



**DIVERSIFIER LES PRESTATIONS EN PROTECTION DE
L'ENFANCE : CRÉATION D'UN DISPOSITIF
D'ACCOMPAGNEMENT ALTERNATIF AU PLACEMENT**

**(ENTRE HÉBERGEMENT ET MILIEU OUVERT, UN PARCOURS
COORDONNÉ ET MODULABLE DES MINEURS EN DANGER ET DE LEUR
FAMILLE)**

Cécile DELHOMME

2015

cafedes



Remerciements

Mes remerciements s'adressent à toutes les personnes qui m'ont soutenue et encouragée au cours de ces 30 mois de formation.

Et, plus particulièrement :

- aux salariés des Services de Milieu Ouvert de l'ADSE 37 pour leur compréhension lors de mes absences, leur permanence au travail et leurs contributions indirectes ;
- à mes lecteurs correcteurs assidus : Mme BRACHET, M. DUBOIS-NAYT, M. GAUNET, M. MASSÉ, Mme MEUNIER-COLIN et Mme PELLETIER pour leur patience et leurs conseils avisés ;
- à ma famille, mes amis pour avoir continué à prendre de mes nouvelles malgré mon indisponibilité.

Enfin, mes pensées reconnaissantes vont à mon époux Luc, à ma mère Micheline et à ma fille Lucille qui m'ont apporté leur soutien indéfectible et les conditions de travail les plus favorables. Leur présence à mes côtés a été déterminante.

Sommaire

Introduction	1
1 L'évolution de la protection de l'enfance en danger : la nécessité de diversifier l'accompagnement des mineurs et de leur famille	3
1.1 Des politiques de protection de l'enfance appelant à la mise en œuvre d'accompagnements alternatifs au placement	3
1.1.1 L'inscription du secteur social et médico-social dans « <i>un modèle intégrateur</i> » ..	3
1.1.2 L'histoire et l'organisation de la protection de l'enfance	4
1.1.3 Les transformations du secteur de la protection de l'enfance	6
1.1.4 La recomposition du système : la loi du 05 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.....	8
1.1.5 La déclinaison départementale en Indre-et-Loire.....	9
1.2 Les nouveaux besoins d'accompagnement des mineurs en danger et de leur famille	10
1.2.1 La notion d'intérêt de l'enfant et les critères de danger et de risque de danger ..	10
1.2.2 L'accroissement du nombre des bénéficiaires de la protection de l'enfance	11
1.2.3 L'augmentation des prises en charge judiciaires en milieu ouvert	14
1.2.4 Une population bénéficiaire hétérogène	16
1.2.5 Des familles socialement et culturellement défavorisées	18
1.3 L'adaptation imparfaite de l'offre des Services de Milieu Ouvert	21
1.3.1 La structure de l'ADSE 37	21
1.3.2 L'offre de service des SMO	22
1.3.3 L'évolution des prestations : l'accroissement régulier des AEMO R	24
2 La construction de la réponse : l'émergence du projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement	27
2.1 Les savoir-faire théoriques et pratiques des SMO fondements de la conception du dispositif	27
2.1.1 La préhension des pratiques innovantes en AEMO R	28
2.1.2 Un projet de services révisé, porteur des nouvelles orientations de diversification	31
2.1.3 La définition commune de l'accompagnement bien-traitant de la population bénéficiaire.....	33
2.2 L'organisation du dispositif d'accompagnement alternatif au placement ...	35

2.2.1	Présentation du dispositif d'accompagnement alternatif au placement.....	36
2.2.2	La déclinaison et l'articulation des prestations	38
2.2.3	L'adjonction des activités collectives et de l'accueil exceptionnel et périodique ..	40
2.3	L'efficience du dispositif d'accompagnement alternatif au placement.....	41
2.3.1	Un contexte associatif porteur pour la création du dispositif	41
2.3.2	La prise en compte des enjeux financiers et techniques	44
2.3.3	L'opportunité stratégique du CPOM	48
3	La mise en œuvre du projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement	51
3.1	L'analyse du changement pour conduire le projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement.....	51
3.1.1	Le changement organisationnel et le management de projet	52
3.1.2	L'inscription du dispositif d'accompagnement alternatif dans la stratégie de négociation du CPOM.....	55
3.2	Le développement du projet intégré au pôle milieu ouvert	61
3.2.1	La conduite intentionnelle du changement au sein des SMO	61
3.2.2	La création d'une synergie milieu ouvert/hébergement	64
3.2.3	Le pilotage du groupe projet	66
3.2.4	L'ouverture du dispositif d'accompagnement alternatif sur son territoire	68
3.3	L'évaluation du dispositif d'accompagnement dans l'objectif général d'amélioration continue de la qualité	70
3.3.1	La démarche d'évaluation impulsée aux SMO	70
3.3.2	L'évaluation des avancées du groupe projet du dispositif.....	72
3.3.3	L'évaluation de l'opérationnalité du dispositif	73
	Conclusion.....	77
	Bibliographie.....	79
	Liste des annexes.....	I

