



UNIVERSITÉ DE
NEUCHÂTEL

Juillet | 2013

La contractualisation des institutions de la politique socio-éducative du Canton de Vaud : un partenariat public -privé à l'heure du New Public Management.

Anne-Sophie Dutoit

Sous la direction du Professeur François Hainard

Expert : Professeur Olivier Crevoisier

Master en sciences humaines et sociales
Institut de sociologie
Faubourg de l'Hôpital 27
CH - 2000 Neuchâtel

Remerciements

En préambule de ce mémoire, je tiens à remercier toutes les personnes qui m'ont apporté leur aide et contribué à la réalisation de ce mémoire :

- Mon directeur de Mémoire, Monsieur François Hainard, professeur de sociologie de l'Université de Neuchâtel, pour ses conseils et la confiance qu'il m'a témoignée pour la réalisation de ce mémoire et lors du déroulement de mon stage.
- L'ensemble des collaborateurs de l'UPPEC pour leur chaleureux accueil durant mon stage et les connaissances qu'ils m'ont transmises qui ont permis d'élaborer ce mémoire.
- Le Chef de l'UPPEC pour la confiance et la sympathie qu'il m'a témoignées lors de mon stage dans son équipe et par la suite.
- La nouvelle Cheffe de l'UPPEC pour son soutien et sa compréhension tout au long de mon stage.
- Le Service de protection de la jeunesse du Canton de Vaud pour avoir accepté qu'une étudiante universitaire fasse un stage en son sein et puisse s'inspirer de leur travail quotidien pour élaborer une recherche.
- L'AVOP pour avoir relayé et soutenu ma démarche scientifique auprès de ses membres.
- Les directeurs d'institutions de la PSE qui ont accepté de participer à cette étude au travers d'un entretien individuel. Je les remercie pour le temps qu'ils m'ont consacré, leur franchise et leur intérêt.
- Alexandre Epicoco et mes amis pour leur soutien durant l'élaboration de ce mémoire et tout au long de ma formation académique.

La contractualisation des institutions de la politique socio-éducative du Canton de Vaud: un partenariat public-privé à l'heure du New Public Management

Table des matières

1	INTRODUCTION	5
1.1	LA MISE EN PLACE DE LA POLITIQUE SOCIO-EDUCATIVE DU CANTON DE VAUD	5
1.1.1	<i>La volonté de modernisation de l'Etat vaudois.....</i>	5
1.1.2	<i>Le contexte économique vaudois des années 2000.....</i>	6
1.1.3	<i>La réorganisation du Service de protection de la jeunesse.....</i>	7
1.1.4	<i>La nouvelle Loi sur la Protection des Mineurs.....</i>	8
1.1.5	<i>Historique de l'élaboration et de la mise en place de la politique socio-éducative .</i>	9
1.2	PROBLEMATIQUE	10
1.2.1	<i>Le New Public Management et ses principes.....</i>	10
1.2.2	<i>Etat de la littérature sociologique sur le New Public Management</i>	13
1.2.3	<i>Etat de la littérature sur le phénomène de contractualisation.....</i>	15
1.2.4	<i>Un partenariat public-privé à l'heure du New Public Management</i>	17
2	CONDITIONS D'ENQUETE ET METHODOLOGIE.....	19
2.1	ACCES AU TERRAIN ET RELATIONS D'ENQUETE	19
2.2	DEMARCHE EPISTEMOLOGIQUE	20
2.3	METHODOLOGIE	21
2.4	PLAN DU MEMOIRE	25
3	UNE ANALYSE STRATEGIQUE DE LA POLITIQUE SOCIO-EDUCATIVE.....	26
3.1	LE CHANGEMENT DE PARADIGME : LA REPRISE DU LEADERSHIP PAR L'ÉTAT	27
3.2	L'ELABORATION DE LA PSE COMME ETAPE DE REDISTRIBUTION DES CARTES.....	32
3.3	NOUVEAU JEU, NOUVELLES REGLES	37
3.4	LES STRATEGIES INSTITUTEES PAR LE SERVICE DE PROTECTION DE LA JEUNESSE	40
3.4.1	<i>La création de l'UPPEC et la définition de sa mission</i>	40
3.4.2	<i>Le « pilotage cantonal concerté » via les plateformes.....</i>	41
3.4.3	<i>La mise en place de l'évaluation bilatérale.....</i>	42
3.5	LES STRATEGIES MISES EN OEUVRE PAR L'UPPEC.....	44
3.5.1	<i>Le « soin dans les relations » : une stratégie de coopération</i>	44
3.5.2	<i>Les stratégies mobilisées lors des évaluations et négociations</i>	46
3.5.3	<i>La stratégie défensive de comparabilité.....</i>	48
3.5.4	<i>Le recours aux subventions fédérales pour diminuer les charges cantonales</i>	49
3.6	STRATEGIES MOBILISEES PAR LES INSTITUTIONS DE LA PSE	52
3.6.1	<i>Les enjeux de la coopération avec l'UPPEC.....</i>	52
3.6.2	<i>Le rapprochement des institutions</i>	56
3.6.3	<i>La gestion du « devoir de renseigner »</i>	58
3.6.4	<i>Les stratégies des institutions dans les plateformes.....</i>	61
3.6.5	<i>Une évaluation pas si bilatérale que ça ?</i>	64
3.7	LA POLITIQUE SOCIO-EDUCATIVE ENTRE COOPERATION ET JEUX DE POUVOIR.....	67

4	LES VALEURS EN VIGUEUR DANS LA POLITIQUE SOCIO-EDUCATIVE.....	68
4.1	LA CONFRONTATION DU MONDE MARCHAND ET DU MONDE CIVIQUE AU SEIN DE LA PSE	70
4.2	LE NEW PUBLIC MANAGEMENT : UN « MONDE INDUSTRIEL » ?.....	71
4.3	L' « INTERET DE L'ENFANT » COMME PRINCIPE SUPERIEUR COMMUN.....	72
4.4	LE CONTRAT DE PRESTATIONS COMME « COMPROMIS »	74
4.5	LES TENSIONS PERSISTANTES ENTRE LES MONDES	75
	4.5.1 <i>Les enjeux de la création de nouvelles prestations.....</i>	75
	4.5.2 <i>Les enjeux identitaires des institutions de la protection de la jeunesse.....</i>	80
4.6	LA COEXISTENCE DES MONDES ET LEURS TENSIONS DANS UN PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE.....	84
5	LA POLITIQUE SOCIO-EDUCATIVE AU REGARD DE LA LITTERATURE	86
5.1	RETOUR SUR LES CRITIQUES ENVERS LA CONTRACTUALISATION	86
5.2	RETOUR SUR LES CONTROVERSES DU NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	93
6	CONCLUSION	98
6.1	RAPPEL DE LA PROBLEMATIQUE ET RESUME DES PRINCIPAUX RESULTATS	98
6.2	LES LIMITES DE LA RECHERCHE ET OPPORTUNITES D'OUVERTURE.....	101
7	BIBLIOGRAPHIE.....	103
	ANNEXES.....	107
	ABREVIATIONS	107
	GRILLES D'OBSERVATIONS	108
	GRILLE D'ENTRETIEN AVEC LES DIRECTEURS D'INSTITUTION DE LA PSE	110

1 Introduction

1.1 La mise en place de la politique socio-éducative du Canton de Vaud

Le présent mémoire de master en sociologie porte sur la politique socio-éducative du Canton de Vaud de 2006 et sur ses conséquences. Afin de comprendre le contexte politique et économique dans lequel elle a été élaborée, je vais premièrement expliquer le projet de « modernisation de l'Etat de Vaud » dans lequel elle s'inscrit. Puis je présenterai brièvement l'historique et les principes de réorganisation du Service de protection de la jeunesse. Ces éléments me permettront alors de faire dialoguer ces transformations du service public vaudois avec les théories du New Public Management dans le but d'introduire ma problématique de mémoire.

1.1.1 La volonté de modernisation de l'Etat vaudois

En 1997, la réflexion et le processus de modernisation de l'Etat vaudois se concrétisent par le projet nommé « DUPLO » qui vise à la réorganisation des services publics. L'objectif affiché de « DUPLO » est de rendre l'Etat plus efficace afin de répondre aux besoins des citoyens induits par l'évolution de la situation économique, sociale et démographique du canton. La Gazette du Journal de la fonction publique vaudoise d'avril 1998 explique que la réforme « DUPLO » se compose de :

- La révision du statut des fonctions publiques cantonales
- Une nouvelle organisation des départements afin de décloisonner les secteurs, de les rapprocher et de donner une cohérence à leur collaboration, avec une redistribution des services au sein des départements
- Une réorganisation de la gestion financière du canton de Vaud
- Une redéfinition de sa politique de communication et d'information marquée par une volonté de transparence

Ce projet de modernisation de l'Etat vaudois est perçu par l'un des auteurs du journal comme « une volonté de répondre plus vite et plus simplement aux demandes, de clarifier les responsabilités et de rendre gagnant le citoyen-usager » (La Gazette, 1998).

Ainsi dans ce projet de modernisation, il est décidé de regrouper les services liés à l'instruction et l'éducation au sein du Département de la Formation et la Jeunesse (DFJ), le but étant que ce service dédié à « l'intervention sociale soit ainsi proche des milieux scolaires et de la formation professionnelle ce qui lui permettrait une étroite collaboration de cas en cas »¹. L'objectif affiché était donc de favoriser et de faciliter la collaboration des services publics s'adressant aux mêmes populations en terme d'âge. Par conséquent dès 1998 le Service de protection de la jeunesse, qui était auparavant au Département de la santé et des assurances sociales (DSAS), intègre le DFJ.

1.1.2 Le contexte économique vaudois des années 2000

Le projet « DUPLO » présenté précédemment a été une première solution envisagée au besoin d'assainissement des caisses de l'Etat de Vaud et à l'amélioration de la gestion économique du canton. La législature de 2002-2007 a dû faire face à l'explosion des dépenses de l'aide sociale consécutives à l'augmentation massive du chômage durant les années 90. Entre 2002 et 2005, les dépenses de l'aide sociale se sont élevées à 60.5 mios sur un total de 86 mios. pour le secteur santé-social. L'une des mesures choisie par le programme de législature 2002-2007 a été de contenir au minimum l'augmentation annuelle des dépenses de ce secteur. Celui-ci comprend : les aides individuelles et subventions des services assurances sociales et hébergement, la prévoyance et les aides sociales, la protection de la jeunesse et l'enseignement spécialisé. Afin de compenser l'augmentation de ces dépenses, il a été décidé que les autres services de ce même secteur, dont fait partie le Service de protection de la jeunesse, subiraient une restriction de leurs dépenses. Pour situer les conditions économiques dans lesquelles la réorganisation du SPJ a eu lieu, le nombre de mineurs protégés ou aidés par le SPJ est passé de 2'308 en 1990 à 3'784 en 2002 (EMPL, 2003), ce qui équivaut à une augmentation de 64%. Mais dans le cadre de cette législature l'indexation annuelle des ressources allouées a été contenue à 3,5%. Le SPJ au début des années 2000 fait donc face à une augmentation importante des dossiers suivis dans un cadre budgétaire restreint.

¹ Selon l'exposé des motifs et projet de Loi sur la Protection des Mineurs du 25.09.2003

² Bilan du programme de législature 2002-2007, « action du programme de législature »

³ Seules trois directions d'institution sont tenues par des femmes, j'ai donc décidé de masculiniser tous

1.1.3 La réorganisation du Service de protection de la jeunesse

Jusqu'en 1998, le SPJ faisait partie du Département de la santé et des assurances sociales (DSAS) dans lequel il avait été fortement impliqué dans le processus de régionalisation de l'action sociale. Concrètement, cela avait consisté à placer des assistants sociaux de la protection de la jeunesse au sein de 11 centres sociaux régionaux (CSR). Le but était de décentraliser l'action socio-éducative afin d'améliorer la présence, le suivi et la connaissance des réseaux locaux dans les régions périphériques vaudoises. Toutefois cette première réorganisation ne s'est pas avérée efficace en isolant les assistants sociaux désormais séparés géographiquement de leur direction et en surchargeant en partie leur travail. Une nouvelle réorganisation du SPJ est alors envisagée mais reste en suspend.

En 2002, Madame Anne-Catherine Lyon est élue au Conseil d'Etat vaudois. Elle prend dès lors la direction du Département de la Formation et de la Jeunesse (DFJ). Conformément à la volonté du Conseil d'Etat de diminuer les dépenses du secteur social et de rationaliser le service public, l'une de ses premières actions a été de poursuivre la réorganisation du Service de protection de la jeunesse. Entre 2003 et 2005 le service a été réorganisé en deux pôles. L'un est composé des Offices de Protection des Mineurs (ORPM) qui délivrent directement aux bénéficiaires des prestations relevant de la protection des mineurs en danger dans leur développement. Ces ORPMS sont au nombre de quatre et sont présents dans les quatre régions vaudoises à savoir : le nord (Yverdon, Payerne), le centre (Lausanne), l'est (La Tour-de-Peilz) et l'ouest (Morges). Ces offices se composent d'un/e chef/fe d'Office et d'un certain nombre d'assistants sociaux ainsi que de personnel administratif. L'autre pôle est celui des unités délivrant des prestations à l'interne comme les fonctions d'état-major ou de support en ressources humaines, financières et méthodologiques. Ce pôle comprend aussi des unités délivrant des prestations aux partenaires du SPJ comme les institutions privées, les familles d'accueil et les partenaires de la prévention. La première démarche a donc été de centraliser les compétences de support et de

gestion du service puis de régionaliser les compétences d'accompagnement social conformément aux besoins démographiques et géographiques du Canton de Vaud.

1.1.4 La nouvelle Loi sur la Protection des Mineurs

Cette réorganisation administrative est en outre portée par une réforme législative débutée à la fin des années 90 ; la révision de la loi sur la protection de la jeunesse de 1978. La nouvelle *loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs* (LProMin) a été élaborée dans le but de conformer le droit cantonal aux nouvelles lois internationales et fédérales concernant les droits des enfants et la protection des mineurs. L'exposé des motifs du projet de loi auprès du Conseil d'Etat en 2003 présente les grands axes de réforme:

- La conformité aux conventions internationales ratifiées par la Suisse comme *la Convention des Nations Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, la Convention de la Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.*
- La conformité aux recommandations fédérales en matière de prévention des mauvais traitements envers les enfants comme *l'Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE) du 1977.*
- L'adaptation aux transformations des problématiques économiques et sociales vécues dans le Canton de Vaud.
- La gestion de l'augmentation importante du nombre de dossiers traités par le Service de protection de la jeunesse et de leur complexité accrue.

La Loi sur Protection des Mineurs fait office de base légale sur laquelle s'appuie l'action du Service de protection de la jeunesse. Cette loi définit ses missions ainsi que les institutions publiques (administrations, autorités judiciaires) et privées (associations, fondations) avec lesquelles le service collabore. Ses objectifs généraux présentés dans l'exposé des motifs sont :

- assurer la protection des mineurs en danger dans leur développement
- offrir une aide socio-éducative efficace et ciblée aux familles en difficulté
- mettre en place des stratégies de prévention des facteurs de mise en danger ou de maltraitance pour réduire le nombre de situations de mineurs à

protéger, ces stratégies tenant compte de l'impact des modifications sociales et économiques.

Dans cette loi sont aussi expliqués les nouveaux principes de l'action socio-éducative cantonale en mentionnant les prestations socio-éducatives contractualisées et une définition de l'offre institutionnelle :

« L'Etat soutient et oriente l'équipement socio-éducatif du canton. A cet effet, il analyse les besoins et définit les prestations nécessaires à l'exécution de la présente loi en tenant compte des ressources. Il peut appeler les offres des institutions et conclure avec elles des contrats de prestations fixant notamment le montant de la subvention cantonale. ». (Art. 25 a, Section IV) (Ancien Art. 58)

L'objectif du présent mémoire est alors d'appréhender la concrétisation de cet article de loi dans la réalité professionnelle du Service de protection de la jeunesse et ses conséquences sur sa relation avec ses partenaires privés.

1.1.5 Historique de l'élaboration et de la mise en place de la politique socio-éducative

L'ensemble des cadres et instruments administratifs et législatifs ayant été posé dès 2004, la nouvelle étape est d'organiser la *politique socio-éducative* du canton qui est prévue dans la LProMin à l'art 25b (Ancien art. 58). Il s'agit de définir les besoins en prestations socio-éducatives du Canton de Vaud ainsi que les acteurs institutionnels privés avec lesquels le SPJ collaborera et dont les prestations seront contractualisées et financées par le service. Le processus de réflexion et de création du projet de politique socio-éducative a eu lieu entre octobre 2005 et mars 2006. Cette politique a été élaborée par différents acteurs professionnels privés et publics concernés par la protection et la prévention des mineurs du Canton. A l'issue de leur travail un premier projet a été réalisé qui a été mis en consultation auprès des institutions. Puis, après la prise en compte de leurs remarques et en le retravaillant plus en collaboration avec le monde institutionnel, un projet final a été rédigé et adopté par Madame Anne-Catherine Lyon, le 28 août 2006. La phase suivante a été la mise en place effective de la politique socio-éducative dont l'Unité de Pilotage des Prestations Educatives Contractualisées (UPPEC) du SPJ était en charge. Cette unité est décrite dans la politique socio-éducative comme ayant le rôle de piloter :

« en continu des changements et des adaptations nécessaires des prestations éducatives à l'évolution des besoins de l'enfant et de sa famille. Sur la base d'une enveloppe globale attribuée par le Service à l'UPPEC, l'unité alloue aux institutions relevant de la politique socio-éducative des ressources financières et élabore les outils nécessaires à sa mission. »
(PSE 2.2, p.10)

La prochaine étape a ainsi été la préparation par l'UPPEC des appels d'offre pour les prestations éducatives définies dans la PSE auprès des institutions du Canton de Vaud. Après la récolte et l'étude des candidatures, un choix a eu lieu pour désigner les institutions partenaires et en décembre 2006, le Chef du SPJ a annoncé les prestataires retenus. Puis différentes démarches ont eu lieu afin de permettre le fonctionnement effectif de la PSE : l'élaboration du modèle de contrat de prestations en collaboration avec les différents représentants des institutions éducatives, le choix des prestations spécifiques offertes par chaque institution, la définition du nombre d'enfants pouvant bénéficier de la prestation éducative et enfin la négociation des budgets attribués aux institutions. Finalement, l'entrée en vigueur des contrats de prestation a eu lieu dès décembre 2008 pour une première durée contractuelle de 5 ans, jusqu'à la fin de l'année 2012.

1.2 Problématique

Après avoir présenté en introduction le contexte politique, économique et législatif dans lequel la politique socio-éducative a été élaborée et mise en place, je désire désormais questionner ce cas particulier au regard des théories de la sociologie des organisations et plus spécifiquement en dialogue avec les théories des sciences administratives. Mes recherches concernant les études existantes sur la question de la contractualisation m'ont conduite à remarquer que le courant thématique plus général dans lequel cette transformation d'une administration publique s'inscrivait était celui des études du New Public Management.

1.2.1 Le New Public Management et ses principes

Le New Public Management (NPM) est une nouvelle approche de la gestion de l'organisation publique apparue au début des années 1990 aux Etats-Unis et en

Angleterre et qui s'est étendue à la plupart des pays européens. Selon Tor Hernes (2005) le nouveau management public peut être défini comme un ensemble d'idées et de méthodes qui visent à combiner responsabilité et efficacité de l'administration publique. Le New Public Management intervient après la période des Trente Glorieuses, au moment où le modèle d'Etat Providence connaît d'importantes crises économiques et que la bureaucratie classique telle que décrite par Max Weber dans *Economie et société* (1971) est critiquée pour son inefficacité et son coût. Le NPM apparaît comme un nouveau mode gestionnaire permettant de rendre les administrations publiques plus « efficaces et efficaces » en s'inspirant des méthodes managériales issues des entreprises privées. David Giauque et Yves Emery (2003) estiment que les organisations publiques sont de plus en plus dirigées et organisées selon des principes de l'économie privée et du monde marchand. Yves Emery (2005) mentionne les caractéristiques du NPM suivantes :

- la volonté de réaliser des coupes budgétaires, avec une gestion financière plus stricte et précise
- une plus grande responsabilité administrative visant une plus grande efficacité productive
- un rapprochement du client
- la décentralisation de la production
- une planification et un management stratégique
- l'introduction de la compétition et de la concurrence
- la mesure de la performance
- le changement des styles de management
- la contractualisation
- l'augmentation de la flexibilité managériale avec une plus grande liberté de gestion des managers publics
- la comptabilité analytique
- la séparation du politique de l'administratif
- l'utilisation plus importante des technologies de l'information.

Yves Emery explique qu'actuellement en Suisse, un grand nombre d'organismes publics à tous les niveaux hiérarchiques (fédéraux, cantonaux et communaux) ont mis en œuvre de nombreux programmes de modernisation basés sur le NPM. Il ajoute que

la Confédération suisse, relativement décentralisée, a donné naissance à un grand nombre de modèles différents mais qu'il existe « une gestion publique à la suisse caractérisée par son pragmatisme et son ouverture aux valeurs et aux méthodes du secteur privé » (2008, p. 331).

François-Xavier Merrien (1999) évoque une typologie de trois formes de New Public Management qui vont de la plus radicale à la plus modérée. La première est marquée par la privatisation des institutions traditionnellement publiques comme par exemple les transports publics ou encore les productions énergétiques. La seconde introduit une forme modérée du tournant néolibéral avec pour objet principal de limiter la croissance des dépenses publiques et d'équilibrer les recettes et dépenses. Il s'agit d'introduire des principes de marché dans la gestion de ses services et institutions et ce processus est marqué par la révolution managériale. La troisième, quant à elle, mêle en parallèle des politiques radicales d'orientations libérales et en complément des politiques d'adaptations. C'est selon lui le cas des pays du Nord de l'Europe, de la Hollande, de l'Allemagne et de la Suisse.

La présente étude de cas de la politique socio-éducative du Canton de Vaud semble tout à fait s'inscrire dans cette volonté de modernisation des administrations publiques, marquée par le recours aux principes et outils de l'économie de marché. Cela se traduit premièrement par l'inscription de cette réforme administrative dans un contexte économique de crise, qui vise à la réduction des dépenses ou du moins à la maîtrise de celles-ci. Puis les mesures mises en place au travers du projet DUPLO indiquent qu'on vise à réorganiser les administrations publiques vaudoises mais aussi à transformer la conception du citoyen considéré dorénavant comme un usager des prestations offertes par l'Etat. D'ailleurs certaines mesures du programme de législature 2002-2007² marquent cette volonté de réforme comme l'« évaluation des politiques publiques » décrite comme le développement d'un outil permettant de vérifier l'efficacité de l'activité de l'Etat, le « benchmarking » qui est le développement de la gestion comparative des performances intercantionales, la simplification des

² Bilan du programme de législature 2002-2007, « action du programme de législature »

procédés administratifs et la mise en place de « normes et standards » afin de garantir l'équité au sein des services de l'Etat. Ces différents outils s'inscrivent dans les caractéristiques du NPM énoncées par Yves Emery. Deuxièmement, dans le cas de la politique socio-éducative plusieurs éléments portent à penser qu'elle a été fortement influencée par les principes du New Public Management comme la mise en place de contrats de prestations et le nouveau rôle ainsi que la liberté stratégique offerte à l'UPPEC. Tout porte donc à croire que cette politique socio-éducative est une application des principes du New Public Management. Il s'agit désormais de questionner ce cas d'étude d'un point de vue théorique et au regard de la littérature, afin de savoir quels peuvent être les enjeux soulevés et provoqués par cette transformation profonde d'une administration publique.

1.2.2 Etat de la littérature sociologique sur le New Public Management

Les chercheurs s'accordent à dire que le New Public Management a rencontré une rapide expansion grâce à l'hégémonie progressive de la pensée néolibérale dès les années 90. Ils considèrent que le NPM introduit un changement culturel profond en modifiant les rôles, les compétences et moyens d'intervention attribués aux dirigeants politiques ainsi qu'aux gestionnaires publics. Yves Emery dans son article consacré à la transformation de l'emploi public (2005) émet l'hypothèse que les emplois dans les secteurs privés et publics se ressemblent de plus en plus sur de nombreux aspects par un phénomène d'*hybridation*. Actuellement est en jeu une redéfinition de l'identité professionnelle de l'emploi public. Il explique que les principes du NPM se basent sur la logique néolibérale qui se fonde en grande partie sur la croyance en la supériorité des mécanismes de marché, de la concurrence et de l'intérêt individuel. Or ces valeurs néolibérales rentrent en contradiction avec les valeurs traditionnelles de la bureaucratie, marquée par l'intérêt général et l'équité. Son postulat est donc que l'hybridation des secteurs publics et privés ainsi que l'intégration des valeurs néolibérales au sein de l'administration publique font apparaître des problèmes éthiques, philosophiques et politiques. Cela crée alors un besoin de *différenciation positive* des agents publics, qui sont désormais porteurs d'une nouvelle éthique publique fortement influencée par l'efficacité, l'efficacité, la flexibilité, le goût du risque et l'innovation.

François-Xavier Merrien dans son article « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique » (1999) relève le même questionnement autour de l'introduction de logiques marchandes au sein des institutions de l'Etat-providence. Toutefois il émet la critique selon laquelle le NPM nierait toute différence entre le secteur privé et public. Cela créerait ainsi une contradiction sur le fait que le NPM accorde une importance majeure aux résultats, notamment financiers, alors que le service public classique s'inscrirait dans une prédominance des enjeux d'égalité, de respect de la légalité, de neutralité et de continuité. Ce que relèvent ces deux auteurs est l'enjeu autour de l'affrontement entre des valeurs qui paraissent à première vue opposées ainsi que la question des conséquences de cette opposition. De plus, Merrien formule une critique virulente à l'encontre du New Public Management qui aurait des « effets pervers » (1999). Il dénonce ainsi « l'exagération des capacités de la Nouvelle Gestion publique comme outil d'amélioration de l'efficacité » (*Ibid.*, p. 100) dont les études empiriques ont montré que les techniques inspirées du privé ne garantissaient pas des améliorations. L'erreur fondamentale pour lui serait de « forcer les responsables à s'intéresser prioritairement à l'efficacité de leur organisation en négligeant la réponse aux besoins de la société » (*Ibid.*, p. 101). L'organisation publique réduirait ainsi sa capacité d'adaptation aux nouveaux problèmes, ce qui la ferait courir à sa perte. Il mentionne alors les « échecs » du NPM au Royaume-Uni où entre 1979 et 1986 les services d'Etat n'ont pas été évalués comme plus performants et où les économies budgétaires ont rendu l'administration moins efficace. Ces observations ont aussi été constatées dans d'autres pays développés selon le rapport de François Lacasse (OCDE, 1995). En résumé, François-Xavier Merrien met en avant le « décalage entre l'importance des promesses et la faiblesse des résultats » (1999, p.102) et c'est en cela qu'il conçoit le NPM comme un « mythe » ou une « idéologie » qui continue de réformer les administrations publiques sans que des résultats concrets n'aient été prouvés.

Je désire donc en partie comprendre les valeurs présentes et actives au sein de la politique socio-éducative à travers le discours des acteurs professionnels, des textes administratifs et législatifs. Puis la manière dont les dimensions néolibérales et

égalitaires s'opposent, dialoguent et s'affrontent sera analysée. L'objet spécifique qu'est la *contractualisation* me permettra d'étudier très concrètement la question des valeurs. Pour cette étude de cas, la contractualisation est le phénomène par lequel un contrat de prestations est mis en place et co-signé par deux partenaires ; l'un public (le Service de protection de la jeunesse), et l'autre privé (une institution sociale). Dans ce contrat sont inscrits : les règles régissant la collaboration entre les deux partenaires, les prestations éducatives offertes par l'institution, le fonctionnement du subventionnement de celles-ci et les outils d'évaluation qualitatifs et quantitatifs. Ce contrat de prestations est donc le cadre et l'incarnation écrite de la collaboration, mais pour la littérature scientifique que représente-t-il et que met-il en jeu ?

1.2.3 Etat de la littérature sur le phénomène de contractualisation

Le premier élément ressortant de la littérature sur la contractualisation est la difficulté d'établir une définition univoque. Gaudin (2007, p. 27) explique que le « contrat d'action publique » est une démarche de partenariat qui a d'abord été fortement expérimentée pour être ensuite généralisée de manière très empirique. Les différents chercheurs l'expliquent par le fait qu'il existe une nuée de procédures sans références stables mais avec des dénominations multiples : chartes, contrats, pactes, conventions, etc. Ce constat est confirmé par Djouldem lorsqu'il explique qu'il n'existe pas de « modèle-type de contrat et que les acteurs ne sont pas obligés de se « caler » sur un document préétabli » (1996, p. 65). Yves Emery (2005) donne alors une définition générale : le contrat de prestations est un document écrit stipulant les principales tâches et les prestations que les parties doivent produire et offrir, mais également les indicateurs sur la base desquels ils vont ensuite être évalués pour savoir s'ils ont répondu aux attentes contractuelles.

La littérature s'est concentrée sur l'étude du déroulement de la contractualisation. Gaudin (2007) identifie trois critères précisant les modalités procédurales de celle-ci :

- 1) il doit y avoir une phase de discussion sur la définition des objectifs de l'action même

- 2) les parties au contrat doivent s'engager sur un calendrier de réalisation
- 3) ils doivent contribuer conjointement à la réalisation des objectifs et cela à l'aide d'une méthode de financement des opérations.

La dimension collaborative de la contractualisation est aussi mise en avant par Djouldem lorsqu'il dit que « contracter signifie dialoguer d'abord et sceller une entente ensuite » (1996, p.68). Il explique alors que le contrat ne peut être étudié uniquement dans une approche juridique mais doit être analysé comme un mode d'action collectif autour de « l'univers contractuel ». Cet univers est un « ensemble extrêmement vaste, polymorphe et évolutif, de situations, d'institutions, d'acteurs et de réseaux d'une part, et de procédures et d'enjeux, d'autre part, qui concourent à l'institutionnalisation de ce mode d'action collective » (*Ibid.*, p. 68). La contractualisation semble donc être un processus dynamique où la collaboration entre différents acteurs est en jeu et dont le contrat de prestations est un témoin écrit. Cette conception est partagée par Gaudin (2007) qui considère que la méthode contractuelle engage une conception de la « négociation explicite » pour formuler un projet et pour se donner des normes communes d'action. Pour lui c'est une perspective négociée de l'action publique qui signifie qu'il existe une discussion et des débats entre les différents acteurs privés et publics sur les objectifs et les moyens de réalisation de ceux-ci.

