



Sylvain CHANZY  
[sylvain.chanzy@administrateur-inet.org](mailto:sylvain.chanzy@administrateur-inet.org)



Cloé CHAPELET  
[cloé.chapelet@administrateur-inet.org](mailto:cloé.chapelet@administrateur-inet.org)



Dolorès LAOPE  
[dolorès.laope@administrateur-inet.org](mailto:dolorès.laope@administrateur-inet.org)

**CONSEIL DÉPARTEMENTAL  
DE LA MEUSE**



**CONDUIRE LE  
CHANGEMENT DANS  
UNE ORGANISATION  
MATRICIELLE ET  
TERRITORIALISÉE :  
LA POLITIQUE  
DE L'ENFANCE**

---

## Tuteur au sein de la collectivité

---

→ Vincent MALNOURY

Directeur général adjoint - Développement humain

---

La Meuse est un département rural de moins de 200000 habitants. Depuis 2015, les Maisons Départementales de la Solidarité (MDS) sont l'expression de la territorialisation de la politique de l'enfance. De nombreux partenaires associatifs gèrent des dispositifs (comme l'Aide Éducative à Domicile) et des établissements de placement. 2100 professionnels de l'enfance interviennent dans le département et, parmi eux, 210 agents départementaux auxquels il convient d'ajouter près de 200 assistants familiaux. La réorganisation des services départementaux initiée en 2015 s'inscrit dans une démarche d'efficacité pour une meilleure coordination des acteurs et une organisation interne plus efficace.

## RENFORCER LA COMPLÉMENTARITÉ ENTRE LES ACTEURS DE L'ENFANCE

La mission s'est inscrite dans la continuité de nombreuses réorganisations mises en œuvre dans le champ des politiques de solidarités par le Conseil départemental. En 2014, une direction enfance famille (DEF) est créée, dont le projet de direction a été adopté un an plus tard. En 2015, 11 maisons de la solidarité (MDS) remplacent les 4 Unités Territoriales d'Action Sociale

(UTAS) pour renforcer la territorialisation de l'action sociale. Mais, ces démarches montrent leurs limites du fait d'un manque de transversalité.

La mission porte sur « L'organisation de l'accompagnement de l'enfant et de la famille au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance : évaluation et préconisations ». Elle a pour objet le lien entre le siège et les territoires pour répondre à trois enjeux :

1. Faire face aux tensions sur les professionnels de l'enfance ;
2. Améliorer la qualité du service aux publics de l'enfance pour endiguer la dynamique de reproduction des placements et d'allongement de leur durée ;
3. Améliorer le suivi des autres publics parfois délaissés (les personnes âgées, les personnes éloignées de l'emploi ou en grande difficulté sociale) au profit de l'enfance au sein des MDS.

L'objectif du Département est d'améliorer le fonctionnement de la fonction enfance-famille en renforçant le partenariat et la complémentarité dans une organisation matricielle.

## D'UNE STRUCTURE VERTICALE À UNE ORGANISATION MATRICIELLE

### ***Une phase de diagnostic fondée sur la participation et la transparence***

#### Participation

Partant d'un constat de lassitude des agents face aux changements intervenus, une **approche participative et d'immersion** dans le quotidien des différents métiers a été privilégié. Plus de **100 entretiens** ont été réalisés avec des professionnels de toutes les MDS, des élus, des partenaires associatifs, ainsi que les juges des enfants.

**Cinq ateliers collectifs** ont également été organisés afin de faire travailler ensemble des agents de la DEF et des MDS, sur des thématiques prioritaires dans notre diagnostic (communication, simplification des procédures, accompagnement des travailleurs sociaux).

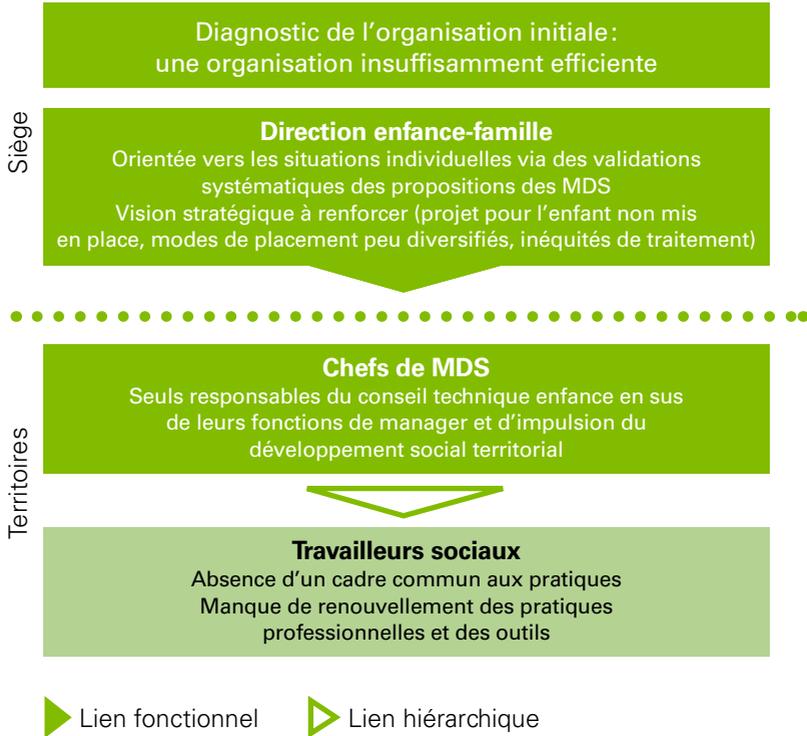
Enfin, un **questionnaire** a été diffusé en fin de mission à tous les agents des MDS et de la DEF pour recueillir leur opinion sur les modalités de participation. L'exploitation des 50 questionnaires fait apparaître que **90 % des agents ont été satisfaits, voire très satisfaits de la communication** autour de l'étude et se sont sentis libres de s'exprimer. Plusieurs soulignent leur confiance lors des entretiens.

