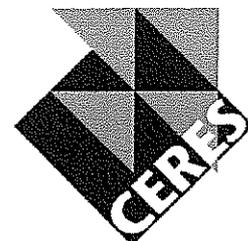


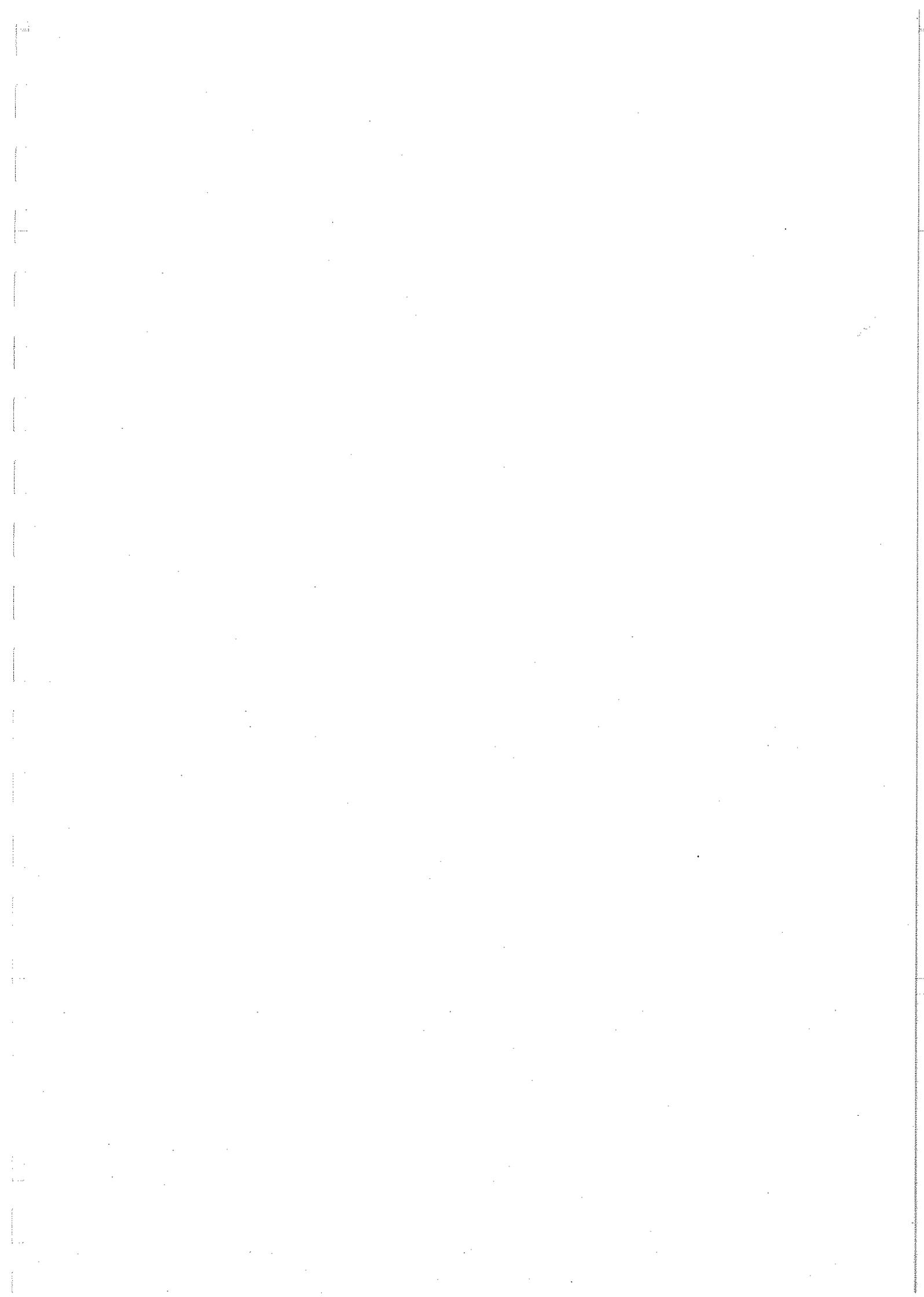
Rech 2007 n°2,

**Etude sur les références
communales
entre les secteurs de
l'Accompagnement et de
l'Accueil de l'ONE**

CERES
Université de Liège
Juin 2007

Véronique HALBARDIER
Isabelle JOSLET





SOMMAIRE

Remerciements	page 3
1. Missions de l'ONE	page 4
2. Termes de référence de l'étude	page 6
3. Méthodologie utilisée dans le cadre de l'étude	page 7
4. Présentation et analyse des résultats de l'étude	page 9
4.1. Première phase : indetification des questions pertinentes de la recherche	page 9
4.1.1. Les représentations concernant la spécialisation des deux secteurs	page 9
4.1.2. Les références communes identifiées	page 12
4.1.3. La collaboration entre les deux secteurs	page 13
4.1.4. Les services staffs	page 15
4.1.5. Les services responsables de la communication	page 15
4.1.6. Conclusions	page 17
4.2. Deuxième phase : enquête participative auprès des acteurs de terrain	page 19
4.2.1. Les représentations concernant la spécialisation des deux secteurs	page 20
4.2.2. Les références communes identifiées	page 21
4.2.3. La collaboration entre les deux secteurs	page 23
4.2.4. La communication et la diffusion de l'information	page 25
4.2.5. Le rôle des professionnels identifiés comme acteurs privilégiés dans la mise en lien des deux secteurs	page 26
4.2.6. Conclusions	page 28
5. Recommandations	page 30
5.1. Pour ancrer la culture de transversalité	page 30
5.2. Pour piloter la transversalité	page 31
5.3. Pour impliquer davantage les différents acteurs dans la transversalité	page 32
5.4. Pour une meilleure communication transversale	page 34
5.5 Pour des rencontres transversales	page 35
6. Epilogue	page 36

REMERCIEMENTS

Au terme de ce passionnant travail, nous souhaitons exprimer tous nos remerciements à Madame Danièle LECLEIR pour la confiance qu'elle a accordée à l'équipe du CERES en lui confiant cette étude.

Nos remerciements s'adressent également à tous les membres du Comité d'accompagnement pour leur appui à nos travaux.

Tout au long de cette recherche, nous avons rencontré des acteurs habités des valeurs portées par l'Institution à laquelle ils appartiennent, forts d'une immense motivation et soucieux d'offrir au public des services de qualité répondant au mieux à leurs besoins. Nous leur exprimons ici toute notre gratitude pour le temps qu'ils nous ont accordé et leur participation active au processus de recueil d'informations.

Nous remercions également nos collègues du CERES pour leur collaboration à la recherche et le soutien qu'elles nous ont apportés dans notre travail.

1. MISSIONS DE L'ONE

Le Décret du 17 juillet 2002 définit les missions de l'ONE. Organisme d'intérêt public, l'Office a deux missions de base :

- ◆ L'accompagnement de l'enfant dans et en relation avec son milieu familial et son environnement social.
- ◆ L'accueil de l'enfant en dehors du milieu familial.

Chacune de ces deux grandes missions se décline en missions opérationnelles.

Missions opérationnelles « accompagnement » :

- ◆ L'organisation de consultations prénatales ;
- ◆ L'organisation de consultations pour enfants ;
- ◆ L'organisation de l'accompagnement à domicile ;
- ◆ Le suivi des équipes SOS-Enfants conventionnées avec l'Office.

Missions opérationnelles « accueil » :

- ◆ Autoriser, agréer, subventionner, créer ou gérer des institutions et services ;
- ◆ Assurer un accompagnement en aide et conseil des institutions et services ;
- ◆ Exercer sur eux un contrôle.

Les institutions et services relèvent d'une des catégories suivantes : les milieux d'accueil subventionnés, les milieux d'accueil agréés et non subventionnés, les milieux d'accueil autorisés non agréés, les milieux d'accueil organisés par l'Office, les milieux d'accueil spécialisés, l'accueil extrascolaire, les centres de vacances.

L'Office a pour missions transversales :

- ◆ Le soutien à la parentalité ;
- ◆ La promotion de la santé et l'éducation à la santé ;
- ◆ La promotion de la formation continue des acteurs des politiques de l'enfance ;
- ◆ L'accompagnement et l'évaluation du travail des acteurs locaux ;
- ◆ L'information des parents et futurs parents ;
- ◆ La réalisation de recherches, la constitution d'une documentation, le recueil et le traitement des données médico-sociales ;
- ◆ L'analyse de la situation, de l'évolution des besoins et des expériences innovantes et, le cas échéant, la formulation de propositions d'initiatives nouvelles.

L'Office décline ses missions en visant l'efficacité et en respectant les principes d'actions suivants :

- ◆ L'universalité, la non-discrimination et l'accessibilité pour tous ;
- ◆ La qualité des services offerts ;
- ◆ La bienveillance ;
- ◆ La participation des acteurs ;
- ◆ L'action en partenariats.

2. TERMES DE REFERENCE DE L'ETUDE

La volonté de spécialiser les deux grands secteurs de l'Accueil et de l'Accompagnement s'est concrétisée au fil de cette décennie.

Cette nécessité de spécialisation s'appuie sur la complexité de plus en plus grande des matières traitées. Elle relève aussi du fait que l'ONE ne joue pas le même rôle et n'a pas les mêmes statuts dans les deux secteurs. Dans le secteur de l'Accueil, l'ONE n'est pas pouvoir organisateur tandis que dans le secteur de l'Accompagnement, l'ONE est à la fois pouvoir organisateur et pouvoir subsidiant.

La spécialisation s'est concrétisée par la mise en place de nouvelles fonctions et la mise en œuvre de nouvelles démarches.

Le processus a produit des résultats positifs et un certain nombre d'effets non souhaités.

La finalité de l'étude n'est pas de remettre en cause le processus de spécialisation mais d'évaluer la réalité de ces effets et d'y apporter des remèdes.