Liste des sigles utilisés

ADSE 37	Association D épartementale de la S auvegarde de l' E nfance d'Indre-et-Loire
AED	Action É ducative à D omicile
AEMO	Action É ducative en M ilieu O uvert
AEMO R	Action É ducative en M ilieu O uvert à moyens R enforcés
ANAP	Agence N ationale d' A ppui à la P erformance
ANESM	Agence N ationale de l' É valuation et de la qualité des établissements et services S ociaux et M édico-sociaux
ASE	Aide S ociale à l' E nfance
CASF	Code de l' A ction S ociale et des F amilles
C. Civ.	Code C ivil
CNCDH	Commission N ationale C onsultative des D roits de l' H omme
CPOM	C ontrats P luriannuels d' O bjectifs et de M oyens
DESCO	Division des É lèves et de la S COlarité
DREES	Direction de la R echerche, des É tudes, de l' É valuation et des S tatistiques
ETP	É quivalent T emps P lein
IDEF	Institut D épartemental de l' E nfance et de la F amille
INSEE	Institut N ational de la S tatistique et des É tudes É conomiques
INSERM	Institut N ational de la S anté et de la R echerche M édicale
IOE	Investigation d' O rientation É ducative
JCLT	J eunesse, C ulture, L oisirs et T ravail
JORF	Journal O fficiel de la R épublique F rançaise
MAP	M odernisation de l' A ction P ublique
MECS	M aison d' E nfants à C aractère S ocial
MJIE	M esure J udiciaire d' I nvestigation É ducative
ODAS	O bservatoire national D e l' A ction S ociale
OMS	O rganisation M ondiale de la S anté
ONDRP	O bservatoire N ational de la D élinquance et des R éponses P énales
ONED	O bservatoire N ational de l' E nfance en D anger
ONU	O rganisation des N ations U nies
PJJ	P rotection J udiciaire de la J eunesse
PMI	P rotection M aternelle I nfantile
PPI	P lan P luriannuel d' I nvestissement
RBPP	R ecommandations de B onnes P ratiques P rofessionnelles
RGPP	R évision G énérale des P olitiques P ubliques

RNRSMS	Réseau N ational de R essources en S ciences M édico- S ociales
SAEMO	Service d'Action É ducative en M ilieu O uvert
SAH	Service d' A ccompagnement et d' H ébergement
SAPMN	Service d' A ccueil P ersonnalisé en M ilieu N aturel
SIE	Service d' I nvestigation É ducative
SMO	Service de M ilieu O uvert
SNATEM	Service N ational d' A ccueil T éléphonique de l' E nfance M altraitée
SWOT	S trengths- W eaknesses- O pportunities- T hreats
UNICEF	Fondation des N ations U nies pour l' E nfance

Introduction

Les Services de Milieu Ouvert (SMO) de l'Association Départementale de la Sauvegarde de l'Enfance d'Indre-et-Loire (ADSE 37) regroupent sur le même site deux services distincts : le Service d'Action Éducative en Milieu Ouvert (SAEMO) et le Service d'Investigation Éducative (SIE). Placées sous une direction unique, les équipes pluri-professionnelles sont animées par des chefs de service éducatifs.

Le SAEMO, en plus des mesures dites « classiques » d'Action Éducative en Milieu Ouvert (AEMO) et d'Action Éducative à Domicile (AED), exerce depuis 2005 des mesures d'Action Éducative en Milieu Ouvert à moyens renforcés (AEMO R), dont l'objectif premier est d'intervenir de façon temporaire et plus soutenue en direction des familles en difficulté dans le domaine de l'éducation.