## Transparence

La **transparence** a été au cœur des préoccupations tout au long de la mission. Un **comité de pilotage** s'est réuni à trois reprises. Composé de représentants des différents métiers de la DEF ainsi que des MDS, il a ouvert des échanges réguliers et fructueux. **Une journée de restitution avec les cadres de la DEF et des MDS**, a été également organisée et animée sous la forme d'un « *color vote*<sup>1</sup> », permettant à chacun de s'exprimer sur les propositions. Les **organisations syndicales** ont été informées de la réalisation de l'étude lors du comité technique central et du comité technique assistants familiaux, puis consultées sur les propositions à l'occasion de deux réunions préparatoires en fin de mission.

<sup>1</sup> Le color vote ou vote coloré est un outil d'animation qui permet de structurer une discussion collective et facilite l'expression de tous les participants par une représentation visuelle des opinions.

**Une proposition centrale:  
renforcer la complémentarité des missions**



**Proposition : une structure matricielle rénovée**

▶ Lien fonctionnel ▶ Lien hiérarchique

### UNE DEF AU NIVEAU STRATÉGIQUE

- Création d'un pôle assistants familiaux
- Développement et suivi de conventions d'objectifs avec les partenaires
- Développement de nouveaux modes de placement et de suivis spécifiques
- Réduction du champ des décisions validées par la DEF

### DES CHEFS DE MDS COMME MANAGERS DE PROXIMITÉ

- Animation de la transversalité au sein des MDS
- Accompagnement au développement d'actions collectives
- Réduction de leurs interventions dans les situations individuelles aux cas nécessitant une prise en compte transversale des situations

### LA CRÉATION DE 4 CONSEILLERS ENFANCE

- Dépendant hiérarchiquement de la DEF mais placés sur les territoires
- Chargés du conseil technique enfance (prévention et protection)
- Animation de la ligne métier des référents ASE (formations, mise en réseau, élaboration de référentiels...)

### CONFORTER LE TRAVAILLEUR SOCIAL DANS LE SUIVI DES PUBLICS

- Spécialisation de référents ASE sur certains types de suivi
- Délégation de certaines tâches aux établissements ou assistants familiaux
- Assouplissement du système de répartition des dossiers entre les territoires et les référents ASE

## QUELLES CLÉS POUR UNE POLITIQUE DE L'ENFANCE EFFICACE DANS UN CONTEXTE DE TERRITORIALISATION ?

### ***Le bon fonctionnement d'une organisation matricielle se construit plus qu'il ne se décrète***

L'observation des lacunes de l'organisation de la politique de l'enfance dans le Département de la Meuse permet de dégager plusieurs enseignements.

- ➔ Une organisation matricielle doit être basée sur des **procédures simples, claires et acceptées** par tous pour garantir la fluidité et une complémentarité des interventions. Un travail d'appropriation des procédures – par le biais d'un atelier collectif – et de simplification pour limiter les validations multiples a été mené.
- ➔ Elle requiert une **évolution du mode managérial** et un accompagnement. Les managers centraux et territoriaux doivent se mettre au service des travailleurs sociaux, ce qui implique une évolution des missions (moins de contrôle, plus d'accompagnement et de stratégie). L'appropriation de ce nouveau mode de management exige du temps, nécessitant un apprentissage itératif et de la pédagogie.
- ➔ Elle est facilitée par une **masse critique des unités territoriales**, permettant de garantir la continuité du service public en cas d'absence et de dégager le manager territorial de la mission du conseil technique. Si en Meuse la taille réduite des MDS pouvait justifier la création de 4 conseillers techniques intermédiaires, les unités territoriales à 3 échelons hiérarchiques font peser le conseil technique sur les managers territoriaux. Cette charge les empêche d'investir pleinement d'autres champs tels que celui du développement social territorial.