Les objectifs de l'étude sont les suivants :

- ◆ S'interroger, sur base des différentes productions fournies par l'ONE, sur les convergences des deux secteurs et relever les particularités de chacun d'eux et les difficultés éventuelles.
- ◆ Réaliser une enquête participative auprès des travailleurs de terrain afin d'évaluer ce qui rassemble les deux secteurs et ce qui pose éventuellement question et le cas échéant : pour qui, pourquoi et comment renforcer les liens et la cohérence.
- ◆ Proposer les mesures les mieux adaptées pour conjuguer spécialisation et cohérence institutionnelle.

3. METHODOLOGIE UTILISEE DANS LE CADRE DE L'ETUDE

La méthodologie mise en œuvre dans le cadre de cette étude consiste en une analyse de contenu et dans une démarche participative.

Pour l'analyse de contenu, nous avons d'abord procédé à la lecture de nombreux documents afin de mieux comprendre le fonctionnement de l'Institution, d'appréhender le sens de la spécialisation et sa mise en œuvre et d'identifier le rôle de chacun des acteurs. Pour ce faire, nous avons pris connaissance des textes légaux relatifs à l'ONE et aux deux secteurs concernés par l'étude, du rapport d'activités ainsi que de nombreux supports les concernant plus spécifiquement.

Dans un deuxième temps, sur base des contenus que nous avons examinés, nous avons réalisé des entretiens individuels approfondis au niveau de l'Administration Centrale auprès des responsables des deux secteurs, du médecin coordinateur, des responsables de la communication interne et externe et de la direction du Service Etudes et Stratégies afin d'identifier les questions pertinentes de la recherche.

Cette étape nous a permis d'analyser la situation au niveau central et de formuler les questions pertinentes de la recherche.

Afin d'analyser la situation au niveau du terrain, nous avons réalisé une enquête participative auprès des travailleurs. Elle a consisté à rencontrer toutes les catégories de professionnels concernées par la spécialisation. Les entretiens étaient de deux types : entretiens individuels approfondis et entretiens de groupe semi-dirigés.

C'est ainsi que nous avons réalisé des interviews de groupe auprès des coordinateurs subrégionaux, des coordinatrices des deux secteurs, des TMS, des conseillers pédagogiques, des TMS EDUS. Toutes les sous-régions étaient représentées dans les différents groupes.

Les entretiens individuels nous ont permis d'interviewer des représentants des médecins, un représentant du Collège des pédiatres, un représentant du Collège des gynécologues, un représentant des agents conseils accueillantes autonomes (ACA).

Le schéma général des entretiens était le suivant. Dans un premier temps, nous exposons les objectifs de la recherche et les personnes se présentaient. Dans un deuxième temps, elles étaient invitées à donner leur avis sur la spécialisation. Dans un troisième temps, elles étaient amenées à réfléchir aux références communes. Dans un quatrième temps, les personnes s'exprimaient sur l'état de la collaboration entre les deux secteurs et sur les modalités de communication. Dans un cinquième temps, elles étaient invitées à identifier et préciser le rôle des professionnels dans la transversalité.

Il est important de noter qu'un Comité d'accompagnement était en charge du suivi de l'étude. Celui-ci s'est réuni trois fois, aux étapes importantes de la recherche : au démarrage afin de déterminer les modalités précises de l'étude et au terme de chacune des deux phases pour présenter et discuter des résultats. Ce Comité était composé de l'Administratrice Générale, des deux Directions Générales des deux secteurs, du Médecin Coordinateur, de la Direction du Développement des Ressources Humaines, de la Direction des milieux d'accueil subventionnés et spécialisés, d'un représentant du service de la Communication externe. Le groupe était animé par la Directrice du Service Etudes et Stratégies également représenté par un de ses chargés de projet. Le secrétariat des réunions était assuré par le CERES.

Après l'enquête participative auprès des professionnels de terrain, nous avons rencontré la Directrice du Développement des Ressources Humaines.

Sur base de l'analyse de l'ensemble des entretiens, nous avons formulé une série de propositions de recommandations. Celles-ci ont été présentées à l'Administratrice Générale dans le cadre d'un entretien individuel.

Enfin, c'est dans le cadre d'un Comité d'accompagnement élargi aux Coordinatrices en chef de l'Accueil et de l'Accompagnement et au responsable de la Communication interne que nous avons présenté toutes les propositions de recommandations afin de décider de leur teneur et forme finales.

4. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS DE L'ETUDE

4.1. PREMIERE PHASE :

IDENTIFICATION DES QUESTIONS PERTINENTES DE LA RECHERCHE

Afin d'identifier les questions pertinentes de la recherche, nous avons réalisé neuf entretiens individuels approfondis. Il s'agissait à ce stade de rencontrer les directions respectives des deux secteurs, les deux coordinatrices en chef et le médecin coordinateur. D'autre part, nous nous sommes également entretenus avec le Service Etudes et Stratégies à la fois en tant que gestionnaire de la recherche et service staff. Enfin, il est apparu intéressant d'associer aux entretiens le responsable de la Communication interne et le service de Communication externe en tant que services responsables de la communication.

Le guide d'entretien¹ comprend quatre catégories de questions. Après la présentation et la description de la fonction de la personne interrogée, chacune s'est exprimée sur sa vision de chacun des deux secteurs. La catégorie suivante interrogeait la personne sur ce qu'elle considère comme étant des références communes aux deux secteurs. La dernière catégorie a permis d'aborder la question des collaborations entre les deux secteurs.

Nous présentons ci-dessous l'analyse des résultats globaux de ces entretiens.

4.1.1. ANALYSE DES REPRÉSENTATIONS

En analysant les réponses aux questions concernant la vision que chacun a sur l'un et l'autre secteur, nous avons recueilli leurs représentations. Celles-ci sont utiles dans la mesure où elles permettent d'identifier ce que les personnes considèrent comme commun aux deux secteurs d'une part et ce qu'elles jugent comme spécifique d'autre part.

◆ POINTS COMMUNS AUX DEUX SECTEURS

DEUX SECTEURS EN MUTATION

Les secteurs de l'Accueil et de l'Accompagnement sont perçus par les personnes interrogées comme deux secteurs qui vivent de nombreux changements depuis plusieurs années. Ceux-ci sont jugés nécessaires, positifs et dynamisants au regard des missions de chacun des secteurs.

DEUX SECTEURS EN ADAPTATION CONSTANTE

Aux yeux des personnes interrogées, les changements que vivent les deux secteurs sont la preuve de leur capacité à s'adapter aux réalités actuelles que ce soit en termes de réponse aux besoins, d'offre de service ou de construction de partenariat.

¹ Le guide d'entretien est présenté en annexe page 3.

DEUX SECTEURS QUI SE PROFESSIONNALISENT

Les personnes interrogées soulignent que la spécialisation des deux secteurs a engendré leur grande professionnalisation qui conduit à une spécialisation du rôle de chacun des acteurs, cette spécialisation étant parfois qualifiée d'hyperspécialisation. De part et d'autre, pour les personnes interrogées, cette professionnalisation du travail répond un réel souci de recherche de qualité.

DEUX SECTEURS QUI SE SOUCIENT DE COHÉRENCE INTERNE

Du fait de la spécialisation et de l'évolution des deux secteurs, il apparaît important pour les personnes interrogées de d'abord produire de la cohérence au sein de chacun d'eux, préoccupation des responsables respectifs, avant de réaliser de la transversalité entre eux.

DEUX SECTEURS AU SERVICE DES BÉNÉFICIAIRES

Les deux secteurs se caractérisent par une même volonté de satisfaire les usagers, celle-ci résultant d'une motivation commune au personnel de chaque secteur.

DEUX SECTEURS PRÉOCCUPÉS PAR UN MANAGEMENT DE PROXIMITÉ

Les deux secteurs considèrent que la collaboration est nécessaire à tous les niveaux. Il y a de part et d'autre le souci de travailler de manière ascendante et d'être à l'écoute des différents acteurs.

◆ DIFFÉRENCES ENTRE LES DEUX SECTEURS

Selon les personnes interrogées, la spécialisation des deux secteurs a fait se développer deux cultures différentes. Cette impression est étayée par les spécificités suivantes qu'ont identifiées les différents interlocuteurs.

LE DEGRÉ DE COMPLEXITÉ

Pour les personnes interrogées, le secteur de l'Accueil apparaît comme étant beaucoup plus complexe que le secteur de l'Accompagnement. C'est l'importance des contenus de réglementation et de législation qui expliquent essentiellement cette caractéristique.

LE DEGRÉ DE VISIBILITÉ

Au dire des personnes, il apparaît une différence significative entre les deux secteurs en ce qui concerne leur visibilité. La complexification du secteur de l'Accueil et les enjeux qu'il porte lui confèrent une place importante tant au sein de l'Institution qu'à l'extérieur. Il subit par ailleurs davantage de pressions.

A un niveau médiatique, ce sont les matières de l'Accueil qui intéressent davantage les politiques et les journalistes.

D'un secteur à l'autre, la visibilité des résultats fait également la différence, ceux-ci étant davantage palpables dans le secteur de l'Accueil en termes de places d'accueil.

LE PERSONNEL ET LES MODES DE FINANCEMENT

Ce qui a trait au personnel constitue pour les personnes interrogées une spécificité. Nombreux du côté de l'Accompagnement, le personnel de ce secteur est totalement piloté et contrôlé par l'ONE, il est par ailleurs composé de professionnels et de bénévoles contrairement au secteur de l'Accueil qui compte un personnel ONE moins nombreux mais dont le rôle est d'accompagner des professionnels qui ne sont pas sous le contrôle de l'ONE.

Les modes et types de financement sont également cités comme spécifiques.

LE RÔLE DES ACTEURS

Les personnes interrogées ont identifié plusieurs acteurs dont le rôle diffère selon le secteur.

