

L'ECHO DE LA FÉDÉ

Décembre 2010

Sommaire

- 1 Le mot du président
- 2 Dossier : Enquêtes JAF
- 3 Article sur un audit de la PJJ
- 6 Autorisation et habilitation
- 7 Liste des administrateurs
- 8 Circulaire tarification 2011
Publications Fn3S
Journées d'Etudes Nationales
MARSEILLE 2011
Informations diverses

Le mot du président

Amorcée depuis plus de deux ans, la réforme des mesures d'investigation est toujours en chantier. La fn3S, comme d'autres fédérations, a participé à l'ensemble des réunions de concertation organisées par la DPJJ et a donné son point de vue sur l'ensemble des sujets qui ont été abordés.

Par courrier, nous vous avons régulièrement fait part de la teneur des discussions, informé des enjeux et des conséquences de la réforme. Si la mission d'investigation tant au civil qu'au pénal a fait l'objet d'un diagnostic partagé avec les représentants du SAH, il n'en va pas de même quant aux modalités de mise en œuvre de la mesure, de sa tarification, des conséquences sur l'emploi, sur l'organisation des services (regroupement de services, rédaction de nouveaux projets de services, nouveaux protocoles d'intervention, etc.).

Alors que les réunions ont été fréquentes pendant les 9 premiers mois de l'année, force est de constater que depuis le 12 octobre dernier, les rencontres ont été annulées. Dès qu'il s'est agi de discuter des normes d'encadrement, d'emplois et de la tarification de la nouvelle mesure, la DPJJ a reporté les réunions.

La circulaire sur l'investigation n'est toujours pas signée, et les modules complémentaires ne sont toujours pas écrits. Leur étude serait renvoyée en 2011 dans chacune des DIR.

Les nouvelles relatives au budget 2011 sont également inquiétantes : baisse de 5% du groupe I, pas de garanties sur les autres groupes, baisse des capacités budgétaires. Nous avons adressé un courrier à Monsieur MULLIEZ pour lui demander le respect des engagements pris dans le cadre des réunions de travail sur la MJIE. Certains services IOE ou ES risquent de fermer : quid de la complémentarité souhaitée par la DPJJ ? De plus, alors que nous réclamions la possibilité pour tous les services d'être éligibles à l'exercice de la MJIE, les informations qui nous reviennent laissent penser que cela ne sera pas le cas pour tous.

Notre journée des adhérents prévue le 1^{er} décembre permettra d'échanger et de débattre avec les représentants des services au regard des préoccupations nationales et locales.

A propos du contentieux familial, là aussi les nouvelles sont mitigées. Si le Conseil d'Etat nous a donné partiellement raison sur la possibilité pour les services habilités PJJ de réaliser aussi des enquêtes sociales JAF, nous n'avons pas obtenu satisfaction quant au tarif imposé soit 500 euros. La réalisation d'une enquête JAF de qualité nécessite un nombre minimum d'heures de travail dans le cadre d'un projet de service. Cela a un coût que nous avons chiffré, au plus bas à 1250 euros par enquête. Les services qui ont continué à exercer cette mission jusqu'à présent en espérant que le Conseil d'Etat leur donne raison vont fermer et être amenés à licencier les personnels.

Suite aux actions engagées par la CNAPE et la FN3S, un nouveau tarif de 700 euros pour les services associatifs aurait été évoqué. Ce prix reste très en deçà de ce qui paraît nécessaire. Le travail réalisé par les fédérations, les courriers régulièrement envoyés au Ministre de la Justice n'ont pas permis de faire évoluer les positions et nous sommes vraisemblablement, hélas, à l'aube de la disparition d'une mission exercée par le secteur associatif depuis des décennies. C'est pourquoi, après avoir félicité Monsieur MERCIER de sa récente nomination en qualité de Garde des Sceaux, nous comptons lui adresser un courrier concernant la situation de l'enquête sociale dans le cadre du contentieux familial.