Néanmoins, en concomitance de son augmentation croissante, les attendus de cette prestation ont évolué. Désormais, au-delà d'un renfort ponctuel, les prescripteurs l'ordonnent de plus en plus en alternative aux mesures de placement et attendent une prise en charge globale des difficultés familiales sur les plans social, éducatif, culturel et économique pour viser à une réinsertion de l'ensemble de la famille.

Aussi, si le recours massif des juges des enfants aux mesures d'AEMO R atteste de son utilité, sa mise en œuvre actuelle ne recouvre pas l'ensemble des besoins des mineurs en danger et de leurs familles. En l'état, l'AEMO R pallie à l'absence de mesures alternatives entre l'accueil à l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) et l'accompagnement en milieu ouvert, alors qu'il ne s'agit pas de sa finalité première.

En parallèle l'impératif légal de moduler les prestations au plus près des parcours individuels des usagers, d'assurer une prise en charge transversale pour prendre en compte l'ensemble des difficultés familiales et de maintenir le lien de l'enfant avec sa famille amène à repenser la conception globale de l'accompagnement des mineurs en danger et de leur famille.

Après avoir travaillé dix ans au SAEMO de l'ADSE 37 en tant qu'éducatrice spécialisée, puis un an comme chef de service éducatif au SIE, j'ai été promue directrice adjointe des SMO. En juin 2013, j'ai été nommée directrice de ces mêmes services.

Lors de ma prise de fonction, je me suis rapidement interrogée sur l'adéquation de notre offre de service et son adaptation aux besoins. Ce questionnement peut être formulé ainsi : comment créer des mesures de protection innovantes favorisant le maintien de l'enfant à son domicile en apportant une aide globale aux familles en difficulté ? Ou encore : comment faire évoluer l'offre de service pour sortir de l'alternative tranchée maintien de l'enfant dans sa famille/ placement à l'ASE ?

Aux SMO, la dynamique de réflexion collective et la capacité des équipes à initier des pratiques variées favorisent les perspectives de création. Au cours de la révision du projet de service a émergé la nécessité de construire une pluralité de prestations suffisamment souples et adaptables pour inscrire les réponses dans une logique d'articulation, de modulation des interventions entourant l'enfant et sa famille. Dans cet objectif, j'ai trouvé pertinent de concevoir un projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement comprenant en sus de l'AEMO R, l'AEMO intensive et le placement à domicile.

Néanmoins, le contexte économique contraint impose de penser la création de nouvelles activités à moyens constants, dans le cadre d'une réorganisation globale des activités associatives. Aussi, je me suis rapidement aperçue qu'un travail important allait devoir être engagé au niveau de la gouvernance associative pour convaincre de l'efficacité du projet et d'étudier sa faisabilité en termes de moyens financiers et humains sur la base d'un redéploiement d'effectifs de différentes structures de l'ADSE 37. Enfin, le pilotage d'un projet impliquant des professionnels des pôles hébergement et milieu ouvert implique de réfléchir à un management apte à concilier les représentations, à donner sens au changement pour croiser les compétences transversales.

Pour développer ce projet, je m'attacherai dans un premier temps à souligner la nécessité de diversifier les prestations par une analyse de l'évolution des politiques de la protection de l'enfance et des besoins de la population, pour questionner l'adaptation de l'offre d'accompagnement des SMO.

Dans un second temps, je mettrai en exergue les fondements de la conception du dispositif d'accompagnement au placement, pour présenter son contenu et son organisation, élaborés pour répondre aux attendus des acteurs du secteur de la protection de l'enfance du département d'Indre-et-Loire.

Enfin, dans un troisième temps, j'exposerai les modalités de mise en œuvre du projet tant au niveau de la gouvernance associative dans la stratégie de négociation du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM), que dans la conduite du groupe projet transversal réunissant des professionnels des Services de Milieu Ouvert et des structures d'hébergement.

1 L'évolution de la protection de l'enfance en danger : la nécessité de diversifier l'accompagnement des mineurs et de leur famille

Le décryptage des évolutions politico-juridiques permet de mieux appréhender les changements à l'œuvre. Les mutations profondes du secteur social et médico-social ont impacté la protection de l'enfance. Le maintien de l'enfant au domicile et la promotion de son milieu sont devenus un impératif. Aussi, les refontes législatives appellent à une diversification des accompagnements entre milieu ouvert et hébergement.

En parallèle, l'étude de la population révèle une augmentation des mineurs en danger, des mesures judiciaires de protection en milieu ouvert et de la précarité sociale, culturelle et économique des familles concernées.