Le rôle de coordinateur de chacun des deux secteurs est particulier, celui de l'Accueil cumulant contrôle et soutien pédagogique.

La place et le rôle du médecin sont également perçus comme étant différents dans chacun des deux secteurs. Selon les personnes interrogées, le secteur de l'Accompagnement est davantage lié au rôle du médecin contrairement à l'accueil où le médecin n'intervient que dans des cas bien précis.

La fonction de conseiller, pédiatre et pédagogique, constitue aussi une différence. On explique que tous deux sont positionnés différemment : le premier étant plus proche du terrain et représenté au niveau de l'Institution dans un Collège, le second se situant davantage à un niveau de réflexion intellectuelle et de conception de référentiels.

LES BÉNÉFICIAIRES

Les personnes interrogées distinguent deux types de publics en fonction des deux secteurs, l'Accueil s'adressant à un public socio-culturellement favorisé contrairement au secteur de l'Accompagnement davantage concerné par les couches sociales plus défavorisées.

La prise en charge de l'enfant est elle aussi considérée comme différente. Dans le secteur de l'Accompagnement, elle est ponctuelle et moins contrôlée que dans le secteur de l'Accueil qui met en place une prise en charge quotidienne de longue durée.

La gestion de la dimension éducative de la prise en charge semble davantage prise en compte dans le secteur de l'Accueil puisque des professionnels s'en chargent alors que dans le secteur de l'Accompagnement, l'initiative est laissée aux parents.

Si les familles constituent le public cible du secteur de l'Accompagnement, il n'en va pas de même pour le secteur de l'Accueil dont le public-cible est composé de professionnels.

LA DIFFUSION DE L'INFORMATION

Pour les personnes interrogées, les réalités de chacun des deux secteurs obligent une adaptation spécifique de l'information avant sa diffusion.

Selon les témoignages des personnes, les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont utilisées différemment selon les secteurs, l'Accueil les exploitant davantage.

4.1.2. LES RÉFÉRENCES COMMUNES IDENTIFIÉES

Pour chacune des personnes, les références communes sont évidentes. Elles sont jugées importantes et nécessaires car elles favorisent l'interconnaissance et renforcent le sentiment d'appartenance à l'Institution. De ce fait, elles contribuent indirectement à assurer la qualité du service offert aux usagers. Par ailleurs, la question des références communes apparaît comme un élément facilitant le respect des rôles et des tâches des différents professionnels.

En termes de références communes, les expériences racontées par les uns et les autres montrent bien que les concepts transversaux donnent lieu à des représentations différentes et qu'il est donc nécessaire d'un point de vue de la communication de permettre leur clarification. Sinon, on s'expose à des prises de position qui peuvent porter atteinte aux relations au sein de l'Institution et entraver la mise en application des concepts sur le terrain.

Les personnes interrogées citent prioritairement et comme une évidence les valeurs véhiculées par l'ONE et sa culture. La satisfaction des bénéficiaires réunit les deux secteurs en termes de finalité.

De manière unanime, les références psycho-médico-sociales constituent un socle commun.

Enfant et parents sont par ailleurs au centre de ces références communes à travers la notion de bien-être et de soutien à la parentalité. Les notions de bientraitance, de vulnérabilité et d'attachement sont également mises en avant. La socialisation et l'accompagnement du développement de l'enfant concernent l'un et l'autre secteur.

Le suivi médical est présent dans chacun des deux secteurs. Des pratiques médicales spécifiques ont été identifiées comme communes, le dépistage visuel et auditif par exemple.

En matière de compétences, des besoins communs en formation sont mis en évidence. Chacun des secteurs se dit confronté à la question de l'évaluation, que

ce soit au niveau de la Réforme des consultations pour le secteur de l'Accompagnement ou du Code de Qualité pour le secteur de l'Accueil. Par ailleurs, des compétences transversales aux deux secteurs sont à acquérir. Il s'agit par exemple du travail en équipe, de la prise de parole en public, de la gestion de projets.

La promotion de la santé et l'éducation pour la santé font également partie des références communes. Pour les personnes interrogées, la dimension pédagogique est présente dans chacun des deux secteurs.

4.1.3. LA COLLABORATION ENTRE LES DEUX SECTEURS

◆ COMMENT LES DEUX SECTEURS COLLABORENT-ILS ENTRE EUX ?

Les personnes interrogées insistent sur le fait que les collaborations doivent être encouragées à tous les niveaux. Il leur semble nécessaire de se défaire de la logique de territoire et de concurrence actuelle.

Pour ce faire, des occasions de collaboration sont épinglées.

Les deux secteurs se retrouvent dans les réunions formelles tant au niveau central que subrégional. Le CAGE est également cité comme occasion de concertation.

Les partenariats interprofessionnels mis en place dans le cadre de projets (pour la création d'outils par exemple) donnent également lieu à des collaborations. Les deux secteurs sont amenés à collaborer ou à se rencontrer lors de journées d'études, dans le cadre de formation continuée intersectorielle et à l'occasion des campagnes de sensibilisation.

Les deux secteurs sont présents au niveau de la Concertation communale qui devrait s'avérer être un lieu de rencontre et de communication entre les deux secteurs.

Les personnes interrogées considèrent que sur le terrain, les échanges et les collaborations s'opèrent de manière informelle en fonction des affinités.

Une diffusion systématique et informatisée de l'information favorise également les échanges entre les deux secteurs.

La collaboration est facilitée par la présence de catégories professionnelles dans les deux secteurs, médecins et TMS.

◆ QUELS SONT LES OBSTACLES IDENTIFIÉS À LA MISE EN PLACE DE COLLABORATIONS ?

De manière générale, le manque de temps et les difficultés inhérentes à la communication expliquent la complexité à mettre en lien les deux secteurs. A cela s'ajoutent des difficultés de type organisationnel liées au grand nombre de

personnes à réunir ou à gérer que ce soit en raison de la taille de la sous-région ou des nombreux professionnels impliqués dans les interactions entre les deux secteurs.

Une autre difficulté identifiée provient de l'absence de coordination de la transversalité au niveau central et du manque d'un lieu spécifique de concertation entre l'Accueil et l'Accompagnement.

Des difficultés sont imputées aux caractéristiques de certains professionnels. A cause du manque de disponibilité, il est difficile d'impliquer les médecins indépendants dans les matières transversales. Le rôle du référent est également souligné. Dans le secteur de l'Accueil, le référent médical est absent alors que dans le secteur de l'Accompagnement, c'est le référent pédagogique qui fait défaut.

Les personnes constatent également un manque de connaissances des matières communes aux deux secteurs de la part des professionnels, ce qui rend difficile la collaboration.

◆ **QUELS SONT LES MOYENS IDENTIFIÉS POUR FAVORISER LES COLLABORATIONS ?**

Les Services Staffs sont identifiés comme étant des acteurs au service de la mise en lien : Etudes et Stratégies, le service EDUS, la BDMS sont souvent cités. Le rôle des organes scientifiques et des Collèges médicaux est également souligné.

Les personnes interrogées considèrent que le niveau subrégional est un lieu privilégié de mise en lien des deux secteurs.

Le médecin coordinateur et le conseiller pédagogique sont deux professionnels dont les compétences sont perçues comme transversales. Dans ce sens, ils devraient servir les deux secteurs.

Encourager sur le terrain le travail en binôme entre professionnels des deux secteurs devrait favoriser les collaborations.

Les moyens informatiques tels le site Internet, l'intranet et le principe de la plateforme virtuelle contribuent à mettre en lien les deux secteurs.

Les personnes citent également plusieurs occasions de réunir les deux secteurs par l'organisation de journées d'études, la mise en place de tables rondes à un niveau local et de réunions croisées autour d'objectifs opérationnels communs.

La mise en lien se fait également au travers d'outils de communication : Info ONE, Info ONE médecins, les microprogrammes. La création de référentiels communs est un adjuvant. Par ailleurs, la réalisation d'études concernant l'ensemble du personnel favorise également la rencontre des deux secteurs.

A un niveau plus fonctionnel, sur le terrain, la collaboration sera facilitée par le recueil et l'analyse des besoins qui doivent permettre d'identifier des problèmes nécessitant une gestion commune.

4.1.4. LES SERVICES STAFFS

Selon les personnes interrogées, les Services Staffs ont un rôle important dans la mise en place de transversalité entre les deux secteurs. Dans le cadre de l'étude, nous en avons rencontré trois d'entre eux. Il s'agit du service Etudes et Stratégies, du service de Communication externe et du service de Communication interne.

Convaincus de leur mission de mise en lien, ces services estiment pouvoir jouer leur rôle de plusieurs manières. En organisant des activités réunissant les deux secteurs et en produisant des outils adaptés à chacun d'eux, ils disent favoriser la cohérence institutionnelle. De par leurs activités, ils assurent la visibilité de l'Office. En provoquant des collaborations et des synergies entre les deux secteurs, ils encouragent une culture de partage et occasionnent sur des contenus une réflexion commune qui permet de les définir, de les clarifier et de les adapter aux deux secteurs si besoin est.

Pour que les Services Staffs puissent jouer pleinement leur rôle, des conditions de collaboration avec les deux secteurs leur paraissent indispensables.

Pour maîtriser la matière relative aux deux secteurs, ceux-ci doivent faire preuve de transparence. La concertation entre les deux secteurs tant au niveau central que sur le terrain est jugée indispensable. Elle sera efficace si les processus de mise en synergie sont systématisés.

Le rôle des Services Staffs sera d'autant plus opérationnel que ceux-ci seront mis au courant des modalités de collaboration entre les deux secteurs et qu'ils seront sollicités par eux.

Il est nécessaire que les deux secteurs expriment une même motivation à collaborer avec les Services Staffs.

Par ailleurs, les Services Staffs doivent entretenir une collaboration efficace entre eux et évaluer leur travail afin de servir les deux secteurs de manière équitable. Leur travail a un sens lorsque les contenus ou les matières sont choisis en fonction des réalités du terrain.