Dans ce numéro de l'écho de la fédération, vous trouverez aussi deux articles rédigés par des administrateurs : l'un sur le témoignage d'un audit de la PJJ dans un SIOE, le deuxième sur les liens entre autorisation et habilitation des services. En conclusion, les mois à venir vont être déterminants pour ce qui concerne la réforme de l'investigation. Les administrateurs de la fédération vont continuer à défendre, dans un contexte national de plus en plus contraint, les services et les professionnels qui mettent en œuvre cette mission.

Jacques LE PETIT
Président de la fn3S



FEDERATION NATIONALE DES
SERVICES SOCIAUX SPECIALISES
DE PROTECTION DE L'ENFANCE
MEMBRE DE LA CNAPE



ENQUÊTES SOCIALES JAF

UN ESPOIR BIEN MINCE POUR LES SERVICES D'ENQUÊTES SOCIALES EN CONTENTIEUX FAMILIAL...

Le travail acharné des fédérations depuis avril 2009 pour défendre la place du secteur associatif dans le champ du contentieux familial n'aura pas suffi. Parallèlement aux nombreuses réunions auxquelles les associations ont accepté de participer à la demande du cabinet de la Garde des Sceaux pour construire un référentiel national, une procédure a été engagée devant le Conseil d'Etat et le tribunal administratif aux fins de faire annuler le décret et son arrêté d'application fixant le tarif à 500 euros. Le Conseil d'Etat a rendu sa décision le 18 octobre dernier. Toutes les dispositions du décret ont été validées à l'exception de l'article 3 qui excluait la possibilité, pour les établissements et services habilités par la protection judiciaire de la jeunesse, d'être inscrits au même titre que d'autres personnes morales sur la liste des enquêteurs sociaux et par voie de conséquence la requête en annulation de l'arrêté a été rejetée (la décision est consultable sur la base de donnée du conseil d'état www.conseil-etat.fr/cde/node.phppageid162)

Un nouveau décret va être publié et le tarif devrait être révisé. 700 euros paraît-il pour les associations selon les derniers éléments portés à notre connaissance !

Quelle maigre consolation pour nos services : une légitimité confirmée par la haute juridiction mais privés des moyens de fonctionner par le ministère de la justice.

L'année va se clôturer sur de biens sombres perspectives, beaucoup de services ont ralenti ou suspendu leur activité dans l'attente d'une évolution mais aujourd'hui la plupart parle de fermeture car même ce nouveau tarif s'il devait être confirmé n'est pas envisageable.

La FN3S tente une ultime tentative auprès du nouveau Garde des Sceaux en lui adressant cette semaine un courrier pour l'alerter sur le dernier souffle des services et sur les conséquences dommageables de leur extinction pour les juges et les justiciables !

Nathalie VANDEPUTTE



SECRETARIAT FN3S

60 rue de Pessac - 33000 BORDEAUX

Tél&fax : **05 56 24 96 16**

Courriel : **fn3s@wanadoo.fr**

Il est ouvert :

du lundi au vendredi les matins

de 8h30 à 12h30

et

les mardi & mercredi après-midi

« Ô DITES »,... ENTRE ÉVALUATIONS INTERNES ET AUDITS DE LA PJJ RETOUR SUR UNE EXPÉRIENCE DE TERRAIN

« QUE SAIS-JE? » DES AUDITS, ÉVALUATIONS ET CONTRÔLES

A l'heure où notre secteur se transforme et se plie à la RGPP, les démarches d'évaluation interne se multiplient. En parallèle, la montée en puissance des audits conjoints, mis en œuvre ou non par la PJJ, se fait plus significative entraînant à la fois de possibles faux espoirs et des craintes démesurées.

