire risquer de devoir partager des ressources, alors que je n'ai même pas les ressources suffisantes pour assurer le droit commun de mon institution ? »
- etc.

A l'évidence, la coopération suppose que le sens de la coopération et la plus-value qui en est attendue soit lisibles et affichés, ce qui n'a été que rarement le cas.

### **5.4. Conclusions provisoires : quelles questions, quelles difficultés rencontrées ?**

Les difficultés rencontrées et les questions posées sont les suivantes :

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Les protocoles préexistants n'ont pas toujours été pris en compte.</li><li>- Comment rendre plus lisible la valeur ajoutée attendue de la coopération ?</li><li>- Comment prendre en compte le coût de la coopération ?</li></ul> |
|---|

## ➤ Tableau synoptique

	<b><i>Enjeux politiques</i></b>	<b><i>Enjeux institutionnels</i></b>	<b><i>Enjeux opérationnels</i></b>
<b><i>Le repérage</i></b>	Stigmatisation, contrôle social	Référentiel de repérage, objectivation des facteurs, Position du « curseur » Gestion du droit des usagers	Construction de « grilles », gestion de l'anonymat et de la confidentialité, objectivation des critères
<b><i>Combler le déficit</i></b>	À terme risque de transferts de financements Gestion d'une sorte « d'aide extra-légale »	Risque de renvoi sur les dispositifs pérennes Gestion de l'égalité de traitement des administrés	Comment bâtir des modèles cohérents d'intervention ? sur quelle analyse ?
<b><i>Accompagner les familles</i></b>	dispositif d'aide ou d'injonction ? glissement possible vers le contrôle social	Qui contractualise ? avec quel contrôle et quelles contraintes ? Quelle articulation avec les autres politiques contractuelles	Quel « modèle d'accompagnement » utiliser ? Comment bâtir un projet personnalisé ?
<b><i>Simplifier, rendre réactifs les dispositifs</i></b>	Effet « magique » d'annonce, quelle vraie réforme des circuits administratifs ?	La règle nous rattrape, et nous inventons en outre nos propres règles plus ou moins locales	On se débat sans préparation dans un maquis de réglementations
<b><i>Faire coopérer les institutions</i></b>	Peu de portage politique, instrumentalisation récurrente des autres administrations	Chacun campe sur son pré carré	Peu d'efficacité en ce domaine