4.1.5. LES SERVICES RESPONSABLES DE LA COMMUNICATION

◆ LA COMMUNICATION EXTERNE

L'organigramme renforce la position centrale d'un service comme celui de la Communication externe qui peut se déployer comme un véritable service support au service des deux secteurs de l'ONE. Il sert la cohérence institutionnelle puisque les outils qu'il développe passent nécessairement par une dynamique de

collaboration, de synergies. C'est toute la question de la visibilité de l'Institution qui est en jeu.

La nature du travail du service de Communication externe et les tâches qu'il réalise sont à l'origine de collaborations. Par définition, le service met en lien. Par les contacts qu'il va prendre dans l'un et l'autre secteur, il fait naître directement et indirectement des liens, voire des collaborations. C'est le sujet autour duquel on communique qui devient le lieu et l'occasion de convergences. Dans ce sens, les ressources du service de communication externe doivent être systématiquement exploitées au service de la cohérence.

Le travail réalisé par le service de Communication externe traduit une volonté et une motivation de mettre en avant l'ensemble de l'Institution. De par sa position hors-jeu, il occupe une place tout à fait intéressante dans la mesure où il permet échange, rencontre et réflexion commune.

Si un tel service alimente les deux secteurs par un apport d'informations qu'il leur destine systématiquement, il doit obligatoirement être nourri d'eux pour être efficace et parler au nom de l'Institution. Le site Internet et son évolution illustrent bien ce double mouvement. La réalisation des microprogrammes suit la même logique.

Des exemples montrent également que le service de Communication externe, de par son rôle, provoque régulièrement des collaborations qui soulignent la nécessité d'un cadre commun de réflexion. En effet, lorsqu'il doit communiquer sur un concept ou une approche particulière, il a tout intérêt à recueillir au sein de l'Institution les différentes positions professionnelles existantes. Si ces positions montrent des divergences ou des antagonismes, il y a lieu d'aller plus loin dans la collaboration de manière à ce que les spécificités des deux secteurs soient remises dans un cadre de réflexion plus générale. Les synergies entre les deux secteurs devraient être davantage systématisées étant donné le temps et l'énergie qu'elles occasionnent.

En termes de visibilité, le service de Communication externe doit veiller à servir les deux secteurs de manière équitable. Cela s'illustre concrètement dans le choix des sujets abordés dans le cadre des microprogrammes par exemple. Ce souci d'équilibre doit être permanent et donc soumis à une évaluation. C'est en définitive le public cible, les parents, qui dicte les choix des sujets. Indirectement, le service de Communication externe rappelle aux deux secteurs que les parents sont l'interlocuteur premier et que les besoins de l'enfant sont la référence commune de base.

◆ LA COMMUNICATION INTERNE

Le service de Communication interne a pour mission de diffuser de l'information de type institutionnel afin d'aider les personnes à mieux comprendre le fonctionnement de l'Institution et de les informer sur les grands projets. Il travaille également à renforcer le sentiment d'appartenance à l'Institution et à construire une culture commune.

La logique de travail et de transversalité d'un service comme celui-là est de faire comprendre ce qui se passe au niveau d'un secteur à l'autre secteur.

Pour sa part, le service de Communication interne estime avoir tout son rôle dans la mise en place de convergences entre les deux secteurs par la mise à disposition d'outils facilitant les échanges et les liens.

Le service a le souci d'équilibrer sa charge de travail entre l'Accueil et l'Accompagnement, conscient qu'au niveau de la communication interne, on s'adresse à davantage de personnes du côté de l'Accompagnement.

L'essentiel est de favoriser une culture de partage en permettant à chaque secteur de donner davantage de visibilité sur ce qu'il fait.

Du point de vue du service de la Communication interne, la mise en lien des deux secteurs est à encourager car le terrain a besoin de cette interconnaissance et de la cohérence institutionnelle. Sans cela, cela signifierait à terme une réponse moins bien adaptée aux demandes des parents et de la société par un manque de prise en compte de la globalité des services. C'est au niveau du terrain que ces collaborations doivent être effectives et systématisées.

4.1.6. CONCLUSIONS

Au vu des données recueillies et analysées dans le cadre des entretiens, nous sommes amenés à formuler une série de questions. Celles-ci serviront de base à la construction des guides d'entretien dans le cadre de l'enquête participative auprès des travailleurs de terrain.

◆ PAR RAPPORT AUX RÉSULTATS DE LA SPÉCIALISATION

1. Les finalités de la spécialisation sont-elles bien intégrées par les acteurs de terrain ?
2. Quels résultats en termes d'amélioration de la qualité la spécialisation produit-elle sur le terrain ?
3. Quels dysfonctionnements la spécialisation entraîne-t-elle sur le terrain ?
4. Qu'en est-il du degré de satisfaction des professionnels des deux secteurs ?
5. Les changements opérés ces dernières années influencent-ils la transversalité ?
6. La transversalité se fait-elle à l'avantage des bénéficiaires ?

◆ **PAR RAPPORT AUX SPÉCIFICITÉS IDENTIFIÉES**

7. Le degré de complexité des deux secteurs est-il un frein à la transversalité ?
8. La différence de public-cible influence-t-elle la transversalité ?
9. Les caractéristiques des bénéficiaires influencent-elles la transversalité ?
10. Le degré de visibilité des deux secteurs influence-t-il la transversalité ?

◆ **PAR RAPPORT AU RÔLE DES PROFESSIONNELS**

11. Quels rôles les différents acteurs de terrain peuvent-ils jouer dans la transversalité ?
12. Quel rôle et quel positionnement pour les Collèges et organes scientifiques dans la transversalité ?
13. Les Services Staffs sont-ils perçus comme des vecteurs de transversalité ?

◆ **PAR RAPPORT AU LIEN ENTRE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LE TERRAIN**

14. Le pilotage de la transversalité est-il nécessaire ?
15. Les relations entre l'Administration Centrale et le terrain donnent-elles lieu à un regard croisé sur les pratiques et les concepts ?

◆ **PAR RAPPORT À LA COLLABORATION ENTRE LES DEUX SECTEURS**

16. La collaboration intersectorielle sur le terrain doit-elle être encouragée et sous quelle forme ?
17. Quels sont les contenus qui pourraient faire l'objet de transversalité ?
18. Quels sont les contenus communs de formation ?
19. Au niveau des pratiques, quelles sont les compétences communes utiles ?
20. Les outils produits servent-ils les deux secteurs ?

◆ **PAR RAPPORT À LA DIFFUSION DE L'INFORMATION**

21. L'information est-elle diffusée de manière systématique aux deux secteurs ?
22. L'utilisation de l'outil informatique est-elle au service de la transversalité ?

4.2. SECONDE PHASE :

ENQUÊTE PARTICIPATIVE AUPRÈS DES ACTEURS DE TERRAIN

La deuxième phase de l'étude a pour objectif d'évaluer du point de vue des travailleurs de terrain ce qui fédère les deux secteurs et ce qui pose éventuellement problème, d'en analyser les raisons et d'identifier les moyens proposés pour renforcer la cohérence entre les secteurs.

Pour ce faire, nous avons réalisé :

- ◆ **SIX ENTRETIENS DE GROUPE SEMI-DIRIGÉS AUPRÈS DES**
 - ◇ Coordinateurs subrégionaux
 - ◇ Coordinatrices de l'Accompagnement (6 représentantes des sous-régions)
 - ◇ Coordinateurs de l'Accueil (6 représentantes des sous-régions)
 - ◇ TMS (12 représentantes des sous-régions)
 - ◇ TMS EDUS
 - ◇ Conseillers pédagogiques

- ◆ **NEUF ENTRETIENS INDIVIDUELS APPROFONDIS AUPRÈS DE**
 - ◇ l'Administratrice Générale
 - ◇ la responsable de la Direction du Développement des Ressources Humaines
 - ◇ un représentant des ACA
 - ◇ six médecins de consultation

Nous avons par ailleurs consulté le Collège des gynécologues et le Collège des pédiatres. Pour ces entretiens, un représentant de chacun des deux Collèges a soumis au cours d'une réunion le questionnaire aux membres présents et nous a transmis une synthèse écrite des réponses.

Pour tous les entretiens, nous avons construit différents guides² en fonction du type d'acteur à interroger. Ce sont les questions identifiées dans la première phase de la recherche qui nous ont permis de décliner les différents guides. De manière générale, six domaines de questions sont abordés. Il s'agit :

- ◇ des représentations des travailleurs quant à la spécialisation des deux secteurs,
- ◇ de l'identification des références communes
- ◇ de la question de la collaboration entre les deux secteurs
- ◇ de la communication et de la diffusion de l'information vers les deux secteurs
- ◇ des besoins évalués comme communs aux deux secteurs
- ◇ du rôle des acteurs

² Les guides d'entretiens sont présentés en annexe page 30.

4.2.1. LES REPRÉSENTATIONS CONCERNANT LA SPÉCIALISATION DES DEUX SECTEURS

◆ LES EFFETS POSITIFS PERÇUS

De manière unanime, pour les personnes interrogées, la spécialisation des deux secteurs a entraîné leur professionnalisation en permettant un travail plus pointu et plus approfondi sur le terrain.

De ce fait, les professionnels de chaque secteur ont une plus grande maîtrise des matières spécifiques. Ils estiment avoir bénéficié d'un gain de temps dans la réalisation des tâches de chacun des deux secteurs. La perte de polyvalence semble appréciée. Le travail des TMS se caractérise par moins de dispersion.

Chacun reconnaît que son secteur est davantage reconnu et valorisé. Grâce à la spécialisation, les missions de chaque secteur ont été définies et différenciées. La spécialisation a également permis la clarification du rôle et des responsabilités de chaque professionnel.

Pour plusieurs, la spécialisation elle-même engendre la collaboration. Si cette nécessité est seulement perçue maintenant par les gens de terrain, c'est parce que l'énergie a d'abord été employée à l'effort d'intégrer la spécialisation.