L'affirmation de ces modalités d'appréciation des services rendus vient interroger de façon directe les pratiques au cœur de nos champs d'intervention. Entre nouveaux paradigmes et leurres, le souci de parvenir à une véritable lisibilité des pratiques professionnelles est sous tendu. Cette dynamique nous oblige à resituer dans ce contexte en mouvement, la place des usagers pour qu'ils ne soient pas les grands oubliés d'un tel dispositif.

Pour rappel, le projet stratégique national 2008-2011 de la PJJ définit les notions d'audit et de contrôle comme des lignes fortes pour «favoriser un meilleur pilotage et une efficacité accrue du système de justice des mineurs sur l'ensemble du territoire » et ainsi « mettre à la disposition des Magistrats un éclairage quantitatif et qualitatif sur l'ensemble des établissements et services pouvant exécuter leurs décisions ».

Dans cette logique, la PJJ a fixé le principe d'auditer l'ensemble des structures (SP et SAH) tous les 5 ans.

Par ailleurs le décret 2010/1319 du 3.11.2010, paru au journal officiel le 5 novembre dernier, fixe pour l'ensemble du champ médico-social les objectifs et le calendrier suivants :

- Les évaluations internes doivent faire l'objet « d'une démarche continue retracée chaque année dans le rapport d'activité » et leurs résultats doivent être

communiqués à l'autorité ayant délivré l'autorisation tous les 5 ans.

- Les évaluations externes au nombre de deux doivent être réalisées, la première au plus tard sept ans après la date d'autorisation et la seconde au plus tard deux ans avant la date du renouvellement.

A partir de ces éléments de cadrage, le présent article se propose de prendre la forme d'un retour d'expérience à l'issue d'un audit exclusif PJJ effectué dans un service IOE du SAH au printemps 2010.

Si les différences de concepts entre audit, contrôle, voire inspection et les différentes formes d'évaluation mériteraient à n'en pas douter une clarification tant au niveau des DIR qu'au sein même de nos propres structures, il n'empêche que la démarche trouve un intérêt manifeste dès lors que le périmètre de l'audit est clairement déterminé par la PJJ et dans une certaine mesure partagé.

APPROCHE ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

Par rapport à l'exemple qui suit nous noterons que l'intervention des auditeurs a été annoncée comme une occasion de mise à plat autour de quatre thématiques :

- la prise en compte par le service du référentiel mesure PJJ.
- les modalités d'organisation du service.
- l'évaluation de l'activité et les éléments de perspective.
- l'avis des magistrats de la juridiction des mineurs .

Le déroulement de l'audit a été réalisé selon un calendrier que l'on qualifiera de resserré.

L'association et le service ont été prévenus par courrier de la tenue de l'audit, un mois avant la venue des auditeurs sur site. Cette période, apparemment préalable, a néanmoins été positionnée comme une première phase intégrant totalement le dispositif dans la mesure où le service a été sollicité pour adresser sous 15 jours une documentation complète sur la structure intégrant des éléments d'habilitation, de projet, des modalités de fonctionnement de la mesure et des conditions de mise en œuvre des prérogatives de la loi du 02 janvier 2002.

Pour répondre aux différentes demandes, il s'est avéré précieux de pouvoir nous appuyer sur une démarche d'évaluation interne formalisée, identifiée à partir d'un référentiel et de protocoles partagés au sein du service. L'audit s'est déroulé au sein de la structure sur une période de trois jours successifs à partir de la lecture de l'ensemble des documents communiqués et d'un croisement des informations obtenues à partir d'interviews prenant en compte près de la moitié du personnel tous corps professionnels confondus.

Une première restitution orale « à chaud », à l'issue de l'ensemble de ces rencontres et échanges, aura permis de mettre en exergue d'une part des points forts développés par le service et d'autre part des aspects de vigilance ou d'axes de progrès à poursuivre et à développer.

Pour finaliser une appréciation globale, les auditeurs ont complété leur démarche par une série d'interviews avec les Magistrats de la jeunesse de la juridiction et une rencontre avec le Directeur Territorial de la PJJ.