Au global, ces deux axes impliquent d'adapter les prestations des SMO de l'ADSE 37 aux évolutions et aux besoins du public du secteur de la protection de l'enfance. Dans la suite de la création de la mesure d'AEMO R, il m'appartient en tant que directrice de proposer des nouvelles modalités d'accompagnement des enfants en danger et de leur famille.

1.1 Des politiques de protection de l'enfance appelant à la mise en œuvre d'accompagnements alternatifs au placement

1.1.1 L'inscription du secteur social et médico-social dans « un modèle intégrateur »¹

Robert LAFORE décrit « trois modèles d'assistance aux pauvres »² qui se sont succédé et intriqués pour constituer l'actuelle architecture française : un modèle tutélaire, un modèle réparateur et enfin un modèle intégrateur.

Etabli à partir des grandes lois d'assistance de la troisième république, le modèle tutélaire, d'essence civiliste visait à suppléer les solidarités familiales défailtantes en prenant en charge les personnes les plus vulnérables. L'action de la puissance publique était alors circonscrite à un public limité et les moyens qui lui étaient alloués ne lui permettaient pas d'assumer la mission globale de lutte contre la pauvreté.

Avec l'état providence apparaît le modèle réparateur, fondé sur la notion « d'inadaptation ». C'est alors l'écart des personnes par rapport à la « norme » qui justifie la « réparation » de l'Etat. Dans cet objectif, sont établies des catégories et des sous-

¹ LAFORE R., 2008, « Droit et Pauvreté : les métamorphoses du système assistanciel français », *Revue de droit sanitaire et sociale*, janvier/février 2008, p. 122.

² Ibid.

catégories de bénéficiaires, ayant droit par leur statut à une prise en charge spécifique par divers établissements et services constituant le secteur social et médico-social.

A partir des années 1980, le développement croissant du secteur social et médico-social se heurte à la montée du chômage structurel, au déficit d'intégration des grandes institutions et aux processus de disqualification. Les dispositifs se reconstruisent alors autour d'une logique intégratrice sur la base des concepts « *d'exclusion* » et « *d'insertion* »³.

L'action sociale n'a alors plus vocation à gérer des populations à la marge mais à maintenir celles-ci dans la société, à les réinscrire dans le lien et la vie sociale. Cette mutation libérale renvoie à la conception de la citoyenneté : tout individu est doté des mêmes droits et libertés et la société doit s'organiser pour que personne n'en soit privé. Ces finalités impliquent une démarche de processus mettant en avant les parcours individuels, le développement de l'accompagnement, le travail en partenariat pour associer et impliquer l'ensemble des acteurs.

Passant de l'organisation à l'action, du collectif à l'individu, les institutions sociales et médico-sociales sont appelées à travailler en réseaux sur leurs territoires, à s'adapter sans cesse dans l'objectif du meilleur service aux personnes accompagnées, c'est-à-dire resocialiser, réinsérer les populations jusqu'à présent à la marge.

Si le secteur de la protection de l'enfance, s'est par essence constitué selon un modèle tutélaire, les changements de conception de l'intervention sociale ont conduit à une refonte de ses missions vers une version modernisée que l'on peut définir comme « *la gestion des risques sociaux à travers le prisme de la famille* »⁴.

1.1.2 L'histoire et l'organisation de la protection de l'enfance

Le secteur a des origines issues de la charité chrétienne qui portait assistance aux enfants abandonnés à la naissance. En 1638, Saint Vincent de Paul fonde « *l'Œuvre des enfants trouvés* » et organise leur prise en charge par des nourrices agréées, des familles nourricières et des mises en apprentissages. Après la révolution, la Convention énonce en 1793 que « *la Nation doit assurer l'éducation physique et morale des enfants connus sous le nom d'enfants abandonnés* »⁵. En 1871 est créé le corps des inspecteurs des enfants assistés, missionné pour surveiller les enfants placés en nourrice et les services de l'assistance publique apparaissent en 1849.

³ PAUGAM S., 2013, *La disqualification sociale, Essai sur la nouvelle pauvreté*, 5^e édition, Paris : Presses Universitaires de France, 256 p.

⁴ LAFORE R., « Droit et pauvreté : les métamorphoses du système assistanciel français », op.cit., p 3.

⁵ ROSENCZVEIG J.P., 1998, *Le dispositif français de protection de l'enfance*, 2^e édition, Paris : Jeunesse Et Droit, 700 p.