Le secteur de l'Accueil est perçu comme ayant vécu une évolution importante, plus marquée par rapport au secteur de l'Accompagnement.

◆ LES EFFETS NÉGATIFS PERÇUS

Si la spécialisation a engendré une meilleure efficacité de chaque secteur, chacun est conscient que le manque de transversalité entraîne une perte d'efficacité au niveau global.

Pour parler de la spécialisation, les personnes utilisent rarement ce mot. Elles parlent de séparation, de scission, voire même de cloisonnement. Elles soulignent une concurrence entre les deux secteurs ; l'Accueil apparaît comme plus demandeur par rapport à l'Accompagnement et plus important en termes de budget.

Elles témoignent toutes d'un manque de concertation et de contacts entre les deux secteurs, synergies considérées comme indispensables pour le bon fonctionnement de l'Institution. La séparation est jugée trop étanche entre les deux secteurs. Sur le terrain, le travail ne peut pas être scindé sans qu'il soit prévu des occasions de collaborer. Pour certaines personnes, la spécialisation semble plus facile au niveau central.

Elles disent avoir perdu une vision globale au niveau géographique, persuadées que la centralisation s'est faite au détriment d'une autonomie et d'une identité régionale.

Les personnes font part de nombreuses frustrations qui selon elles seraient dues en partie à l'absence d'accompagnement du changement qui a surtout pointé les pertes plutôt que les gains.

Chacun étant centré sur son propre secteur, le sentiment global d'appartenance à l'Institution est fragilisé. Le positionnement de l'ONE par rapport à ses partenaires souffre parfois de la spécialisation. La Concertation communale est régulièrement évoquée pour illustrer ce déficit puisque les deux secteurs ne sont pas systématiquement et de manière optimale mis en présence.

Du fait de l'évolution rapide du secteur de l'accueil et de sa complexité, les personnes se plaignent de manquer de connaissances en ce qui le concerne. Ce constat est par ailleurs ressenti par les professionnels de l'Accueil eux-mêmes.

Pour les TMS, la spécialisation a créé un déficit au niveau des contacts et des rencontres des professionnels du secteur de l'Accueil. Elles expriment leur déception par rapport à cette situation qui selon elles ne favorise pas la qualité d'un service global, Accueil et Accompagnement allant de pair. Même si des frustrations persistent par rapport au passé, les TMS ne préconisent pas un retour en arrière mais souhaitent une collaboration qui aille dans le sens d'une connaissance de l'autre secteur afin d'être en phase avec le public dans un souci de bien-être de l'enfant.

Parmi les personnes interrogées, les professionnels du secteur de l'Accompagnement pensent que la spécialisation a entraîné une perte de qualité dans le suivi de certains milieux d'accueil. Ils craignent qu'un professionnel de l'Accueil, en l'occurrence l'accueillante autonome, soit abandonné par l'ONE en raison du manque de moyens mis dans le suivi de ce milieu d'accueil. Le soutien aux familles de ce milieu n'est selon eux plus assuré.

Ce ressenti va plus loin puisqu'il apparaît pour ces personnes un décalage entre une des missions de l'ONE qui est d'assurer la surveillance des milieux d'accueil et les moyens mis à disposition. En intervenant peu dans le secteur de l'Accueil, elles ont le sentiment qu'il y a des carences en ce qui concerne la garantie de l'ONE. Le secteur de l'Accueil estime lui aussi qu'il est impossible d'avoir une vue globale sur toutes les structures d'accueil.

Lors des entretiens, les professionnels de l'Accompagnement ont également exprimé un mal-être quant à la possibilité d'intervenir dans le secteur de l'Accueil. Pris entre la demande ou le besoin d'intervenir et la consigne de leur hiérarchie, ils hésitent sur la démarche à suivre.

4.2.2. LES RÉFÉRENCES COMMUNES IDENTIFIÉES

En ce qui concerne les références communes, les personnes interrogées sont demandeuses d'éléments intégrateurs tant au niveau central que local. Elles perçoivent toute leur importance dans la mise en lien et la réponse au besoin de cohérence qu'elles expriment par rapport aux deux secteurs. Pour elles, les références communes sont de l'ordre de principes et de concepts. Mais il peut également s'agir de démarches méthodologiques, d'outils ou d'acteurs.

Les références nécessitent à leurs yeux précision, définition et clarification afin que chaque travailleur au sein de l'Institution dispose d'un cadre commun de référence.

Si les professionnels expriment d'une part cette nécessité de disposer d'un cadre commun, ils soulignent par ailleurs l'intérêt d'adapter ce cadre et son contenu aux réalités spécifiques de chaque secteur.

Quels sont ces contenus ?

Les valeurs de l'ONE et ses objectifs transversaux sont identifiés comme essentiels. L'enfant et la famille sont pour les personnes interrogées les deux piliers communs aux deux secteurs. La qualité du service offert aux bénéficiaires et la qualité de travail des professionnels sont également des préoccupations communes aux deux secteurs.

En ce qui concerne l'enfant, elles citent la question de sa prise en charge globale, de son bien-être, de son développement et de son respect. Le soutien à la parentalité, la relation mère-enfant, la notion de famille, l'éducation et la socialisation de l'enfant sont repris comme références communes. Des contenus plus précis, comme le jouet et la psychomotricité libre, doivent également faire l'objet d'une réflexion commune.

La notion d'accompagnement est considérée comme commune : accompagner les familles pour le secteur de l'Accompagnement, accompagner les milieux d'accueil pour le secteur de l'Accueil. Les deux secteurs sont confrontés de la même façon à la question de mise en réseau et de construction de partenariat.

Le volet médical s'inscrit dans ce cadre commun : vaccination, dépistage visuel et auditif, questions de diététique.

Des outils sont considérés comme des références communes. Il s'agit du Carnet de la mère, du Carnet de l'enfant, du Guide de médecine préventive, des brochures d'éducation pour la santé, de la brochure Devenir parents, de l'InfoONE.

Un autre objet de références communes se fait par la présence de la TMS dans les milieux d'accueil et les compétences du conseiller pédagogique qui sont considérées comme transversales.

Les personnes interrogées se sont par ailleurs exprimées sur les besoins qu'elles estiment communs et pour lesquels elles souhaitent des programmes de formations intersectorielles. Parmi les besoins en formation, elles ont cité ceux-ci : l'informatique, la gestion de projets, la question de l'évaluation et de l'auto-évaluation, la gestion d'une équipe, la négociation, la prise de parole en public, la dynamique de groupe. Certains sujets ont également été évoqués comme pouvant faire l'objet de formations communes : l'enfant secoué, la mort subite, les accidents domestiques, le matériel de puériculture.

D'un côté comme de l'autre, il y a une demande d'outils concernant les données démographiques.

4.2.3. LA COLLABORATION ENTRE LES DEUX SECTEURS

Toutes les personnes interrogées sont d'accord pour dire que la collaboration entre les deux secteurs est nécessaire et indispensable. Les missions et les principes d'action de l'Office justifient cette position.

Considérée comme davantage informelle, la collaboration est surtout suscitée à un niveau local et provoquée par des situations concrètes. Les liens sont portés par les acteurs de terrain qui face à un problème cherchent ensemble une solution.

C'est le niveau subrégional qui est identifié comme le lieu privilégié où la mise en lien a tout son sens.

◆ LES ÉLÉMENTS IDENTIFIÉS COMME FAVORISANT LES COLLABORATIONS

De par les expériences évoquées par les uns et les autres, certains facteurs favorisent la mise en lien.

La volonté et la motivation des individus et des équipes sont identifiés comme déterminants. Unaniment, les personnes affirment que les collaborations naissent de la nécessité de répondre ensemble à des situations concrètes qui demandent un regard croisé et complémentaire.

La présence du secteur de l'Accompagnement dans les milieux d'accueil rend la collaboration incontournable.

Les grands changements opérés ces dernières années dans les deux secteurs les rapprochent aussi car ils ont rendu évident l'intérêt de donner une cohérence aux messages délivrés aux parents, quel que soit le secteur. Il y a par ailleurs une curiosité de part et d'autre qui pousse à aller à la rencontre de l'autre secteur.

Pour le secteur de l'Accueil, le fait d'avoir été TMS permet aux professionnels de ce secteur d'avoir une bonne connaissance du secteur de l'Accompagnement.

Un autre élément essentiel est la qualité de la relation professionnelle entre le coordinateur de l'Accueil et celui de l'Accompagnement. Dans le même ordre d'idée, l'existence d'un lien entre la TMS et le coordinateur de l'Accueil a également une influence.

Pour le Collège des Pédiatres, le médecin coordinateur facilite les liens entre les deux secteurs.

Le partage d'une même zone géographique encourage les collaborations. L'idée de n'avoir qu'un référent administratif pour les deux secteurs semble être un élément facilitateur.

Plusieurs occasions de collaboration sont évoquées par les uns et les autres comme des réalités ou des opportunités de mettre en présence les deux secteurs. Il s'agit de la Concertation communale, des réunions transversales, des formations, des

campagnes ONE et des journées d'études. Enfin, les questions d'ordre pédagogique sont à l'origine d'initiatives de collaboration.

◆ LES ÉLÉMENTS IDENTIFIÉS COMME FREINANT LES COLLABORATIONS

Etant donné la position unanime quant à la nécessité de mettre en lien des deux secteurs, il est intéressant de s'interroger sur les éléments qui selon les personnes interrogées freinent ou empêchent les collaborations.

Pour les personnes interrogées, l'Institution en cloisonnant chaque secteur avec sa propre hiérarchie ne favorise pas assez les contacts entre les deux secteurs. Elles soulignent par ailleurs un manque de dialogue et une absence de discours transversal au niveau central.