L'ensemble des informations collectées par les auditeurs tant à travers les écrits, les tableaux de bord, les interviews a fait l'objet d'un traitement spécifique restitué sous la forme d'un pré-rapport invitant l'association

et le service à transmettre sous 15 jours, les observations utiles, complémentaires ou jugées nécessaires.

A l'issue de ces transmissions, l'équipe d'auditeurs a eu la charge de finaliser le rapport complet d'audit. Ce dernier a fait in fine, l'objet d'une restitution présentée par le DIR en présence non des auditeurs mais du Directeur du service des audits au sein de la Direction inter régionale.

DES IMPACTS POSITIFS DE L'AUDIT

Le déroulement de l'audit sur site aura fait l'objet par l'encadrement, d'une sensibilisation préalable de l'ensemble des professionnels. Cette phase aura favorisé une dynamique interne de recentrage développée à partir d'une réactualisation des principes d'intervention alors que simultanément les auditeurs sollicitaient un nombre important de documents supports. Cette période a été propice à un travail de vérification mené par chaque professionnel en lien aux éléments de contenus des dossiers et des rapports.

Fort de ces clarifications initiales et d'un manuel de procédures perçu comme étant opérationnel par chaque intervenant, les différentes rencontres et interviews se sont déroulés dans un climat de travail maîtrisé. De fait, les auditeurs ont été perçus favorablement, ces derniers garantissant un véritable espace d'échange autour des pratiques facilitant de surcroît la prise de parole et la possibilité d'expression face aux difficultés rencontrées.

La séance restitution, quasi immédiate à l'issue de la série des interviews et après la lecture par les auditeurs d'une dizaine de rapports, aura été largement suivie par les professionnels, tous invités. Cette mise en commun nullement dramatisée ni à l'interne ni par les auditeurs aura été l'occasion d'un diagnostic d'autant plus riche que partagé. La procédure mise en œuvre aura ainsi permis d'affirmer un certain nombre de pratiques et de confirmer la richesse et la pertinence de bon nombre de postures professionnelles.

Ainsi la logique de restitution, partie intégrante d'un dispositif identifié comme contraignant au départ, aura au final favorisé une démarche de réassurance dans une période d'incertitudes et de difficultés.

DES RETOMBÉES ENCORE IMPRÉCISES ET DES ZONES D'INCERTITUDE

Si le déroulé de l'audit et sa restitution ont pu être salués pour leur objectivité il n'en demeure pas moins un certain nombre de point d'interrogation. Par rapport aux quatre thématiques délimitant l'audit effectué, nous retiendrons que les questions relatives au « référentiel mesure » de la PJJ ont rapidement été évacuées au motif que le service n'a jamais été destinataire de ce référentiel. Dès lors l'audit s'est plus particulièrement attaché au repérage des modalités d'organisation du service à partir du déroulement d'une mesure sur une période d'investigation de 6 mois.

Si à ce niveau, les pertinences d'intervention ont pu être mises en exergue tout comme les compétences développées par un service du SAH, il manquera, pour avoir une vision complète, une approche comparative et qualitative ciblée avec les structures chargées de mettre en œuvre les mesures d'IOE dans le Service Public. Ainsi la dynamique de « bench-marking » souvent prônée reste en attente d'une concrétisation qui pourrait relever d'une fonction d'animation dévolue au service des audits.

En ce qui concerne l'évaluation de l'activité et les perspectives, l'approche est apparue très ponctuelle alors que les effets de la réforme de la protection de l'enfance demeurent trop parcellaires pour oser des hypothèses sérieuses quant à une nouvelle répartition entre les champs administratifs et judiciaires. De fait, les éléments d'activité doivent être manipulés avec prudence même si la volonté d'extrapoler des données transitoires pour infléchir l'activité d'un service semble être poursuivie.