Fin 19^{ème} et début 20^{ème} siècle émerge une abondante législation⁶ qui constituera graduellement la protection de l'enfance dans sa conception moderne. En inscrivant la potentielle intervention de la puissance publique dans la sphère familiale, le législateur a progressivement créé un statut protecteur pour l'enfant et limité la puissance paternelle issue de l'ancien régime.

La loi du 15 avril 1943 synthétise le dispositif envisagé : « *la catégorie des enfants « surveillés » apparaît, la possibilité de verser des secours est élargie à l'ensemble des ménages nécessiteux, les enfants en dépôt deviennent « recueillis temporaires » et des maisons maternelles permettent l'accueil de la mère et de l'enfant »*⁷.

L'ordonnance du 23 décembre 1958⁸ (concernant les tribunaux pour enfants), le décret du 07 janvier 1959⁹ (pour l'ASE) et la loi du 04 juin 1970¹⁰ (comprenant une section relative à l'assistance éducative) finalisent l'organisation.

Le secteur de la protection de l'enfance uni par les notions de « *danger* » et « *d'intérêt de l'enfant* », est articulé en deux champs, administratif et judiciaire, complémentaires.

➤ La protection dite administrative regroupe les interventions de la collectivité publique départementale. Avec le concours de ses services, au premier rang desquels l'ASE, elle a à charge des missions de prévention et de protection.

La prévention comprend les interventions auprès des enfants en difficulté dans leur famille et plus globalement les actions qui ont pour objet de prévenir l'inadaptation sociale des familles défavorisées ou qui se trouvent temporairement en situation difficile.

La protection vise le recueil et le traitement des « *informations préoccupantes* » et la prise en charge des enfants en danger ou en risque de l'être tels que définis par l'article L. 221-1 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) « *...si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger ou risquent de l'être, si les conditions de son éducation ou de son développement physique, intellectuel, affectif et social sont gravement compromises ...* ». Sur ce plan, la collectivité

⁶ On peut notamment citer : la loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités et moralement abandonnés, la loi du 19 avril 1898 sur la répression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis contre les enfants, la loi du 27 juin 1904 sur « les enfants assistés » qui institue le service départemental d'assistance à l'enfance, futur service de l'ASE, et celle du 22 juillet 1912 qui sépare la justice des mineurs de celle des adultes.

⁷ ROSENCZVEIG J.P., *Le dispositif français de protection de l'enfance*, 2^e édition, op.cit., p 4.

⁸ Ordonnance n°58-1301 du 23 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger (en ligne). JORF du 24 décembre 1958 [visité le 15 février 2015], disponible sur internet : <http://.legifrance.gouv.fr>.

⁹ Décret n°59-101 du 07 janvier 1959 modifiant et complétant le code de la famille et de l'aide sociale en ce qui concerne la protection de l'enfance (en ligne). JORF du 08 janvier 1959 [visité le 15 février 2015], disponible sur internet : <http://.legifrance.gouv.fr>.

¹⁰ Loi n°70-459 du 04 juin 1970 relative à l'autorité parentale (en ligne). JORF du 05 juin 1970 [visité le 15 février 2015], disponible sur internet : <http://.legifrance.gouv.fr>.

territoriale s'appuie sur de nombreux établissements et services qui sont autorisés et habilités pour l'exercice de ces missions de protection de l'enfance.

- La protection judiciaire prévoit l'intervention du juge des enfants dans le cadre de l'assistance éducative¹¹. Vecteur de l'intervention impérative de la société dans l'ordre familial, cette juridiction spécialisée a pour fonction de faire cesser une situation de danger encouru par le mineur en prononçant des mesures d'hébergement hors du domicile familial ou des mesures de soutien éducatif (AEMO) confiées au service public ou privé habilité.

1.1.3 Les transformations du secteur de la protection de l'enfance

La prise en compte des droits des personnes bénéficiaires, l'évolution de la conception des missions et la remise en cause du système ont impacté le secteur aboutissant à la réforme d'envergure du 05 mars 2007.

- La protection des droits des personnes bénéficiaires

La prise en compte des besoins psychiques de l'enfant et la reconnaissance de ses droits et de ceux des titulaires de l'autorité parentale se sont progressivement imposées.