### ***Une difficulté managériale renforcée par les spécificités de la politique de l'enfance***

Le bon fonctionnement des organisations matricielles repose également sur une participation accrue de l'utilisateur. La prise en

compte des bénéficiaires dans la conduite du changement et dans la mise en œuvre d'une politique publique nécessite une évolution des modes de pensée. Or, deux spécificités rendent difficile cette approche :

- Une certaine « invisibilité » du public en raison d'un **manque de données qualitatives** tant au niveau local que national. Cette méconnaissance conduit à appréhender l'usager uniquement à travers le prisme du travailleur social et sous l'angle de données macros demeurant très descriptives (nombre d'enfants placés, lieu de placement, tranche d'âges, flux...). Il existe peu d'études et d'enquêtes sur le public des enfants confiés et leur devenir qui permettraient d'objectiver et d'évaluer la portée des mesures mises en place.
- **Des pratiques professionnelles insuffisamment intégratives.** Le rapport entre les travailleurs sociaux et les publics accompagnés reste marqué par la relation d'aide et d'accompagnement. Cette empreinte forte laisse peu de place au travail partenarial avec les autres acteurs (établissements de placement, associations) et à une association du public aux décisions qui le concerne (présence lors des réunions de synthèse par exemple).

## COMMENT CRÉER LES CONDITIONS FAVORABLES AU CHANGEMENT ?

À l'issue de cette mission au sein du Conseil départemental de la Meuse, nous retenons quatre lignes de force pour conduire le changement.

### Définir collectivement et diffuser largement les objectifs stratégiques liés à la politique publique menée

L'absence et la complexité de documents cadres (projets de service, schémas directeurs) nuisent à la mise en œuvre d'une politique et son évaluation.

Pour être intégrées par les agents et guider leur action, ces **orientations doivent être co-construites selon une logique « bottom-up »**. Elles sont alors déclinées en plans d'actions opérationnels hiérarchisés et planifiés dans le temps.

Enfin, en **nombre réduit - 3 ou 4 axes principaux suffisent**, elles sont rédigées dans un langage clair et synthétique, ce qui permet une **diffusion large et une appropriation** plus aisée.

### Construire un cadre commun aux pratiques professionnelles

La création d'une organisation territorialisée présente des risques : déstabilisation des équipes de travail, isolement des travailleurs sociaux.

C'est pourquoi, cette organisation doit s'accompagner d'un **référentiel commun afin de rendre un service égal**. Cela permet de **renforcer la légitimité de la collectivité dans ses relations partenariales** (associations, juges, établissements) et d'affermir le professionnalisme des jeunes travailleurs sociaux.

Aussi, cette définition partagée des attendus du métier constitue un facteur de cohésion et de valorisation en mettant à jour les prestations assurées et les compétences dédiées.

### Animer la relation partenariale, une condition de mise en œuvre de l'action publique

Si une réorganisation des services est d'abord interne, elle doit tenir compte de l'environnement dans lequel s'inscrit la collectivité. Une politique publique – en l'occurrence, la politique de protection de l'enfance – est assurée par plusieurs acteurs internes et externes agissant en interdépendance. Il convient d'effectuer une **cartographie des partenaires** en identifiant les jeux d'acteurs, en définissant leur périmètre d'intervention, la nature des relations entretenues (cocontractant, autorité décisionnaire, prestataire, bénéficiaire, etc.) et en repérant les conflits d'intérêts éventuels.

Il est également essentiel d'instaurer un **climat de confiance** afin de créer une dynamique positive au bénéfice des usagers. Cette confiance n'exclut pas la **fixation d'objectifs communs et la contractualisation**. Ainsi, les conventions d'objectifs et de moyens permettent de clarifier les rôles, d'assurer l'adéquation entre les moyens et les services rendus, et de garantir la mise en œuvre la politique publique dans les conditions souhaitées par la collectivité.

### Permettre l'expression de l'intelligence collective pour améliorer le fonctionnement interne et le service au public

La mobilisation collective des agents, des élus et des partenaires présente dans avantages certains pour conduire le changement.

En premier lieu, l'association large des acteurs permet d'établir un **diagnostic exhaustif** et partagé constituant une base solide de travail et une implication de chacun qui facilitera le changement. **La prise en compte de la dimension systémique** donne un cadre porteur de sens : du projet politique au projet de l'administration, des axes stratégiques aux objectifs opérationnels.

En second lieu, **les techniques variées d'animation** sont efficaces pour recueillir la parole de chacun, créer les conditions d'une émulation et **favoriser la créativité** : brainstorming, ateliers collectifs, color vote, histoire apprenante, etc. Outre les entretiens individuels, l'animation de temps collectifs selon des méthodes innovantes offre un environnement propice à l'éclosion d'idées nouvelles tout en resserrant les liens entre les agents et/ou les élus.

En dernier lieu, il nous importe d'insister sur la **participation et la contribution des usagers** pour évaluer la pertinence des changements à mettre en œuvre.