La recherche de l'avis des Magistrats ne peut être dissociée de la volonté de mettre

à leur disposition un éclairage quantitatif et qualitatif du service exécutant leurs décisions, cet aspect devant être la déclinaison locale d'un objectif phare du projet stratégique de la PJJ.

Il n'est pas certain que cette dimension puisse être prise en compte sous cette forme car un certain flou demeure entre attente des Juges, prérogatives de la PJJ et capacité d'intervention des services.

CONCLUSION PROVISOIRE... «QUE SAIS-JE ?» APRÈS L'AUDIT

Au final, si la réalisation d'audit doit pouvoir mettre en exergue des perspectives d'évolution voire de transformation, nous sommes restés dubitatifs par rapport à une démarche centrée sur une mesure a priori appelée à disparaître rapidement.

Le dernier élément qu'il importe d'interroger et de resituer concerne le glissement sémantique qui pourrait autoriser la PJJ à conduire une mission d'audit et conclure par un rapport de contrôle. Nous repérons que tel n'a pas été le cas.

Au terme de la démarche on pourra noter des aspects très intéressants mais nous n'omettrons pas de rappeler des éléments de vigilance qui ne sont, selon nous, des principes de défiance.

C'est à travers des échanges clairs et approfondis (PJJ et secteur habilité) que de telles démarches pourront être porteuses des transformations du secteur sans oublier la place centrale que nous souhaitons pouvoir développer avec et pour les usagers.

La FN3S peut être sollicitée aussi par l'ensemble des adhérents sur ces questions à l'heure où nous invitons avec la CNAPE, Citoyens et Justice et l'UNIOPSS, l'ensemble des associations à répondre à un questionnaire ciblé destiné aux services ou établissements ayant fait l'objet d'un audit PJJ en 2010.

Jean DUMEL

AUTORISATIONS : LES NOUVELLES RÉGLES POUR LES SERVICES D'INVESTIGATION JUDICIAIRE

Après de longues hésitations les services d'investigation judiciaire ont rejoint fin 2005¹ la grande famille des ESSMS régie par la loi du 2 janvier 2002². Ainsi les règles concernant les autorisations s'appliquent pleinement à ces services au même titre que celles concernant les évaluations et le droit des usagers...

Une autorisation préfectorale est donc nécessaire avant toute création d'un service d'investigation ou en cas d'augmentation significative (plus de 30%) de la capacité initialement autorisée.

Toutefois aucun dispositif transitoire n'a été prévu pour les services qui exerçaient avant le décret de 2005. La plupart des services d'investigation (tous ?) sont dans ce cas et n'ont donc jamais été autorisés, seulement habilités (et encore...).

A l'occasion de la mise en place de la MJIE, la PJJ souhaite remédier à cette situation d'autant que les procédures d'autorisation ont été fortement modifiées par la dernière loi de santé, dite loi HSPT³, qui soumet ces autorisations à procédure d'appel à projet. Ca se complique.

Pour les services d'investigation fonctionnant avant 2005, sans autorisation et qui souhaitent mettre en œuvre la MJIE sans augmenter de plus de 30% la capacité (en référence à la dernière habilitation), la PJJ propose une procédure simplifiée évitant la procédure d'appel à projet. Le service devrait adresser au préfet une demande de régularisation expliquant les raisons de cet arrêté d'autorisation tardif accompagné d'un projet de régularisation d'autorisation (des modèles devraient nous être fournis). Cerise sur le gâteau, nous aurons droit à une visite de conformité⁴ pour finaliser la procédure.

C'est plus compliqué pour ceux qui, dans la mise en place de la MJIE, auront une augmentation de plus de 30% de leur capacité en référence à leur dernier arrêté d'habilitation. Dans cette situation la procédure d'autorisation relèvera de celle relative aux appels à projet mis en place

depuis le décret du 26 juillet 2010⁵ et l'arrêté du 30 août.