Les chercheurs constatent que les formes de contractualisation et leur mise en œuvre dépendent fortement des contextes sociaux, historiques et politiques dans lesquelles elles s'inscrivent. Pour Djouldem c'est une forme de « droit adapté aux conditions locales de l'action publique, un droit négocié indissociable des pratiques des acteurs qui le génèrent et le justifient » (1996, p. 65). L'ampleur prise par la négociation contractuelle dépend pour Gaudin (2007, p. 113) :

- des procédures de négociation préexistantes et de la culture politique de chaque pays
- des formes de concurrences et de coopérations entre les pouvoirs locaux
- de la plus ou moins grande ancienneté des cloisonnements entre public et privé

Djouldem propose alors d'étudier la contractualisation en tenant compte « du contexte dans lequel elle est mobilisée, des perspectives qu'elle ouvre et des problèmes qu'elle pose et qu'il importe d'élucider » (1996, p.66).

Finalement, les auteurs portent aussi un regard critique sur cette contractualisation. Gaudin explique que les négociations explicites « innoveront peu sur le fond, pourtant leur généralisation et surtout leur affichage politique en font un phénomène neuf à étudier » (2007, p.8). Une de ses principales interrogations porte sur le changement effectif des pratiques et sur la réelle transparence de la négociation explicite. Son hypothèse est que la négociation explicite n'est pas nécessairement une négociation ouverte. Selon lui les phénomènes comme le filtrage des interlocuteurs, l'opacité de certaines procédures et l'instabilité des modes de faire sont très courants et contribuent à l'opacité des démarches contractuelles. Il dénonce le fait que la contractualisation « reste très structurée par des hiérarchies classiques de moyens, des dissymétries dans les pouvoirs d'initiatives et des formes insidieuses de construction de l'interlocuteur » (*Ibid.*, p.48). D'autres critiques plus radicales envers la contractualisation dénoncent un retrait de l'intérêt général au profit d'acteurs économiques cherchant une rentabilité et du profit, un affaiblissement de la règle générale d'égalité et d'équité, et enfin l'instabilité et le caractère trop fragmentaire de la règle contractuelle.

1.2.4 Un partenariat public-privé à l'heure du New Public Management

Comme expliqué précédemment la littérature sur le New Public Management souligne l'enjeu de l'entrée des valeurs et principes néolibéraux au sein de l'administration publique, traditionnellement construite sur des valeurs d'égalité et de justice. Pour l'instant, les enquêtes sociologiques en Suisse se sont plutôt focalisées sur les conséquences de ce changement pour l'Etat par la transformation de son rôle et de l'hybridation de l'identité de ses représentants. Des recherches restent à mener sur l'impact du New Public Management sur les relations et collaborations entre les secteurs publics et privés. Le « partenariat public-privé » défini par Andreas Lienhard comme un « échange de savoir-faire, des synergies et un partage de la responsabilité (financière surtout) et des risques entre l'Etat et les entreprises privées dans la

réalisation des tâches publiques » (2006, p. 588) semble alors être un objet pertinent à analyser pour saisir les possibles répercussions du NPM. La contractualisation a été l'un des premiers objets étudiés permettant d'interroger les transformations de ce partenariat. Les questionnements actuels portent sur la réelle modification de la négociation et des collaborations et sur les conséquences pour les citoyens en terme d'équité. Dans le cadre de ce mémoire je souhaite allier ces deux aspects c'est-à-dire premièrement analyser les effets concrets de la contractualisation pour les institutions privées et le service public en terme d'organisation et de collaboration, et deuxièmement analyser la confrontation de deux mondes auparavant apparemment séparés ; le monde marchand et le monde de l'Etat garant du bien commun. La question de recherche sera donc : ***Comment la contractualisation des institutions de la politique socio-éducative du Canton de Vaud, met-elle en lumière les enjeux d'un partenariat public-privé dans le cadre du New Public Management ?***

Mes sous-questions de recherche seront :

- 1) *Quelles ont été les conséquences de la contractualisation sur les marges de manœuvre des acteurs publics et privés de la PSE ?*
- 2) *Comment les directeurs d'institutions de la PSE se représentent-ils la contractualisation, ses conséquences ainsi que ses avantages et limites ?*
- 3) *Comment le processus de contractualisation a-t-il redéfini la collaboration entre les secteurs publics et privés et comment le rôle de l'Etat s'y redéfinit ?*

2 Conditions d'enquête et méthodologie

2.1 Accès au terrain et relations d'enquête

Ce mémoire a été initié par un stage de recherche au Service de protection de la jeunesse du Canton de Vaud, d'août 2012 à janvier 2013, au sein de l'Unité de pilotage des prestations éducatives contractualisées (UPPEC). Mon enquête s'inscrit dans une démarche ethnographique selon les critères définis par Florence Weber et Stéphane Beaud dans leur *Guide de l'enquête de terrain* (2010). En effet, le milieu professionnel enquêté est caractérisé par un degré élevé d'interconnaissance et l'observation ainsi que l'analyse ont été de longue durée (1 an au total) afin que s'établissent et se maintiennent des relations personnelles avec mes enquêtés (2010, p. 274). Par ailleurs l'enquête ethnographique s'inscrit dans une exigence de réflexivité, ce qui se traduit par l'explicitation des influences et biais provoqués par ma présence.

Le fait de porter plusieurs casquettes, à la fois stagiaire et chercheuse, doit être analysé afin de comprendre mes relations avec les enquêtés et les conditions de réalisation de cette recherche. Le rôle de stagiaire a demandé une insertion professionnelle dans un emploi où je désirais faire mes preuves et m'intégrer au sein d'une équipe. Cela m'a permis de faire connaissance avec mes collègues et d'obtenir leur reconnaissance. Me sentir appréciée et acceptée par le groupe m'a permis de me sentir à l'aise. Je me suis attachée aux personnes avec qui je travaillais et que j'ai même lié certaines amitiés. Cette proximité affective comporte des avantages et des inconvénients en tant que chercheuse. La principale difficulté a été la nécessité de porter un regard critique sur mon travail de terrain et sur mon analyse. Lors de l'enquête, j'ai donc tâché d'avoir le regard le plus neutre et critique possible envers ce que j'observais, notamment en prenant des notes assez factuelles et en considérant les discours de mes enquêtés comme des points de vue. Néanmoins, je pense que ces liens d'attachement ont eu pour avantage de créer des relations de confiance. Mes enquêtés ont désiré me donner accès aux informations, m'enseigner certaines choses et me prendre « sous leurs ailes ». De plus le côtoiement des membres de l'équipe sur une durée de six mois m'a permis de mieux cerner leurs personnalités, leurs relations et de mieux interpréter leurs propos et réactions. Grâce à cela j'ai pu identifier des

contextes professionnels, personnels et relationnels. La connaissance du contexte plus global et sur une longue période me semble offrir une interprétation plus complète et nuancée des situations observées.

Le rôle de stagiaire comportait un avantage non-négligeable dans l'accès au terrain puisqu'il autorisait ma présence à la plupart des événements et légitimait une présence plutôt passive. En effet, une grande partie du travail a consisté en la prise de procès-verbaux de réunions d'évaluations bilatérales ou de négociations. J'étais donc là pour écouter, observer et prendre des notes, ce qui a beaucoup facilité le travail de recherche. De plus, lors des rencontres professionnelles extérieures, ma position sociale, à savoir notamment mon statut étudiant, mon genre et mon âge, ont été des atouts pour nouer des relations de confiance dans un milieu professionnel composé majoritairement d'hommes cadres de plus de 35 ans – je ne représentais pas une menace et n'imposais pas une violence symbolique significative.

2.2 Démarche épistémologique

Avant de débiter mon stage, j'avais élaboré une première problématique. Mes questionnements initiaux portaient sur les dimensions politiques, économiques et relationnelles du renouvellement des contrats de prestations. J'étais donc arrivée sur le terrain avec quelques questionnements initiaux et des hypothèses liées à mon cadre théorique. En me confrontant au terrain j'ai constaté que je me focalisais trop sur certains aspects au détriment de ma compréhension générale. Le risque était de manquer certains éléments m'offrant des clés de compréhension plus globales, une vision d'ensemble et par conséquent une possible montée en généralité de mon analyse. J'ai alors décidé de reprendre mon terrain à zéro et j'ai essayé de comprendre ce qui se passait autour de moi, élément par élément, sans que ceux-ci semblent a priori liés à la question de la contractualisation. Petit à petit certains aspects se démarquaient et émergeaient de mon terrain, esquissant des pistes de recherche et d'analyse pour mon mémoire.

Mon mémoire s'est donc construit parallèlement à la découverte progressive de mon terrain et à la définition d'un objet de recherche. Cette démarche

épistémologique peut être associée à la « Grounded Theory » présentée par François Guillemette comme « une approche inductive par laquelle l’immersion dans les données empiriques sert de point de départ au développement d’une théorie sur un phénomène et par laquelle le chercheur conserve toujours le lien d’évidence avec les données de terrain » (2006, p. 33). Pour Guillemette et Lückerhoff le choix des instruments de collecte de données se fait en fonction de leur pertinence au regard de l’avancement dans la compréhension de l’objet d’étude (2009). Je suis en effet partie du terrain et des éléments qui en émergeaient pour choisir un cadre théorique adéquat et reformuler des questions de recherche. Ma démarche a donc consisté à ajuster mon cadre théorique à ce qui ressortait du terrain. Comme le précise Guillemette, cet ajustement oriente « toute la démarche à partir de l’élaboration de la problématique, en passant par le processus de collecte et d’analyse des données, jusqu’à la toute fin du processus de théorisation » (2006, p. 33). Mon but a été de circuler constamment entre le terrain et la théorie afin d’enrichir les théories mobilisées consécutivement aux résultats et d’adapter les méthodes utilisées aux nouveaux questionnements. Pour l’un des fondateurs de la Grounded Theory, B.G. Glaser, la méthode prend fin « lorsqu’après plusieurs épisodes d’alternance et d’interaction entre la collecte et l’analyse des données, la théorie semble suffisamment fondée et développée à partir des données empiriques, alors le chercheur se réfère aux écrits scientifiques pour y puiser des idées à confronter à la théorie émergente et à intégrer dans le développement théorique final » (1992, p. 32). Ma problématique de mémoire traduit ainsi la montée en généralisation et en théorisation de mon étude de cas, à partir des données empiriques et des premiers résultats d’analyse récoltés sur le terrain.

2.3 Méthodologie

Ce mémoire se présente sous la forme d’une étude de cas pour laquelle différentes méthodes de nature qualitative ont été mobilisées. Pour S.B. Merriam l’étude de cas est une description ainsi qu’une analyse d’une entité particulière qui connaît des frontières temporelles et territoriales. L’étude de cas permet d’illustrer et de questionner certains phénomènes sociaux en démontrant leur complexité et les contextes dans lesquels ils s’inscrivent (1998). Merriam pense que l’intérêt d’une

étude de cas réside dans le processus de recherche qui favorise « la découverte plus que la confirmation » de nouveaux savoirs et qui apporte une compréhension riche des réalités étudiées. Elle constitue ainsi une méthodologie aidant à cerner un phénomène à l'aide de stratégies de collecte de données diversifiées (Merriam, 1998, rapporté par Villemagne, 2006). Le choix d'une diversité de stratégies est également favorable à la mise en évidence des données qui sont convergentes, permettant ainsi la triangulation de celles-ci. Une telle triangulation contribue à appuyer la validité des résultats de la recherche menée selon une approche inductive (D'Amboise et Audet, 1996, rapporté par Villemagne, 2006).

La principale méthode utilisée durant les six mois de stage au sein de l'UPPEC a été l'observation ethnographique que Florence Weber et Stéphane Beaud conçoivent comme « reposant sur l'enchaînement de trois savoir-faire imbriqués : percevoir, mémoriser et noter. Elle est une vigilance aiguisée par des informations extérieures et des questions qui évoluent au fur et à mesure de la poursuite du travail ainsi qu'un outil de découverte et un outil de vérification » (2010, p. 128). Je considère que cette observation était participante car comme l'explique J. Platt elle est une technique de recherche dans laquelle le chercheur observe une collectivité sociale dont il est lui-même membre (1983). Ayant été stagiaire dans cette unité, je faisais partie de ses membres qui étaient en même temps mes enquêtés. J'ai ainsi conduit différents types d'observation. Des observations quotidiennes des interactions des acteurs professionnels de l'UPPEC entre eux, avec leurs collègues du SPJ ou les directions des institutions. Différentes observations d'événements annualisés plus ritualisés comme les plateformes régionales, la plateforme cantonale, les évaluations bilatérales, les renouvellements de contrat et les négociations de budget. Afin de noter mes observations dans mon journal de terrain, je suivais un guide d'observation que je remplissais a posteriori (voir annexe : grilles d'observation).

En complément, des entretiens informels avaient lieu avec les professionnels de l'UPPEC durant lesquels ils répondaient à mes interrogations immédiates afin d'avoir une meilleure compréhension. Je n'ai pas mis en place d'entretiens formels avec eux car ils se montraient plutôt réticents à l'exercice. Une situation d'entretien formel

d'une heure ou plus dans laquelle ils auraient été enregistrés les mettait mal à l'aise et ils invoquaient un manque de temps pour le refuser. J'interprète cette réticence comme la perception pour eux d'une inadéquation entre la situation d'entretien, caractérisée par son aspect extraordinaire et interrogatif, et mon statut de stagiaire, sorte de collègue du quotidien où la relation paraît plus équilibrée, naturelle et moins inquisitrice. Bruneteaux et Lanzarini expliquent que les entretiens informels permettent de contribuer à neutraliser des biais et compléter une démarche d'observation participante. Pour eux, « il ne saurait s'agir d'un « système » méthodologique mais d'une reconstruction rationnelle partielle des stratégies de contournements des difficultés rencontrées en situation » (1998, p. 166). Les entretiens informels m'ont ainsi permis d'obtenir de nombreuses informations et explications que je notais au fur et à mesure.

Après avoir récolté des données à l'aide de l'observation d'août à février 2013, j'ai décidé de réaliser des entretiens semi-directifs avec les directeurs d'institution afin d'avoir les opinions du secteur privé sur la thématique analysée et de tester les premières hypothèses de mon mémoire. Pour cela, j'ai attendu que mon stage et ma mission auprès du SPJ soient terminés pour contacter les potentiels enquêtés par le biais de l'AVOP. L'association faîtière, dont j'avais rencontré le secrétaire général lors de mon stage, a accepté de soutenir ma démarche et de demander la participation de certains directeurs d'institution de la PSE au travers d'une lettre envoyée en leur nom. J'avais alors sélectionné une dizaine d'institutions en tâchant de diversifier les prestations qu'elles proposaient et leur situation géographique. Cet échantillonnage fut donc théorique car il a été déterminé en fonction de mes questions de recherche et du cadre théorique mobilisé. Après avoir contacté personnellement ces directions d'institutions j'ai réalisé sept entretiens entre mai et début juillet 2013. Je pense que les directeurs d'institution ont accepté de me consacrer du temps car ils m'avaient déjà rencontrée lors de mon stage à l'UPPEC. Ils avaient donc pu se faire une idée de ma personnalité et de mes intentions et pouvaient décider de participer à l'enquête en toute conscience. L'élaboration d'une forme de réseau lors de mon stage s'est donc révélé très utile pour la poursuite de ma recherche. Les entretiens furent semi-directifs car ils étaient consacrés à une thématique particulière mais les questions étaient de

forme ouverte afin d'offrir la plus grande liberté de réponse possible. La grille d'entretien est consultable en annexe. C'est un guide qui donnait une ligne rouge mais l'ordre des questions pouvait être adapté en fonction du déroulement de l'entretien et de nouvelles interrogations pouvaient surgir.

Par la suite j'ai retranscrit mot à mot chaque entretien et composé un corpus de textes. Pour mon analyse, j'ai alors codé tous mes entretiens en créant des catégories qui rassemblaient différents extraits d'entretiens. Comme le recommandent Blais et Martineau « l'objectif principal de l'analyse inductive est de développer des catégories à partir des données brutes pour les intégrer dans un cadre de référence ou un modèle. Ce modèle contient habituellement les catégories clés et les procédures identifiées et développées par le chercheur pendant son processus d'analyse » (2006, p. 5). Pour mon mémoire, cela s'est traduit par une première création de catégories en fonction de mes questions de recherche et l'élaboration en parallèle de nouvelles catégories qui ressortaient des propos de mes enquêtés. Puis l'étape suivante a été de raffiner ces catégories en établissant des sous-catégories « qui incluaient des points de vue contradictoires ou de nouvelles perspectives » (*Ibid.*, p. 8). Puis les catégories ont été mises en relation entre elles et rapportées à des concepts théoriques utiles à l'analyse. Ce processus inductif de codification a mené à la réduction des données par la sélection de citations illustrant au mieux les représentations des enquêtés et les enjeux présents au sein d'une même catégorie. Dans la présentation des résultats, elles ont ainsi pour but d'exemplifier les analyses produites.

Finalement afin de garantir l'anonymat des enquêtés et de leurs opinions, j'ai fait le choix de ne pas décrire leur profil et leur parcours. En effet, la politique socio-éducative est un fort réseau d'interconnaissance où les directeurs sont une trentaine. Afin qu'ils ne puissent être reconnus, je n'ai indiqué ni leur âge, sexe³ ou parcours professionnel et j'ai tâché d'anonymiser les prestations qu'ils géraient. Ensuite j'ai remplacé leur nom par des lettres « directeur A, directeur B ». Cette non-contextualisation des propos est donc volontaire afin qu'on ne puisse reconnaître mes

³ Seules trois directions d'institution sont tenues par des femmes, j'ai donc décidé de masculiniser tous les propos afin qu'on ne puisse reconnaître mes enquêtés.

enquêtés car il est prévu que l'AVOP ainsi que le SPJ puissent avoir accès à ce mémoire. Toutefois, j'ai conscience que cela puisse constituer un biais pour l'analyse. Ma volonté a alors été de montrer la diversité des points de vue, les enjeux et les tendances plutôt qu'une analyse de contenu très précise. Et ce niveau d'analyse me semble correspondre à ma problématique.

2.4 Plan du mémoire

Le cadre théorique général mobilisé pour l'analyse de mon étude de cas sera la sociologie des organisations. Crozier et Friedberg dans *L'acteur et le système* (1977) considèrent que l'action organisée est un construit social dont il faut expliquer les conditions d'émergence et de maintien. L'organisation n'apparaît pas de manière naturelle et spontanée, elle est pour eux le fruit de « solutions toujours spécifiques, que des acteurs relativement autonomes, avec leurs ressources et capacités particulières, ont créées, inventées, instituées pour résoudre les problèmes posés par l'action collective et, notamment, le plus fondamental de ceux-ci celui de leur coopération en vue de l'accomplissement d'objectifs communs, malgré leurs orientations divergentes. » (*Ibid.*, pp.15-16). Les organisations doivent être étudiées dans leur contexte spécifique en analysant les capacités et stratégies des acteurs en fonction de leurs ressources et opportunités. Il faut aussi s'attacher à comprendre quels sont leurs objectifs communs malgré des intérêts divergents. Les solutions trouvées par les acteurs sont toujours *contingentes* donc *indéterminées* et *arbitraires* (1977). Pour ces auteurs, il importe donc de connaître ces solutions, « d'en comprendre la logique et la rationalité propres, en s'interrogeant sur les problèmes que les hommes ont tenté de résoudre à travers elles et sur les difficultés et contraintes qui en résultent » (*Ibid*, p.16). Ce programme compréhensif et analytique sera au cœur de ce mémoire de recherche.

Le premier courant théorique mobilisé sera celui de l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg (*L'acteur et le système*, 1977), qui me permettra de présenter les différents acteurs en jeu dans la politique socio-éducative du Canton de Vaud ainsi que leurs stratégies afin de défendre leurs intérêts. L'utilisation de cette théorie servira à mettre en lumière les différents jeux de pouvoir existants. Le deuxième courant

théorique utile pour mon analyse sera l'économie des conventions de Boltanski & Thévenot (De la justification, 1991) (Les Economies de la grandeur, 1987). Ces auteurs ont élaboré un modèle d'analyse des justifications et représentations que les acteurs ont au sein d'une organisation. Ils s'intéressent aux conditions dans lesquelles les conventions peuvent avoir lieu et sur quels principes elles reposent. Ma volonté sera donc de saisir les enjeux qui ont émergé consécutivement à la transformation du rôle de l'Etat dans la politique socio-éducative et la manière dont le partenariat public-privé a été redéfini. Puis de comprendre comment, malgré des représentations issues de mondes différents, une convention sous forme de contrat a pu être élaborée afin d'obtenir et de cadrer une collaboration.

3 Une analyse stratégique de la politique socio-éducative

Amblard, Bernoux, Herreros et Livian dans « les nouvelles approches de la sociologie des organisations » (2005) résument les principes de l'analyse stratégique telle qu'élaborée par Crozier et Friedberg dans *L'acteur et le système* (1977). L'analyse stratégique considère que le comportement des acteurs dépend « moins des objectifs clairs et conscients qu'ils se donnent, que des contraintes de l'environnement, des atouts qui sont à leur disposition et des relations dans lesquelles ils sont insérés » (2005, p. 25). Ce type d'analyse prend donc en compte plusieurs dimensions dans lesquelles les acteurs évoluent. Pour cette étude de cas, les contraintes de l'environnement seront considérées comme les cadres législatifs et financiers avec lesquels ils doivent jouer. Et les atouts qui sont à leur disposition seront analysés en fonction de leur capacité d'influencer leur partenaire et de la relation de pouvoir qu'ils entretiennent avec lui.

Les auteurs résument ainsi les grands principes de l'analyse stratégique ; la stratégie comprend un aspect offensif, où l'acteur agit pour améliorer sa capacité d'action et un aspect défensif, où il tente de préserver ses marges de manœuvre. Le comportement de l'acteur a toujours un sens dans un contexte et en fonction du jeu des autres acteurs qu'il essaie de décoder. Le concept de stratégie de l'acteur rend compte du fait qu'il se comporte en fonction du comportement possible des autres et

qu'il joue avec eux en fonction des opportunités qui se présentent et de ses atouts. La stratégie apparaît donc comme une logique que le chercheur peut repérer après coup, en observant les régularités des comportements des acteurs. Crozier et Friedberg définissent la stratégie comme « le fondement inféré ex post des régularités de comportements observés empiriquement » (1977, p. 48). Le repérage des stratégies des acteurs professionnels de l'UPPEC s'est réalisé par l'observation des régularités de leurs comportements et de leurs collaborations ainsi qu'une écoute attentive de leurs propos durant six mois de stage. Les stratégies des directeurs d'institutions ont été observées lors des journées de renouvellement de contrat puis interrogées au travers d'un entretien avec sept d'entre eux axé sur les conséquences de la contractualisation des institutions.

3.1 Le changement de paradigme : la reprise du leadership par l'Etat

Comme présenté en introduction, la loi de 2004 sur la Protection des Mineurs introduit un changement du rôle de l'Etat à l'Art. 25 (ancien art.58, LProMin) qui désormais « oriente l'équipement socio-éducatif du canton » et « analyse les besoins » ce qui transforme radicalement le processus de création de nouvelle prestation éducative. Les besoins en prestations sociales étaient auparavant constatés sur le terrain, par les institutions sociales privées qui en conséquence désiraient créer de nouveaux projets. Ensuite ces projets étaient présentés au Service de protection de la jeunesse afin de demander un subventionnement de la part du Canton. La création d'une nouvelle prestation éducative était donc à l'initiative des institutions privées et si le SPJ acceptait le projet et y recourait, il concluait une convention de subventionnement. La LProMin inverse donc ce fonctionnement en désignant l'Etat comme l'analyste des besoins, élaborant des projets de prestations éducatives qui sont ensuite soumis à un appel d'offre auquel les institutions peuvent répondre. Cette transformation a été interprétée par certains directeurs d'institution comme le souci de l'Etat d'affirmer son leadership :

« La Loi sur la Protection des Mineurs et son application c'est le souci de l'Etat de reprendre le leadership dans la coordination... Je vois quand même une motivation de reprendre une sorte de leadership, dans la coordination, l'initiation de prestations en éducation spécialisée. Pour moi c'est un enjeu fondamental de changement entre l'initiative de l'éducation spécialisée qui appartient au privé et qui est soumise à l'Etat qui donne ou pas les subventions pour la réaliser. Et une ère nouvelle où l'Etat prend le

leadership et propose. Il entend les partenaires mais lui-même initie les prestations, les demande, les suscite, les distribue, les coordonne, les pilote etc. Je vois deux ères. »

Directeur D

« Dans la loi il y avait ce changement de paradigme. On passait de : en gros les institutions connaissent les besoins et proposent des choses qui sont financées par l'Etat à l'Etat devient le pilote des contrats... Avant l'article il n'y avait rien. Il y avait rien qui disait que l'Etat pilote. »

Directeur F

Ces deux extraits d'entretiens témoignent d'un passage à une « nouvelle ère » ou d'un « changement de paradigme », termes qui reviendront à plusieurs reprises dans les discours des différents directeurs et marquent la constatation d'une transformation importante des règles du jeu. Lorsqu'on interroge les directeurs sur les réactions provoquées par ce nouvel article de loi, ils répondent :

« C'était un peu la peur. Au début, il y avait une sacrée crainte. »

Directeur A

« Ca n'a pas été simple pour tout le monde. Ceux qui étaient un peu dans le trend de l'époque, ils ne craignaient pas. Mais ceux qui étaient très privilégiés comprenaient qu'ils n'allaient pas pouvoir longtemps être sur ça. » « Il y avait beaucoup d'inquiétude. On avait l'impression que c'était une espèce d'étatisation un peu déguisée. »

Directeur B

« Le risque c'est qu'on nous impose une politique, un certain nombre des choses partant d'un seul point de vue, celui de l'Etat et du SPJ. Et qu'on tienne pas assez compte de toute l'expérience qui existe dans les institutions, qui sont des organismes privés et qui ne tenait pas assez compte de ce statut d'organisme privé et des compétences qui existaient à l'intérieur. On trouvait que c'était presque un gâchis ou presque un gaspillage, quelque chose comme ça. Ça partait que dans un sens et pas dans l'autre. »

Directeur E

Le champ lexical de la peur ressort de ces différents témoignages par les termes de « peur », « crainte », « inquiétude » et « risque ». On comprend alors que le contexte nouvellement mis en place par la réforme de la Loi sur la Protection des Mineurs crée de l'inquiétude pour les institutions. Les craintes se sont portées sur le risque d'imposition de la part de l'Etat évoqué par le terme « d'étatisation », la perte de pouvoir et d'indépendance pour les institutions et la non prise en compte de leur expérience et expertise dans l'élaboration de la politique socio-éducative. Lorsqu'on

interroge les directeurs sur les raisons qui expliquent le changement de paradigme voulu par l'Etat, ils évoquent plusieurs éléments :

« L'idée de départ c'était une rationalisation. Une économie... L'origine c'est certainement une rationalisation de la dépense liée à une prestation. » « Au niveau de l'Etat c'est une meilleure clairvoyance de ses dépenses. »

Directeur A

« Les raisons à mon avis c'est une réflexion au niveau du Canton, du SPJ, et des institutions sur le subventionnement des institutions. Sur l'organisation au niveau du subventionnement, au niveau du mandat et du contrôle »

Directeur E

Une explication qui ressort de ces extraits est la question de la rationalisation des dépenses publiques. Mais comment comprendre qu'au début des années 2000 un besoin de rationaliser les subventions octroyées aux institutions ait émergé ? Cela peut s'expliquer par le fait que dans les années 90, suite à la crise économique que connaît le Canton de Vaud, une mesure nommée « Orchidée » visait à réduire les dépenses du secteur santé-social en effectuant des coupes budgétaires. Des efforts économiques ont alors été demandés aux institutions privées. Afin d'y répondre et de s'organiser les institutions ont créé au sein de l'AVOP (association faîtière) des groupes par type d'institution, dans lesquels chaque institution dévoilait son budget ainsi que son organigramme. Ainsi, les directions ont comparé leurs ressources et ont constaté des disparités à l'avantage de certaines institutions et au désavantage d'autres. Un directeur m'a expliqué sa perception des raisons de ces disparités :

« Les relations de l'Etat avec ces associations fondations s'étaient développées en fonction d'éléments historiques et des us et coutumes des relations, plus ou moins personnalisées. Ce qui fait que très rapidement on a pu voir qu'en fonction de la qualité des relations qu'on avait avec l'Etat les règles n'étaient pas les mêmes pour tout le monde. Ca a été une première démarche qui a provoqué une prise de conscience qui n'était pas simple. Celui qui réalisait qu'il avait beaucoup moins que son voisin c'était un réveil un peu brutal et d'autres qui ont réalisé qu'ils étaient privilégiés et qu'avec une démarche où on allait mieux répartir les ressources ils allaient peut être perdre ces petits privilèges. »

Directeur B

Ressort ici la forte personnalisation des relations entre le SPJ et les directions d'institutions. Selon ce directeur, les ressources humaines ou financières octroyées pouvaient dépendre de la qualité de leur relation avec le service subventionneur. Ensuite, il évoque l'ancien fonctionnement des institutions dans cette configuration

relationnelle avec l'Etat et les transformations engendrées par la politique socio-éducative :

« Cela obligeait à dépasser cet esprit de « baronnie ». Des petits seigneurs. Au Moyen Age chaque seigneur avait son château et il régnait sur un certain territoire et il était seul maître à bord après Dieu. Chaque fondation/association s'était développée sur un territoire donné et s'était fait reconnaître pour des prestations spécifiques, spécialisées... C'était devenu un peu une chasse gardée. Chacun avait développé un mode de travailler, de penser et de partenariat très particulier. C'est vrai que la politique socio-éducative du Canton proposait une forme d'harmonisation et non d'uniformisation. Ils précisaient beaucoup ce mot là. Mais ça n'empêchait pas que l'harmonisation impliquait que les particularités trop particulières ou trop clientélistes seraient légitimées ou à définir. »

Directeur B

On comprend ici que ces relations personnalisées avec le SPJ avaient provoqué des modèles de prestations d'éducation spécialisée spécifiques aux institutions et pouvant varier fortement d'une association-fondation à une autre. L'expression « chasse gardée » témoigne à la fois d'une dimension de propriété de la part des institutions envers leur modèle de prestation et d'une dimension de non-droit à la concurrence pour une nouvelle prestation sur leur territoire. C'est comme si, pour imaginer, une autre institution ne pouvait venir « chasser sur leurs terres » et la création d'une nouvelle prestation, sur ce qui était désigné comme leur territoire, ne pouvait être envisagée qu'avec le partenaire « traditionnel ». Dans la suite de l'entretien ce directeur explique les conséquences de ce fonctionnement sur les relations entre les institutions et sur leur communication :

« ... Chacun distillait ce qu'on allait dire à l'extérieur tout en disant « toute bonne chose n'est pas à dire sur la place du village ». Un peu comme dans le commerce, il y avait de la concurrence déloyale. On vivait vraiment avec une forme de concurrence. C'est pour ça que j'utilise le mot baronnie, chaque château n'allait pas dévoiler ses stratégies défensives ou de développement. »

« Chacun était dans son coin et on observait si le voisin obtenait plus ou moins ou au contraire je faisais plus mais je faisais en sorte que l'autre ne voit rien. Des fois on recevait des choses et on nous disait « surtout dites rien à personne » voilà. »

Directeur B

Dans le contexte de l'époque, il semblait donc que les institutions restaient très « secrètes » quant aux ressources qu'elles obtenaient de l'Etat. La stratégie défensive afin de préserver ses acquis supposait d'être attentif à ne pas trop communiquer avec les autres institutions. Cette impression d'une nécessaire discrétion est appuyée par le témoignage d'un autre directeur :

« Bon moi avant j'ai une impression un sentiment d'une petite culture de l'avant, avant les contrats de prestation, y avait plus de méfiance et je dirais plus de « chapelle d'institution » en institution. Beaucoup plus de méfiance interinstitutionnelle... Ah tiens il fait comme ci, moi je fais comme ça, avant les institutions étaient un petit peu de baronnie. Chaque institution faisait sa petite cuisine. »

Directeur D

On constate que l'image de « baronnie » revient aussi dans la représentation que ce directeur se fait du fonctionnement institutionnel de l'époque. Il ajoute une dimension de « méfiance » dans le regard que les institutions se portaient, ce terme renforce l'idée que la « cuisine interne » de l'institution ne devait pas être dévoilée au voisin. Toutefois ce directeur se distingue des propos du précédent en estimant qu'il n'y avait pas de concurrence entre les institutions :

« Non avant ce qui existait c'était l'opacité. On n'était pas en terme de concurrence mais d'opacité. Chacun fait sa petite relation avec l'Etat, il obtient certaines choses. Y avait peu d'équité. C'était pas de la concurrence car pour faire de la concurrence il faut savoir ce que l'autre fait et propose à l'Etat on était pas dans un rapport de concurrence. On était dans des rapports qui étaient multilatéraux, chacun fait sa petite popote. Avec des plus et des moins. »

Directeur D

Sous la notion d'« opacité », ce directeur transmet là aussi l'idée que la relation entretenue avec l'Etat et les ressources acquises par l'institution sur la base de cette relation étaient du domaine du secret. La conséquence évoquée par un autre directeur est que les prestations éducatives s'étaient développées de manière « anarchique » :

« Les prestations éducatives avaient un peu poussé de manière anarchique en fonction des besoins et en fonction des positions des uns et des autres... Alors je pense que c'est un peu le côté anarchique, c'est peut être un grand mot, mais il fallait mettre un peu d'ordre la dedans. Pis aussi je pense de trouver une certaine équité entre les organisations et avec l'Etat. Aujourd'hui je pense qu'on l'a dans une large partie atteint... Y avait beaucoup de prestations éducatives mais il en manquait. Pis y en avait peut être qui était en trop et d'autres qui n'existaient pas encore. Y avait des besoins d'ajuster le dispositif je pense. ».