Les personnes constatent une absence d'intégration de la collaboration entre les deux secteurs au niveau central. Alors que des situations concrètes nécessitent des ponts entre les deux secteurs, elles ont l'impression que les initiatives de collaboration sont davantage le fait de volonté personnelle que d'une démarche encouragée par la hiérarchie qui ne prévoit pas ces passerelles et ne les inspire pas elle-même. Elles soulignent une différence entre ce qui se fait sur le terrain et ce qui existe au niveau de l'Administration. Il leur semble que la hiérarchie renforce le cloisonnement des deux secteurs. L'Administration devrait selon elles encourager une dynamique de partenariat au sein même de l'Institution, caractéristique qui fait sa force à l'extérieur.

La spécialisation en définissant et en précisant les rôles de chaque professionnel a eu comme effet de marquer le territoire des uns et des autres. De ce fait, chacun a tendance à rester dans les limites de sa fonction. De l'avis des personnes interrogées, le manque de souplesse des procédures ne fait que renforcer cette attitude. La réalité du terrain exige davantage de mouvement entre professionnels des deux secteurs. Les personnes regrettent qu'il n'y ait pas de démarche systématisée de mise en place de collaboration.

La gestion des réunions est également évoquée. Certaines critiquent le fait que les réunions amènent à répéter les mêmes contenus, ce qui ne rend pas efficaces ces moments de concertation. Par ailleurs, dans certaines sous-régions, en raison du grand nombre de participants, la gestion de la réunion transversale ne produit pas les résultats escomptés. Dans d'autres, elle n'est pas organisée de manière régulière. Pour le Collège des pédiatres, il y a un regret de ne pas avoir une représentation régulière du secteur de l'accueil à ses réunions.

Les personnes sont conscientes que la collaboration nécessiterait une augmentation des effectifs en personnel, cela pour assurer un travail de qualité. Certaines catégories de professionnels du fait d'un manque de disponibilité ont beaucoup de difficulté à entrer dans un processus de collaboration. L'ACA en est un exemple alors qu'il considère lui-même que collaborer avec la TMS serait utile.

L'évolution qu'ont connue les deux secteurs a entraîné une perte de leur connaissance. Chacun est curieux de savoir ce qui se passe chez l'autre. C'est le secteur de l'Accompagnement qui en ressent davantage les conséquences puisqu'amené à intervenir dans les milieux d'accueil, il doit souvent réagir en connaissance de cause. Pour les professionnels de l'Accompagnement, les changements de ces dernières années ont mis encore davantage de distance entre les deux secteurs dans le sens où l'attention portée aux familles semble être traitée de manière différente dans chacun des deux secteurs.

Intrinsèquement, la collaboration est rendue difficile par les frustrations que les TMS ressentent toujours suite à la spécialisation des deux secteurs. Pour elles, il s'agit du souvenir d'une véritable amputation qui a entraîné la perte d'une identité professionnelle à laquelle elles tenaient beaucoup. Ce ressenti les incite à remettre en question des démarches ou initiatives de collaboration actuelles.

Pour les gens de terrain, la collaboration serait facilitée s'il existait des outils harmonisés pour gérer des situations qui obligent la concertation.

4.2.4. LA COMMUNICATION ET LA DIFFUSION DE L'INFORMATION

Pour accéder à l'information nécessaire, les moyens utilisés par les personnes interrogées sont variés et se caractérisent surtout par une démarche spontanée. On tente de trouver l'information en utilisant les moyens dont on dispose : téléphone, réunions, mails. Cela relève plus de la débrouille étant donné que l'information concernant l'un et l'autre secteur n'est pas diffusée systématiquement aux deux secteurs.

C'est surtout le secteur de l'Accompagnement qui souffre du manque d'information sur le secteur de l'accueil. Les travailleurs de ce secteur ont besoin d'information sur les structures d'accueil, sur l'évolution du secteur, sur les décrets. Les TMS disent que l'information concernant les milieux d'accueil est peu disponible.

Il est à remarquer que la diffusion et le partage d'informations s'avère efficace lorsque les professionnels des deux secteurs collaborent à la mise en place d'un projet. Ce qui se fait dans certaine sous-régions.

D'autre part, la masse d'informations à traiter et le manque de temps ne facilitent guère la communication entre les deux secteurs. Certaines personnes constatent un découragement dans la recherche d'informations dû au manque de sélection de l'information.

L'expérience a montré qu'une information commune aux deux secteurs est parfois divergente et contradictoire.

La taille de la sous-région est également un facteur qui influence la diffusion de l'information.

Dans ce contexte, le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication pourrait paraître salvateur. L'outil informatique présente des

avantages reconnus par les différents acteurs : concentration de l'information via l'intranet, disponibilité permanente de l'information, rapprochement de l'Administration, rapidité dans les échanges. Mais la réalité actuelle, au dire des personnes, met en évidence plusieurs difficultés. La culture NTIC n'est pas encore généralisée chez les professionnels de terrain davantage motivés et impliqués dans les contacts directs. Ces derniers font également état d'un manque de compétences et d'une carence dans l'équipement informatique.

4.2.5. LE RÔLE DE PROFESSIONNELS IDENTIFIÉS COMME ACTEURS PRIVILÉGIÉS DANS LA MISE EN LIEN DES DEUX SECTEURS

◆ LES SERVICES STAFFS

Parmi les Services Staffs, c'est le service Etudes et Stratégies qui est identifié clairement dans son rôle de service au service de la mise en lien. De manière générale, le service est perçu comme sous-utilisé. A travers lui, c'est le service EDUS et la BDMS qui sont le plus souvent cités.

En ce qui concerne le service EDUS, s'il est perçu comme acteur de transversalité, il est identifié comme étant plus proche du secteur de l'Accompagnement, ce que confirment les professionnels de ce service. Les TMS EDUS expliquent ce rapprochement de différentes manières. Elles disent manquer de connaissance quant à l'évolution du secteur de l'Accueil, ne pas maîtriser ses matières et ne pas bénéficier de toute la crédibilité nécessaire au rôle du service dans ce secteur. D'autre part, elles disent être moins sollicitées par ce secteur. Par ailleurs, le titre de TMS les positionne davantage dans le secteur de l'Accompagnement. Enfin, leur rôle dans chacun des deux secteurs au regard du public cible (les parents) semble manquer de clarté et de cohérence collégiale. Si le support à produire concerne le soutien à la parentalité, elles s'interrogent sur la pertinence de l'adresser au secteur de l'Accueil comme si cette thématique ne concernait pas ce secteur.

Par rapport à la BDMS, les sources d'insatisfaction proviennent essentiellement de difficultés de disponibilité des données et d'organisation et de planification des moments de diffusion de l'information.

Les microprogrammes et le site Internet du service de la Communication externe participent à la mise en lien.

◆ LA TMS

Du fait de son intervention dans les milieux d'accueil, la TMS est identifiée par les personnes interrogées comme un acteur incontournable de la mise en lien. Ce professionnel a un rôle privilégié et permanent dans la prise en charge globale de l'enfant puisqu'il assure la continuité dans son suivi, d'avant sa naissance à ses premières années à l'école, le milieu d'accueil n'étant qu'un passage.

Sa connaissance et son expérience des situations de vulnérabilité est un bagage intéressant à transmettre aux coordinateurs de l'Accueil. Chez l'accueillante

autonome, son rôle est jugé par l'ACA comme complémentaire au sien, l'une faisant le lien avec la famille, l'autre avec le professionnel de l'Accueil.

Pour les médecins, la TMS est l'interface des deux secteurs.

Son rôle en termes de transversalité semble déforcé par deux éléments qu'il est important de faire remarquer. D'une part, les personnes interrogées ont constaté un manque de clarification de son rôle en milieu d'accueil. La TMS semble éprouver des difficultés à trouver sa place en tant que professionnel dans le milieu d'accueil. Face à certaines situations observées, le professionnel se sent démuné faute de reconnaissance de ses compétences et de son droit à réagir. D'autre part, cette situation et les conditions de travail en découlant enlèvent à la TMS sa motivation à s'impliquer dans le milieu d'accueil visité et lui donnent l'impression de n'assurer qu'un travail administratif.

◆ LE CONSEILLER PÉDAGOGIQUE

Pour les personnes interrogées, le conseiller pédagogique possède des compétences utiles pour les deux secteurs que ce soit au niveau de la conception et la mise en place de projets ou dans la création d'outils.

Le pôle pédagogique comme le pôle médical souffre d'une sectorisation de deux matières a priori transversales. Alors qu'il y a des demandes, les conseillers pédagogiques n'ont pas la légitimité indispensable pour intervenir dans le secteur de l'Accompagnement. Aux yeux des professionnels de l'Accompagnement, pour travailler avec ce secteur, le coordinateur pédagogique devra intégrer les spécificités de ce secteur.

A un niveau interne, le conseiller pédagogique est parfois en concurrence avec le coordinateur de l'Accueil.

◆ LE COORDINATEUR SUBRÉGIONAL

Le niveau subrégional a été identifié comme lieu et levier privilégiés de mise en lien parce que c'est là que se déploie l'offre de services de l'ONE pour les deux secteurs. Dans ce contexte, le coordinateur subrégional a souvent été cité comme acteur de transversalité. Il apparaît comme l'interlocuteur privilégié de la transversalité car il en a besoin pour atteindre ses objectifs. Du fait de sa position neutre, il peut jouer le rôle de lien et de coordination.

Selon les personnes interrogées, il joue et pourrait jouer ce rôle de plusieurs façons, en :

- ◆ Assurant le relais du terrain vers les Services Staffs ;
- ◆ Mettant en lien les acteurs à toute occasion ;
- ◆ Pensant systématiquement au second secteur lorsqu'il agit pour le premier ;
- ◆ Organisant et en animant les réunions transversales ;
- ◆ Mettant en place le plan subrégional ;
- ◆ Gérant les ressources humaines des deux secteurs.