Il relève maintenant des autorités compétentes (l'Etat-PJJ dans notre cas) de lancer un appel à projet. L'avis des CROSMS est remplacé par celui d'une commission régionale de sélection d'appel à projet social et médico-social. Tous les organismes qui le souhaitent peuvent répondre à cet appel à projet. La commission de sélection est chargée de classer les projets des candidats. Si le projet d'extension de plus de 30% du service d'investigation est sélectionné par la commission, la PJJ pourra acter ce choix dans le cadre d'un arrêté d'autorisation d'extension. On voit donc que ce type de situation est très lourd et comporte un risque si le service se retrouve en concurrence avec d'autres candidats sur l'appel à projet. D'autre part on peut s'étonner que les services d'investigation de la PJJ soient exclus de cette procédure d'appel à projet.

Toutefois, selon la PJJ, très peu de services devraient être concernés par une augmentation de capacité de plus de 30%.

Une fois tout cela réalisé, il reste encore à renouveler nos habilitations.

2011, année de tous les chantiers... en espérant qu'il ne s'agira pas de chantiers de démolition.

*Denis BENAINOUS
Administrateur FN3S*

¹ Ordonnance n° 2005-1477 du 1er décembre 2005

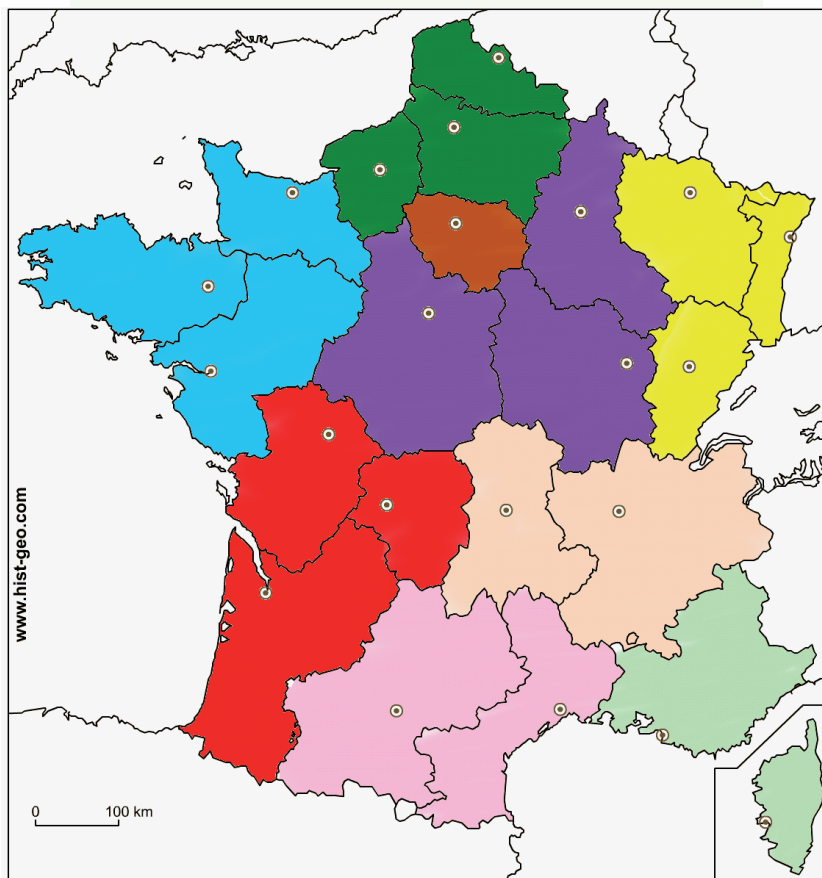
² Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