Directeur G

Le fait de « remettre de l'ordre » dans l'offre de prestations éducatives au sein du Canton de Vaud apparaît donc pour ce directeur comme nécessaire.

Dans un contexte des années 2000 où les disparités économiques entre les institutions et l'existence de particularités se révèlent et où le Canton doit réduire ses dépenses et se montrer transparent, l'Etat a du lutter contre les inéquités. La rationalisation des subventions octroyées semble une nécessité. La stratégie choisie

pour l'effectuer comporte deux aspects : la reprise du contrôle des prestations éducatives par l'Etat, qui s'assure qu'elles correspondent aux besoins du Canton et sont gérées de manière efficace et efficiente ; la mise en place de contrats de prestations afin de choisir les institutions qui rempliront ces mandats et définir les conditions de financement des prestations. Enfin l'application de la LPRoMin nécessitait de tout mettre à plat et de recommencer sur de nouvelles bases. On perçoit bien en quoi l'élaboration de la politique socio-éducative devient une « zone d'incertitude » notion issue de l'analyse stratégique expliquée par Amblard, Bernoux, Herreros & Livian comme « un enjeu autour duquel les capacités offensives et défensives des acteurs vont à nouveau s'exprimer » (2005, p. 30). Pour eux, le chercheur doit spécifier comment « l'incertitude bouscule réellement le jeu des acteurs, par l'apprentissage de nouvelles règles et la manière dont elle permet une redistribution des cartes » (*Ibid.*, p. 31). En effet, dans cette nouvelle législation où un nouveau cadre de collaboration entre l'Etat et les institutions privées a été établi, on peut supposer que de nouvelles stratégies vont être mises en place par les acteurs. Les prochaines parties de ce chapitre vont alors s'attacher à analyser quelles ont été les stratégies offensives et défensives des acteurs publics et privés dans l'élaboration de la politique socio-éducative et dans sa mise en œuvre quotidienne.

3.2 L'élaboration de la PSE comme étape de redistribution des cartes

La première situation analysée sera l'élaboration de la politique socio-éducative qui semble être une première zone d'incertitude où les positions et rôles des différents acteurs publics et privés vont être mis en jeu et définis. Selon la théorie de l'analyse stratégique, la compréhension des effets de zone d'incertitude sur la conduite des acteurs met en lumière leur stratégie, elle-même fonction de la situation. La zone d'incertitude est un « espace d'interdépendance qui lie les individus entre eux, délimitant les chances de jeu de chacun, et construisant les modes de composition de ces jeux » (Amblard, Bernoux, Herreros, & Livian, 2005, p. 34). L'objectif de cette partie est de saisir quels espaces d'interdépendances se sont construits au travers de la politique socio-éducative et comment les marges de manœuvre des acteurs y ont été négociées et conçues.

Avant de pouvoir analyser la configuration et les principes actuels de la politique socio-éducative, il faut revenir sur l'histoire de son élaboration. En effet, le premier avant-projet du 1^{er} juillet 2005 avait été conçu par un chef de projet, à l'époque chef d'ORPM, d'un « groupe projet SPJ » composé de huit acteurs professionnels du SPJ et d'une dizaine d'experts externes. Ce projet s'était focalisé sur l'analyse des besoins en prestations éducatives des ORPMs et sur la définition du rôle de l'assistant social dans le projet de suivi socioéducatif. De plus, une typologie des prestations institutionnelles en terme d'institutions « généralistes » et d'institutions « spécialisées » avait été proposée. Conformément au règlement d'application de la LProMin, cet avant-projet soumis à consultation auprès de l'AVOP avait rencontré de vives critiques. Dans sa réponse à consultation, datée du 28 septembre 2005, l'AVOP regrette que :

- les « milieux directement concernés et intéressés par la politique socio-éducative du canton n'aient pas été associés à l'élaboration de cet avant-projet »
- les préoccupations des autres partenaires directs de la PSE vaudoise comme les communes, la confédération et les autres fournisseurs de prestations tels que le TM, le TG, la SUPEA, la DGEO et le SESAF ne fassent pas l'objet d'articulation avec les intentions du SPJ. Ils critiquent ainsi le manque d'une vision plus large et pluridisciplinaire.

Plus généralement l'imposition d'une politique socio-éducative par le SPJ aux institutions est dénoncée. L'AVOP en se basant sur l'art. 58 (désormais 25a) de la LProMin répond que « si le recensement des besoins et la fixation des priorités incombent à l'Etat, l'organisation de la fourniture et de la délivrance de ces prestations relève des institutions et de leur comité ou conseil respectif avec le soutien de leur association faitière. »⁴. Ils se sont ainsi positionnés comme seuls fournisseurs de prestations éducatives et par conséquent comme ayant un droit sur l'organisation de celles-ci. Au travers de sa réponse, l'AVOP et les institutions se sont affirmées comme contre-pouvoir au pouvoir d'imposition de l'Etat. L'analyse stratégique conçoit le pouvoir dans son caractère relationnel et interactif et comme « une capacité à orienter la conduite de l'autre, à influencer à la diriger » (Amblard, Bernoux, Herreros, &

⁴ Réponse de l'AVOP sur l'avant-projet du SPJ du 1er juillet 2005, du 28 septembre 2005. Page 2/5

Livian, 2005, p. 35). L'analyse des relations de pouvoir ne peut être faite que par la reconnaissance de l'existence d'inégalités, de dominants et dominés dans une situation donnée, mais « jamais sans que l'un soit totalement dépourvu de ressources face à l'autre » (*Ibid.*, p.35). Dans la situation décrite, l'Etat par l'appareil politique et législatif impose un changement de paradigme dans la conduite de la politique socio-éducative alors les institutions doivent « subir » ce changement de paradigme et réaffirmer leur rôle et leur expertise.

Face au mécontentement des institutions, le Service de protection de la jeunesse avait alors décidé de changer de stratégie d'élaboration afin de ne pas entrer dans un conflit ouvert et ne pas risquer de faire échouer le projet. Dès l'été 2005, un nouveau chef de projet issu du monde institutionnel a été engagé pour mettre en place la PSE à la tête de l'UPPEC. Cet homme, directeur depuis plus d'une dizaine d'années d'une fondation dans le domaine de la protection de l'enfance, était déjà connu et reconnu par les institutions. La nouvelle stratégie choisie a été la méthode participative et collaborative pour concevoir le deuxième projet de PSE. Dès lors, différents groupes d'experts se sont créés sur diverses thématiques avec des participants issus du monde institutionnel mais aussi d'autres services publics concernés par la PSE. Les directeurs lors de notre entretien se sont exprimés à ce sujet :

« Dans l'avant projet là y avait tous les éléments de la maltraitance institutionnelle. Là il a eu l'intelligence de dire on change de cap, qui est pour moi une véritable intelligence. Et pis en ayant accepté de changer de posture et en demandant au nouveau chef de l'UPPEC qui venait des institutions, de venir. Mais en maintenant la ligne on garde cette idée que l'Etat pilote les besoins je pense que ça a permis de rouvrir sur la PSE 2, enfin la politique socio-éducative et de refaire un changement. »

Directeur F

« Cela a fait comme un pavé dans une mare. Il y a eu des levées de bouclier et tout ça. Pis ensuite y a eu l'intelligence de proposer assez rapidement de faire des groupes de travail. Avec le pré, avant projet de l'Etat en interpellant les acteurs sur le terrain et le voir comment on allait l'appliquer. Même au mot à mot il y avait une négociation dans ce projet cette nouvelle conceptualisation de la politique socio-éducative. »

Directeur B

« Je savais le travail qu'il faisait (le nouveau chef de l'UPPEC), on sentait bien que c'était quelqu'un qui allait venir comme médiateur et qu'on allait pas faire n'importe quoi. C'était quelqu'un qui venait du terrain. Moi je suis parti avec une toute grande confiance et ça m'a pas posé non plus de problème ... moi j'ai beaucoup aimé. J'ai beaucoup apprécié j'ai trouvé que pour une fois on était plus de 70. Tout le monde s'y mettait ! Ca représente la

masse de travail qu'on a fait à l'époque. Tout le monde se mettait autour d'une table et tout le monde a pu parler et s'exprimer. Les directeurs et les éducateurs de tous niveaux. On était écouté et entendu. »

Directeur C

« Je pense que ça a été, tous ces groupes de travail si vous voulez ... ça avait été une bonne manière stratégiquement parlant pour l'Etat de donner une possibilité au terrain de s'impliquer et se sentir concerné et voir acteur de cette PSE que de nous voir arriver avec une sorte de dictée. Ça a beaucoup désamorcé, ça a plus d'effet stratégique, de bonne entente où tous les partenaires se sont bien entendus. Plutôt que des effets fondamentaux sur les choix qui ont été pris dans ces groupes de travail. Je dis pas qu'ils n'ont pas servi mais ils ont servi avant tout à des intérêts stratégiques. De pouvoir ménager de bonnes relations. »

Directeur D

« Et pour moi c'était une rencontre extrêmement importante car il s'est trouvé face à des gens qui on dit « non, on ne fonctionne pas comme ça, ça ne va pas. On va pas suivre votre programme tel quel car il ne prend pas compte des compétences qu'il y a en face, c'est-à-dire des institutions, de nous. » Comment dire, la réaction a été forte, portée par l'AVOP aussi et le chef du Service de protection de la jeunesse a eu l'intelligence d'écouter cette réaction. Il s'est trouvé qu'après ça, avec ses collaborateurs ils se sont dits qu'il fallait monter une réflexion. Cela a abouti à des groupes de travail qui ont été composés des gens du SPJ, des institutions et de l'AVOP. Des différents partenaires. Chaque groupe de travail, avait une tâche particulière pour monter notamment le contrat de prestations ... Ce que j'ai trouvé très intéressant dans ces groupes c'est qu'on s'est parlé on a pu les uns les autres échanger nos points de vue par rapport à nos positions et il y a beaucoup d'informations qui ont circulé et beaucoup de reconnaissance réciproque »

Directeur E

On constate que tous les directeurs d'institutions cités saluent la mise en place de la méthode participative considérée comme « intelligente » et qui a eu plusieurs effets bénéfiques selon eux :

- l'implication des acteurs du terrain dans l'élaboration
- l'amélioration des relations entre les institutions et le SPJ
- l'écoute et la prise en compte de l'expertise des institutions
- une meilleure reconnaissance des réalités professionnelles de chacun

Suite aux travaux respectifs des groupes de travail et à la gestion du projet par l'UPPEC, le nouveau projet de politique socio-éducative a été terminé en une année et adopté le 28 août 2006 par la cheffe du Département de la Formation et de la Jeunesse.

Etudions maintenant notre cas à l'aide de la notion de « capacité d'action » issue de l'analyse stratégique comme expliquée par Amblard, Bernoux, Herreros, & Livian. Elle repose sur quatre postulats. Le premier est que les acteurs ont conscience des contraintes auxquelles ils doivent faire face, « mais ce sont eux qui vont construire sur le terrain, l'organisation qui y répondra » (2005, p. 26). Pour la PSE, on perçoit comment le projet initial a évolué par l'influence des actions des différents acteurs. Les acteurs, en ayant conscience du cadre légal qui leur était imposé, y ont fait face afin de maintenir leur marge de manœuvre et de construire un objet respectant les rôles et positions des acteurs privés et publics. Cela respecte aussi le deuxième postulat selon lequel « l'acteur est relativement libre » (*Ibid.*, p.26). Il n'est jamais complètement « enfermé » dans son rôle et sait se saisir des opportunités pour conserver un certain pouvoir. Le troisième postulat est que « les choix passent par de nombreux arrangements, repris et négociés, qui ne traduisent jamais une soumission fataliste ni une adhésion spontanée » (*Ibid.*, p.27). On constate que la PSE a fait l'objet de nombreuses négociations à différentes étapes pour pouvoir être réalisée. Les institutions paraissaient « dominées » au départ mais elles ne s'y sont pas soumises fatalement car elles ont contrecarré et négocié pour faire valoir leurs intérêts. Finalement le quatrième postulat porte sur le fait que l'acteur élabore une stratégie dans une rationalité limitée. N'ayant pas accès à toutes les informations, comme par exemple le SPJ n'ayant pas envisagé les réactions des institutions au premier projet, « l'acteur est obligé d'intégrer les conséquences de ses actions dans de nouvelles stratégies qu'au pas à pas, séquentiellement » (*Ibid.*, p.27). Ici le SPJ a changé sa stratégie offensive d'imposition par une stratégie de collaboration afin que tous les partenaires soient satisfaits. De plus, ce cas illustre bien la conception de Crozier & Friedberg (1977) selon laquelle face à la contrainte, les acteurs ont recours au concept de légitimité, ici incarné par le recours à un acteur issu des institutions et à la méthode participative, pour accepter d'entrer dans une relation de pouvoir afin d'obtenir de la coopération. L'image de « champ de forces en tension recherchant son point d'équilibre » (Amblard, Bernoux, Herreros, & Livian, 2005, p. 35) sied parfaitement à l'élaboration de la politique socio-éducative.

La redistribution des cartes a donc pu avoir lieu et être acceptée par l'ensemble des acteurs car les règles sur lesquelles ils allaient se baser et jouer par la suite avaient été créées ensemble et faisaient désormais consensus. La définition et la délimitation des différents types de prestations étant terminées, les appels d'offres auxquels les institutions pouvaient répondre ont pu être établis. Comme le mentionne le texte de la PSE, les offres ont été étudiées au sein du SPJ en consultation avec le groupe de travail élargi. « Une information transparente sur l'adéquation entre les appels et les offres a été communiquée à tous les prestataires potentiels » et « le cas échéant, une deuxième phase de préparation et d'accompagnement d'appel d'offre sera mise en route... » (8.1, PSE). Ces extraits indiquent la volonté du SPJ de s'assurer que toutes les offres des institutions correspondent bien aux appels d'offres émises par le service. Concrètement, il faut comprendre que les différents appels d'offre avaient été répartis entre les différentes institutions afin que chacune y trouve son compte et qu'aucune ne soit laissée-pour-compte. Cet extrait d'entretien en témoigne :

« De peur de se faire retirer certaines prestations ou de peurs que tout soit regroupé chez un et pis moins chez les autres. Nous, dans le cadre du GIFA, on avait décidé de jouer la carte, on avait des tableaux où on a défini tout ce que chacun de nous faisait. Et on a vraiment, tout le monde faisait le panier de base et à partir de ça y a des compétences qui étaient données chez certains et d'autres chez d'autre. On avait décidé qu'on n'entrerait pas en compétition. »

Directeur C

Les institutions avaient donc décidé de ne pas entrer en concurrence sur un même appel d'offre et de se les répartir en fonction de leurs offres et compétences. Le résultat a été que toutes les institutions préexistantes, à la fin du processus, ont bénéficié de contrats de prestations pour les prestations éducatives répondant à la typologie édictée dans la PSE. Les institutions ont dès la signature de leur(s) contrat(s) de prestations eu droit à un nouveau jeu avec lequel composer et entrer dans la nouvelle partie qu'est devenue l'application de la politique socio-éducative.

3.3 Nouveau jeu, nouvelles règles

Le concept de « système d'action concret » issu de l'analyse stratégique semble adéquat pour comprendre le passage de la situation d'interdépendance entre acteurs

au fonctionnement collectif d'un système. Dans cette étude de cas, ce concept permet d'analyser comment la politique socio-éducative s'est concrétisée dans la vie quotidienne professionnelle des acteurs et la manière dont ils la maintiennent en vie et en jouent. Crozier et Friedberg définissent le système d'action concret comme « *un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux* » (1977, p. 246). Pour le chercheur, il s'agit donc de repérer les logiques de chacun et les règles du jeu qu'ils se donnent pour résoudre les problèmes quotidiens. Amblard, Bernoux, Herreros, & Livian expliquent que la compréhension des articulations entre les jeux d'acteur et le système suppose l'utilisation de deux modes de raisonnement : le raisonnement stratégique et le raisonnement systémique (2005). Le raisonnement stratégique part de l'acteur pour découvrir le système. Le but est de rechercher « le calcul fait par chaque acteur pour déterminer son intérêt dans la négociation » (*Ibid.*, p.38). Alors que le raisonnement systémique tente de retrouver l'ordre construit de façon arbitraire qui structure l'ensemble (Crozier & Friedberg, 1977). Le chercheur doit alors trouver « quel ensemble de cohérence et de finalités hiérarchisées tendent à s'imposer à l'acteur à travers le résultat des jeux auxquels il doit jouer » (Amblard, Bernoux, Herreros, & Livian, 2005, p. 38).

Débutons par l'analyse du raisonnement systémique en vigueur dans la politique socio-éducative du Canton de Vaud. Comme expliqué précédemment l'ordre élaboré dans la PSE est une construction dans laquelle les différents acteurs publics et privés se sont accordés sur de grands principes. Ces « finalités hiérarchisées » peuvent être interprétées comme étant : la rationalisation des prestations éducatives sur l'ensemble du Canton par le contrôle effectué par l'Etat, une nouvelle gestion financière qui modifie les calculs d'octroi de subventions cantonales et une collaboration entre les institutions et le Service de protection de la jeunesse définie et clarifiée au travers des contrats de prestations. Le principe de la politique socio-éducative témoigne de ces éléments : « Un Etat responsable, optimalise l'utilisation de ses ressources, maîtrise ses interventions et facilite leur lisibilité ... C'est dans cet esprit que se définit et se met en œuvre la politique socio-éducative cantonale en matière de

protection des mineurs » (1.1, PSE). L'Etat est défini comme « responsable » en matière de protection des mineurs car il gère de manière « optimale » les ressources pour répondre à cette mission et le fait dans une volonté de « lisibilité » que l'on peut interprétée comme un souhait de transparence. Lorsqu'on analyse les discours des directeurs sur les conséquences de la mise en place de la PSE on comprend que ces principes sont acceptés et valorisés :

« Ça a permis aussi de pouvoir avoir une réelle visualisation de la règle du jeu. Avant c'était quand même un petit peu de manière très personnalisée pour pas dire un petit peu de clientélisme. Alors en fonction des relations qu'on pouvait avoir personnellement avec les autorités ou avec les partenaires faisaient qu'on savait qu'on pouvait négocier certains privilèges ou des ressources supplémentaires. Alors que là, la règle du jeu elle est la même pour tout le monde et ça permettait d'éviter un sentiment de jalousie de rivalité ou d'injustice ou de victime. »

Directeur B

« Moi j'aime assez bien la clarté des choses. Je trouve que c'est clair, on sait où on va... Mais moi j'ai trouvé que le contrat de prestations y a de la clarté on sait ce qu'on fait. Et oui y a ce qui est écrit sur papier et c'est pas figé on sait qu'on peut discuter avec les gens. »

Directeur C

« On a dit ce qu'on attendait pour les institutions en terme de prestations. Déjà on a clairement délimité ce que telle institution ou telle autre se devait de faire. On l'a notifié. Oui ça permettait, ça a amené ce changement. C'est-à-dire qu'on a dit à telle institution, j'attends de vous ça, ça et ça. Alors qu'avant, ce qu'on faisait c'était souvent à géométrie variable. C'est-à-dire adapté à la situation de chaque enfant, de chaque groupe de jeunes qu'on avait à charge ou qui nous était confié. Donc on était très à géométrie variable dans le temps. Ça a fixé un peu le cadre de ce que l'institution se devait de faire. Par la liste finalement des prestations. »

« Ça a amené une culture de l'écrit dans le monde de l'oral. Ça c'est un changement fondamental. Ça a mis un lien entre la prestation et la finance. Y a eu un début de clarification très claire entre ce que nous faisons, comme type de prestations, la quantité de prestations et la finance qui lui ont été jointes. Une sorte de relation plus claire. »

Directeur D

On peut constater que tous ces extraits d'entretiens témoignent d'une clarification des règles qui est considérée comme bénéfique aux yeux de ces directeurs d'institution. Le système ne semble plus être celui du secret quant aux relations entretenues avec l'Etat et aux règles appliquées différemment d'une institution à une autre, mais qu'il est devenu un système où règnent les principes de transparence, de rationalisation et d'équité. La collaboration entre l'Etat et les institutions est incarnée par un document

écrit, le contrat de prestations, dans lequel les règles sont les mêmes pour tous. Dans ce nouveau système, qui fonctionne selon de nouvelles règles, les acteurs vont devoir élaborer de nouvelles stratégies individuelles pour faire valoir leur(s) intérêt(s) propre(s). Les calculs rationnels et stratégiques des acteurs vont s'intégrer dans ce nouveau « modèle structuré de jeux » (2005, p.39).

3.4 Les stratégies instituées par le Service de protection de la jeunesse

3.4.1 La création de l'UPPEC et la définition de sa mission

Commençons par les stratégies élaborées par le Service de protection de la jeunesse afin de maintenir le système qu'est la politique socio-éducative. Le premier élément à observer est la création de l'Unité de Pilotage des Prestations Educatives Contractualisées (UPPEC). Dans la PSE, le SPJ est défini comme le « responsable de la mise en œuvre de la politique socioéducative » (2.2, PSE) comme « s'appuyant sur le travail de l'UPPEC pour le pilotage en continu des changements et des adaptations nécessaires des prestations éducatives » (2.2, PSE). L'UPPEC est alors désignée comme le pilote de la politique socio-éducative. Elle est l'unité s'assurant que la PSE prenne l'itinéraire attendu et l'unité adaptant continuellement la trajectoire afin de maintenir le cap. Pour réaliser cette mission, l'UPPEC dispose « d'une enveloppe globale » qui lui permet « d'allouer aux institutions ... des ressources financières » et elle peut élaborer des outils « nécessaires à sa mission ». Cette unité est donc l'organe financier qui octroie des subventions et celui avec lequel les institutions vont négocier leur(s) budget(s). Finalement ce pilotage « comprend aussi du conseil éducatif et de l'appui logistique (finances, ressources humaines et administration) » (2.2, PSE). Le rôle de l'UPPEC est alors aussi de conseiller et d'appuyer les institutions. Dans ce paragraphe de la PSE sont résumées toutes les missions de l'UPPEC : le contrôle, le financement et l'appui. La stratégie du Service de protection de la jeunesse est de consacrer une unité aux collaborations avec les institutions privées. Cette unité, dans laquelle sont concentrés plusieurs pouvoirs décisionnels, dispose de connaissances spécifiques du fonctionnement institutionnel qui lui permettent de mieux comprendre les demandes des directions et de pouvoir les légitimer ou non.

3.4.2 Le « pilotage cantonal concerté » via les plateformes

La deuxième stratégie notable du Service de protection de la jeunesse est d'avoir mis en place des plateformes régionales et cantonale pour assurer un « pilotage cantonal concerté » (2.3, PSE). Quatre plateformes régionales (Nord, Est, Ouest, Centre) et une plateforme cantonale ont été créées et chacune d'entre elles a lieu quatre fois par année. Durant ces plateformes sont réunis des représentants régionaux et cantonaux des milieux professionnels concernés par la politique socio-éducative. Chacune des quatre plateformes régionales est animée par un chargé d'évaluation de l'UPPEC et reçue par l'Office Régional de Protection des Mineurs (ORPM) concerné. Elles comprennent « une délégation des prestataires de la région » (3.3, PSE), c'est-à-dire des directeurs/directrices de prestations éducatives privées et des représentant(e)s de différents services publics (école, pédopsychiatrie, enseignement spécialisé) de la région. Quant à la plateforme cantonale, elle est animée par le Chef de l'UPPEC et réunit : le Chef de Service de protection de la jeunesse, les Chefs d'ORPMs, les chargés d'évaluation, l'adjoint financier et un représentant du pôle « familles d'accueil » de l'UPPEC, les directeurs/directrices de prestations éducatives privées cantonales, des représentant(e)s de l'organisme faîtière des institutions (AVOP), des représentants d'AvenirSocial, des représentants des services publics cantonaux de l'Office du Tuteur Général (OTG), du Tribunal des Mineurs (TM), du Service de l'Enseignement Spécialisé et de l'Appui à la Formation (SESAP), de la Direction Générale de l'Enseignement Obligatoire (DGEO) et des services psychiatriques du CHUV (SUPEA, SPEA). Selon la PSE, ces plateformes doivent « permettre d'optimiser les ressources, de renforcer les collaborations, d'organiser la lisibilité, l'accessibilité et l'adéquation des prestations. Ils tiennent compte de la convergence des compétences et des volontés des différents acteurs concernés » (3.3, PSE). Les objectifs de ces plateformes sont :

- D'évaluer et adapter de manière régulière les prestations nécessaires à la protection des mineurs
- De tenir compte des ressources
- De décider des priorités
- De désigner les prestataires.

On constate alors que ces plateformes recourent aux configurations initiées dans l'élaboration de la politique socio-éducative. Elles s'inscrivent dans le même fonctionnement à savoir une méthode collaborative désirant impliquer l'ensemble des acteurs professionnels présents dans la PSE. D'ailleurs un paragraphe de la PSE témoigne de la reconnaissance du statut des institutions privées et du besoin de leur collaboration pour faire vivre ce dispositif : « Les institutions, avec leur histoire, leur caractère privé et leur organisation propre, et les acteurs concernés sont sollicités pour mettre leur compétence et leur expertise au bénéfice de la mise en œuvre de la politique socio-éducative cantonale et de son évolution » (2.3, PSE). La stratégie du Service de protection de la jeunesse est de poursuivre sur la voie de la collaboration et de la reconnaissance des institutions privées. Toutefois il faut nuancer cette conception en expliquant que les plateformes sont des lieux d'émergence et de traitement des besoins sociaux, sur lesquels l'Etat désire garder le contrôle. Comme l'indique cet extrait de la PSE « la mise en adéquation de l'offre avec les besoins s'exerce par le biais des plateformes » (8.2, PSE). Les plateformes régionales sont supposées être l'endroit où les besoins sociaux émergent et sont discutés. Ensuite, ces débats et questionnements remontent à la plateforme cantonale par les chargés d'évaluation de l'UPPEC qui en font une synthèse. Dès lors, la plateforme cantonale se saisit de la problématique et peut créer un groupe de travail cantonal afin de traiter la question. Un rapport est rédigé par ce groupe indiquant différentes recommandations qui peuvent être suivies, financées ou non par le Service de protection de la jeunesse et ses partenaires publics. L'émergence de nouveaux besoins est donc contenue par les plateformes qui sont des canaux de communication mais aussi des canalisateurs. Le leadership de l'Etat est assuré par le fait qu'il garde le contrôle de l'animation des plateformes et de la manière dont les besoins sont rapportés et analysés dans celles-ci. Certes, les thématiques sont traitées de manière interdisciplinaire et participative, mais le décideur final reste l'Etat. Il maintient ainsi son pouvoir tout en se montrant ouvert à la discussion avec l'ensemble des partenaires.

3.4.3 La mise en place de l'évaluation bilatérale

Un dernier outil stratégique institué par la politique socio-éducative est l'évaluation bilatérale. Celle-ci devrait avoir lieu chaque année pour chaque prestation

éducative. Elle se base sur un document conçu par un groupe de travail composé là aussi de représentants du SPJ et des institutions. Le principe de celle-ci est d'évaluer « si les termes du contrat de prestations passé entre le SPJ et l'institution sont respectés par les deux parties, si les prestations et les collaborations sont de qualité et si les moyens mis en œuvre par les deux parties permettent d'atteindre les objectifs préalablement établis »⁵. Les personnes présentes lors de cette évaluation sont : pour l'institution : des représentants du comité de l'association ou de la fondation, la direction, l'administration/finance, les responsables d'équipes (éducatif, pédagogique ou thérapeutique) et des représentants des équipes. Pour le Service de protection de la jeunesse : le Chef de l'UPPEC, le chargé d'évaluation des milieux d'accueil affilié à la prestation, l'adjoint financier et le rédacteur du PV. Le Chef de l'UPPEC préside et anime cette séance d'évaluation bilatérale. La séance se déroule en plusieurs étapes. Tout d'abord les objectifs fixés l'année précédente sont rappelés et définis comme atteints ou non atteints. Puis la conformité générale du contrat est analysée : est-ce que les objectifs de production de la prestations sont atteints ? Est-ce que la prestation est utilisée à bon escient ? Les collaborations sont-elles de qualité et permettent-elles de réaliser la mission ? Est-ce que la famille est prise en compte dans la prise en charge éducative ? Ensuite différentes thématiques plus spécifiques sont abordées au travers d'une grille d'analyse comportant les mentions « abordé / non abordé et satisfaisant / non satisfaisant ». Des objectifs peuvent être fixés en fonction des améliorations à apporter. Finalement en conclusion, ces objectifs sont repris et un délai fixé pour les réaliser. Ce document d'évaluation bilatérale rédigé, il est signé par la direction de l'institution et le Chef de l'UPPEC. Cette évaluation bilatérale semble être l'outil incarnant le contrôle et l'évaluation de la prestation par l'UPPEC mais aussi un outil de communication officiel entre l'institution et l'UPPEC. On comprend que cette évaluation bilatérale doit incarner la « lisibilité » de la relation entre l'institution et l'UPPEC et qu'elle doit témoigner des enjeux et des décisions prises durant cette séance. Là aussi, dans son principe, l'évaluation bilatérale se veut être le lieu d'une discussion ouverte entre l'institution et le SPJ. La bilatéralité est supposée offrir une

⁵ Citations issues du document intitulé « Evaluation bilatérale annuelle du contrat passé entre le SPJ et l'ASSOCIATION ou FONDATION ressortant de la PSE, de la qualité des prestations délivrées et des collaborations »

caution collaborative au SPJ, elle fait donc partie intégrante de la stratégie du « faire ensemble ». Toutefois nous verrons dans la suite de l'analyse que cette évaluation est aussi le lieu de jeux de pouvoirs.