Trois freins à l'exercice de ce rôle sont mis en avant par les personnes interrogées. Son rôle et ses missions semblent être difficilement identifiés par les acteurs de terrain. L'interprétation de la description de fonction et son exercice semblent avoir une influence assez déterminante sur les relations entre les deux secteurs. Ici la transversalité est renforcée alors que là elle est compromise. D'autre part, son rôle hiérarchique n'est pas établi. La fonction semble exiger davantage de légitimité. Enfin, la fonction entraîne des conflits en termes de zones d'influence et de pouvoir au sein des sous-régions. Il y a par exemple parfois recouvrement de territoire avec le coordinateur de l'Accueil.

4.2.6. CONCLUSIONS

Sur base de toute cette matière accumulée, nous pouvons tirer les conclusions suivantes.

- ◆ Même si les finalités de la spécialisation semblent en partie intégrées par les acteurs de terrain, ceux-ci restent néanmoins perplexes et s'interrogent sur certains résultats qu'elle produit. Ils craignent de voir se développer une concurrence entre les deux secteurs qui influencerait la qualité du service offert aux bénéficiaires.
- ◆ S'ils sont d'accord pour reconnaître les principaux avantages de la spécialisation : reconnaissance et professionnalisation des deux secteurs d'une part, objectifs de qualité d'autre part, ils estiment néanmoins qu'elle a occasionné des pertes : perte de collaboration entre professionnels des deux secteurs, perte de vision commune, fragilisation du sentiment d'appartenance à l'Institution, perte de références communes.
- ◆ Tous estiment avoir un rôle à jouer dans la mise en œuvre de la transversalité car tous sont convaincus d'une nécessaire collaboration entre les secteurs. Parmi eux, certains acteurs de terrain ont été identifiés comme ayant un rôle privilégié : le coordinateur subrégional, la TMS, le médecin, la TMS EDUS, le conseiller pédagogique.
- ◆ Le secteur de l'Accompagnement semble devoir davantage gérer des sources d'insatisfaction ou les frustrations de son personnel, en particulier des TMS.
- ◆ Pour les acteurs de terrain, la collaboration intersectorielle doit être encouragée et soutenue à la fois par le niveau subrégional et par le niveau central. Cette collaboration est efficace lorsqu'elle naît des besoins du terrain.
- ◆ Pour les personnes interrogées, les relations entre l'Administration Centrale et le terrain ne permettent pas toujours un regard croisé sur les pratiques et les concepts. Elles se plaignent d'un cloisonnement trop important au niveau hiérarchique et d'un manque de collaboration entre les deux directions.

- ◆ Les professionnels des deux secteurs émettent quelques griefs concernant l'information nécessaire aux deux secteurs. Celle-ci n'est pas diffusée systématiquement vers les deux secteurs. Elle est parfois envahissante, complexe et sujette à des contradictions.
- ◆ L'outil informatique, dans le contexte actuel, ne permet pas de servir la transversalité. Les compétences sont inégales et l'accès généralisé à l'outil fait défaut.
- ◆ Parmi les Services Staffs, c'est le Service Etudes et Stratégies par l'intermédiaire des TMS EDUS et de la BDMS qui est identifié comme vecteur de transversalité en raison des ressources qu'il offre et dont le terrain a besoin.
- ◆ Pour le terrain, le pilotage de la transversalité doit se faire au niveau subrégional. Le coordinateur régional a un rôle important à jouer dans ce sens.

5. RECOMMANDATIONS

5.1. POUR ANCRER LA CULTURE DE TRANSVERSALITÉ

Les cinq premières recommandations constituent des lignes de conduite qui visent à entretenir une véritable culture de transversalité. Elles concernent tous les niveaux de l'Institution.

- ◆ L'étude a montré que les deux secteurs sont motivés par le même objectif de travailler à la satisfaction des bénéficiaires afin d'offrir un service de qualité et l'image d'une institution bâtie sur un terreau commun. Devant la crainte exprimée par beaucoup de voir les deux secteurs se désolidariser et entrer en concurrence, face au risque de se centrer uniquement sur la spécialisation de son propre secteur, il est important que l'Institution veille de manière permanente et à tous les niveaux à entretenir et à renforcer le sentiment global d'appartenance à l'ONE.
- ◆ Si le processus de spécialisation ne prévoit pas assez de liens entre les deux secteurs, ceux-ci risquent de ne plus se sentir partenaires l'un de l'autre. Alors que l'Institution est de par nature partenariale à l'extérieur et que chaque secteur en interne travaille avec son propre réseau de partenariat, il est nécessaire de maintenir et de développer au sein de l'Institution une culture de partenariat.
- ◆ L'enquête participative a souligné le réel besoin pour le terrain de développer des collaborations entre les deux secteurs. Celles-ci sont nécessaires à son bon fonctionnement. Afin qu'elles puissent avoir lieu dans le respect du cadre de références, l'Institution doit veiller à ce que celui-ci prévienne de la transversalité en anticipant les situations de collaboration nécessaires entre les deux secteurs et en permettant aux personnes de travailler ensemble. Si le cadre est utile et demandé par les travailleurs, il ne doit néanmoins pas exclure la possibilité d'une part d'autonomie fonctionnelle.
- ◆ La spécialisation génère encore des peurs, des frustrations et des résistances chez les uns et des autres. Ce constat amène à recommander pour le futur d'accompagner le changement en mettant davantage en évidence ses bénéfices et en associant les personnes au processus et à sa mise en œuvre.
- ◆ Quand les réalités du terrain nécessitent une collaboration intersectorielle, les travailleurs ne sentent pas toujours soutenus dans leur démarche par leur hiérarchie respective qui est soucieuse d'appliquer les directives dont le manque d'adéquation avec les besoins du terrain est parfois constaté. Afin de permettre aux acteurs de terrain de collaborer pour trouver ensemble des solutions aux problèmes rencontrés, il est indispensable de développer davantage l'articulation entre le niveau central et le terrain.

5.2. POUR PILOTER LA TRANSVERSALITÉ

La première phase des entretiens nous a amenés à nous poser la question du besoin ou non de piloter la transversalité. Sur base de la matière recueillie lors des entretiens, nous soulignons la nécessité de ce pilotage qui doit être porté à la fois par l'Administration Centrale et le niveau subrégional. Les recommandations suivantes s'adressent à ces deux niveaux.

5.2.1. AU NIVEAU DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

- ◆ L'étude a montré que les travailleurs continuent à partager des références et des valeurs communes qu'ils estiment fondatrices et cohésives. Du fait de la spécialisation des deux secteurs et de leurs spécificités, certaines d'entre elles donnent lieu à des interprétations différentes, à des pratiques contradictoires ou à des remises en question. Dans ce contexte, poursuivre le travail sur la définition des références et valeurs communes est hautement recommandé afin que chacun se réfère à un même cadre.
- ◆ Produire de la transversalité nécessite de la part des deux Directions d'avoir un regard sur les deux secteurs et leur évolution. Pour ce faire, elles doivent intensifier le dialogue entre elles de manière à montrer que la transversalité se pense et se construit dès le niveau central.
- ◆ Afin que la transversalité soit effective sur le terrain, il est nécessaire de mettre en œuvre la collaboration intersectorielle au niveau central. De manière générale, il s'agit d'évaluer parmi les initiatives prises dans ou pour un secteur celles qui sont utiles à l'autre dans le cadre des références et valeurs communes. Les adapter et les transposer produira naturellement de la collaboration entre les deux secteurs.
- ◆ Pour toujours assurer la qualité du service offert aux bénéficiaires, la transversalité demande des moyens financiers et humains. Il est donc nécessaire de continuer à interpeller les pouvoirs politiques sur l'importance des missions transversales de l'ONE et les moyens nécessaires pour les mettre en œuvre.

5.2.2. AU NIVEAU SUBRÉGIONAL

- ◆ Le niveau subrégional ayant été identifié comme le lieu idéal de mise en œuvre de la transversalité, il est normal que le coordinateur subrégional ait un rôle important à jouer du fait de sa position et de ses missions. Dans la réalité, celles-ci sont moins claires. Le terrain a du mal à identifier son rôle et son autorité n'est pas toujours reconnue par les travailleurs. Nous recommandons à l'Institution de renforcer et d'épauler l'autorité fonctionnelle du coordinateur subrégional.

- ◆ Dans cet objectif de mise en œuvre de la transversalité au niveau subrégional et afin de renforcer le rôle du coordinateur, il est nécessaire d'identifier les éléments intégrateurs qui permettront aux deux secteurs d'être complémentaires dans la collaboration. Le plan subrégional a été identifié comme tel par les acteurs de terrain. Il est donc recommandé de mettre en place les plans subrégionaux de manière à ce qu'ils conjuguent les spécificités régionales et les objectifs et principes d'action de l'ONE.
- ◆ Au niveau subrégional, c'est la mise en projet qui favorise la collaboration entre les deux secteurs. Plusieurs expériences mettent en évidence l'avantage de cette démarche. Celle-ci part toujours de besoins précis et concrets qui sont identifiés comme nécessitant une réponse intersectorielle. Cette réponse amène chaque secteur à s'ouvrir à l'autre, à faire part de ses spécificités et à offrir une réponse adaptée et concertée avec le soutien du coordinateur subrégional qui fera le lien avec l'Administration Centrale. Favoriser une dynamique de projet sur le terrain en partant de situations concrètes est une démarche que nous recommandons au niveau subrégional.
- ◆ Au niveau subrégional, la réunion transversale est identifiée comme le moment le plus opportun pour aborder toutes les matières qui nécessitent la collaboration des deux secteurs. Ces réunions ne sont pas organisées systématiquement partout et ne produisent pas la même efficacité en termes de préparation, d'animation ou de suivi de réunion. Il est donc indispensable de s'assurer de leur organisation et d'en garantir une gestion efficace.
- ◆ Toutes les personnes interrogées regrettent le fait que la Concertation communale ne représente pas les deux secteurs et qu'elle fragilise ainsi le positionnement de l'ONE auprès de ses partenaires et des pouvoirs politiques. Nous recommandons donc de favoriser une Concertation communale réunissant les deux secteurs et d'y assurer leur représentation.