³ Loi Hôpital, Santé, Patient et Territoires du 21 juillet 2009

⁴ Se référer aux articles D.313-11 à D.313-14 du CASF pour la procédure

⁵ Décret n° 2010-870 du 26 juillet 2010

LISTE DES ADMINISTRATEURS DE LA FN3S



- GRAND NORD**
Anne-Marie DUPREZ = 01 30 32 10 04
Annick POURCHEL = 03 21 98 48 61
- GRAND EST**
Alsace : Jean DUMEL = 03 89 44 22 83
Lorraine : Jacques LE PETIT = 03 83 92 86 90
- CENTRE**
Martine LORANS = 03 80 30 61 07
Dominique GAUNET = 02 47 71 15 15
- CENTRE EST**
Martine MANNEVAL = 04 37 65 21 30
- ILE DE FRANCE**
Régine FAYOLE = 01 53 34 34 56
Jeanne KANJE = 01 49 56 58 00
Martine BEISTEGUI = 01 46 73 91 93
- GRAND OUEST**
Michel FOLLIOU = 02 41 33 00 20
Claude BESNARD = 02 43 28 44 75
- SUD OUEST**
Nadine DELCOUSTAL = 05 49 00 26 52
Nathalie VANDEPUTTE = 05 57 81 79 18
Denis BENAINOUS = 05 55 10 34 00
- SUD**
René TURIAF = 04 68 84 59 03
- SUD EST**
Isabelle GUILLAUME = 04 95 08 21 24

RECHERCHE DE DOCUMENTS

Une étudiante rédige une thèse de sociologie sur le thème des « **mesures d'investigation** ». Elle a sollicité la fn3S et nous lui avons communiqué des documents anciens et récents. Si vous possédez, vous aussi, des textes qui pourraient lui être utiles, merci de bien vouloir le faire savoir, par mail, au secrétariat.

Vous pouvez nous confier vos documents qui seront photocopiés puis retournés.

Merci d'avance de votre aide.

Jacques LE PETIT

LES JOURNÉES D'ÉTUDES DE LA FN3S AURONT LIEU EN 2011 À MARSEILLE LES 8-9 ET 10 JUIN

Réservez dès à présent ces dates sur votre agenda.

Le pré programme vous sera envoyé en janvier par courrier ou sur simple demande par email à l'adresse suivante : fn3s@wanadoo.fr

LES CORAPE

Suite à son adhésion à la CNAPE, la Fn3s participe avec les associations adhérentes ainsi que les mouvements aux réunions régionales de la CNAPE. Ces réunions permettent aux délégués d'échanger autour des sujets de la protection de l'enfance. Dans notre prochain numéro, nous reviendrons plus longuement sur le fonctionnement des instances nationales et régionales.

CIRCULAIRE DE TARIFICATION DU SAH 2011

Dès qu'elle sera connue, elle sera adressée par mail aux adhérents de la fédération. Compte tenu de l'instauration de la nouvelle mesure d'investigation, les directives concernant les services d'IOE et d'ES sont donc particulièrement attendues.

ACTES DES JOURNÉES D'ÉTUDES ET COMPTES RENDUS DES JOURNÉES DES ADHÉRENTS

Les actes des journées d'études de PARIS (2003), PERPIGNAN (2004), DIJON (2005), BORDEAUX (2006), NANCY (2007) et PARIS (2008) sont disponibles en format papier au prix de 15 euros plus les frais de port. Les actes de NANTES et de MONTPELLIER sont disponibles en format CD au prix de 10 € plus frais de port.

D'autres publications de la fédération, plus anciennes mais toujours d'actualité peuvent également être achetées au prix de 6 € (+ frais de port).

L'ECHO DE LA FÉDÉ

Revue trimestrielle de la Fédération Nationale des Services Sociaux Spécialisés en Protection de l'Enfance.

Ont participé à ce numéro :

Jean DUMEL

Denis BEINAINOUS

Nathalie VANDEPUTTE

Jacques LE PETIT

Conception graphique et impression :

ESCAPE - 54500 Vandoeuvre les NANCY

escape.com@wanadoo.fr