Selon l'analyse stratégique on peut interpréter la création de l'UPPEC, des plateformes et de l'évaluation bilatérale comme des « mécanismes de régulation » qui permettent de maintenir la structure et incarnent le « système d'action concret » (Amblard, Bernoux, Herreros, & Livian, 2005, p. 40). Ces mécanismes de régulation constituent d'autres jeux de pouvoir, induisant des confrontations, des conflits où il « faut s'accorder sur le fait d'agir ensemble » (*Ibid*, p.40). Le prochain questionnement sera de comprendre comment les différents acteurs investissent ces mécanismes de régulation et quelles sont leurs marges de manœuvre dans ceux-ci.

3.5 Les stratégies mises en oeuvre par l'UPPEC

3.5.1 Le « soin dans les relations » : une stratégie de coopération

Afin d'analyser les stratégies des différents acteurs, il faut mettre l'accent sur la régularité avec laquelle les différents groupes d'acteurs « structurent leur mode de relation : situations de conflits répétitifs, de négociations systématiques, d'ententes durables ou d'accords provisoires » (2005, p. 41). L'analyse des stratégies mises en oeuvre par l'UPPEC se base sur des observations quotidiennes ayant eu lieu durant les 6 mois pendant lesquels je me suis attachée à saisir :

- avec qui les chargés d'évaluation avaient des contacts ? et avec quelle régularité ?
- sur quelles thématiques portaient ces contacts ?
- de quelle qualité était la relation (bonne, amicale, tendue, conflictuelle) ?
- quels étaient les enjeux inhérents à la situation ?

Ces différentes observations permettent de peindre un portrait de l'UPPEC et expliciter les stratégies mises en oeuvre par les chargés d'évaluation et le chef de l'UPPEC. Premièrement, il faut différencier le travail quotidien de l'unité et les événements annuels tels que les négociations de budget, le renouvellement des contrats de prestations ou les évaluations bilatérales. Le travail quotidien est marqué

par des contacts réguliers entre les chargés d'évaluations, le chef de l'UPPEC et les directions d'institutions auxquelles ils sont affiliés. Ces contacts portent principalement sur la gestion des places dans les prestations éducatives. C'est-à-dire que lorsqu'un assistant social d'un ORPM rencontre des difficultés à trouver une place pour un mineur, le chargé d'évaluation peut intervenir et contacter les institutions afin de débloquer des situations et trouver des solutions. Cette action est possible car, grâce à ses collègues et au travail d'équipe, le chargé d'évaluation a connaissance de la situation des places disponibles sur l'ensemble du Canton en milieu institutionnel et en familles d'accueil. Certaines directions ont des contacts plus nombreux avec les chargés d'évaluation car ils dirigent des prestations éducatives pour lesquelles le nombre d'admissions annuelles est important, dans l'urgence par exemple. Les contacts avec les directions des foyers moyen-long terme sont eux moins nombreux. Ensuite, les contacts portent régulièrement sur des demandes extrabudgétaires pour lesquelles les chargés d'évaluation donnent une réponse en accord avec le chef de l'UPPEC et l'adjoint financier. On comprend donc que les chargés d'évaluation oscillent au quotidien entre deux rôles : celui de médiateur par la gestion des places et celui de contrôleur par le suivi financier.

Le travail du chargé d'évaluation est aussi marqué par la dimension de conseil. Notamment dans le cas d'événements extraordinaires que vivrait l'institution. En effet, selon l'article 5 du contrat de prestations :

« L'institution a le devoir d'informer le SPJ (Unité de pilotage des prestations éducatives contractualisées / UPPEC) de tout événement pouvant mettre en péril les prestations délivrées par l'institution au sens de l'art. 18 OPEE » (Alinéa 1)

« En cas d'imprévu notable ou de modification importante qui influence la gestion de l'institution, sa direction en informe dans les meilleurs délais le SPJ à travers l'UPPEC et l'Assistant Social pour la protection des mineurs (ASPM) si cela concerne directement un mineur » (Alinéa 2)

« Les parties au contrat décident ensemble des mesures à prendre, afin que le résultat de l'exercice en cours ne s'en trouve ni péjoré, ni majoré. » (Alinéa 3)

Les institutions peuvent en effet connaître différents événements qu'ils sont tenus de communiquer à l'UPPEC. Ceux-ci peuvent être de natures différentes : en terme de gestion financière (l'institution n'arriverait pas à atteindre les cibles d'occupation), en gestion des ressources humaines (difficultés avec un employé), en lien avec les

situations des enfants (accidents graves, violences importantes, délits pénaux etc.) ou tout événement qui péjorerait la sécurité de l'institution. Dans ces situations, le chargé d'évaluation peut donc donner des conseils à l'institution et ils peuvent prendre ensemble différentes décisions. L'UPPEC est alors un appui pour l'institution afin de mettre en place des mesures pour palier à la situation. Ainsi, les contacts du chargé d'évaluation avec certaines directions peuvent être plus intenses durant certaines périodes et cela peut renforcer leurs liens.

Par cette description on comprend que les contacts entre les chargés d'évaluation et les directions sont au cœur du travail quotidien de l'UPPEC et qu'ils peuvent s'élaborer dans plusieurs registres : la médiation, le contrôle ou l'appui. Une des difficultés exprimées par les chargés d'évaluation est de savoir jongler entre ces différents rôles. La stratégie principale de l'UPPEC est de mettre « un soin dans les relations » pour pouvoir les mobiliser. L'UPPEC met en effet un point d'honneur à être à l'écoute de l'institution, à se montrer disponible et joignable, à être dans l'empathie et créer des liens. La volonté affichée du chef de l'UPPEC et des chargés d'évaluation est de maintenir de « bonnes relations » avec les directions afin que la collaboration puisse s'effectuer. La connaissance fine de l'autre et de son quotidien leur permettent de mieux les comprendre et pouvoir anticiper ses réactions. Toute démarche stratégique est réfléchie et pesée. Les professionnels de l'UPPEC évaluent quotidiennement la manière la plus adéquate d'obtenir une collaboration. Pour appuyer son opinion, l'UPPEC évoque souvent des arguments éducatifs et partage sa difficulté à trouver une place pour un mineur pour tenter de le faire admettre dans une institution. Le registre de l'imposition n'est pratiquement jamais utilisé par les chargés d'évaluation. Ils fonctionnent plus sur une relation d'empathie et d'égal à égal, leur travail quotidien s'élaborant davantage dans un rapport de partenariat.

3.5.2 Les stratégies mobilisées lors des évaluations et négociations

Les « démonstrations de force » de l'UPPEC s'expriment plutôt lors d'événements annuels. Ayant assisté à toutes les journées de renouvellement des contrats de prestations où avaient aussi lieu les évaluations bilatérales et les négociations budgétaires, j'ai pu observer quelques stratégies auxquelles l'UPPEC

recours pour faire valoir son point de vue et influencer les institutions. Ces stratégies s'élaborent sur différentes dimensions. Afin de garantir la qualité de la prise en charge éducative, l'outil de contrôle pour l'UPPEC est le concept institutionnel. Le concept est un document écrit qui décrit l'institution, ses missions, ses offres (éducatives, pédagogiques, d'enseignement, pour les familles etc.) et la manière dont ces différents aspects sont conçus et mis en œuvre. Il traduit en quelque sorte le fonctionnement quotidien de l'institution. Dès la mise en place des contrats de prestations chaque institution se devait d'en produire un et de le mettre à jour régulièrement. L'évaluation bilatérale est le lieu d'un retour sur ce concept de la part de l'UPPEC. La stratégie de l'UPPEC est de s'inscrire en « expert » afin de porter un regard critique sur ce document et de proposer des améliorations. L'expertise est fondée sur l'expérience du Chef de l'UPPEC en tant que directeur d'institution mais aussi sur l'expérience des chargés d'évaluation, qui ont accompagné plusieurs institutions dans l'élaboration de leur concept. De plus, en étant l'office de liaison du Canton de Vaud pour l'Office Fédéral de la Justice (OFJ), qui finance certaines institutions dans le canton, l'UPPEC connaît les critères fédéraux de reconnaissance et de validité d'un concept institutionnel. Ainsi les recommandations émises par l'UPPEC visent une amélioration du concept et une harmonisation de leur qualité sur l'ensemble des institutions SPJ du Canton. Cette stratégie d'expertise sert aussi à initier de nouvelles pratiques au sein des institutions en fonction des volontés de l'UPPEC. Par exemple, pour l'année 2013 pratiquement toutes les institutions ont eu pour objectifs d'élaborer une réflexion plus approfondie sur les mesures santé et sécurité au travail (MSST) et de créer un outil de récolte de l'avis des bénéficiaires (les enfants et leur famille). Afin que les institutions adhèrent à cette demande, le Chef de l'UPPEC racontait différents accidents qui avaient eu lieu dans certaines institutions ou expliquait comment la récolte de l'opinion des enfants sur leur séjour en internat pouvait permettre d'améliorer la prise en charge. Il joue donc de son expérience et de sa connaissance du terrain pour argumenter ses positions.

Une autre stratégie est d'accompagner les institutions dans les démarches que l'UPPEC leur demande d'effectuer. Des objectifs sont fixés aux chargés d'évaluation ou à l'adjoint financier afin de soutenir l'institution dans différents domaines. Par

exemple, afin d'améliorer la visibilité et l'utilisation d'une prestation éducative un chargé d'évaluation organisait des présentations avec l'équipe éducative au sein des ORPMs. L'adjoint financier pouvait aussi se rendre dans l'institution afin d'apporter son aide pour élaborer des procédures administratives ou financières. Conformément à son rôle d'appui et de soutien, l'équipe de l'UPPEC se montre donc disponible pour aider l'institution à atteindre certains objectifs. Ces deux stratégies peuvent être considérées comme offensives car elles visent à initier un changement chez l'autre acteur. Elles interviennent lorsque l'UPPEC est en position de demander quelque chose à l'institution.

3.5.3 La stratégie défensive de comparabilité

L'UPPEC développe en parallèle des stratégies défensives lorsqu'elle est en position de devoir répondre à une demande d'une institution. La grande majorité de leurs demandes est d'ordre financier. Dans cette configuration, l'UPPEC a pour objectif de limiter ses dépenses et statuer sur la légitimité des demandes. La première stratégie est de rappeler le contexte budgétaire du Service par la phrase : « la ligne cette année c'est zéro ! ». Par cette phrase il faut comprendre que le Service de protection de la jeunesse ne disposait pas d'une augmentation de son budget pour l'année suivante. De ce fait, les demandes supplémentaires ne sont en principe pas acceptées. Toutefois des efforts ont pu être consentis si le budget d'autres secteurs, d'autres prestations éducatives et parfois d'autres institutions diminuaient. Au final, le budget général ne doit augmenter. L'UPPEC jongle entre les demandes et les diminutions budgétaires. Concrètement, des diminutions budgétaires importantes sont réalisées sur les salaires, en fonction des engagements et départs au sein des institutions. Par exemple, si un éducateur avec beaucoup d'expérience part en retraite et qu'un jeune éducateur avec peu d'expérience le remplace, la masse salariale de l'institution peut baisser de 50'000.-. Néanmoins pour répondre aux sollicitations des institutions, il faut aussi les légitimer ou non. Pour cela l'UPPEC recourt à la comparaison entre les institutions. Si une demande concerne l'augmentation du taux d'encadrement dans un foyer, l'UPPEC argumente que ce n'est pas envisageable car d'autres institutions similaires exécutent la même mission avec un taux d'encadrement équivalent ou moindre. Et au contraire, si l'institution constate qu'elle est sous-dotée

pour une même mission, sa demande d'augmentation est légitime. Cette comparabilité est possible car la rationalisation des prestations éducatives a créé des catégories de prestation dans lesquelles les institutions s'inscrivent. En outre, l'appartenance à une catégorie permet de jouer sur le sentiment de solidarité et de responsabilité de l'institution, comment justifier le fait qu'une institution ait plus que son homologue ? Ces considérations ne peuvent entrer en vigueur que dans un système qui promeut la rationalité et la transparence. La stratégie défensive de l'UPPEC s'appuie donc sur les principes de lisibilité et d'équité pour accepter ou non des demandes financières.

3.5.4 Le recours aux subventions fédérales pour diminuer les charges cantonales

Un autre enjeu financier important à soulever est celui des investissements. Dans le cas où les locaux d'une institution ne correspondent plus à sa mission et n'offrent pas des conditions d'accueil optimales, elle peut envisager de déménager, de transformer ses locaux ou de les reconstruire. Dès lors un nouveau jeu de négociation s'ouvre lorsqu'une institution désire investir de manière importante dans des travaux ou des constructions. Ces investissements représentent des coûts importants dont le financement est un enjeu majeur pour le Service de protection de la jeunesse. Sa position est à la fois de soutenir ces investissements, car ils représentent une potentielle augmentation du nombre des places ou une meilleure qualité d'accueil pour les enfants, tout en limitant le montant des dépenses. Pour cela, l'une des stratégies mise en place est de recourir au financement de l'Office Fédéral de la Justice (OFJ). En effet, l'OFJ alloue des subventions d'exploitation aux institutions accueillant des mineurs qu'elle reconnaît. La reconnaissance peut avoir lieu aux conditions suivantes⁶ (OPPM, Art 1. Alinéa 2) :

- la planification cantonale d'aide à la jeunesse montre que l'établissement répond à un besoin ;

⁶ Ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM) du 21 novembre 2007 (Etat au 1^{er} janvier 2012).

- l'organisation de l'établissement, son plan pédagogique (son concept) et son infrastructure (conformité des bâtiments et équipements) garantissent une exploitation durable en conformité avec les objectifs de l'établissement ;
- l'établissement dispose au minimum d'un groupe de vie socio-éducatif d'au moins sept places ;
- la personne responsable de la direction de l'établissement dispose d'une formation complète reconnue en travail social ou d'un titre universitaire avec de l'expérience d'au moins 6 mois comme éducateur ;
- les trois quarts au moins du personnel éducatif disposent d'une formation reconnue ;
- l'établissement est ouvert aux pensionnaires d'autres cantons ;
- l'effectif du personnel socio-éducatif est adapté au nombre de pensionnaire et à la difficulté de la tâche (taux d'encadrement adéquat) ;
- la prise en charge est garantie 24 heures sur 24, tout au long de l'année et la durée des vacances ne dépasse pas quatorze jours par an.

Lorsque l'institution répond aux conditions de reconnaissance une demande peut être effectuée auprès de l'OFJ, via l'UPPEC. Si elle est acceptée l'OFJ subventionne 30% des frais de personnel⁷. La reconnaissance des institutions auprès de l'OFJ, représente pour le SPJ une source de revenu et par conséquent une diminution de ses charges annuelles. La participation annuelle de l'OFJ correspond en 2013 à 7 millions CHF, sur un total de 77 millions CHF, ce qui représente 10% du budget des prestations éducatives contractualisées pour le SPJ. La reconnaissance par l'OFJ d'une institution peut lui donner droit à des subventions de construction, calculées selon un forfait qui « correspond à 35% du total des frais reconnus en cas de nouvelles constructions »⁸. C'est une ressource financière non-négligeable pour les investissements immobiliers dans le domaine de la protection de l'enfance. La stratégie de l'UPPEC pour obtenir cet apport financier est alors de convaincre les institutions d'entrer dans les critères de

⁷ Section 2 : Calcul des subventions, Art.9 de l'ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM) du 21 novembre 2007 (Etat au 1^{er} janvier 2012).

⁸ Art. 11 de l'ordonnance du DFJP sur les subventions de construction de la Confédération aux établissements d'exécution des peines et des mesures du 19 novembre 2011 (Etat au 1^{er} janvier 2012)

l'Office Fédéral de la Justice. Cette démarche représente beaucoup de travail pour les institutions et l'UPPEC car elle demande plusieurs adaptations : mettre en conformité le concept et sa qualité (travail d'élaboration du concept avec les équipes), ouvrir sur l'ensemble de l'année (car certaines institutions sont fermées les week-ends et les vacances scolaires donc augmentation du nombre d'employés et transformation du rythme annuel de l'institution), s'assurer que le personnel engagé soit formé conformément aux standards et parfois adaptation des tranches d'âge accueillies. La demande de reconnaissance auprès de l'OFJ représente un effort important, c'est pourquoi certaines institutions peuvent se montrer récalcitrantes à se lancer dans cette démarche. La reconnaissance OFJ est ainsi le lieu de pourparlers financiers et conceptuels où l'UPPEC va négocier avec l'institution pour qu'elle accepte d'entreprendre ces démarches.

Les stratégies mises en œuvre par l'UPPEC se composent de deux volets. Un premier quotidien, s'élaborant dans une stratégie de « coopération » où les acteurs professionnels de l'UPPEC mettent un « soin dans les relations » en se montrant ouvert, à l'écoute et disponible. Le deuxième volet se déroule lors des événements annuels qui sont le lieu des « démonstrations de force » de l'UPPEC où cette unité joue davantage de son pouvoir d'imposition. Sa capacité d'influence s'appuie notamment sur les évaluations bilatérales qui lui permettent d'initier des changements au sein des institutions en légitimant ses demandes et opinions par l'expérience et l'expertise du Chef de l'UPPEC. Lorsque l'UPPEC se retrouve en situation défensive, elle recourt à une stratégie de comparabilité basée sur les principes de transparence et d'équité instaurés par la politique socio-éducative. Une autre dimension relevée dans cette partie a été la stratégie mobilisée par l'UPPEC, au travers de la reconnaissance auprès de l'Office Fédéral de la Justice, pour diminuer ses charges financières et permettre aux institutions de faire des investissements fonciers et immobiliers. L'analyse de ces stratégies a illustré comment les stratégies offensives et défensives sont mobilisées à différents moments et dans différentes situations par l'UPPEC. Elle met en avant les divers registres avec lesquels joue cette unité pour faire valoir les intérêts de l'Etat. Cette partie a montré comment l'UPPEC investissait les « nouveaux jeux » institués par

la PSE. Désormais il est temps de présenter comment ses partenaires institutionnels se saisissent de ces mêmes « jeux » et réagissent face aux stratégies de l'UPPEC.

3.6 Stratégies mobilisées par les institutions de la PSE

3.6.1 Les enjeux de la coopération avec l'UPPEC

Analysons les stratégies mises en œuvre par les institutions depuis la mise en place de la politique socio-éducative. Le premier élément que l'on peut constater est que les directeurs interrogés acceptent les principes de transparence et d'équité instaurés par le PSE. Certains m'ont alors expliqué la manière dont, selon eux, les rapports avec le Service de protection de la jeunesse ont évolué :

« Le SPJ a gagné en crédibilité et légitimité. Avant c'était toujours, un peu comme avec Dieu le père, on sait pas pourquoi avec des uns il est plus sympa avec d'autres. Là, le partenariat avec le SPJ a gagné en légitimité et crédibilité alors tout le monde le dit ! Avant y avait un petit peu de clientélisme. »

« Depuis que l'UPPEC existe l'avantage c'est que le chef est très facilement atteignable. Ça a toujours été une volonté de part et d'autre de travailler comme ça. C'est quelque chose qui a beaucoup changé, car avant les relations qu'on avait avec le SPJ voilà c'était toujours un service qui était débordé et c'était très hiérarchisé. On pouvait pas parlé forcément de disponibilité. C'était à chaque fois une négociation. Chaque fois avec des enjeux de hiérarchie. Tandis que maintenant c'est vraiment un enjeu de partenaire la question c'est « qu'est ce que t'en penses ? » et pas « j'ai besoin de » « je vous annonce que » maintenant c'est « dites voir je vis ça et ça qu'est ce que vous en pensez, je vous annonce que voilà » c'est ça la grande différence. Tandis qu'avant on allait au magasin. »

Directeur B

Cet extrait d'entretien témoigne d'un changement d'image du SPJ. D'un « Dieu le Père » inatteignable, difficilement compréhensible et parfois injuste, le Service est devenu plus accessible par l'UPPEC qui devient partenaire des institutions. Cette représentation est partagée par d'autres directeurs :

« Ça a créé un organisme qui est l'UPPEC qui a bien coordonné le travail et le subventionnement des différentes institutions et en même temps le contrôle ou en même temps le lien. Et ça a créé cet organisme qui devenait en lien avec les institutions et qui se mettait en contrôle peut être mais en écoute des besoins et en apport de ressources lorsque c'était nécessaire. »

Directeur E

« Oui un soin et pis une reconnaissance. Alors ça c'est nouveau. La PSE c'est aussi le moment où on a commencé à dire « ah bah y a du bon travail qui est fait dans les institutions » et non plus « qu'est ce que ça coûte cher les prestations éducatives » on entendait beaucoup beaucoup beaucoup ça. Et rarement quelqu'un dire, ah bah « y a de

bonnes prestations dans ce Canton et y a du bon boulot qui est fait ». Et ça on a entendu et ça c'est autant le Chef du Service que de l'UPPEC. Des gens qui ont été capables de faire ce pas en avant. Moi je trouve que les institutions se sentent reconnues. »

Directeur G

Les deux autres directeurs conçoivent aussi l'UPPEC comme un partenaire assurant le lien entre les institutions et le Service de protection de la jeunesse. Cette unité leur offre une écoute et une compréhension qui ne semblait pas exister auparavant. Cette nouvelle relation a permis selon eux de créer une reconnaissance du travail réalisé par les institutions. Ils n'ont ainsi plus l'impression de s'adresser au Service en tant que pourvoyeur d'argent comme indiquent les expressions « aller au magasin » « ça coûte cher » et ne plus avoir une relation uniquement basée sur l'aspect financier de la prise en charge. Le rapport entre le SPJ par l'UPPEC et les institutions apparaît comme moins dissymétrique et hiérarchisé au profit d'un lien plus égalitaire. En considérant ainsi l'UPPEC comme un allié, les stratégies des institutions ont évolué en établissant une communication plus transparente et régulière comme l'évoquent ces extraits d'entretiens :

« Bon l'UPPEC moi je le considère depuis le départ plutôt comme un allié des institutions. Moi j'ai une bonne opinion de l'UPPEC de manière générale. Après y a peut être les façons un peu théâtrales de son chef. Mais au fond faut aussi dire que c'est quelqu'un qui croit à l'éducation spécialisée et il a toujours défendu ça, donc derrière il défend les bénéficiaires. Pis ses façons de faire sont ce qu'elles sont. C'est quelqu'un avec qui j'ai toujours eu de bonnes relations mais aussi car j'ajustais mes modes de réactions à sa façon de faire...Non mais l'UPPEC y a toujours eu de bonnes relations avec tout le monde. Mais nous on a toujours eu une politique de transparence. Nous si on a un problème on le signale, après on voit comment on traite le problème. On n'a jamais dissimulé des trucs. Pis je crois que c'est un esprit de confiance qui s'est instauré et qui fait qu'on nous sollicite aussi tout à coup parce que y a un truc. On essaye de créer un climat où nous on est à l'aise. Et où l'UPPEC est aussi à l'aise pour nous parler de choses. »

Directeur G

On comprend que ce directeur s'est adapté à la personnalité et aux « façons de faire » du Chef de l'UPPEC car il se considérait comme respecté et compris par cette unité. Il a décidé de collaborer dans une « politique de transparence » en communiquant régulièrement avec l'UPPEC en créant un « climat » de confiance. Cette volonté de communication régulière est exprimée par un autre directeur :

« Moi j'essaye d'établir des relations régulières, de telle sorte que je puisse dire comment ça va dans l'institution. Ca me va bien. Je suis assez content, car y a ce côté contrôle mais soutien aussi. Je sens de l'UPPEC le souci de comprendre ce qui se passe, ce qu'on vit. »

Directeur D

Le directeur F m'a quant à lui exprimé sa volonté de « bienveillance » de l'UPPEC :

« Les institutions on a tout intérêt à la bienveillance, le SPJ a la bienveillance des institutions et nous on a la bienveillance des enfants. Dans le système comme il est construit dans le Canton de Vaud, le SPJ a intérêt à la bienveillance de l'UPPEC par l'Etat »

Directeur F

Lors de notre entretien, ce directeur m'a expliqué qu'une bonne collaboration avec le Service de protection de la jeunesse et la sécurisation des conditions dans lesquelles évoluent les institutions sont nécessaires pour diminuer la violence institutionnelle et améliorer la prise en charge éducative. Réciproquement le fait de prendre soin de la relation avec l'UPPEC lui apparaît comme contribuant à ce cadre « bienveillant ». Le souci de maintenir de bonnes relations s'exprime aussi dans l'adaptation relationnelle qu'il a mise en place suite à la nomination de la nouvelle Cheffe de l'UPPEC :

« Moi j'ai changé des postures, bah c'est clair... on ne travaille pas la même chose. Si j'avais gardé les mêmes postures de travail avec chaque personne je vais avoir des problèmes.. J'ai informé l'équipe et moi j'ai changé des postures »

Directeur F

Un autre directeur me témoigne aussi de sa volonté de bienveillance envers l'UPPEC et les chargés d'évaluation :

« Pour imaginer ça quand j'ai su que Madame X était nommée comme cheffe je lui ai dit « je suis désolé car je perds quelqu'un d'important » pis en même temps Je lui ai dit « je suis très content que t'aies ce poste » car on est pas souvent d'accord, en tout cas pas tout le temps, mais on est suffisamment intelligent pour pouvoir fonctionner. C'est une relation que j'aime beaucoup car j'aime beaucoup ne pas être d'accord avec les gens. Tu peux l'argumenter et pas que ça soit que ça reste malsain. Hiérarchique ou autoritaire. Faut une bienveillance. »

Directeur A

Cet extrait marque aussi la dimension conflictuelle, de l'ordre du débat, qui peut exister entre une institution et l'UPPEC. Toutefois le directeur accepte que les rapports puissent être dans le registre de l'argumentation ou de la confrontation du moment qu'ils « fonctionnent » et qu'existe une forme de respect. On conçoit ici comment cet acteur accepte d'entrer dans une relation de pouvoir pour obtenir de la coopération (Crozier & Friedberg, 1977). La stratégie des directeurs interrogés a été celle de la coopération avec l'UPPEC. Aucun n'a critiqué la mise en place de cette unité, ou n'a

refusé de collaborer ou encore élaboré des stratégies de discrétion envers les informations qui leur étaient communiquées. Ce choix de coopération peut premièrement s'expliquer par l'institution du rôle de l'UPPEC dans la Loi sur la Protection des Mineurs et dans la Politique socio-éducative, qui en fait un acteur incontournable. Mais aussi car les partenaires semblent réciproquement avoir mis un soin dans leur relation et vouloir être à l'écoute. Toutefois, lorsqu'on interroge les directeurs sur la manière dont ils gèrent le fait que l'UPPEC soit à la fois leur organe de soutien, de contrôle et financier et ce qu'ils en pensent, les discours se nuancent :

« Voilà moi je trouve que c'est une instance indispensable. Après c'est pas toujours simple peut être la relation que eux ont avec les ORPMS ou autre. Sur le plan financier et technique c'est très clair. Sur les soutiens de réflexions, de coaching ou d'évaluation c'est très bien parce qu'ils ont une réelle indépendance. On sent, ils sont pas liés aux situations. Par contre quand les relations sont un peu compliquées voir conflictuelles avec notre partenaire du terrain qui est l'assistant social, on sent que c'est un peu plus délicat. »

Directeur B

Le rôle de médiateur de l'UPPEC, entre les assistants sociaux et l'institution, en ce qui concerne la gestion des admissions d'enfants, est remis en question par ce directeur. Il émet une critique sur les limites de ce rôle pour l'UPPEC et sur son incidence en terme de gestion institutionnelle. D'autres directeurs s'interrogent plus sur la coexistence d'intérêts divergents au sein d'une même unité :

« En même temps je pense que c'est un peu trop. Y a un peu trop de casquettes. Même si elle s'en acquitte correctement. Probablement que les personnes doivent parfois se sentir en porte-à-faux. Dans ce contexte elle se débrouille bien l'UPPEC mais qu'elle pourrait faire mieux. C'est vrai que quand la surveillance, le financier et la prestation elle même c'est parfois des intérêts qui ne convergent pas toujours. »

Directeur G

Ce directeur fait allusion au fait que les objectifs financiers puissent être en inadéquation avec des objectifs qualitatifs de la prestation éducative. Par conséquent, l'UPPEC doit statuer entre ces intérêts divergents au mieux et ce rôle semble délicat. Toutefois, les deux directeurs tiennent à mentionner qu'ils n'ont jamais eu l'impression qu'il existait des conflits d'intérêts au sein de l'UPPEC :

« Il pourrait y avoir des conflits d'intérêts entre les différents domaines représentés par l'UPPEC. Entre le fric et la prestation c'est clair. Mais moi j'ai pas vécu de situations comme ça. Mais je vois qu'il pourrait y avoir des possibilités. »

Directeur G

« La dessus c'est vrai que l'UPPEC j'ai pas très bien compris leurs limites et possibilités. Là pour le moment ils se sont montrés très ouverts et généreux j'ai aucune incrimination. »

Directeur B

Ils relativisent ainsi leurs propos en indiquant que ces incriminations sont théoriques ou hypothétiques mais que dans leurs expériences elles n'ont pas lieu d'être. Il semblerait alors que l'UPPEC ait réussi à jongler avec ses différents rôles afin que les directeurs d'institution soient tout de même satisfaits de la relation. Le fait de « porter ces trois casquettes » apparaît comme un avantage en terme de réactivité :

« Je redis c'est une limite et une force dans un secteur comme celui-là. Avec le niveau de réactivité qu'il faut avoir pour un certain nombre de situations c'est une force. Après moi je connais pas les gardes fous qu'ils ont mis... Quand vous avez tous les pouvoirs, l'avantage que j'y vois c'est la réactivité. A partir de là j'accepte que mon institution doive être très active. Après c'est une question d'éthique personnelle. »

Directeur F

Ce directeur m'a ainsi expliqué qu'avoir les personnes responsables des décisions éducatives et financières dans une même unité permet de réagir très vite aux situations que peut vivre l'institution. Un autre directeur assimile cette combinaison des rôles à celle vécue dans l'éducation sociale :

« Mais on est nous aussi parfois dans cette histoire là. Un éducateur qui s'occupe d'un enfant il est là pour l'aider, le soutenir et de temps en temps poser la règle. Non là tu déposes la règle en disant là « tu dépasses les bornes ». Oui des rôles différents, ou tout à coup avec la famille on est là on soutient et tout à coup on dit « non si vous continuez on va vous signaler parce que y a de la violence » etc. On se trouve dans des rôles différents comme ça. Qu'en tant que directeur, en principe je soutiens les équipes et parfois je dois dire non là vous dépassez je suis pas ok. Etc. Cette ambiguïté là elle est presque commune et courante. Elle a un certain sens. »

Directeur E

Le fait que l'UPPEC porte différentes responsabilités en terme de médiation, de contrôle et d'appui est une donnée avec laquelle les directeurs d'institution naviguent constamment. La stratégie de coopération des directions vise à maintenir une relation qui ne les desserve pas. Le cadre de la relation est interprété comme plus équitable et transparent Certes cette collaboration est marquée par de la reconnaissance mais il ne faut pas oublier que l'UPPEC reste l'organe de négociation financière. La « bonne relation » avec l'UPPEC paraît propice au bon fonctionnement de l'institution de garantir sa marge de manœuvre financière. Le lien avec cette unité fait l'objet d'un travail constant de négociation et d'adaptation pour faire valoir aux mieux les intérêts de l'institution.