5.3. POUR IMPLIQUER DAVANTAGE LES DIFFÉRENTS ACTEURS DANS LA TRANSVERSALITÉ

Plusieurs professionnels ont été identifiés comme ayant un rôle privilégié dans la mise en lien des deux secteurs. Leur rôle sera davantage pris en compte si certaines conditions sont remplies ou si des aménagements sont réalisés.

- ◆ Le travail de définition de fonctions a eu lieu. Mais de nombreuses situations sur le terrain montrent que la définition de fonctions de certains professionnels, ceux-là même qui sont concernés directement ou indirectement par l'intersectorialité, n'est pas clairement comprise par les travailleurs. Cela peut être à l'origine de dysfonctionnements. Continuer à informer les différents acteurs des résultats du travail de définition de fonction en allant à leur rencontre et les aider dans la compréhension de l'évolution de leur travail permettra de reconnaître et de respecter le rôle de chacun.

- ◆ Les zones de recouvrement de certaines fonctions mettent les travailleurs en concurrence, parfois en conflit. Il est important que les personnes qui partagent un même territoire puissent se rencontrer et s'exprimer de manière à ce que leur premier ressenti se transforme en sentiment de complémentarité. Pour ce faire, il est utile de répertorier les lieux d'échanges, le cas échéant d'en créer, d'en évaluer leur mode de fonctionnement, ce qu'on y fait et l'impact sur l'activité professionnelle.
- ◆ Le pôle médical a été identifié comme servant les deux secteurs. Aussi proposons-nous de positionner le Médecin coordinateur à un niveau transversal dans l'organigramme.
- ◆ Afin que la collaboration entre les deux secteurs soit renforcée au niveau médical, nous recommandons de veiller à la présence effective d'un représentant de chaque secteur au sein du Collège des pédiatres.
- ◆ Les coordinateurs de l'Accueil et de l'Accompagnement ont exprimé le besoin de davantage travailler ensemble et d'avoir un lieu d'échanges pour débattre sur des contenus communs ou sur des modes d'organisation du travail. Si le territoire géographique le permet, nous recommandons d'encourager le travail en binôme. Nous encourageons par ailleurs l'organisation de réunions de coordination.
- ◆ Du fait de la spécialisation et des frustrations qu'elle a entraînées, beaucoup de TMS se sentent moins enclines à s'impliquer dans des actions de collaboration entre les deux secteurs. Pour les y encourager, il faut les motiver en soulignant dans un objectif de transversalité leur rôle et leurs compétences et en valorisant leur travail sans pour autant faire croire à un retour en arrière.
- ◆ Pour différentes raisons, la consultation en milieu d'accueil est remise en question par plusieurs professionnels. Afin d'assurer la qualité du suivi médical dans ces milieux, il est essentiel de lui redonner du sens en valorisant le concept de bienveillance et la prévention médicale collective en MILAC.
- ◆ Nous recommandons de favoriser la collaboration avec les conseillers pédagogiques dans le secteur de l'Accompagnement. En effet, cette compétence a été identifiée par les uns et les autres comme transversale. La Réforme des consultations renforce ce constat, les professionnels de ce secteur étant demandeurs d'une aide pédagogique.
- ◆ L'éducation pour la santé est considérée par les uns et les autres comme une matière transversale. Il est donc important de replacer clairement la TMS EDUS dans une logique de transversalité, ce professionnel étant actuellement plus proche du secteur de l'Accompagnement. Dans ce sens, modifier l'intitulé de la fonction est souhaitable.

- ◆ Les Services Staffs sont identifiés comme des acteurs de transversalité. S'ils en sont eux-mêmes conscients et qu'ils oeuvrent dans ce sens, les services qu'ils peuvent proposer ne sont pas suffisamment connus des deux secteurs ou ne les satisfont pas toujours. Nous proposons que les Services Staffs soient davantage visibles de manière à montrer plus clairement leur rôle au service de la transversalité.
- ◆ Pour beaucoup de professionnels, le service Etudes et Stratégies dispose d'importantes ressources à partager. La situation actuelle montre qu'il y a peu de collaborations entre lui et le secteur de l'Accueil. Aussi faut-il les encourager à collaborer davantage.
- ◆ Afin de mettre à la disposition des professionnels des deux secteurs les données médico-sociales et d'en assurer une meilleure disponibilité, nous recommandons au service Etudes et Stratégies d'évaluer la diffusion de ses productions auprès des deux secteurs et de l'améliorer si nécessaire.
- ◆ Pour mettre en œuvre efficacement la transversalité, il est indispensable d'augmenter les effectifs de certaines catégories de personnel.
- ◆ Par rapport aux changements opérés dans le cadre de la spécialisation, une nouvelle fonction est apparue dans le secteur de l'Accueil, le conseiller pédagogique. Pour certains, il faut créer dans le secteur de l'Accompagnement la fonction de conseiller psychologique pour les missions de soutien à la parentalité et favoriser les échanges avec le secteur de l'Accueil. Pour d'autres, cette nouvelle fonction n'est pas nécessaire du fait de la présence de l'équipe « Maltraitance ». Nous recommandons d'approfondir la réflexion à ce sujet.
- ◆ Sur le terrain, des situations nécessitent parfois une gestion concertée d'un problème. Pour permettre aux professionnels de réagir de manière harmonisée, il est recommandé de créer des outils communs d'analyse et de résolution de problèmes.

5.4. POUR UNE MEILLEURE COMMUNICATION TRANSVERSALE

- ◆ Parce qu'ils font partie d'une même Institution qui œuvre au bien-être de l'enfant, qu'ils ont le souci de satisfaire les bénéficiaires en répondant à leurs demandes, les professionnels de terrain des deux secteurs sont demandeurs d'une information minimale et simplifiée qui fait actuellement défaut. Diffuser systématiquement aux deux secteurs de manière synthétique l'information répondant à leurs besoins en utilisant le canal le plus approprié nous paraît indispensable.

- ◆ Nous attirons l'attention sur l'importance de diffuser aux deux secteurs une information concertée et cohérente afin que le destinataire se rende compte que l'ONE parle d'une voix unique quel que soit le secteur.
- ◆ A leur entrée en fonction, les nouvelles recrues de l'Accompagnement bénéficient d'une séance d'information qui leur permet d'acquérir la connaissance nécessaire du secteur de l'Accueil. Evaluer l'impact de cette séance d'information organisée semestriellement permettra de vérifier son adéquation avec la pratique professionnelle.
- ◆ Alors que l'outil informatique est identifié comme un outil de mise en lien entre les deux secteurs qui rapproche le terrain de l'Administration Centrale et qui fait gagner du temps, ses caractéristiques actuelles ne permettent pas une communication virtuelle efficace. Afin de pallier à cela, nous recommandons de développer l'équipement informatique et les compétences informatiques du personnel.

5.5. POUR DES RENCONTRES TRANSVERSALES

- ◆ Nous recommandons de poursuivre l'organisation de journées d'études qui réunissent des représentants des deux secteurs en veillant bien à leur donner une dimension participative efficace, en y associant des acteurs du terrain et en prévoyant leur évaluation.
- ◆ Identifiées comme des occasions de rassembler les deux secteurs, les campagnes ONE continueront à être organisées. Elles devront donner lieu à une réflexion commune et à de réelles collaborations
- ◆ L'Institution déploie beaucoup de moyens dans la formation de son personnel. Les besoins qui ont été identifiés comme communs aux deux secteurs doivent donner lieu à la mise en place de programmes pour des groupes réunissant des travailleurs des deux secteurs. Cela favorisera l'interconnaissance, renforcera le sentiment d'appartenance à l'Institution et contribuera à initier des collaborations. Ces formations intersectorielles feront l'objet d'une évaluation afin d'en mesurer les résultats et leur impact dans la pratique professionnelle.

6. EPILOGUE

L'ONE est un organisme unique offrant aux familles des services diversifiés et complémentaires afin de répondre aux besoins importants du domaine de la petite enfance. Dans un souci d'apporter une réponse adaptée à ces besoins grandissants et en perpétuelle mutation, l'ONE a évolué à travers la professionnalisation. Aujourd'hui, l'Institution réaffirme sa volonté de garantir, à côté de ses missions de base, ses missions transversales qui ont toujours fait sa spécificité.

Si les résultats de l'étude ne remettent pas en question le processus de spécialisation, ils mettent par contre en lumière des effets dont l'Institution doit se préoccuper. L'étude a montré que la transversalité est souhaitée par tous et qu'elle doit être portée par chacun à tous les niveaux de l'Institution. Confiant et motivé, le terrain affirme qu'il a besoin de voir la collaboration entre les deux secteurs se concrétiser. Pour ce faire, les auteurs de l'étude recommandent d'encourager une mise en projet sur le terrain s'appuyant sur un cadre qui aura anticipé la transversalité.

Nous formulons le vœu que ce travail apporte un éclairage nouveau et pertinent sur les implications multiples de la spécialisation des secteurs de l'accueil et de l'accompagnement et qu'il représente une aide concrète dans la reconstruction et la pérennisation de la transversalité.

Pour cela, il est bien entendu souhaitable de diffuser les résultats de cette étude et les priorités retenues à tous les acteurs de l'Institution afin qu'ils puissent, à travers des groupes de travail par exemple, être impliqués dans les processus de changement et ainsi se les approprier.

Enfin, il serait intéressant d'aller plus loin et d'évaluer l'évolution des changements amorcés il y a cinq ans par le plan de réforme et de relance. En effet, après cette période de mise en place, il serait utile de définir des critères d'évaluation afin de mesurer les résultats et les effets obtenus et, à partir de ce constat, déterminer de nouveaux objectifs prioritaires pour les cinq années à venir.