3.6.2 Le rapprochement des institutions

Une autre conséquence importante de la politique socio-éducative, ressortie des propos des directeurs, a été son impact sur les relations entre les institutions. Comme expliqué précédemment, auparavant les institutions semblaient plus individualistes afin de protéger leur relation personnalisée avec l'Etat et dissimuler les avantages qu'elles avaient pu obtenir. D'après les témoignages des directeurs, les institutions se seraient rapprochées et collaboreraient plus régulièrement entre elles depuis la mise en place de la PSE. Ils expliquent cette transformation par différentes raisons :

« Cette équité apportée par les contrats de prestations, et les groupes de travail, ont amené une collaboration beaucoup plus ouverte et beaucoup plus claire sur nos moyens, sur nos prestations, sur ce qu'on faisait et ce qu'on ne faisait pas. »

Directeur D

L'acceptation du principe d'équité comme nouvelle règle semble avoir induit une collaboration entre les institutions dans le but de dévoiler leurs moyens et pratiques professionnelles. Ce partage d'informations permet de recourir à la stratégie de comparabilité et faire valoir certaines demandes. De plus, un directeur évoque qu'avec la nouvelle typologie créée par la PSE les prestations se sont spécifiées et par conséquent ont provoqué des complémentarités :

« Certaines prestations s'étaient davantage spécifiées et se faisant on se recouvre moins. Même si y a un bout de recouvrement, c'est important d'avoir des prestations qui peuvent se chevaucher un petit moment pour que le passage puisse se faire. Alors c'est vrai que du moment où ça s'est beaucoup spécifié c'est vrai que les relais sont nécessaires et que les complémentarités se développent. »

Directeur G

La nécessité de créer des « relais » entre les institutions afin d'assurer le suivi éducatif d'un mineur lors de son parcours institutionnel a provoqué une mise en relation plus importante des institutions. Un autre directeur évoque ce sujet :

« Ça nous a plus obligé à travailler sous une forme de solidarité complémentaire. Sous une forme d'un mouvement de partenariat. Dans le sens qu'on a pu reconnaître que l'un ne peut se développer sans l'autre et vice et versa. »

Directeur B

La politique socio-éducative a donc induit une transformation des relations entre les institutions par la redistribution des cartes des prestations éducatives. La communication et la complémentarité sont de nouveaux registres avec lesquels les institutions vont jouer pour faire valoir leurs intérêts. Depuis Orchidée et au moment de l'élaboration de la PSE, les institutions se sont alors rassemblées par groupes

(adolescents, enfants jusqu'à 16 ans, internats avec école etc.) au sein de l'AVOP. Ce sujet est évoqué par un directeur :

« Ça a provoqué une solidarisation par intérêt des partenaires. Du coup on était plus des concurrents ni des rivaux donc on avait intérêt à plutôt à se réunir plutôt que chacun travaille dans son coin. Où l'Etat pouvait faire valoir avec une base juridique, jusqu'où il pouvait nous accorder certaine chose et au contraire nous les refuser. »

« Maintenant ça a créé des pôles, de synergies, d'échanges de ressources, d'un regard critique aussi et ça a créé des groupes d'intérêts communs. Par rapport auxquels les Etats y a trouvé aussi son compte. Des fois quand il ne veut pas avoir qu'un interlocuteur trop individualisé bah il peut interpeller des groupes. »

Directeur B

Ces groupes sont conçus comme « des groupes d'intérêts communs » qui permettent de discuter de problématiques collectives, de s'organiser pour défendre leurs conditions et mettre en place certaines stratégies. Cette stratégie de « mise en commun » permet de créer un contre pouvoir à celui de l'Etat et régler des enjeux collectifs. Ces collaborations entre les institutions ont initié un canal de communication et de négociation bilatéral (AVOP et SPJ) qui rétablit une forme d'équilibre dans le poids des partenaires. Il semble que les stratégies des institutions ne s'élaborent plus uniquement dans un rapport individuel avec l'Etat mais s'envisagent et s'organisent de manière collective pour protéger aussi leurs intérêts communs.

3.6.3 La gestion du « devoir de renseigner »

Désormais abordons la question de l'utilisation de l'Art. 5 du contrat de prestations à savoir « le devoir de renseigner » l'Etat, par l'UPPEC, de tout événement « pouvant mettre en péril la prestation ». Toutes les directions d'institution ne recourent pas de la même manière et aussi souvent à cet article. La gestion du « devoir de renseigner » dépend fortement de la gravité et du type d'événement, des personnalités et des parcours des directeurs/directrices des institutions et des relations qu'ils entretiennent avec les chargés d'évaluation ou le chef de l'UPPEC. Cet article 5 est un symbole important des jeux de pouvoir qui s'exercent entre l'institution et l'UPPEC car « le devoir de renseigner » peut être interprété de manière très différente d'une direction à une autre en fonction de son rapport à l'Etat. L'application de cet article pose la question des territoires ; jusqu'où une situation peut-elle être gérée seule par l'institution et comment la nécessité d'informer et l'intervention de

l'UPPEC peut-il être pris comme une ingérence de l'Etat ? Un directeur s'exprime à ce propos :

« On devrait l'utiliser lorsqu'on a des difficultés qui sortent de l'ordinaire pour un jeune. Le fameux Article 5, l'article préféré du Chef de l'UPPEC alors moi j'ai été assez contre... Mais je pense qu'on a la compétence, pis si je sentais que je ne pouvais pas gérer. On est très souvent dans l'exceptionnel. Alors je me dis à quel moment je téléphone ? Et pis qu'est ce qu'ils peuvent en faire. En même temps on a eu des trucs exceptionnels où on a appelé. On a eu des trucs glauques hein, très très glauques... Alors dans ce cadre là j'ai très très peu utilisé. Le Chef de l'UPPEC me l'a reproché plusieurs fois, mais je n'ai pas changé mon fusil d'épaule car j'avais le sentiment qu'on était dans une maîtrise et non dans une réaction. »

Directeur A

Il évoque ainsi le fait que les événements liés à la prise en charge éducative sont plutôt gérés en interne car ils font partie du quotidien de l'éducation spécialisée et sont dans leur domaine de compétences. Il mentionne la difficulté de savoir quand tenir informer l'UPPEC. Lors d'un entretien avec un autre directeur, il me témoigna d'importantes difficultés que son institution avait rencontré durant une certaine période qui avaient mené à « une crise ». Ce directeur regrettait de ne pas avoir informé plus tôt l'UPPEC de la situation et disait que désormais il préférerait renseigner l'unité, ne serait-ce qu'à titre informatif, pour éviter de se retrouver dans des configurations similaires. On comprend en quoi le « devoir de renseigner » est entrepris différemment en fonction de l'expérience que les directions ont pu avoir de situations de crises ou d'événements exceptionnels voir tragiques. L'art. 5 semble alors être souvent mobilisé par les directions dans le but de tenir informer l'UPPEC et de ne pas les mettre sous le fait accompli :

« Pour tout événement en rapport avec le fameux art. 5. Principalement pour ça et parfois quelques échanges informels avant que des décisions importantes soient prises, dans un souci non pas d'impliquer l'UPPEC dans nos décisions mais de ne pas les surprendre par des décisions abruptes il m'arrive de renseigner l'UPPEC dans des situations que je sens périlleuse. En disant « bah voilà nous on va dans cette direction » ».

Directeur G

Les propos de ce directeur font une distinction claire entre l'implication de l'UPPEC, c'est-à-dire recourir à des conseils de cette unité et prendre des décisions communes, et la marge de manœuvre interne de l'institution. Ce directeur fait ses propres choix et met en place différentes mesures à son initiative, tout en tenant informé le Service de protection de la jeunesse. Un autre directeur évoque aussi cette façon de faire :

« Je pense que les mécanismes ont changé. Aujourd'hui, pour ma génération de directeur on sait que la transparence c'est un mode de défense. C'est quelque chose où les anciens directeurs n'étaient pas. Très clairement pour nous la transparence est un mode de défense. »

Directeur F

Le propos de ce directeur implique que la transparence est mobilisée comme une stratégie de défense. En effet, si l'institution communique régulièrement avec l'UPPEC c'est pour jouer « la règle du jeu » et se protéger. En d'autres termes on ne peut lui reprocher de ne pas se montrer transparente envers l'Etat et de ne pas avoir communiqué les difficultés qu'elle aurait pu vivre. Néanmoins, ce n'est pas pour autant qu'elle laisse l'UPPEC intervenir dans ces situations. D'après les entretiens et mes observations de terrain, j'ai constaté que les situations où intervient l'UPPEC étaient celles de « crise » en terme de sécurité ou en terme de ressources humaines. Notamment dans les situations où l'institution se retrouvait dans une impasse qu'elle pouvait difficilement résoudre seule et qui exigeait l'intervention d'un autre acteur. La gestion de ces événements nécessitait aussi souvent l'octroi de moyens supplémentaires. D'après les propos des directeurs, le recours à l'art. 5 était souvent lié à des problèmes de personnel comme l'évoquent ces deux extraits d'entretien :

« J'ai quand même plusieurs fois appelé pour des problèmes de personnels. Heureusement je n'ai pas eu de problème de pédophilie. Mais j'ai quand même eu des problèmes compliqués. Je cherchais des ressources. Je suis un jeune directeur, j'ai une expertise mais là c'est vrai que j'étais démuni. J'avais des voies mais j'étais pas sûr de celle que je voulais prendre. Donc je trouvais intéressant d'avoir le conseil de quelqu'un qui avait géré une institution... Chaque fois je rencontrais le chef de l'UPPEC je lui parlais de cette situation et je lui disais ce que je faisais... Il m'a suivi dans toutes ces démarches, c'est un truc qui a duré deux ans quand même. Je l'informais régulièrement. Plutôt dans ce domaine là, mais là je recherchais vraiment le soutien de l'UPPEC.»

Directeur A

« Par exemple j'ai identifié une situation grave entre des membres du personnel et bien c'est avec l'UPPEC que j'ai pu aborder cette question et qu'on a géré. C'est moi qui ait du gérer mais avec le soutien de l'UPPEC. En l'occurrence, le chef de l'UPPEC étant un directeur d'institution, il pouvait par ce biais là être un conseiller avisé. ça a apporté ce genre de soutien là qui n'était pas seulement financier mais aussi de recul et de réflexion »

Directeur E

Ces deux témoignages légitiment le recours à l'UPPEC par l'expertise de son Chef, ancien directeur d'institution. Ses compétences et expériences spécifiques offrent une ressource pour les problématiques en ressources humaines que rencontre l'institution.

Le « devoir de renseigner » est donc un enjeu de pouvoir entre les institutions et l'UPPEC. Le recours à l'art. 5 marque les limites de l'institution dans certains domaines et situations alors que sa non-utilisation affirme ses compétences dans d'autres et sa volonté de gestion à l'interne. La stratégie de mobiliser « le devoir de renseigner » dans une visée informative témoigne de la volonté des institutions de coopérer. Toutefois, le fait de limiter l'intervention de l'UPPEC induit le marquage du territoire de l'institution.

3.6.4 Les stratégies des institutions dans les plateformes

Comme expliqué dans les stratégies instituées par le Service de protection de la jeunesse, les plateformes sont supposées être les lieux d'émergence des besoins en prestations éducatives et de l'analyse de ceux-ci par des groupes de travail. L'interrogation que l'on peut poser est de savoir comment les directions d'institution se saisissent de ces plateformes pour faire entendre leur opinion sur les besoins et adaptations à apporter à la politique socio-éducative. Le premier constat que l'on peut formuler est que toutes les directions saluent la création de ces plateformes qui n'existaient pas auparavant et paraissent être un grand apport. Le principal intérêt des plateformes régionales est pour plusieurs d'entre eux de permettre de créer et renforcer un réseau pluridisciplinaire.

« C'est un endroit où on est entendu, on a pu mettre des choses sur pied, faire un groupe de travail et rencontrer des gens. Bon les choses ne sont pas toujours faites. ... Moi je trouve bien en tout cas. Moi j'apprécie la plateforme régionale. »

Directeur C

« Ca crée le réseau et en même temps. Il se passe beaucoup de choses juste avant et juste après et même un peu pendant. Moi par exemple quand je vais à la plateforme du centre je m'assois toujours à côté de quelqu'un avec qui j'ai envie de discuter. Toujours ! »

Directeur A

Ce directeur semble élaborer des stratégies individuelles de mise en relation avec des partenaires d'autres domaines afin de traiter certains sujets. Cette stratégie d'utilisation du réseau créé par la plateforme régionale pour résoudre certaines situations est évoquée par un autre directeur :

« Ce que je sais que ça résout des millions de choses au niveau de plein de situations de gamin. Rien que pour ça ! Faut absolument maintenir ça ! Il faut. De ce point de vue là, les gens se parlent, se voient, s'entendent parler. »

Directeur F

L'apport des plateformes régionales, du point de vue des institutions, est principalement dans les possibilités des collaborations qu'elle ouvre mais des critiques sont formulées sur le fait qu'elles ne répondent pas parfaitement à leur rôle de transmission et d'analyse des besoins. Cet extrait en témoigne :

« C'est devenu un lieu de rencontre, alors ça facilite les échanges, ça simplifie, ça huile les collaborations alors nettement. Parce qu'on a des acteurs scolaires, de la pédopsychiatrie et puis le SPJ, donc ça huile nos collaborations. Ca c'est très bon. Et de l'autre côté ça ne remplit pas véritablement sa fonction qui est l'étude des besoins d'hier et d'aujourd'hui et les éventuelles prestations qui devraient naître et émerger pour demain. »

Directeur D

Ce constat est partagé par un autre directeur qui souligne des problèmes dans la transmission des informations entre les plateformes régionales et la plateforme cantonale :

« J'ai jamais vu un truc « une plateforme cantonale s'empare du sujet » « traite le sujet » « demander à être reçue à la plateforme cantonale en demandant qu'il y ait un poids suffisant pour la mise en » ça j'ai encore pas vu hein ! ça j'attends ! »

Directeur F

Il fait ainsi référence aux procès-verbaux qui ne semblent pas mentionner les liens établis entre les plateformes régionales et cantonale. Ce directeur et d'autres notent ainsi une sorte de flou quant aux problématiques traitées au sein de la plateforme cantonale et surtout sur la manière dont les informations sont communiquées :

« La plateforme cantonale reste encore une boîte noire par moment. On ne sait pas trop ce qu'il s'y passe, qui décide quoi. Comment ça remonte. Comment ça redescend. Y a un petit côté mystérieux. Je suppose qu'il y a des petits enjeux de pouvoir... Après que le groupe de travail ait travaillé, on a de la peine à identifier ce qui redescend ensuite aux plateformes régionales. Des fois ça nous arrive par directive, des fois ça se perd un peu dans les limbes, tout d'un coup on comprend pas y a différents partenaires qui sont informés et pas d'autres. C'est un peu la boîte noire. On sait ce qui y rentre mais on sait pas très bien ce qui en ressort et comment. Mais bon voilà, peut être que c'est des choses qui doivent encore murir. »

Directeur B

Un autre directeur explique que les informations auraient tendance à « se diluer » lorsqu'elles remonteraient de la plateforme régionale à la plateforme cantonale :

« Je pense que la plateforme régionale par rapport aux différents besoins qui émergeraient du terrain la dilue. Y a un effet de dilution... Elle peut tuer dans l'œuf, elle peut amortir et diluer l'émergence d'un besoin et d'une demande. On est presque en terrain stratégique, si on veut véritablement qu'un besoin soit attendu et relayé et validé par la plateforme régionale pour être transmise au canton et qu'un jour elle trouve sa concrétisation, on doit

presque être dans un travail lobbyiste. Préparer à l'avance. « Qu'est ce que t'en penses toi ! Qu'est ce que t'en penses, bon on aborde ça en plateforme ». On doit s'organiser quasi avant pour peut être relayer quelque chose. On devra évoluer avec une plateforme régionale qui soit plus lobbyiste... Oui on doit développer des outils stratégiques car sinon ça dilue beaucoup de chose. »

Directeur D

La possibilité exprimée par ce directeur pour que les demandes soient véritablement relayées à la plateforme cantonale est que les institutions élaborent des stratégies collectives, en parallèle du cadre proposé par la plateforme, pour faire valoir leurs propositions et leur donner un poids plus important.

Ensuite les directeurs présents à la plateforme cantonale la distinguent fortement des plateformes régionales notamment par son fonctionnement et l'ambiance qui y règne :

« Je m'y ennuie à mourir. Je pense que c'est un lieu qui a un côté formel. J'avais l'impression d'une présence d'un nombre de personne, qui est là pour dire ce que tout le monde sait déjà... On a l'impression d'être dans un truc hyper solennel genre Conseil Fédéral qui se réunit. Alors que la plateforme régionale j'ai l'impression que c'est un peu le peuple qui se réunit sur la place publique et qui s'exprime... Une fois j'ai voulu dire quelque chose je me suis fais muselé on a pas le droit. On ne doit dire que certaines choses, ramener les choses. C'est hyper contrôlé ! »

Directeur C

Ce directeur critique ainsi le manque de spontanéité et l'aspect solennel de la plateforme cantonale. On peut interpréter cette impression de rigidité comme consécutive au contrôle effectué par le Chef de l'UPPEC afin de maintenir le leadership du Service de protection de la jeunesse sur l'analyse des besoins. Ce ressenti confirme l'hypothèse que les plateformes sont des lieux très stratégiques pour le SPJ :

« Les plateformes cantonales auxquelles j'ai assisté c'était très le « SPJ entretient ses bons rapports avec le reste des services de l'Etat ». C'est bien le souci, d'un côté ou un autre les plateformes ont des volontés stratégiques. Le lien entre les deux plateformes, à part les animateurs et les restitutions j'ai un peu de mal à voir. »

Directeur F

Cette plateforme est interprétée, par ce directeur, comme le lieu où le SPJ assure son leadership et ses collaborations avec les autres services publiques. Réciproquement, la plateforme cantonale ne semble pas être le lieu adéquat pour faire valoir le point de vue d'une institution et négocier avec le Service comme l'explique cet extrait :

« Moi je pense que c'est pas à la plateforme cantonale qu'on ouvre de très gros sujets en surprise. C'est pas là que ça se passe. Là on donne, on reçoit l'information... C'est pas là que j'ouvrerais un énorme sujet. Je le donnerais plus dans des bilatérales. Ça pourrait être avec l'UPPEC, l'école mais si j'ai une insatisfaction dans une collaboration à moins qu'elle se répète dix fois c'est pas là que j'irai la dire. »

Directeur G

La stratégie de ce directeur est donc de faire valoir les intérêts de son institution dans des rapports bilatéraux plutôt que dans ces espaces collectifs. D'ailleurs il considère que la plateforme est le lieu pour aborder l'intérêt de l'ensemble des bénéficiaires et non les problématiques institutionnelles individuelles :

« Je trouve que c'est pas tellement remonter les intérêts individuels mais plus des intérêts communs. Derrière c'est quand même l'intérêt des bénéficiaires qui doit remonter mais de manière un peu construite. »

Directeur G

Les plateformes régionales et cantonale sont perfectibles aux yeux des institutions si elles désirent répondre à leur première mission d'expression et d'analyse des besoins en prestations éducatives. Néanmoins, ces lieux sont investis par les directions dans les possibilités qu'ils offrent de rapprochement avec d'autres acteurs du réseau pluridisciplinaire. L'élaboration et le renforcement du réseau représentent des ressources intéressantes pour les institutions en terme de prise en charge éducative. Finalement, ces plateformes sont davantage conçues comme l'endroit où faire remonter les enjeux collectifs qu'individuels.

3.6.5 Une évaluation pas si bilatérale que ça ?

Le dernier outil à analyser du point de vue des institutions est l'évaluation bilatérale supposée permettre aux partenaires d'évaluer leurs coopérations et fixer des objectifs afin d'améliorer la prise en charge éducative. L'interrogation est de savoir comment les institutions l'investissent et s'en saisissent pour faire valoir leurs opinions sur les collaborations. Premièrement la mise en place d'une évaluation est appréciée par les directions. Certains directeurs disent se soumettre volontiers aux critiques afin de s'améliorer. Le moment de l'évaluation paraît adéquat pour partager, échanger avec l'UPPEC et faire le point sur le déroulement de l'année. Il permet aussi de constater les progrès faits par l'institution ainsi que les nouveautés mises en œuvre par celle-ci. En outre, l'évaluation leur paraît légitime au vu de la clarification apportée

par les contrats sur les prestations que devait fournir l'institution. Néanmoins des directeurs ont tout de même émis plusieurs critiques. La première porte sur le fait que l'évaluation bilatérale soit animée par l'UPPEC alors que l'unité est un partenaire de la collaboration. Un directeur exprime son opinion sur cette évaluation :

« Ceci dit on est plus dans une évaluation unilatérale que bilatérale. Et qu'on ne peut pas imaginer que quand y a deux partenaires que ça soit l'un qui évalue l'autre... On est de plus en plus dans une évaluation de l'institution et de ce qu'elle remplit et dans une sorte de moyen que l'Etat a de donner ces injonctions aux institutions... J'ai même l'impression qu'on en exige parfois un peu plus des institutions qu'on pourrait en exiger de l'Etat. Parfois ça prêt à sourire tout ce qu'on peut demander et ce qu'on peut avoir comme attente. Et des fois très bon élève que nous sommes nous nous organisons pour pouvoir remplir cette demande, pour pouvoir travailler et développer ça en terme de concept écrit »

Directeur D

L'expression « bon élève » témoigne de l'impression que l'institution se fait dicter une leçon de la part de l'UPPEC. L'évaluation, dans sa configuration actuelle, semble unilatérale et plus exigeante envers l'institution qu'envers la Service de protection de la jeunesse. Un directeur émet l'opinion que cette évaluation devrait être effectuée par un acteur tiers plus que par l'un des partenaires :

« Mais c'est vrai que l'évaluation devrait être faite par une tierce personne c'est ça la finalité. Mais là on est dans une histoire de moyen. Parce que là si on fait une évaluation bilatérale et que c'est la personne qui finance on est faussé. On a beau être beau et honnête elle est faussée. Mais l'outil permet les critiques le problème est qu'elles ne se font pas ou de façon induite. Moi je le sais, des fois j'utilise des voies détournées. C'est plus facile quand on se croise et on parle d'un problème et pis on en discute comme ça. La critique se gère comme ça mais c'est vraiment une histoire de relationnel c'est pas du formel. Et c'est sûr ça devrait être fait par une tierce personne. »

Directeur A

Le directeur A mentionne la particularité de la relation dans laquelle se conduit l'évaluation bilatérale. L'UPPEC est certes un partenaire mais c'est avant tout son organe financeur. Il est difficile d'imaginer pour une institution d'émettre une critique envers l'unité quand durant la même journée son budget va être négocié avec celle-ci. Un autre directeur utilise une métaphore pour décrire cette situation :

« On critique pas comme ça celui qui vous paye. Mais c'est partout la même chose ! Si j'ai qu'un boulanger au village et que j'achète son pain, je vais quand même pas le critiquer comme ça ! »

Directeur D

La stratégie mobilisée par l'institution pour aborder les difficultés ou conflits qu'elle pourrait avoir avec l'UPPEC est alors d'en parler lors de contacts directs avec l'unité dans des configurations plus informelles et privées durant le reste de l'année :

« Par rapport au travail avec l'UPPEC oui, car on peut se rencontrer et échanger etc. mais on peut se remercier de la collaboration à ce moment là, mais quand y a un pépin c'est pas là. C'est on prend un coup de téléphone on s'explique et ça se discute. »

Directeur E

La même stratégie est utilisée pour les problèmes que l'institution pourrait rencontrer avec des assistants sociaux. Ils préfèrent en parler et tenter de résoudre les situations dans des moments plus informels et tout au long de l'année.

« Mais je pense aussi que quand on a un problème avec un ORPM on attend pas l'évaluation bilatérale pour le traiter. Parce que si on accumule tous les trucs et qu'on vient traiter ça là, ça fait juste un paquet qui est indigeste. »

Directeur G

De plus, il faut mentionner qu'aucun représentant des ORPMs n'est prévu lors des évaluations alors que ceux-ci sont les partenaires de terrain de l'institution pour la prise en charge des mineurs. Cette absence a été critiquée par les directions. C'est pour cela que certains directeurs estiment que cette évaluation devrait être faite par un organisme extérieur afin de garantir l'indépendance des différents partis :

« Toujours est-il que c'est intellectuellement et théoriquement faux encore. Normalement celui qui chapeaute ou évalue cette collaboration bilatérale doit être une entité extérieure. Je pense que ça évoluera un jour la dessus. Une UPPEC qui sera peut être un peu plus à l'extérieur du service. Pour pouvoir mieux évaluer cette collaboration... C'est compliqué. Mais il doit y avoir la recherche d'un système intellectuellement plus propre. Il l'est pas suffisamment. Vous voyez on sent bien qu'il manque un peu de liberté. »

Directeur D

Pourtant certains directeurs m'ont expliqué qu'ils attribuaient ces lacunes de l'évaluation bilatérale au manque de moyens attribués à l'UPPEC plus qu'à une volonté stratégique de celle-ci :

« C'est un problème de moyen et c'est pas une histoire de personne mais de moyens. L'Etat s'est doté d'outils magnifiques ... mais ils ont pas les moyens de les gérer moi je trouve ça nul !... Mais ça c'est pas les personnes c'est l'Etat, il manque de poste c'est une histoire d'argent. »

Directeur A

Cette constatation est partagée par un autre directeur pour qui les ressources limitées de l'UPPEC en terme de personnel représentent l'une des limites de la politique socio-éducative :

« Une limite dans la PSE c'est la taille de l'UPPEC. Très clairement l'organe de pilotage, de contrôle, de soutien est complètement sous-dimensionné. C'est pas à 5 et demi qu'on pilote et qu'on contrôle 72 millions pour la protection de l'enfance. »

Directeur F

Les directeurs apprécient le principe de l'évaluation bilatérale mais elle reste en partie critiquée par la configuration et les conditions dans lesquelles elle se produit. Ils soulèvent dans leur discours la dissymétrie dans la relation avec le Service de protection de la jeunesse provoquée par l'évaluation actuelle. Lors de celle-ci les institutions ne paraissent pas en position de pouvoir émettre des critiques et elle ne semble pas être le lieu adéquat pour cela. Les règlements de conflits ou difficultés sont donc traités de manière informelle par des contacts avec les partenaires concernés. Les institutions acceptent de « jouer le jeu » de l'évaluation bilatérale telle qu'elle est conçue et se saisissent rarement de celle-ci pour faire valoir leurs intérêts ; le moment et la configuration ne leur semblant pas les plus opportuns. La stratégie lors de ces évaluations est alors de faire « profil bas » afin de ménager la relation. Toutefois, les directions ne critiquent pas ici les intentions de l'UPPEC mais attribuent ces imperfections à un manque de moyens.

3.7 La politique socio-éducative entre coopération et jeux de pouvoir

Cette partie consacrée à l'analyse des stratégies mises en place par les acteurs au sein de la politique socio-éducative a mis en lumière certains points. Pour commencer les directions d'institution sont entrées dans une stratégie de coopération au quotidien avec l'UPPEC. « Le soin dans les relations » est un souci porté et partagé par l'ensemble des acteurs de la PSE. Cette stratégie commune illustre parfaitement « l'espace d'interdépendance » qui s'est créé entre les acteurs publics et privés. Ils sont ainsi entrés en collaboration dans un lien non plus uniquement basé sur l'aspect financier mais sur une relation s'inscrivant dans l'empathie, la reconnaissance et l'échange. Les deux partenaires que sont l'UPPEC et les institutions sont réciproquement conçus comme incontournables et légitimes. Comme Friedberg le

propose on comprend alors « les processus par lesquels sont stabilisées et structurées les interactions entre un ensemble d'acteurs placés dans un contexte d'interdépendance stratégique » (1993, p. 15). Le « système d'action concret » se traduit par ces « mécanismes de jeux relativement stables » qui maintiennent l'organisation. Dans cette étude de cas, ces « mécanismes de jeux stables » se développent au travers des principes acceptés par tous que sont la transparence, l'équité et la rationalisation. Ils sont le socle et garantissent une relation de coopération entre les partenaires sur laquelle repose la politique socio-éducative. Les « mécanismes de régulation » que sont les évaluations bilatérales, les plateformes et les négociations de budget maintiennent la structure de l'organisation tout en constituant d'autres enjeux. En effet, ce n'est pas parce que la relation entre les institutions et l'UPPEC est conçue comme étant de « qualité » que celle-ci n'est pas le lieu de jeux de pouvoir. Comme les exemples de l'utilisation du « devoir de renseigner », des plateformes et des évaluations bilatérales le montrent, les institutions et l'UPPEC développent continuellement des stratégies offensives et défensives pour faire valoir leurs intérêts. Toutes les relations entre les acteurs font l'objet d'un travail constant de négociation et d'adaptation pour garantir leurs marges de manœuvre. L'analyse stratégique a explicité les relations de dépendance qui existent entre les acteurs de la politique socio-éducative. Elle a mis en lumière le fait que ces relations sont marquées par des enjeux de pouvoir où chaque acteur tente d'influencer l'autre tout en assurant les bons termes de la relation afin que celle-ci persiste et permette la collaboration. Cette étude de cas révèle comment dans un système qui connaît une transformation profonde, telle la reprise du leadership par l'Etat dans la politique socio-éducative, les acteurs réinventent leurs collaborations et mettent en place de nouvelles stratégies afin de pouvoir s'y adapter.

4 Les valeurs en vigueur dans la politique socio-éducative

La première partie de l'analyse s'est appliquée à comprendre quelles ont été les conséquences de la politique socio-éducative sur les collaborations entre les acteurs et

la manière dont ceux-ci ont élaboré de nouvelles stratégies afin de garantir certaines marges de manœuvre. Cette prochaine partie s'attachera à découvrir sur quelles valeurs se base leur coopération et comment celles-ci dialoguent. Cette analyse tentera de répondre au questionnement sur la compatibilité des valeurs du monde marchand et du monde de l'administration publique que le New Public Management instaure et sur les conséquences que cette rencontre augure. Afin de répondre à cette interrogation le courant théorique mobilisé sera celui de l'économie des conventions. Ce courant récent de l'économie est le fruit de la réflexion conjointe de deux chercheurs Luc Boltanski et Laurent Thévenot dans l'ouvrage « De la justification » en 1991 et dans l'article « les Economies de la grandeur » en 1987. D'après Amblard, Bernoux, Herreros, & Livian (2005), l'économie des conventions étudie les modalités par lesquelles les acteurs trouvent les moyens de coopérer malgré des intérêts divergents. Ces intérêts incarnent différents principes de la philosophie politique que les auteurs identifient à partir de l'étude de l'histoire des idées. Boltanski et Thévenot ont défini ainsi une typologie de principes fondamentaux qu'ils nomment « mondes » ou « cités ». Ces « mondes » sont caractérisés par des idées ou des « grandeurs communes » qui sont partagés par ses membres. Il existe ainsi six mondes purs, à concevoir comme des idéaux-types, dans chacun desquels sont mobilisés des cohérences, des objectifs et des représentations qui permettent de reconnaître « la nature » de celui-ci. Il y a :

- le monde de l'inspiration dont les valeurs de référence sont la créativité, l'imagination et l'inspiration
- le monde domestique dont les valeurs de référence sont la tradition, la famille et la hiérarchie
- le monde de l'opinion dont les valeurs de référence sont la réputation et la renommée
- le monde civique dont les valeurs de référence sont la collectivité, la démocratie et la volonté générale
- le monde marchand dont les valeurs de référence sont la concurrence et la rivalité
- le monde industriel dont les valeurs de référence sont l'efficacité et le savoir.

L'économie des conventions désire identifier les mondes en présence dans différentes situations afin d'analyser la gestion de la coordination de ceux-ci. Ces « mondes » sont reconnaissables car pour « exister en tant que tel, ils mobilisent des principes, des sujets, des objets, des figures qui sont autant d'indicateurs permettant de caractériser, d'identifier leur nature » (2005, p.83). Ce courant se focalise ainsi sur l'analyse des cadres communs ou « conventions » qui sont des « systèmes d'attentes réciproques entre les personnes sur leurs comportements » (*Ibid.*, p. 73) grâce auxquels la collaboration entre différentes personnes peut avoir lieu. La convention est conçue comme un « cadre dans lequel sont posés, pensés et résolus les conflits » (*Ibid.*, p. 74) qui peut être écrit ou non. L'intérêt de l'économie des conventions pour cette étude de cas est d'offrir un cadre conceptuel permettant de reconnaître et de classer certaines valeurs tout en réfléchissant aux processus par lesquels elles peuvent se rencontrer bien qu'elles puissent paraître antagonistes. Le recours à ce courant théorique n'est que partiel car l'ensemble conceptuel créé par Boltanski et Thévenot est un objet complexe et dense. C'est pourquoi le choix de cette partie est davantage de mobiliser certains de leurs concepts qui peuvent être éclairants pour l'analyse que d'inscrire l'ensemble de l'analyse dans une application stricto sensu de l'économie des grandeurs.

4.1 La confrontation du monde marchand et du monde civique au sein de la PSE

Un enjeu important au sein de la politique socio-éducative est de vouloir allier deux mondes à première vue antagonistes « le monde marchand » et le « monde civique ». Le monde marchand se traduit par la volonté de rationalisation économique des prestations éducatives financées par le Canton de Vaud. Les valeurs d'efficacité, de rationalité et d'économies paraissent être le mobile de réforme de cette politique socio-éducative. Le recours à la contractualisation est l'emprunt d'un symbole fort du monde du marché à savoir le contrat. Comme exprimé dans la problématique, ce « monde marchand » est porté par la réforme du New Public Management. Cette transformation augure une rencontre avec les valeurs de l'administration publique élaborée sur les principes du « monde civique » comme l'égalité, la démocratie et la collectivité. Toutefois la spécificité de cette étude de cas est qu'en plus de cette première confrontation, une seconde a eu lieu avec le domaine de la protection de

l'enfance car le travail social est fortement ancré dans le « monde civique » lui aussi. Il représente en effet la nécessité de garantir le bien commun et les droits des individus. Il apparaît donc que ce domaine professionnel ainsi que l'administration publique avec lequel il collabore sont tous deux issus du « monde civique ». L'antagonisme apparent de ces domaines avec celui du « monde marchand » paraît d'autant plus fort et leur confrontation semble être un véritable défi. On comprend pourquoi aux yeux de nos enquêtés la combinaison de ces deux mondes est apparue comme un risque et avait provoqué certaines craintes. Six ans après la mise en œuvre de la politique socio-éducative, on constate que les différents acteurs se sont accommodés de ce nouveau contexte et y ont élaboré des stratégies afin de maintenir et défendre leur pouvoir. L'interrogation est de comprendre comment un compromis a été trouvé afin de faire coexister ces deux mondes au sein de la politique socio-éducative.

4.2 Le New Public Management : un « monde industriel » ?

Une interprétation peut être de considérer que le New Public Management ne relève pas uniquement du « monde marchand » mais aussi du « monde industriel ». En effet, selon Boltanski et Thévenot le monde industriel repose « sur l'efficacité des êtres, leur performance, leur productivité et leur capacité à assurer une fonction normale, à répondre utilement au besoin » (1991, p. 254). On peut considérer que la réforme introduite par le NPM tend à améliorer l'efficacité d'une administration publique et, dans cette étude de cas, d'un système de protection sociale financé par l'Etat. L'inscription dans ce monde est aussi évoquée par la pérennisation et la sécurisation du partenariat public-privé sur une durée de 5 ans du contrat de prestations. Comme l'indiquent Boltanski et Thévenot « le bon fonctionnement des êtres prolonge le présent dans un futur, ouvrant ainsi la possibilité d'une prévision » (*Ibid.*, p.254). En outre, de nouveaux outils de production et d'évaluation ont été mis en place afin de garantir le bon fonctionnement, ce qui est conforme à la vision que les auteurs ont du monde industriel. « Il y a une panoplie d'outils, d'organisations, de méthodes, de méthodologies, qui doit être disponible de manière à pouvoir prendre à chaque instant le meilleur outillage du moment et le remettre au clou dès qu'il n'est pas adapté » (*Ibid.*, p.256). Cette volonté de créer des nouveaux appareils afin d'accompagner la prise en charge au sein de la politique socio-éducative et de

s'assurer qu'elle soit la plus optimale possible est très présente dans cette étude de cas, tout comme une certaine volonté de « standardisation » afin de se doter de définitions communes, de critères et de caractéristiques à évaluer. L'intérêt de l'économie des conventions est d'apporter cette distinction entre le « monde marchand » et le « monde industriel » où les objectifs et les valeurs ne sont pas les mêmes et pour lesquels il faut éviter de faire des amalgames. La coexistence du « monde industriel » avec le « monde civique » paraît moins antagoniste. D'ailleurs Boltanski et Thévenot font référence au fait que les services publics offrent des exemples de compromis entre les mondes civique et industriel « lorsque des mesures destinées à accroître l'efficacité du travail sont justifiées, notamment auprès des personnels par le souci du bien commun des usagers » (*Ibid.*, p.403). C'est justement ce qui est en jeu au sein de la politique socio-éducative comme va le développer la prochaine partie.

4.3 L' « intérêt de l'enfant » comme principe supérieur commun

Dans l'économie des conventions le « principe supérieur commun » renvoie à une instance qui en dernier ressort, permet aux différents mondes d'exister. D'après Amblard, Bernoux, Herreros, & Livian (2005) c'est autour de ce principe supérieur commun que se scelle un accord et « lorsqu'une controverse surgit dans un monde, le recours au principe supérieur commun peut être nécessaire pour la clore » (2005, p.83). Dans mon étude, « l'intérêt de l'enfant » apparaît être le principe supérieur commun auquel les acteurs se réfèrent pour résoudre des conflits. Cette préoccupation sous-tend l'ensemble des démarches de l'UPPEC dans son travail et est le souci principal des directeurs d'institution dans leur discours. La première réflexion semble toujours être « quel est le mieux pour cet enfant ? ».

Le système de comptabilisation des journées est un exemple pour illustrer la rencontre de plusieurs mondes et la manière dont est trouvé un compromis par le recours au principe supérieur commun. Avant la contractualisation, les subventions des institutions se composaient d'un budget calculé avec l'Etat comprenant les charges annuelles fixes et un montant dépendant du nombre de journées « effectives » que l'institution réalisait durant l'année. Cela signifiait qu'en principe, pour chaque journée

qu'un enfant passait au sein de la prestation éducative, l'institution percevait un certain montant. Le risque pour les institutions était de ne pas réussir à couvrir l'ensemble de leurs frais si leur prestation n'était pas assez utilisée. Avec le contrat de prestations, une nouvelle méthode de calcul est initiée : le système de « journée civile » un nombre de places est calculé pour chaque prestation, nombre multiplié par le nombre de journées d'ouverture de l'institution. A ce chiffre est enlevé un certain nombre de journées « vides » où la place ne serait pas occupée. Cela signifie qu'il est prévu que l'institution ne soit pas à 100% remplie toute l'année et le résultat final est appelé « le volume des prestations ». La question du taux d'occupation effectif de l'institution n'entre pas en compte dans la subvention. L'institution se doit de réaliser plus ou moins 10% de la cible et dans le cas contraire en informer l'UPPEC conformément au « devoir de renseigner ». L'argument derrière cette souplesse offerte par l'Etat est que le fait qu'un enfant ne soit pas constamment dans l'institution est un « bon signe ». Les journées hors de l'institution peuvent être des journées de retour familial, de stage ou autres, qui peuvent concourir à la réhabilitation des compétences parentales et accompagner un retour de l'enfant chez lui ou viser à l'insertion professionnelle de l'enfant. La prise en charge éducative le fait que l'enfant ne soit pas forcément au sein de l'institution peut être perçu comme positif. Ce changement a été important pour les institutions car les administrateurs n'ont plus comme pour préoccupation principale de « remplir à tout prix » et cela a offert de la souplesse dans la prise en charge éducative. Ici, le principe de rationalité économique voudrait que l'institution soit totalement remplie or il est mis en confrontation avec un principe civique de la meilleure solution pour les enfants par un calcul mis en place de l'ordre du « monde industriel ». Cet exemple montre comment « l'intérêt de l'enfant » est devenu le principe supérieur commun défendu par l'Etat dans un calcul financier. Ce principe est constamment invoqué pour répondre aux demandes financières « est-ce vraiment le mieux pour l'intérêt des enfants ? ». Si cela semble être le cas, la demande peut être acceptée et si ce n'est pas le cas elle peut être refusée. Inversement, on peut considérer que les nouveaux outils issus des mondes marchand et industriel que la politique socio-éducative met en place, comme le contrat de prestations et les évaluations, sont acceptés et tolérés par les acteurs

professionnels sous couvert d'être dans « l'intérêt de l'enfant » et d'améliorer la qualité de la prise en charge éducative.

4.4 Le contrat de prestations comme « compromis »

La théorie de l'économie des conventions considère que le cas de figure de conflit le plus fréquent dans une organisation est celui de la rencontre de mondes différents. Il semble que cette étude de cas s'inscrive dans cette configuration car elle est le lieu de rencontre du « monde civique », du « monde marchand » et du « monde industriel ». D'après cette théorie trois types de solutions peuvent être recherchés : ou la clarification s'opère dans un seul monde, ou un arrangement local est trouvé, ou un compromis est obtenu et frayé (Amblard, Bernoux, Herreros, & Livian, 2005). Pour la politique socio-éducative, il semble que le compromis ait été la solution choisie. Les auteurs le définissent comme « la forme d'accord la plus durable qui vise un « bien commun » qui dépasse « les grandeurs » en présence, qui établit un certain dosage du mélange entre elles et associe réellement les registres d'action des acteurs concernés. » (*Ibid.*, p.97). Boltanski et Thévenot expliquent que « le différend est ainsi évité et des êtres qui importent dans différents mondes sont maintenus en présence sans que leur identification ne soit cause de dispute » (1991, p.338). Amblard, Bernoux, Herreros & Livian ajoutent que pour « que ces compromis soient stables, il faut qu'ils soient consolidés par des « dispositifs ». Ces dispositifs consistent à extraire des objets relevant de plusieurs mondes et à les associer ensemble pour construire quelque chose de commun dépassant leurs mondes d'origine. » (2005, p.98). On peut alors considérer que le contrat de prestations est ce dispositif. C'est un objet innovant qui associe les trois logiques marchande, civique et industrielle. Dans le contrat de prestations sont inscrites à la fois les directives « civiques » de missions et prestations offertes par l'institution, les directives « marchandes » ou mieux « comptables » qui règlementent le financement et les outils « industriels » en terme de critères d'évaluation de la prestation. Ce contrat est effectivement un symbole issu du « monde marchand » mais de par la spécificité du domaine social qu'il régit, il témoigne aussi des logiques du « monde civique » et d'une volonté de réforme et d'amélioration issues du « monde industriel ». Il est donc un dispositif hybride qui marque le compromis réalisé et accepté par les acteurs de la politique socio-éducative

entre les différents mondes. Boltanski et Thévenot ajoutent que dans le compromis « les participants renoncent à clarifier le principe de leur accord, en s’attachant seulement à maintenir une disposition intentionnelle orientée vers le bien commun. Cet objectif est réalisé en recherchant l’intérêt général, c’est-à-dire non seulement l’intérêt des parties prenantes mais aussi l’intérêt de ceux qui ne sont pas directement touchés par l’accord » (1991, p.338). En résumé ce compromis est accepté par les acteurs car il est perçu comme un dispositif visant « l’intérêt de l’enfant », qui est le principe supérieur commun auxquels tous adhèrent, et qu’il paraît répondre au mieux aux intérêts des parties prenantes que sont l’Etat et les institutions privées.

4.5 Les tensions persistantes entre les mondes

Néanmoins ce n’est pas parce qu’un compromis a été trouvé pour établir la base de la collaboration entre les institutions et le Service de protection de la jeunesse, qu’il n’existe plus de tensions entre les différents mondes. Certaines critiques de la part des directeurs d’institution témoignent de ces enjeux de rencontre et de conflits entre différents mondes. Pour illustrer ce propos, abordons deux exemples : la problématique de la mise en place de nouvelles prestations éducatives et la question de l’identité des institutions.

4.5.1 Les enjeux de la création de nouvelles prestations

Depuis la mise en œuvre de la politique socio-éducative en 2006 de nouvelles prestations ont été créées. Selon l’art 25a. de la LProMin après que l’Etat ait analysé les besoins en prestations éducatives du Canton, « *il peut appeler les offres des institutions et conclure avec elles des contrats de prestations fixant notamment le montant de la subvention cantonale* ». Cette phrase est soumise à diverses interprétations. En effet, elle peut induire que l’Etat fasse des « appels d’offre » auprès de l’ensemble des institutions afin de mettre en place de nouvelles prestations. Ce système de mise au concours peut être affilié au « monde marchand » dans lequel des entreprises entrent en concurrence pour obtenir certains contrats. A ce moment là, chaque entreprise, ou ici institution, pourrait soumettre un projet au Service de protection de la jeunesse qui choisirait le meilleur de manière transparente. Or dans la réalité on constate que les appels d’offre ne se sont pas tout à fait passés de cette

manière. Premièrement, lors de la contractualisation initiale entre 2006 et 2008 chaque institution a répondu à certains appels d'offre en accord avec les autres institutions et le Service de protection de la jeunesse. Il n'y a ainsi pas eu de concurrences entre elles pour différentes prestations. Comme expliqué dans ce mémoire, l'objectif était de s'assurer que pratiquement toutes les prestations des institutions seraient reconduites et ainsi rassurer les acteurs institutionnels. Le « marché » de ces prestations à contractualiser n'a pas non plus été ouvert aux institutions d'autres cantons ou d'autres pays. On constate que la manière dont ont été gérés les appels d'offres n'a pas ouvert un marché où les institutions auraient pu être en concurrence.

Deuxièmement, lorsqu'en entretien j'ai demandé aux différents directeurs de me raconter la création et la mise en place de nouvelles prestations depuis la PSE ceux-ci m'ont témoigné différentes expériences que je vais résumer ici. Le premier constat effectué est qu'un « appel d'offre » n'a pas toujours été fait pour créer de nouvelles prestations. Souvent, la mise en place et l'accompagnement de projet s'est fait en relation bilatérale avec une institution. Prenons l'exemple des MATAS (Module d'Activités Temporaires Alternatives à la Scolarité), ce sont de nouvelles prestations en collaboration avec la DGEO (enseignement obligatoire) créées pour les élèves de l'enseignement obligatoire qui auraient des difficultés d'apprentissage ou de comportements. Ils peuvent avoir la possibilité de passer trois mois (renouvelable une fois) dans une classe avec un enseignant et un éducateur spécialisé. Cela permet d'avoir un accompagnement scolaire plus individualisé et un accès à l'éducation spécialisée pour des problématiques comportementales ou familiales et cela dans le but d'une réintégration scolaire par la suite. Ce type de prestation avait été créé depuis quelques années dans la région d'Yverdon par une fondation. Le modèle ayant eu un certain succès et permettant de rapprocher les directions d'institutions et les directions d'école, le Service de Protection de Jeunesse et la Direction Générale de l'Enseignement obligatoire ont décidé d'en établir dans les autres régions et de les cofinancer. Les nouveaux MATAS se sont créés de différentes manières. Des projets similaires inspirés par le modèle d'Yverdon ont commencé à émerger dans d'autres régions. Ces projets ont alors été soutenus et contractualisés par les services car ils

étaient fortement amorcés et répondaient à leurs attentes. Pour mettre en place les MATAS manquants dans les autres régions, le SPJ s'est adressé aux institutions en fonction de leur implantation régionale. L'UPPEC a contacté certaines directions afin de bénéficier de leurs connaissances de la région et de leur réseau. S'ils acceptaient le projet, ils collaboraient ensemble pour l'élaboration du concept du MATAS en question et la mise en œuvre du projet. On voit ici que les MATAS se sont élaborés en relation avec certaines institutions selon un critère régional et selon l'avancement des projets préexistants. Il n'y a donc pas eu d'appel d'offre où n'importe quelle institution pouvait présenter son projet pour une région où elle n'était pas présente par exemple.

Une autre prestation créée au début de la politique socio-éducative pour répondre à un besoin a été le DIOP (Dispositif d'Intervention et d'Observation Pluridisciplinaire) qui est une prestation ambulatoire visant à accompagner des adolescents qui auraient « décroché » du circuit institutionnel traditionnel et dont un suivi éducatif rapproché par un éducateur hors murs semble adéquat. Des réflexions avaient déjà eu lieu sur cette problématique au sein du milieu institutionnel et ce besoin était aussi constaté par le SPJ. Le Service a donc contacté le Groupe des Institutions Fédérées pour Adolescents (GIFA) de l'AVOP pour demander quelles institutions désireraient répondre à cette offre de prestation. Deux institutions ont décidé de présenter un projet commun. La prestation a donc été créée et est gérée par cette codirection de deux institutions. Le service a ciblé l'appel d'offre au groupe institutionnel qui semblait avoir les compétences spécifiques pour cette mission c'est-à-dire la connaissance de la population adolescente. De plus, ces deux institutions sont parmi les plus grandes car elles ont plusieurs prestations éducatives et bénéficient de différentes implantations régionales. Elles offraient donc l'avantage d'avoir des pied-à-terre pour les éducateurs hors-murs du DIOP.

D'autres prestations éducatives étaient avant la politique socio-éducative assurées par des assistants sociaux du SPJ ou des associations avec des bénévoles. Afin de les professionnaliser il a été demandé de rattacher ces prestations à certaines institutions et de les contractualiser. L'UPPEC s'est rapproché des institutions dans lesquelles des compétences spécifiques liées à ces prestations existaient ou pouvaient

être développées. Les institutions ayant accepté ont élaboré des concepts de prestations en collaboration avec le SPJ et les ont mis en place. Toutes ces prestations ont été créées rapidement après l'entrée en vigueur de la politique socio-éducative car elles devaient répondre aux prestations manquantes reconnues.

Maintenant abordons les prestations qui devraient naître suite à l'émergence et l'analyse d'un nouveau besoin comme prévu dans la politique socio-éducative. Tout d'abord, il faut mentionner que de nouvelles prestations ont été élaborées par le canal de transmission et d'analyse que sont les plateformes régionales et cantonale. C'est le cas des prestations AIMA (Antenne d'Intervention pour le Milieu Adolescent) mises en place par le département de psychiatrie du CHUV (Centre Hospitalier Universitaire Vaudois) qui offrent un accompagnement pédopsychiatrique aux adolescents accueillis dans les institutions de protection de la jeunesse. Cette prestation a elle aussi été régionalisée et existe désormais dans les quatre régions vaudoises. Elle est cofinancée par le Service de protection de la jeunesse et le CHUV. D'autres projets ayant transité par le canal des plateformes n'ont quant à eux pas été développés, par exemple des nouvelles prestations d'Action Educative Mère-Enfant (AEME) dont l'analyse a démontré que le besoin n'était pas assez important. Toutefois, il faut aussi constater que de nouveaux foyers vont être ou ont été créés sans que des groupes de travail soient mobilisés. On peut estimer que la saturation des places d'accueil dans les internats étant un constat partagé par tous, l'analyse de besoin ne semblait pas nécessaire. C'est ainsi que des projets de construction de nouveaux foyers sont en cours et s'élaborent en partenariat avec certaines institutions. Lorsque j'ai interrogé les directeurs sur les raisons pour lesquelles ils avaient été choisis pour assurer la création de nouveaux foyers, m'ont évoqué plusieurs arguments. Ceux-ci m'ont avancé les capacités financières de leur fondation qui leur permettaient de financer et d'assurer leur part des investissements. Il est vrai que par exemple les associations n'ont pas de fonds privés et ne peuvent amener d'autres apports que ceux des dons alors que certaines grandes fondations ont des fonds privés plus importants de par leur histoire, leur expansion et leurs revenus immobiliers. Un autre argument a été que la construction ou l'ouverture d'un nouveau lieu permettait d'augmenter la capacité d'accueil. Cela n'était donc pas conçu comme une « nouvelle prestation » mais

l'« extension » d'une existante. Là aussi, le Service de protection de la jeunesse recourait aux compétences spécifiques d'une institution par rapport à un type de population pour ouvrir un nouveau lieu. Et enfin le dernier argument énoncé était que ces associations-fondations bénéficiaient déjà d'un terrain sur lequel elle pouvait envisager de construire. Elles en étaient propriétaires. Il paraissait « évident » que les nouvelles prestations construites sur ce terrain seraient gérées par celles-ci. Ces nouveaux internats semblaient s'être créés suite à un concours de circonstances. En outre, le Service de protection de la jeunesse se défend de devoir recourir systématiquement à l'appel d'offre car il est indiqué dans la loi que l'Etat « peut faire appel », il n'en est pas obligé.

Les nouvelles prestations se sont créées en fonction des opportunités qui se présentaient avec différentes institutions en prenant compte de leurs compétences éducatives spécifiques, leur implantation régionale et leurs capacités d'investissement financières ou immobilières. Elles se sont élaborées dans des relations bilatérales avec ces directions et très peu ont fait l'objet d'une mise au concours par appel d'offre. Un des directeurs réagit à ce propos :

« Alors qu'avant elle pouvait être initiée dans un rapport simple et bilatéral avec une institution bien précise et le SPJ ou bien alors le privé se mettait en route et demandait un financement après. Les appels d'offre faisant quand même l'objet de quelques critiques que je partage. Maintenant, c'est à dire une nouvelle prestation doit faire l'objet d'un appel d'offre. Voilà y a une prestation à remplir, qui veut bien la remplir ? On devrait faire un appel d'offre assez ouvert et très transparent et ce n'est pas le cas. On est véritablement dans une phase transitoire, entre l'opacité de l'ancien système et un souci de quartier. On fait comme si c'était ouvert mais ça ne l'est pas du tout. C'est très personnalisé, c'est pas encore au clair...Au final on pensait qu'on serait averti que l'Etat avait besoin de ses prestations et chaque institution pourrait faire sa proposition. En fonction des moyens et de la créativité qu'elle a. Et au final ça se tricote entre telle et telle personne et telle ou telle autre. »

Directeur D

Cet extrait d'entretien critique le fait que la politique socio-éducative n'aille pas au bout de la logique « marchande » qu'elle a en partie instaurée. Il n'y a pas eu de concurrence ouverte entre les différents acteurs et une transparence quant aux démarches de création de prestation. Ce directeur dénonce le manque de clarté et le non respect du projet tel qu'il avait été présenté aux institutions afin de produire plus d'équité entre elles. Il considère que sur cette thématique, des relations

personnalisées et inégales avec l'Etat persistent et qu'il reste des progrès à faire. Un autre directeur quant à lui préfère que la politique socio-éducative n'aille pas dans cette direction comme le témoigne cet extrait :

« Ouai ! Quand j'ai mes collègues qui disent on a un appel d'offre et tout le monde se met à vibrer je dis « je pense que vous savez même pas ce que c'est un appel d'offre donc vous allez vous calmer ». Dans un secteur comme le nôtre, si vous lancez des appels d'offre, après je peux vous raconter des boutiques avec lesquelles je collabore qui doivent répondre à ces appels d'offre. Ils sont en concurrence mais surtout les cadres et les comités. Avec une grande différence c'est qu'en France dans la protection des l'enfance, les petites associations elles ont en général 400 usagers. Et elles ont un pool qui fait que de répondre à de l'appel d'offre. Y a d'autres choses qui ont été mises en place. Je veux dire on est pas dans une mise en concurrence pour l'instant ! On n'a jamais vécu de concurrence. »

Directeur F

Il explique ici que la mise en application des « appels d'offres » à strictement parler créerait une forte concurrence entre les institutions et nécessiterait des moyens supplémentaires pour les associations-fondations afin de s'y consacrer. Il m'a évoqué dans son propos que les institutions françaises qui fonctionnaient sur un modèle plus concurrentiel souffraient de grandes violences institutionnelles. Cette pratique semble donc pouvoir mettre en péril la qualité de la prise en charge éducative au sein des institutions.

On comprend par ces deux points de vue que l'entrée des valeurs du « monde marchand » au sein de la protection de la jeunesse reste un grand enjeu et le lieu de tensions. L'hybridité de la politique socio-éducative à la fois issue des « mondes marchand » « civique » et « industriel » provoque d'apparentes contradictions ou tout au moins des interprétations divergentes. A quel moment suit-on une logique marchande ? Ou une logique d'équité ? Sur quels domaines et avec quelles priorités ? Il n'existe pas de « normes » dans le recours aux différents mondes en fonction des situations c'est pourquoi les règles semblent encore parfois obscures.

4.5.2 Les enjeux identitaires des institutions de la protection de la jeunesse

La question de l'identité des institutions de la protection de la jeunesse peut aussi évoquer les tensions qui persistent entre les mondes au sein de la politique socio-éducative. Une dimension ressortie de mes entretiens avec les directeurs est la

manière dont ils concevaient le statut de leur institution. Certains se considéraient comme totalement privés alors que d'autres s'affiliaient fortement au public en disant répondre à une « mission de service public ». Cette thématique est le lieu de la définition d'une identité affiliée au « monde marchand » celui dans lequel prévaut l'indépendance et la concurrence ou d'une identité affiliée au « monde civique » où la collectivité et l'intérêt général sont prééminents. D'autres directeurs ont exprimé les difficultés que la position de « subventionné » engendrait quant à la considération de cette identité :

« Mais sinon peut être que la difficulté à certains moments c'est de bien différencier le public du privé. Et ils sont un peu sur la frontière. A certains moments, il y a eu peut être ingérence et rappel ou retour en arrière. Cette frontière n'est pas toujours facile à établir. C'est quand même ambigu, on est privé mais on vit avec l'argent du public. Donc il y a une part où c'est logique qu'on reste privé, qu'on décide de ce qu'on fait, alors au niveau pédagogique on nous laisse donner notre couleur, mais dans l'organisation de temps en temps il y a l'intervention du canton. Et là c'est parfois délicat. Alors moi j'ai pas eu de gros problèmes à partir de ça. Mais de temps en temps c'est un peu compliqué... Jusqu'à où l'Etat ou le SPJ ou l'UPEC intervient dans le privé, jusqu'à où c'est pas son domaine et le privé jusqu'à où il veut rester libre et jusqu'à où il exige de l'Etat les subventions. C'est une négociation un peu continue »

Directeur E

Cet extrait d'entretien témoigne de la difficulté pour un directeur à établir des limites entre ce qui est de son domaine de gestion et les territoires où l'Etat, au travers de l'UPPEC, peut intervenir. Il marque l'ambiguïté instaurée par le subventionnement des prestations par l'Etat qui implique une dépendance de l'institution envers le Service de protection de la jeunesse. Son indépendance en tant qu'acteur privé peut être questionné. L'enjeu selon lui est de savoir préserver son territoire. Les frontières entre le public et le privé peuvent paraître perméables et non explicitement délimitées. Un second se démarque en considérant son institution comme « parapublique » :

« Ça dépend comment vous le voyez, vous verrez dans d'autres interviews y a des gens qui se définissent comme 100% privé malgré que leur fonctionnement dépende de l'Etat. Moi je pars du principe que je peux pas me définir comme 100% privé quand je ne suis pas autonome et indépendant par rapport à mes ressources. Moi je fais de la gestion de bien public. C'est pas comme une entreprise qui fait de l'argent, qui ferait fructifier et après on rend des comptes à ses actionnaires. Je ne suis pas là dedans. Donc voilà je fais partie de ceux nous nous définissons sur du parapublic. »

Directeur B

Celui-ci exprime une identité qui s'oppose fortement au « monde marchand ». Son institution « ne fait pas de l'argent et ne rend pas des comptes à des actionnaires ». Il

la conçoit fortement affiliée au public par la notion de « parapublic ». Pour lui, elle a certes un statut juridique privé mais de par sa dépendance au financement public elle ne peut être autonome et ne peut être définie comme « 100% privée ». Sa conception se rapproche du « monde civique » par la dimension de collectivité qui ressort de l'expression « gestion de bien public ». Un autre directeur au contraire se définit essentiellement comme privé et désire se différencier de l'Etat :

« Alors nous on est un fond privé, on est une institution privée en lien avec l'Etat, dont on tire le principal de notre financement. Mais on est entièrement privé et ça je revendique beaucoup... Je pense que tout ce qui est de la gestion interne de la fondation, de la politique interne c'est vraiment des choses qu'on veut gérer d'ici. On ne veut pas être une succursale de l'Etat. On accepte des règles transparentes avec l'Etat et d'avoir des relations souples car c'est vraiment le but. Mais on est privé et pis on est distinct de l'Etat ça on y tient beaucoup. »

Directeur F

L'identité « privée » se marque par la volonté de ne pas être « une succursale de l'Etat », ce directeur témoigne ainsi son désir d'indépendance par rapport à l'Etat. Par la suite il m'explique que pour acquérir cette indépendance il est nécessaire d'avoir plus de fonds privés :

« Nous on cherche et on va chercher à avoir des revenus propres qui font qu'on a aussi notre marge de manœuvre et dire, bah nous cette prestation on aimerait la développer l'Etat peut pas la financer mais nous on décide qu'on le fait. Et pis rester au fond avec ce qu'était ces associations et fondations au départ c'est eux qui ont proposé des trucs à l'Etat. Moi ça me dérange pas que l'Etat me dise « nous on aimerait que vous fassiez ça » mais faut que nous on puisse faire la même chose. Dire « nous on veut répondre à cette mission là » et pis après l'Etat finance ou pas mais cette initiative elle doit rester dans le privé. Parce qu'on est bien placé pour voir aussi où sont les besoins. »

Directeur G

La relation de dépendance avec l'Etat est surdéterminée par le lien de subventionnement. L'intérêt pour ce directeur de développer des revenus propres est de pouvoir récupérer l'initiative de la création de prestations éducatives dans le domaine de la protection de l'enfance. Le changement de paradigme dans lequel l'Etat s'attribue le développement des prestations car il en est l'unique financeur est remis en question. Cette transformation importante apparaît être le cœur de la remise en question de l'identité « privée » des institutions dont l'histoire est construite autour de la création de nouvelles prestations sociales. Un autre directeur partage cette critique :

« Ça a amené fondamentalement une perte d'initiative quand même et de créativité du privé... Peut-on remarquer quand même qu'on a perdu un bout de cette créativité privée

que certaines associations et fondations privées avaient expérimentées dans le passé... Le privé le met en place car il se dit ça répond à des enjeux assez locaux, assez régionaux ça voudrait la peine. On y va ! On le fait. Pis tout à coup ça intéresse l'Etat 2 ans après qui apportent ses financements. Ce sont des choses qui ne pourraient plus se faire ou beaucoup plus difficilement. Donc l'initiative et la créativité ont été un peu mis à mal là. »

Directeur D

L'une des conséquences de la politique socio-éducative apparaît être la perte d'initiative et de créativité pour les institutions. Ces mécanismes d'innovation constituent en partie leur identité privée car ils permettent d'assurer leur expansion et leur développement. Dans cette conception, l'institution s'inscrit dans le « monde marchand ». Elle désire être compétitive, garder son autonomie et s'agrandir. Ce changement de paradigme intègre le développement de prestations éducatives dans le « monde civique » en le désignant comme compétence de l'Etat où l'équité et l'analyse doivent prévaloir sur des aspects compétitifs. Cette thématique est un exemple du passage du « monde marchand » au « monde civique » et des conséquences que cela peut avoir sur les acteurs concernés.

Un autre exemple illustre bien cette tension persistante entre ces deux mondes. Lors de l'élaboration des contrats de prestations, le groupe de travail a dû réfléchir à la manière dont les résultats des exercices comptables et notamment les différences seraient gérés.

« Le premier contrat de travail parlait de bénéfice ou perte si on dépensait tout ou pas le budget qu'on recevait. Alors y avait tout un débat. Quand c'est un bénéfice on se dit j'ai pas tout dépensé, le bénéfice c'est quelque chose sur lequel je dois me sentir libre, je dois pouvoir le réutiliser comme j'ai envie de le réutiliser. Un entrepreneur veut faire ce qu'il veut de son bénéfice. C'est là que l'Etat disait attendez c'est un bénéfice avec notre argent à nous. Nous on a aussi un mot à dire quand vous dépensez ce bénéfice. Ça a réalisé que finalement avec le nouveau contrat de prestation on a modifié le vocabulaire. Maintenant ce sont des « excédents de produits » ou des « excédents de charges ». Ce qui est beaucoup plus clair. On parle d'excédent qui nous appartient pas... Un espèce d'abus de langage par rapport à l'autonomie qu'on a et qu'on a toujours. Mais le contrat de prestations a permis de mieux clarifier l'interdépendance de ce partenariat. En l'occurrence de reconnaître des deux côtés les comptes que chacun devait rendre. Parce que le SPJ il doit aussi rendre au pouvoir politique, à son chef de département, ils sont pas non plus maître à bord. Ça a été un exercice intéressant au niveau de la sémantique. Se mettre d'accord que les mots qu'on utilisait, on peut utiliser dans son giron personnel, mais quand on est en face de l'autre on doit faire valoir cette interdépendance. »

Directeur B

Derrière un débat « sémantique » se joue toute la question de l'identité des

institutions et de leur rapport à l'Etat. En effet, cet exemple pose la question du droit de l'institution à jouir ou non de la différence qu'elle a réalisé sur l'exercice comptable précédent. En théorie, si l'institution était une entreprise privée elle pourrait utiliser à son bon vouloir le « bénéfice » engendré. En réalité cette différence est le résultat de la gestion que l'institution fait des subventions qui lui sont octroyées par l'Etat. Cet argent est alors la propriété de l'Etat, des citoyens et non de l'institution. Cet exemple pose la limite de l'identité « privée » de l'institution et marque sa dépendance au service public. En redéfinissant les termes utilisés dans le contrat de prestations, les acteurs explicitent et clarifient en même temps la nature de leur relation. Dans plusieurs éléments de la PSE cet exemple témoigne aussi du souci porté sur le partenariat public-privé. En effet, « l'excédent de produit » réalisé par une institution est partagé. 85% de celui-ci est collecté par l'UPPEC dans un « compte commun » à toutes les institutions afin de financer les demandes extrabudgétaires de l'année suivante et les 15% restant collectés par l'UPPEC mais restent destinés à l'institution en question. Si l'institution désire dépenser cet argent pour différents investissements, elle soumet une demande à l'UPPEC. Lors des entretiens les directeurs m'ont souvent dit que presque toutes leurs demandes extrabudgétaires durant l'année étaient acceptées par l'UPPEC. Il ressort que l'UPPEC ne joue pas particulièrement de sa position de pouvoir dans ces situations. Cet excédent est laissé en partie à disposition des institutions pour leurs dépenses exceptionnelles mais toujours sous autorisation de l'UPPEC. Cela caractérise la relation de partenariat dans laquelle le privé conserve une certaine marge de manœuvre mais reste dépendant et soumis à la décision du public.

4.6 La coexistence des mondes et leurs tensions dans un partenariat public-privé

La politique socio-éducative peut être interprétée comme la rencontre de trois mondes : le « monde marchand », le « monde industriel » et le « monde civique ». Une convention entre ceux-ci a pu être créée grâce à la mise en place d'un compromis incarné par le contrat de prestations construit comme un dispositif hybride de ces trois mondes. Il est accepté par tous les acteurs de la PSE car il semble viser l'« intérêt de l'enfant », principe supérieur commun auquel tous se réfèrent pour résoudre des conflits. Toutefois des tensions perdurent au quotidien au sein de la politique socio-

éducative, notamment au travers de la création de nouvelles prestations et l'identité des institutions. Elles témoignent de la rencontre de deux mondes et des conflits augurés par celle-ci. La coexistence des mondes est possible car elle est stabilisée par le compromis mais des résistances subsistent lorsque dans certains cas les mondes entrent en contradiction ou lorsqu'il est difficile de définir à quel monde se référer.

L'économie des conventions offre un cadre conceptuel dans lequel analyser le partenariat public-privé. Il peut être interprété comme la rencontre et la coexistence de plusieurs mondes dans une relation au sein d'une organisation. L'intérêt est de pouvoir montrer sur quoi reposait la convention qu'est la politique socio-éducative. Cela a mis en lumière les tensions qui peuvent persister dans une organisation et qui provoquent des critiques de la part des différents acteurs. Deux extraits d'entretien illustrent les enjeux du partenariat public-privé tels qu'interprétés par des directeurs :

« L'originalité c'est quand même qu'on a réussi à faire cohabiter cette identité un peu hybride entre une identité publique et une identité privée. Ça a créé une espèce de bête à deux têtes qui est le parapublic. C'est vrai qu'il y a des directeurs qui sont rentrés pleinement dans l'idée, je fais de la gestion de bien public peut importe sur quel levier je suis. Et d'autres ; non non je suis un privé qui reçoit de l'argent de l'Etat et je revendique une certaine autonomie de comment remplir cette option. »

Directeur B

Ainsi pour ce dernier, l'hybridité du partenariat public-privé se traduit dans les débats identitaires que connaissent les institutions. Cet exemple montre la diversité identitaire qui existe au sein du partenariat et en démontre toute la complexité. Un autre explique que le grand changement auguré par la PSE est d'avoir réussi à nommer ce partenariat public-privé :

« Je pense qu'avant il était déjà présent mais pas nommé. Il était implicite. Maintenant il est nommé on peut se chipoter sur tel point parce que c'est clair. Donc c'est mieux quand c'est nommé quand c'est clair. On est pas dans l'implicite et dans des trucs par derrière mais il faut continuer de rester vigilant sur ce qui appartient au privé et ce qui appartient au public tout en étant conscient qu'on est dépendant l'un de l'autre. Le public a besoin de nous et nous on a besoin du public automatiquement. Y a un besoin réciproque qui est là c'est inévitable. Il faut être ok avec ça. Mais il faut rester vigilant faire gaffe au respect des territoires. »

Directeur E

L'explicitation du partenariat public-privé offre la possibilité pour les acteurs de se rencontrer et débattre sur des éléments nommés et clairs. Toutefois son discours

marque le fait que bien qu'il y ait un compromis qui permette d'identifier la relation avec l'Etat, il persiste des frontières entre le privé et le public que l'on peut assimiler aux frontières entre le « monde marchand » et le « monde civique ». Le marquage et le respect des territoires sont perpétuellement en jeu dans la rencontre entre ces deux mondes. En conclusion, la politique socio-éducative a créé une coexistence de différents mondes mais ceux-ci continuent d'exister par eux-mêmes au sein de celle-ci. Le partenariat public-privé est une relation complexe où les mondes « marchand » « industriel » et « civique » se rencontrent et se définissent en même temps.

5 La politique socio-éducative au regard de la littérature

Après avoir fait une étude de cas de la politique socio-éducative du Canton de Vaud et de ses conséquences sur le partenariat public-privé, il est temps de comparer cette analyse avec les conclusions issues de la littérature existante sur la contractualisation et sur le New Public Management.

5.1 Retour sur les critiques envers la contractualisation

Revenons sur les conclusions de Jean-Pierre Gaudin à propos de la contractualisation issues de son ouvrage *Gouverner par Contrat* (2007). Ses principales interrogations portent sur le réel changement des pratiques induit par la contractualisation et sur la portée du partenariat explicite, c'est-à-dire la véritable transparence et équité de celui-ci. Son hypothèse est que la négociation contractuelle qu'il nomme « négociation explicite » ne signifie pas nécessairement négociation ouverte. Pour lui persiste un phénomène de filtrage des interlocuteurs, une forme d'opacité des procédures et une instabilité dans les modes de faire (2007). En ce qui concerne notre étude de cas, l'hypothèse de filtrage des interlocuteurs est une pratique qui a été observée. Que ce soit lors des appels d'offres initiaux ou dans la mise en place de nouvelles prestations éducatives, nous avons constaté que certains acteurs avaient été choisis et que de nouveaux interlocuteurs n'étaient pas apparus au sein de la politique socio-éducative. En cela, on peut considérer que la négociation n'a pas été totalement « ouverte ».

Quant à l'opacité des procédures, il est difficile de partager le même constat que Gaudin. L'analyse a explicité en quoi la contractualisation apparaissait aux yeux des enquêtés comme une « nomination » du partenariat public-privé et une clarification des règles du jeu. Pour les directeurs l'opacité semblait davantage régner dans le système précédent, caractérisé par des relations très personnalisées entre les institutions et le Service de protection de la jeunesse. Cette période était marquée par de fortes inéquités que les directions ont critiquées. Le constat général reste que la politique socio-éducative a inauguré une ère de la transparence. La clarté apparaît être un attribut donné à la définition des missions et des prestations que les institutions doivent désormais remplir et aux conditions de financement. La politique socio-éducative semble fortement définie par un apport de stabilité dans la relation de l'Etat avec les institutions privées, notamment par la mise en place des contrats de prestations. Elle a créé une sécurisation financière saluée par les directions. Certes une forme d'instabilité pointe en ce qui concerne la création de nouvelles prestations éducatives dont les règles restent encore floues et à clarifier pour les directeurs mais on ne peut pas dire que cette contractualisation a provoqué des « instabilités des modes de faire ». Au contraire, elle a eu pour objectif et comme résultat de clarifier et de stabiliser les règles et l'on peut signifier que l'équité des « modes de faire » est un principe essentiel pour les acteurs de la PSE et reste un enjeu important.

Pour Gaudin, la méthode contractuelle apparaît ambivalente et même contradictoire car elle met en scène une procédure transparente alors qu'il considère que les règles du jeu restent implicites, codées et qu'il persiste des effets de dominations (2007). Si cette étude de cas contredit l'hypothèse de l'aspect implicite de la règle contractuelle, elle illustre pourtant l'existence d'une hiérarchie dans le partenariat public-privé. L'analyse stratégique l'a démontré, des jeux de pouvoirs subsistent au sein de la politique socio-éducative dans la relation entre l'Etat et les institutions. Le changement de paradigme de l'Etat animateur de la PSE a créé une appropriation du pouvoir d'initiative par l'Etat au détriment des institutions. Dans ce contexte, l'enjeu essentiel pour les institutions était de construire et de garantir des marges de manœuvre au sein de la PSE. La relation public-privée apparaissait donc hiérarchisée mais a connu un rééquilibrage par les jeux des acteurs. Cependant bien

que le contrat de prestations se soit construit dans une volonté de partenariat, l'analyse a illustré comment le fait que l'UPPEC soit l'organisme financeur des institutions avait des répercussions sur leurs relations. Bien que la relation UPPEC – Institutions désire être un partenariat équilibré, dans lequel les acteurs soignent leurs relations et se respectent, un rapport de domination résiste par le contrôle et la gestion du financement par l'UPPEC. On peut alors être d'accord avec l'affirmation de Gaudin selon laquelle « si la contractualisation produit dans son principe un effet d'annonce, elle s'avère très structurée par des hiérarchies classiques de moyens, par des dissymétries dans les pouvoirs d'initiatives et des formes insidieuses de construction de l'interlocuteur » (2007, p. 48).

De plus pour cet auteur, la négociation contractuelle serait « personnalisée » car elle établirait « des formes de reconnaissance croisée, qui stabilisent des réseaux » (*Ibid.*, p.49) et ferait apparaître des « formes particulières d'échange, tant personnelles qu'institutionnelles » (*Ibid.*, p.49). Cette hypothèse de la « personnalisation » des relations est complexe à interpréter pour la politique socio-éducative. La contractualisation apparaît aux yeux des directions comme l'objet qui a permis de « dépersonnifier » la relation des institutions avec l'Etat. Comme les directeurs l'ont expliqué, les relations étaient auparavant fortement personnalisées et inéquitables en termes financiers. La mise en place des contrats de prestations a dépersonnifié les relations pour les rendre plus équitables et plus transparentes. Toutefois des phénomènes de « filtrage des interlocuteurs » existent bien au sein de la PSE comme par exemple dans la sélection des institutions avec lesquelles collaborer pour la création de prestations. De plus, la « superpersonnalisation » (2007) de la négociation s'incarne aussi dans l'influence du Chef de l'UPPEC comme mentionné par les directions et observé sur le terrain. Il a joué un « rôle d'initiateur » que Gaudin définit comme la personne qui « a la capacité à construire une offre de négociation en fonction de la position institutionnelle, politique ou morale de l'acteur qui est à l'initiative du projet » (*Ibid.*, p.50) au sein de la politique socio-éducative. A la fois reconnu pour son expertise et son expérience, il a été une personnalité pivot au sein de la PSE. Ce constat est renforcé par les témoignages d'adaptation, de reconnaissance et d'écoute qu'ont eu les directeurs envers lui ainsi que l'importance qu'ils ont donné à

la question de sa succession à la tête de l'UPPEC. d'anciens phénomènes de personnalisation des relations avec le Service de protection de la jeunesse, ayant eu un impact sur la gestion financière de l'institution, se sont transformés pour se déplacer sur la relation particulière entretenue par ou avec ou entre les personnes travaillant à l'UPPEC. Dans cette étude de cas, l'interconnaissance des acteurs est fortement valorisée et fait l'objet d'un travail constant par ceux-ci. En outre, nous avons constaté à quel point les acteurs travaillaient à l'élaboration de leur réseau professionnel, à la sélection des interlocuteurs pertinents et au soin de leurs relations. On peut déduire que des rapports personnalisés persistent au sein de la PSE malgré que l'objectif de départ fût de dépersonnaliser ces relations en les institutionnalisant.

Le constat de Gaudin selon lequel « des types de relations horizontales, caractérisées par l'équilibre relatif des dépendances réciproques et d'autres types fortement hiérarchisées et polarisées autour d'un acteur dominant coexistent dans les formes contractuelles » (2007, p. 136) s'illustre parfaitement dans cette analyse. Il persiste ici des rapports de forces derrière les « partenariats ». Gaudin arrive d'ailleurs à la conclusion qu'il « apparaît qu'on peut caractériser des partenariats hiérarchisés (et donc inégaux) chaque fois qu'on est en présence de déterminations économiques fortes ou bien de prééminences institutionnelles (étatiques ou non) qui définissent les termes de la négociation » (*Ibid.*, p. 139). On peut conclure à un paradoxe, la politique socio-éducative avait pour objectif de rendre plus équitable la relation de l'Etat avec les institutions privées et de rationaliser les prestations éducatives au sein du Canton de Vaud. Pour ce faire, l'Etat a nommé et clarifié la relation public-privé au travers d'un contrat de prestations qui établit un partenariat. Pourtant on constate que les institutions privées ont, par le changement de paradigme induit par la Loi sur la Protection des Mineurs, perdu leur capacité d'initiative de prestations éducatives et sont financièrement dépendantes de l'Etat. La relation public-privé certes dépersonnalisée, apparaît plus transparente et équitable mais aussi marquée par une domination de l'Etat. Elle semble ainsi plus hiérarchisée qu'auparavant alors qu'elle est présentée comme un « partenariat ».

Mohamed Djouldem concluait aussi que le contrat « n'est pas toujours un équilibre » (1996, p. 70). Selon lui, le contrat induit une inégalité dans les ressources d'expertises des différents partenaires du contrat. Son hypothèse principale est que le contrat d'action publique mobilise l'expertise pour être élaboré et légitimé. Le partenaire ayant en charge l'expertise du domaine contractualisé serait donc celui qui détiendrait le pouvoir (1996). L'analyse stratégique de ce cas a démontré comment la maîtrise des finances et du contrôle des institutions par l'UPPEC induisait une relation de pouvoir. L'UPPEC peut être conçu comme l'expert désigné par la politique socio-éducative et cela se traduit notamment par le fait que son chef anime et préside l'évaluation bilatérale. Les propos des directeurs ont témoigné des critiques à l'encontre de la configuration et du déroulement de cette évaluation. Ce point apparaît être un élément à améliorer selon eux. Au regard de la littérature, la dimension de l'évaluation reste une grande problématique pour de nombreuses politiques contractuelles. « On pense immédiatement à l'évaluation comme outil d'aide et d'amélioration de la qualité du contenu et de la gestion des politiques contractuelles, mais on se rend compte qu'en pratique celle-ci n'est pas évident à mettre en œuvre... Les dispositifs clairement institutionnalisés d'évaluation sont encore trop récents et rares, ou à l'état d'expérimentation, les savoir-faire trop partiels et peu opératoires, mais surtout les méthodologies insuffisamment structurées » (Djouldem, 1996, p. 74). Cette observation est valable pour les dispositifs d'évaluation des contrats de prestations qui datent de 2008. Alors que le contrat de prestations a été toiletté, le document d'évaluation bilatérale n'a pas encore fait l'objet d'une réadaptation par son groupe de travail par exemple. Les outils d'évaluation apparaissent comme perfectibles aux yeux des directeurs, qui interprètent ces lacunes comme des « défauts de jeunesse » d'un système encore récent.

Ce constat selon lequel les politiques contractuelles sont imparfaites quant aux outils d'évaluation permettant d'analyser leurs résultats est partagé Isabelle Proeller. Dans son article de 2007, elle fait une première analyse des systèmes de gestion axés sur les résultats mis en place dans les politiques locales suisses et s'attache à étudier les modes de contrôle permettant d'évaluer ces nouveaux « contrats de rendement ». Ses conclusions sont que pour l'instant, le contrôle axé sur les résultats est appliqué de

façon fragmentaire et incomplète. Son analyse démontre que des objectifs et des indicateurs « précis et mesurables » sont rarement prévus et définis (2007). Elle constate que la majorité des politiques contractuelles établit majoritairement des objectifs de rendement, c'est-à-dire de volumes de produits ou services qui doivent être atteints par le partenaire, et calcule les ressources attribuées en fonction de ce rendement. Le contrôle semble se produire principalement sur l'aspect financier et très peu d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs sont élaborés afin d'analyser les effets de la politique contractuelle. Le contrôle axé sur « les résultats » lui apparaît comme peu développé et imparfait. Dans le cas de la politique socio-éducative, le constat peut être similaire. Le contrôle des subventions attribuées et dépensées par les institutions semble clair et de qualité selon les directeurs d'institution. Ils saluent d'ailleurs la mise en place de nouveaux outils de calculs pour quantifier leurs prestations et fixer des objectifs de « rendement ». Néanmoins, l'analyse des « résultats » de l'institution n'est pas indiquée dans le contrat de prestations. En effet, la politique socio-éducative ne s'est pas dotée d'objectifs quantifiés globaux comme par exemple « X% d'enfants en moins (ou en plus) accueillis dans des foyers » « X% de plus (ou de moins) de dossiers suivis au SPJ » « X% de dépenses en moins » « une réduction d'un mois du séjour moyen en internat » etc. Les statistiques du Service de protection de la jeunesse témoignent de l'utilisation effective des prestations. Les répercussions statistiques de la politique socio-éducative ne sont alors que constatées et non pas projetées ou anticipées. D'ailleurs les statistiques publiées par le Service de protection de la jeunesse dans le document *Protection des mineurs / Statistiques 2011* sont purement descriptives et ne sont pas interprétées au regard des mesures mises en place ou des effets de contexte.

de plus des objectifs qualitatifs n'ont pas été fixés explicitement. Certes la politique socio-éducative désire rationaliser et améliorer la prise en charge éducative dans le Canton mais aucun indicateur n'a été pour l'instant mis en place afin de faire cette évaluation. Le contrôle qualitatif des institutions s'élabore au travers du concept institutionnel et de l'évaluation bilatérale mais ces outils semblent encore lacunaires et perfectibles. Par exemple, une des visées de la PSE est de « réhabiliter les compétences parentales » mais comment évaluer cet aspect ? L'évaluation des

dimensions qualitatives est complexe et nécessite un travail d'élaboration que l'UPPEC est supposé réaliser. Mais comme l'expriment les directeurs, les moyens financiers de cette unité apparaissent limités pour remplir cette mission d'évaluation. On constate que la politique socio-éducative, comme la majorité des politiques contractuelles locales suisses, doit encore améliorer sa méthodologie et ses outils d'évaluation si elle désire constater son influence. Il apparaît que la politique socio-éducative a été construite dans une volonté de rationalisation sans véritablement définir des objectifs de réalisation et sans se doter d'indicateurs pour évaluer leur réussite. L'évaluation de cette politique semble dans ces conditions difficile.

En conclusion de cette partie on peut considérer que la contractualisation des institutions de la politique socio-éducative connaît des limites similaires à d'autres politiques contractuelles. L'analyse stratégique a montré en quoi le partenariat public-privé mis en place était tout de même caractérisé par des relations de pouvoir où l'Etat exerçait une forme de domination sur les institutions privées de par leur dépendance à son financement. Ce cas a aussi montré en quoi le phénomène de « personnalisation » des relations s'était transformé sous l'ère de la règle contractuelle. Finalement l'analyse des aspects évaluatifs des contrats de prestations a illustré les difficultés rencontrées par les politiques contractuelles à élaborer des méthodologies permettant d'analyser leurs répercussions. Sur ces aspects cette recherche rejoint les conclusions de Gaudin (2007) sur les persistances de certains phénomènes bureaucratiques dans les politiques contractuelles qui mettent à mal les objectifs évoqués par le New Public Management comme la rationalisation par la concurrence, la totale transparence et l'analyse des résultats. Toutefois, on ne peut dresser un portrait aussi sombre de la politique socio-éducative. En effet, les conséquences de la PSE perçues par les acteurs nombreuses sont majoritairement vues comme des progrès. Ils apprécient la clarification des règles et procédures ainsi que des rôles de chacun, l'équité apportée par les contrats de prestation, la sécurisation et la pérennisation de l'avenir financier des institutions et la création de l'UPPEC qui a amélioré la relation avec le SPJ en créant un lien plus équilibré et marqué par la reconnaissance et l'empathie. Les critiques des directeurs d'institution se formulent à propos de certaines thématiques

bien spécifiques mais ne peuvent être généralisées à l'ensemble de leurs propos. Une perception positive de la politique socio-éducative ressort de tous les entretiens.

5.2 Retour sur les controverses du New Public Management

Désormais analysons les critiques plus générales formulées à l'encontre du New Public Management au regard de notre étude de cas. La première critique rapportée par Gaudin porte sur le « retrait de l'intérêt général au profit d'acteurs économiques égoïstes ou d'organisations sociales fragiles » (2007, p. 79). Cette critique est partagée par de nombreux auteurs à propos des conséquences du New Public Management. Dans notre travail, il est difficile de partager ce constat. Premièrement, cette critique s'est souvent élaborée à partir de cas de réformes de privatisation, de décentralisation ou d'externalisation or la contractualisation dans la politique socio-éducative n'introduit pas de changement du statut juridique des partenaires. Les institutions sont restées des acteurs privés mais sont-elles pour autant devenues des « acteurs économiques égoïstes ou des organisations sociales fragiles » ? L'analyse de ce cas a démontré au contraire que les institutions de la PSE étaient devenues moins individualistes et plus complémentaires par des relations de solidarité et de communication. De plus, la désignation comme « égoïste » est difficile à envisager pour ces institutions, car leur première mission est sociale. Au delà d'une vision angélique, on comprend que leur subventionnement dépend de l'Etat et qu'elles ne peuvent en tirer un profit. Néanmoins, on pourrait nuancer cette conception en interrogeant leurs volontés d'émancipation par la création de nouvelles prestations éducatives mais cette capacité d'initiative a été fortement bridée car elle est désormais contrôlée par l'Etat. La vision « d'organisation sociale fragile » n'apparaît pas non plus légitime pour concevoir ces institutions dont la sécurité financière a été améliorée par la mise en place des contrats de prestations.

L'« intérêt général » ne semble pas non plus s'être retiré au profit d'une logique purement marchande. Comme l'économie des conventions l'a indiqué « l'intérêt de l'enfant » reste le principe supérieur commun de tous les acteurs de la PSE. La politique socio-éducative semble avoir été construite dans une volonté de respecter et d'améliorer les « intérêts des enfants » au travers d'une amélioration des prestations.

On peut en déduire que l' « intérêt général » reste la préoccupation première de cette politique sociale. Une autre critique concerne « l'affaiblissement de la règle générale qui désignait un horizon politique et proposait des normes égalitaires de références » (Gaudin, 2007, p.79). Cette réflexion traduit la question des conséquences du New Public Management sur l'équité. Là encore, cette étude de cas s'inscrit en porte-à-faux car elle a illustré la manière dont une politique contractuelle a été établie dans le but de remédier à certaines inégalités. La PSE a instauré la comparabilité par la transparence qui est un nouveau principe admis et accepté par tous et qui concoure au contraire à l'élaboration de « normes égalitaires de référence ». On ne peut dans ce cas de figure conclure à un retrait de l' « intérêt général » et estimer que l'Etat se retire de la gestion des problématiques sociales. L'Etat au sein de la politique socio-éducative s'approprie le leadership des prestations éducatives dans la protection des mineurs. Il se définit ainsi comme responsable et garant de l'équité et de la qualité de ces prestations. Il n'y a donc pas un retrait de l'Etat au profit d'organismes privés mais bien une affirmation du rôle de l'Etat qui devient plus interventionniste dans une politique sociale.

Par contre les critiques envers la difficulté d'analyser les résultats et d'étudier les répercussions concrètes des réformes du New Public Management sont pertinentes. On pourrait « excuser » la politique socio-éducative par le fait qu'elle soit récente mais lorsque l'on observe les autres politiques contractuelles, telle que l'a fait Isabella Proeller, (2007), on constate que même sur le long terme la définition de critères d'évaluation mesurables et observables est lacunaire. Le risque principal pour la PSE pourrait être de ne pas se donner les moyens d'améliorer sa méthodologie d'évaluation afin d'établir l'impact de sa mise en place et par conséquent de la légitimer. Si cette politique ne renforce pas l'analyse de ses résultats on saisit qu'elle peut rapidement développer « des effets pervers », comme ceux mentionnés par Merrien (1999), par son manque de contrôle et de recul et être aisément remise en question dans son efficacité. En effet, comment légitimer le fait que le budget des institutions de la PSE soit passé de 40 millions en 2008 à 72 millions pour 2013 si ce n'est en démontrant les besoins croissants de prise en charge éducative des enfants et

en prouvant l'amélioration de ses prestations ? Le PSE doit donc se doter d'instruments de mesure qui peuvent revêtir le rôle d'instruments de légitimation.

Comment comprendre que cette étude de cas de la politique socio-éducative du Canton de Vaud se distancie à ce point des conclusions établies à partir d'autres expériences de réformes inspirées par le New Public Management ? Une première interprétation peut être que les critiques les plus virulentes à l'encontre des réformes du New Public Management se sont élaborées à partir de l'analyse empirique des démarches entreprises pendant les années 70 à 90. On peut postuler que des leçons ont été tirées des erreurs de ces premières tentatives et que l'étude de cas présentée dans ce mémoire témoigne de l'évolution des réformes de la nouvelle gestion publique. Ces premières critiques des années 90 semblent illustrer parfaitement la rencontre du « monde marchand » et du « monde civique » comme théorisé par l'économie des conventions. Mais notre analyse s'est attachée à montrer comment le New Public Management pouvait être conçu comme inspiré du « monde industriel » davantage que du « monde marchand » et apparaissait ainsi moins incompatible avec l'administration publique. Notre cas illustre comment un compromis a été trouvé entre ces différents mondes incarnés par le « contrat de prestations ». Les mondes apparaissent ainsi moins en opposition mais potentiellement juxtaposables et combinables. Ce constat est partagé par Gaudin qui explique que « l'observation des formes des contractualisations des politiques publiques depuis quelques décennies indique que si les principes qui président aux deux processus de formation de la règle restent d'esprit différent, les pratiques contemporaines de l'action publique ont tôt fait de combiner étroitement les deux genres et les articuler plutôt que les opposer » (2007, p. 87). La politique socio-éducative peut être interprétée comme une combinaison de logiques différentes issues des mondes « marchand » « industriel » et « civique » qui concourent ensemble à un bien commun.

Une deuxième interprétation incombe à la spécificité de ce travail qui s'attache à analyser les répercussions du New Public Management sur un partenariat public-privé. En effet, beaucoup d'études empiriques se sont focalisées sur les problématiques de décentralisation, de privatisation ou d'externalisation dont les conséquences

apparaissent plus importantes et plus « dramatiques » pour la littérature que sur la configuration du partenariat public-privé. Comme Andreas Lienhard le mentionne : l'analyse des partenariats entre l'Etat et les entreprises privées ne suscite pas beaucoup l'intérêt des recherches pour l'instant (2006). Dans la configuration analysée la coopération entre un partenaire public et l'autre privé était préexistante à la réforme induite par la politique socio-éducative. Il n'y a pas eu de transformation du statut juridique des institutions ou de l'administration publique ni une disparition d'un partenaire au profit d'un nouveau. Comme l'analyse l'a explicité il n'y a pas eu création d'un marché ouvert dans lequel des acteurs privés auraient pu entrer en concurrence et faire valoir des logiques purement économiques. Sur cet aspect on peut considérer qu'il n'y a pas eu de transformations radicales des acteurs en jeu.

Ainsi la relation existait auparavant mais de manière plus implicite et peu équitable. La contractualisation a induit une nomination de ce partenariat et une clarification des droits et des devoirs de chacun. Le fait que la PSE soit interprétée comme un succès aux yeux des enquêtés peut s'expliquer par la particularité du partenariat public-privé. Andreas Lienhard explique que ce partenariat se caractérise par une forte intensité de coopération qui inaugure une nouvelle « culture de la confiance » (2006). Elle provoque une « entente et des apprentissages mutuels, axés sur un objectif commun, lui-même axé sur le bien-être public et par conséquent pas simplement économique » (*Ibid.*, p.590). Pour lui, le fait d'opter pour un partenariat public-privé ne repose pas uniquement sur l'augmentation possible des bénéfices mais plutôt sur l'intérêt public dans un objectif d'accomplissement plus efficace de services publics. L'analyse stratégique a démontré en quoi la méthode participative dans l'élaboration de la PSE ainsi que dans sa mise en œuvre contribuait à son approbation par les acteurs privés. On peut considérer que ceux-ci se sentent porteurs de la démarche et en partie responsables de sa réussite. La définition de valeurs communes et de terrains d'entente était au cœur de cette démarche de partenariat public-privé. on peut interpréter que cette réforme inspirée du New Public Management s'est élaborée à partir d'un socle construit par l'ensemble des acteurs privés et publics qui forme une base solide pour sa conduite. Selon Lienhard (2006), les partenariats public-privés apparaissent comme une troisième voie entre les réformes administratives et la

privatisation totale et cette étude de cas a illustré cette possibilité en démontrant comment la clarification et la rationalisation d'un partenariat public-privé offraient l'opportunité de réformer une politique publique.

Enfin, il est intéressant de noter l'extrême particularité que revêt ce cas dans ce qu'il augure comme transformation du rôle de l'Etat. Alors que la majorité des études empiriques concluent à un retrait de l'Etat dans certains domaines, la politique socio-éducative conduit à l'effet inverse. En effet, l'Etat de Vaud est intervenu dans la protection de la jeunesse dès 1958 alors qu'auparavant l'accomplissement de ces tâches de protection était assuré et financé par des organismes privés. Au fil des années, le Service de protection de la jeunesse s'est de plus en plus responsabilisé et investi de cette problématique en mettant à disposition des ressources financières et humaines jusqu'à ce que la Loi sur la Protection des Mineurs de 2004, lui octroie le leadership et l'animation de cette politique sociale. Par la politique socio-éducative de 2006 et les différents outils d'animation et de contrôle mis en place, l'Etat est devenu de plus en plus intervenant dans la protection des mineurs qui est alors entrée dans le domaine du service public. Dans ce cas les outils et méthodes empruntés au monde du marché, au travers du New Public Management, n'ont pas servi à un retrait de l'Etat pour une implication plus importante du privé mais au contraire à un plus grand interventionnisme de l'Etat au détriment de l'indépendance des acteurs privés. A l'inverse d'une démarche de privatisation on pourrait interpréter cette réforme comme une forme d'étatisation impliquant néanmoins des acteurs privés. Le partenariat public-privé dans le cadre de la politique socio-éducative apparaît alors comme un système hybride où l'Etat réaffirme son rôle tout en continuant à collaborer avec des acteurs privés dont il reconnaît la nécessité.

6 Conclusion

6.1 Rappel de la problématique et résumé des principaux résultats

L'objectif de ce mémoire était de comprendre comment la contractualisation des institutions de la politique socio-éducative du Canton de Vaud met en lumière les enjeux d'un partenariat public-privé dans le cadre des réformes du New Public Management. Voici les principaux résultats obtenus par l'analyse de cette étude de cas.

Le premier élément à constater est que la LProMin a fortement influencé l'évolution du partenariat public-privé par le changement de paradigme qu'elle a instauré. Ainsi, l'Etat a pris le leadership dans la gestion et la création des prestations éducatives dans le Canton de Vaud alors qu'auparavant les prestations étaient créées par l'initiative d'acteurs privés. La loi a donc défini et affirmé le rôle et la responsabilité de l'Etat dans cette problématique sociale. Cette transformation a premièrement été interprétée par les institutions privées comme une forme d' « étatisation déguisée ». Leur inquiétude était de perdre toutes marges de manœuvre et de se voir imposer un modèle qui ne leur conviendrait pas. L'élaboration de la politique socio-éducative, qui est la mise en application de la LProMin, a alors été le lieu de la définition des rôles et des responsabilités des partenaires publics et privés. La méthode participative utilisée a amélioré les relations des institutions avec l'Etat en augmentant la connaissance et la reconnaissance mutuelle des partenaires et offert la possibilité de définir de grands principes qui font consensus. La loi avait donc provoqué une redistribution des pouvoirs dans le partenariat au détriment du secteur privé mais le processus d'élaboration de la politique socio-éducative a rééquilibré la relation en mettant en avant l'interdépendance des acteurs publics et privés dans le domaine de la protection de l'enfance.

Le partenariat public-privé dans le cadre de la PSE s'exprime au quotidien dans la relation entretenue entre l'UPPEC et les directions d'institutions. Les professionnels de cette unité portent un soin particulier à la bonne entente et à la collaboration avec les directeurs. Ce souci de considération et de compréhension est partagé. Leurs relations s'élaborent au quotidien dans une stratégie de coopération. Toutefois des événements

annuels et ritualisés comme les plateformes, les évaluations bilatérales et les négociations de budgets, sont marqués par des stratégies offensives de l'UPPEC afin d'influencer son partenaire privé ou de lui imposer certaines démarches. L'observation et les entretiens ont démontré que malgré ces « démonstrations de force » de l'UPPEC, les institutions n'entraient pas en confrontation et faisaient des efforts d'adaptation. Les directeurs d'institution expliquent leur comportement par le fait que l'UPPEC soit un acteur incontournable pour eux car il est à la fois leur organe de contrôle, de médiation, d'appui et de financement au sein du SPJ. Toutefois ils collaborent volontiers avec cette unité car ils lui reconnaissent une capacité d'expertise et de l'expérience. De plus, ils se sentent reconnus, compris et considérés par celle-ci. Ils acceptent ainsi de coopérer en communiquant de manière transparente et régulière et cela revêt aussi une stratégie de défense. Les directions s'adaptent donc continuellement aux différentes fonctions revêtues par l'UPPEC afin de maintenir une bonne relation et ne pas desservir leur institution. Parallèlement les directions d'institution élaborent de nouvelles stratégies collectives pour faire contrepoids au pouvoir d'imposition de l'Etat. Ainsi les groupes institutionnels mis en place au sein de l'AVOP leur permettent de communiquer entre eux et de s'assurer de l'équité de leurs conditions. Et bien qu'ils constatent un fort contrôle par l'Etat des mécanismes de régulation que sont les plateformes et les évaluations bilatérales, ils ne critiquent pas ouvertement ces outils et n'entrent pas en conflit avec l'Etat mais préfèrent investir ces lieux dans les opportunités qu'ils offrent à leur institution. Les directions ont élaboré de nouvelles stratégies afin de garantir leur marge de manœuvre tout en soignant leur collaboration avec l'Etat.

Toutefois des tensions persistent lorsque les institutions interprètent certaines interventions de l'UPPEC comme des formes d'ingérence de l'Etat dans la gestion de leur institution. Ces conflits interrogent la délimitation et le respect des territoires des acteurs privés et publics. Cependant bien que les institutions constatent la perte d'un certain pouvoir d'initiative et un contrôle plus renforcé de l'Etat, elles l'acceptent en considérant que la politique socio-éducative est un progrès par rapport au système précédent. Leurs constats sont que les règles ont été clarifiées et qu'il existe dorénavant une équité financière et relationnelle ainsi qu'une sécurisation de la

gestion humaine et financière de l'institution. Ces améliorations apportées par la politique socio-éducative contribuent, selon les directeurs, à une augmentation de la qualité de la prise en charge éducative. Cette étude de cas révèle comment un partenariat public-privé évolue en fonction de la transformation des règles sur lesquelles il repose et la manière dont de nouveaux jeux de pouvoir émergent.

La deuxième partie de mon analyse a démontré que le partenariat public-privé, lorsqu'il est réformé par des principes issus du New Public Management, provoque la rencontre entre les mondes « marchand », « industriel » et « civique ». L'économie des conventions a permis de comprendre la manière dont des dispositifs sont élaborés par les acteurs afin de faire coexister des mondes apparemment incompatibles. Ce compromis s'incarne par le contrat de prestations qui allie les trois logiques et crée une convention afin que les acteurs puissent collaborer malgré des intérêts divergents. Les acteurs publics et privés acceptent de coopérer car ils s'accordent sur le fait que la politique socio-éducative s'élabore dans « l'intérêt de l'enfant » qui est leur principe supérieur commun. Cette réforme du partenariat public-privé est alors acceptée et valorisée car elle contribuerait au bien commun et à l'intérêt général. Néanmoins des tensions persistent entre les mondes lorsque dans différentes problématiques, des logiques contradictoires s'opposent. Cela se traduit notamment par les critiques formulées à propos de la création de nouvelles prestations où la LProMin reste équivoque quant à l'obligation de l'Etat de faire des appels d'offre ce qui provoque des conflits par l'affrontement d'interprétations divergentes. Il en est de même dans la diversité et la complexité des identifications des institutions au monde « civique » ou « marchand » dans une situation où un acteur privé est dépendant d'un financement public.

Finalement en comparant cette étude de cas avec d'autres études empiriques de réformes inspirées du New Public Management il apparaît des convergences et des divergences. La politique socio-éducative connaît les mêmes problématiques que d'autres politiques contractuelles concernant : les relations inégales persistantes entre l'Etat et les acteurs privés malgré un affichage politique de « partenariat », des effets de filtrage des interlocuteurs et de « personnalisation » des relations qui peuvent

créer des inégalités ainsi que des méthodologies d'évaluation perfectibles afin d'analyser les résultats concrets de ces réformes. Toutefois cette recherche se différencie des précédentes analyses par le fait que les logiques marchandes n'ont pas pris l'ascendant sur l'intérêt général. Ceci peut s'expliquer par la spécificité de ce cas qui n'étudie pas des privatisations ou des externalisations mais un partenariat public-privé où les statuts juridiques des partenaires ne se transforment pas. Les acteurs restent les mêmes et n'entrent pas en concurrence, il n'y a donc pas eu ouverture d'un marché. Dans cette configuration, les acteurs publics et privés ont alors porté conjointement la démarche de réforme et ont décidé de coopérer pour trouver un compromis qui sert au mieux les intérêts de chacun. Le fait d'opter pour un partenariat public-privé ne repose pas uniquement sur l'augmentation possible des bénéfices mais davantage sur un accomplissement plus efficace de services publics. Cette étude de cas a ainsi illustré la façon dont la clarification et la rationalisation d'un partenariat public-privé offraient l'opportunité de réformer une politique publique. La grande différence de cette analyse est que l'Etat ne se retire pas d'un domaine public au profit d'acteurs privés mais qu'au contraire il affirme sa responsabilité et son leadership dans la protection de l'enfance. Le paradoxe de la politique socio-éducative est alors de recourir à certaines logiques issues du New Public Management afin d'amener une plus grande intervention de l'Etat. Cette politique puise ainsi dans différentes logiques issues du monde « marchand », « industriel » et « civique » afin de créer un système hybride concourant à l'intérêt de l'enfant afin d'obtenir le meilleur compromis possible pour les partenaires publics et privés.

6.2 Les limites de la recherche et les opportunités d'ouverture

L'une des limites de la recherche a été de ne pouvoir expliciter les conséquences effectives de la politique socio-éducative et de rester à un niveau relationnel. Il aurait été très intéressant d'analyser les répercussions économiques et les évolutions de la prise en charge éducative. Mais les statistiques et données disponibles ne m'ont pas permis de réaliser cet exercice, ce qui crée une légère frustration que le lecteur doit certainement partager. Du point de vue méthodologique, j'aurais souhaité effectuer des entretiens plus formels avec les professionnels de l'UPPEC afin de les confronter à mes hypothèses. Je ne pense pas avoir trahi leurs intentions mais si mes analyses

avaient pu être appuyées par des extraits d'entretiens cela les aurait renforcées ou peut être nuancées. De plus, un grand point d'ombre de mon mémoire est le rôle et les représentations des conseils de fondation ou comités d'association dans la politique socio-éducative. Par souci de gestion du temps, j'ai décidé de me focaliser sur les représentations des directeurs d'institution mais j'ai conscience que les comités jouent un rôle important dans la gestion institutionnelle et que leur influence est non négligeable au sein de l'AVOP.

Cette recherche pour ce mémoire a provoqué de nouvelles interrogations qui ouvrent la possibilité de nouvelles recherches. Premièrement, au vu du manque d'études sociologiques sur le partenariat public-privé dans les politiques sociales en Suisse, il serait pour moi intéressant de faire d'autres études de cas et d'effectuer des analyses comparatives. Seulement pour le Canton de Vaud, les politiques concernant le handicap, la vieillesse ou encore de l'enseignement spécialisé impliquent des acteurs publics et privés avec des structures et des enjeux différents. Ces politiques sont aussi à des stades de réformes diverses qui transitent par des processus de modernisation et de stratégies très différentes. Ensuite un autre questionnement initié par ma recherche serait d'effectuer une analyse comparative des systèmes cantonaux de protection de l'enfance. Actuellement, ces systèmes connaissent d'importantes transformations par les réformes législatives du droit de la tutelle/curatelle ainsi que la professionnalisation des justices de paix. Il serait intéressant d'analyser si celles-ci mènent à une uniformisation des systèmes ou si des particularités cantonales persistent et pour quelles raisons. Et finalement, de grandes questions à un niveau plus macrosociologique restent sans réponse à mes yeux. Pourquoi l'Etat s'investit-il dans les problématiques de protection de l'enfance ? Selon quels principes éthiques et pressions politiques ? Quelles évolutions sociétales provoquent cette intervention de l'Etat ? Quels peuvent être les apports économiques de la protection de l'enfance en termes de prévention ? Un ensemble de questions sur lesquelles j'espère pouvoir me pencher dans un second projet de thèse.

7 Bibliographie

Amblard, H., Bernoux, P., Herreros, G., & Livian, Y.-F. (2005). *Les nouvelles approches sociologiques des organisations* (3e édition). Paris: Edition du Seuil.

Beaud, S., & Weber, F. (2010). *Guide de l'enquête de terrain* (éd. 4e édition). Paris: La Découverte.

Blais, M., & Martineau, S. (2006). L'analyse inductive générale : description d'une démarche visant à donner un sens à des données brutes. *Recherches Qualitatives*, 26 (2), pp. 1-18.

Boltanski, L., & Thévenot, L. (1991). *De la justification*. Paris: Métailié.

Boltanski, L., & Thévenot, L. (1987). Les Economies de la grandeur. *Cahiers du Centre d'études de l'emploi*.

Bruneteaux, P., & Lanzarini, C. (1998). Les entretiens informels. *Sociétés Contemporaine*, 30, pp. 157-180.

Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Editions du Seuil.

Djouldem, M. (1996). L'expertise et la contractualisation des politiques publiques locales. *Pôle Sud*, pp. 65-76.

Emery, Y. (2005). Emploi dans les secteurs public et privé : vers un processus confus d'hybridation. *Revue Internationales des Sciences Administratives*, 4, pp. 681-699.

Emery, Y., & al., E. (2008). La perception de la performance par les agents publics suisses dans un environnement en rapide évolution. *Revue Internationales des Sciences Administratives*, 74, pp. 327-344.

Friedberg, E. (1993). *Le Pouvoir et la règle*. Paris: Editions du Seuil.

Gaudin, J.-P. (2007). *Gouverner par contrat* (éd. 2e édition). Paris: Sciences Po les Presses.

Giauque, D., & Emery, Y. (2003). *Sens et paradoxes de l'emploi public au XXIe siècle*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

Glaser, B. (1992). *Basics of grounded theory analysis*. Mill Valley: Sociology Press.

Guillemette, F. (2006). L'approche de la Grounded Theory ; pour innover ? . *Recherches qualitatives*, 26(1), pp. 32-50.

Guillemette, F., & Luckerhoff, J. (2009). L'induction en méthodologie de la théorisation enracinée (MTE). *Recherches qualitatives*, 28(2), pp. 4-21.

Hernes, T. (2005). Quatre réactions organisationnelles idéal-typiques aux réformes du nouveau management public et quelques conséquences. *Revue internationale des Sciences Administratives*, 71.

Lacasse, F. (1995). La Gestion publique en mutation. Les réformes dans les pays de l'OCDE.

Lacasse, F. (1993). Les mécanismes de type marché comme instruments de modernisation : problématique et perspectives internationales. *Politiques et management public*, 11 (2).

Lienhard, A. (2006). Les Partenariats Public Privé (PPP) en Suisse. Expériences, risques et possibilités. *Revue internationale des Sciences Administratives*, 72 (4), pp. 587-604.

Merriam, S. B. (1998). *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco: Jossey-Bass.

Merrien, F.-X. (1999). La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique. *Lien social et Politiques*, 41, pp. 95-103.

Platt, J. (1983). The Development of the "Participant Observation" Metho in Sociology : Origin Myth and History. *Journal of the History of Behavioral Sciences*, 19, pp. 379-393.

Proeller, I. (2007). Le souci des résultats dans les contrats de rendement. Preuves empiriques issues des gouvernements locaux suisses. *Revue internationale des Sciences Administratives*, 75, 103-121.

Reynaud, J.-D. (1989). *Les Règles du jeu. L'action collectives et la régulation sociale*. Paris: Armand Collin.

Villemagne, C. (2006). Des choix méthodologiques favorisant une approche inductive : le cas d'une recherche en éducation relative à l'environnement. *Recherches Qualitatives*, 26(2), pp. pp. 131-144.

Weber, M. (1971). *Economie et société* (éd. Publication posthume de 1921). Paris: Plon.

Sources

AVOP.(28.09.2005) « Réponse de l'AVOP sur l'avant-projet du SPJ du 1er juillet 2005 ».(Archive en version papier)

ETAT DE VAUD. (n.d.). Bilan du programme de législature 2002-2007, par le Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud « action du programme de législature » consulté le 20 avril 2013 sur : <http://www.vd.ch/bilan-du-programme-de-legislature-2002-2007/actions-du-programme-de-legislature/>,

ETAT DE VAUD. (n.d.). Exposé des motifs et projets de loi (EMPL) sur la protection des mineurs du 25.09.2003, consulté le 20 avril 2013 sur : http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dfj/spj/fichiers_pdf/EMPL_25-09-03.pdf

ETAT DE VAUD. (20.04.1988). Journal de la fonction publique vaudoise n°12, consulté le 20 avril 2013 sur : <http://www.vd.ch/uploads/media/Gazette-012-W-20.04.1998.pdf>

SERVICE DE PROTECTION DE LA JEUNESSE DU CANTON DE VAUD.(n.d.) « Evaluation bilatérale annuelle du contrat passé entre le SPJ et l'ASSOCIATION ou FONDATION ressortant de la PSE, de la qualité des prestations délivrées et des collaborations » (Document interne en version papier)

Textes législatifs

CONSEIL FEDERAL. Ordonnance sur les prestations de la Confédération dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures (OPPM) du 21 novembre 2007 (Etat au 1^{er} janvier 2012). Consultable sur : <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20070735/index.html>. (Archive en version papier)

DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE. Ordonnance du DFJP sur les subventions de construction de la Confédération aux établissements d'exécution des peines et des mesures du 19 novembre 2011 (Etat au 1^{er} janvier 2012). Consultable sur : <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20110052/index.html>. (Archive en version papier)

ETAT DE VAUD. Loi sur la Protection des Mineurs du 4 mai 2004. Consultable sur : http://www.rsv.vd.ch/dire-cocoon/rsv_site/doc.pdf?docId=5890&Pvigueur=&Padoption=&Pcurrent_version=9999&PetatDoc=vigueur&Pversion=&docType=loi&page_format=A4_3&isRSV=true&isSJL=true&outformat=pdf&isModifiante=false. (Archive en version papier)

ETAT DE VAUD. Règlement d'application de la loi du 4 mai 2004 sur la protection des mineurs du 2 février 2005. Consultable sur : http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dfj/spj/fichiers_pdf/RLProMin_etat_01.03.2007.pdf. (Archive en version papier)

SERVICE DE PROTECTION DE LA JEUNESSE. Politique socio-éducative cantonale en matière de protection des mineurs. Adoptée le 28 août 2006. Consultable sur : http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dfj/spj/fichiers_pdf/Politique_socio_educ.pdf (Archive en version papier).

SERVICE DE PROTECTION DE LA JEUNESSE.(n.d.) Protection des mineurs, statistiques 2011. Consultable sur : http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/sante_social/protection_jeunesse/Protection_des_mineurs_2011.pdf (Archive en version papier).

Annexes

Abréviations

AEME : Action Educative Mère-Enfant

AIMA : Antenne d'Intervention pour le Milieu Adoléscent

AVOP : Association Vaudoise des Organisations Privées pour personnes en difficulté

CHUV : Centre Hospitalier Universitaire Vaudois

CSR : Centre Social Régional

DFJ : Département de la Formation et de la Jeunesse du Canton de Vaud

DFJC : Département de la Formation, de la Jeunesse et de la Culture

DGEO : Direction Générale de l'Enseignement Obligatoire

DIOP : Dispositif d'Intervention et d'Observation Pluridisciplinaire

DSAS : Département de la Santé et des Assurances Sociales du Canton de Vaud

GIFA : Groupe des Institutions Fédérées pour Adolescents

LProMin : Loi sur la Protection des Mineurs du 4 mai 2004

MATAS : Module d'Activités Temporaires Alternatives à la Scolarité

NPM : New Public Management

OFJ : Office Fédéral de la Justice

PSE : Politique socio-éducative du Canton de Vaud

SESAP : Service de l'Enseignement Spécialisé et de l'Appui à la Formation

SPJ : Service de Protection de la Jeunesse

SUPEA : Service Universitaire de Psychiatrie de l'Enfant et de l'Adoléscent

TM : Tribunal des mineurs

UPPEC : Unité de Pilotage des Prestations Educatives Contractualisées

Grilles d'observation

Grilles d'observation inspirées des exercices d'observation dans une enquête par distanciation proposés par Stéphane Beaud et Florence Weber dans leur *Guide de l'enquête de terrain* (2010).

Observation d'un événement public (2010, pp. 149-150)

Grille utilisée pour les plateformes régionales et cantonale, les conférences et les réunions du Service de protection de la jeunesse.

1. Préparer l'observation :
 - a) Choix de l'événement et notification des raisons du choix
 - b) Analyse à l'avance de la position objective du chercheur (journal de recherche)
2. Accumuler des documents et noter les conditions de recueil de chaque document
3. Pendant l'événement :
 - a) Mémoriser la disposition spatiale des lieux et des personnes
 - b) Mémoriser le déroulement temporel de l'événement
 - c) Mémoriser les mots entendus
 - d) Compter l'assistante
 - e) Distinguer les personnes mobiles, les personnes immobiles
 - f) Distinguer des groupes (réfléchir aux critères)
 - g) Distinguer des places, des points de vue
4. Premières notations sur le journal d'enquête
5. Tester les différents points de vue et noter (grâce à des discussions informelles avec d'autres participants)
6. Observation de contrôle (et prises de notes). Réobservation d'un événement analogue pour le contrôle et ne noter que les nouveautés.
7. Mise au propre des notes
8. Rédiger un compte rendu : produire un texte définitif centré sur l'événement lisible pour autrui, en supprimant les détails inutiles.

Observation d'une interaction personnelle (2010, p.150)

Définition : Événement qui frappe lors duquel on connaît par leur nom tous les participants et qui n'a ni préparation ni public.

Grille utilisée pour : les échanges informels téléphoniques ou de visu auxquels j'ai assisté entre les acteurs de la PSE du domaine du quotidien, les évaluations bilatérales et les négociations de budgets.

1. Noter à chaud un premier compte rendu
 - a. Nommer l'événement et le justifier
 - b. Description des participants
 - c. Fixer un début et une fin à l'événement
 - d. Schéma spatial
 - e. Schéma temporel
 - f. Mots importants utilisés
 - g. Noter les points de vue des uns et des autres sur l'événement ; les conflits possibles d'interprétation après coup
2. Laisser ces notes de côté et les reprendre à la fin

Grille d'entretien avec les directeurs d'institution de la PSE

Présentation de l'enquête

Merci de m'accorder de votre temps pour cet entretien. Avant de commencer à vous poser quelques questions je voulais vous présenter brièvement ma recherche, mes questionnements et l'objectif de cet entretien. Ma recherche porte sur les conséquences de la contractualisation des institutions de la PSE et plus spécifiquement sur l'impact sur le partenariat public-privé. Donc mon but est de décrire comment la PSE a été mise en place, quels sont ses principes, les outils de gestion créés comme les contrats de prestations, les plateformes, les groupes de travail etc. Puis de tenter de faire un bilan sur les répercussions concrètes que cela a eu pour les institutions, en terme financier, d'organisation, de marge de manœuvre. Donc c'est en cela que je fais appel à vous, car j'aimerais avoir votre vision et votre expérience de cette contractualisation en tant que gestionnaire et directeur d'une institution. L'entretien est enregistré afin que je puisse le retranscrire. Toutefois, tout sera anonymisé. C'est-à-dire qu'aucun nom ne sera cité et que l'identité de l'institution n'apparaîtra pas. Mon envie est surtout de saisir votre vision en tant que directeur. Si vous le souhaitez je peux parfaitement vous envoyer la retranscription et notre entretien et évidemment vous aurez accès à mon mémoire lorsqu'il sera rédigé.

Présentation de l'institution

- Comment décririez vous cette institution ? Quelle est son histoire ? Quelles sont les prestations éducatives qu'elle offre ?
- Combien de personnes travaillent dans cette institution ? Quels sont les différents corps professionnels présents ?
- Combien d'enfants accueillez-vous ? En ce moment ? Durant une année ?

Politique socioéducative du Canton de Vaud

- A votre avis, quelles sont les raisons qui ont fait qu'une politique socioéducative pour le Canton de Vaud a été créée ? Dans quel contexte cela s'est-il inscrit ?
-
- Selon vous, comment la PSE a-t-elle été mise en place ? Qui sont les personnes, les acteurs professionnels qui ont contribué à la réflexion sur cette PSE ?
- Pour vous, quels sont les apports de la PSE ? Et Quelles en sont les limites ?

Contractualisation

- Selon vous, quelles ont été les raisons de la mise en place des contrats de prestations ?
- Savez-vous comment ont été créés les contrats ? Qui y a participé et qu'en pensez-vous ?
- A votre avis en quoi consistent les contrats de prestations ? Quels en sont les objectifs ?
- Pour vous, est-ce que la contractualisation de votre institution a changé quelque chose ? Si oui, Comment pourriez-vous me l'expliquer ? Si non, à votre avis à quoi cela est-il dû ?
- Quelles sont les modifications dans la gestion financière apportées ? Comment est-ce que cela se traduit pour votre institution ?

Est-ce que la contractualisation a eu des répercussions au niveau des ressources humaines de l'institution ? Comment ?

- Au niveau de l'engagement du personnel ? Avez-vous engagé plus de personnel ? Dans quelles conditions ?

- Au niveau de la gestion salariale ?

- Des conditions quotidiennes d'exercice de la profession ?

- Et finalement pour cette partie, selon vous quels sont les apports et les limites de la contractualisation ?

Les outils de la PSE

Dans cette dernière partie, j'aimerais revenir sur les nouveaux outils mis en place au sein de la politique socioéducative et j'aurais voulu avoir votre expérience de ceux-ci et votre opinion.

- Que pensez-vous du fonctionnement des plateformes régionales et de la plateforme cantonale si vous y êtes ?

- Que pensez-vous des groupes de travail mis en place dans le cadre de la plateforme cantonale ? Avez-vous déjà participé à l'un des groupes ? Comment cela s'est-il déroulé ?

- Dans le cadre de la PSE, le SPJ conformément aux exigences de l'OFJ a désiré que toutes les institutions élaborent et décrivent leur concept. Comment ce processus a-t-il été fait dans votre institution ? Qu'est ce que vous en pensez ?

- Comme vous le savez, des évaluations bilatérales annuelles existent entre le SPJ et votre institution ? Que pensez-vous de ces évaluations bilatérales ? Dans leur forme, leur contenu ? La situation ?

Relations avec le SPJ

Finalement j'aimerais revenir les différentes collaborations et relations que vous entretenez avec le SPJ. J'aimerais comprendre sur quoi se basent ces collaborations et comment elles se déroulent.

Premièrement, est-ce que vos relations et collaborations avec les assistants sociaux et responsables des ORPMS se sont modifiées ? Sur quoi reposent-elles ? Qui est en contact avec qui est pour quelles raisons ?

Puis, dans le cadre de la PSE, l'UPPEC a été créée. Comment définiriez vous cette unité ? Quel est son rôle ? Que pensez-vous de la création de cette nouvelle unité ?

A quels moments ou dans quelles situations, avez-vous des contacts avec l'UPPEC et avec qui ? Que pensez-vous de votre collaboration avec le personnel de l'UPPEC ?

Aimeriez-vous ajouter quelque chose à propos de cet entretien ? Un élément important que vous aimeriez mentionner qui n'est pas apparu dans mes questions