- Les apports des sciences médico-psychologiques vont mettre en avant le développement psychique de l'enfant et ses besoins psychoaffectifs. Les travaux de John BOWLBY¹² et de Donald WINNICOTT sur l'importance de l'attachement, du lien maternel primaire et les effets néfastes des séparations précoces dirigent les politiques de protection de l'enfance vers la restitution d'une place de la famille d'origine et le nécessaire soutien des relations parents/enfants.
- En parallèle se développe à partir des années 1980, une série de dispositions visant à reconnaître les droits des familles. La loi du 06 juin 1984¹³ prévoit un certain nombre d'obligations pour l'ASE qui consacrent le droit des familles à être informées sur les effets des mesures, notamment en terme d'autorité parentale, à être assistées dans ses rapports avec le service, à être associées à toute décision concernant l'enfant et à être assurées d'une évaluation régulière de la situation. En 1989, la Convention internationale des droits de l'enfant dispose que « *les Etats veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre son gré, à moins*

¹¹ Selon les articles 375 et suivants du Code Civil (C. Civ.).

¹² BOWLBY J., 1952, "Maternal care and mental health" (en ligne), World Health Organization [visité le 15 mars 2015], disponible sur internet : <http://whqlibdoc.doc.int>.

¹³ Loi n° 84-422 du 06 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services en charge de la protection de la famille et de l'enfance, et au statut de pupilles de l'Etat (en ligne). JORF du 07 juin 1984 [visité le 15 février 2015], disponible sur internet : <http://.legifrance.gouv.fr>.

que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de décision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant »¹⁴. Est ensuite créé le « Défenseur des enfants »¹⁵ susceptible d'examiner les réclamations individuelles et de formuler des recommandations aux services concernés. Enfin, la loi du 02 janvier 2002¹⁶ met en avant les droits fondamentaux des usagers citoyens à l'information et la participation par le biais d'outils destinés à assurer leur mise en œuvre effective.

➤ Une nouvelle représentation de la mission

La logique de la protection de l'enfant conçue pour prendre en charge les enfants abandonnés ou issus de milieux gravement défaillants va s'orienter, sous les effets des concepts d'intérêt de l'enfant et des droits des familles, vers un modèle privilégiant le maintien de l'enfant dans son milieu familial, et la promotion et le soutien de ce système. Dans cette optique « *la politique de placement* » à l'ASE devient subsidiaire et les mesures de milieu ouvert visant à la protection de l'enfant et à l'accompagnement des familles en difficulté deviennent « *la norme* ».

Ainsi, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) énonce en 2001 que « *tout (doit) être fait pour permettre aux enfants d'être élevés par leurs parents, en raison de quoi les soutiens (doivent) être orientés d'abord vers l'ensemble de la famille* »¹⁷.

La loi du 02 janvier 2002 traduit ces évolutions sociétales en appelant à « *...rechercher une solution évitant la séparation des personnes* ».

➤ La remise en cause du système

Si les rôles des acteurs étaient à l'origine clairement définis, l'administration intervenant en prévention et en protection avec l'accord des familles et les autorités judiciaires traitant des situations les plus dégradées, cet équilibre s'est fortement modifié.

¹⁴ Organisation des Nations Unies (ONU), 20 novembre 1989, Convention Internationale des Droits art. 9. (en ligne), [visité le 20 février 2015], disponible sur internet : <http://www.diplomatie.gouv.fr>.

¹⁵ Loi n°2000-196 du 06 mars 2000, modifiée par la loi n°2011-334 du 29 mars 2011 transférant l'activité du « Défenseur des enfants » au « Défenseur des droits » (en ligne), disponibles sur internet : <http://.legifrance.gouv.fr>.

¹⁶ MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ. Loi n°2002-2 du 02 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, Journal officiel n°3 du 03 janvier 2002, p.124.

¹⁷ CNCDH, 27 juin 2013, « Avis sur le respect de la vie privée et familiale et le placement d'enfants en France » (en ligne), Assemblée plénière [visité le 20 février 2015], disponible sur internet : <http://www.cncdh.fr>.

Depuis la loi de décentralisation du 07 janvier 1983¹⁸, le département qui a l'entière responsabilité de l'ASE gère non seulement les mesures décidées par ses services mais également celles ordonnées par le pouvoir judiciaire.

De même, la multiplication des formes de prise en charge, les questions de maltraitance et d'abus sexuels appelant à un traitement judiciaire, ont conduit à un enchevêtrement complexe de superpositions et d'imbrications des interventions dans un dispositif parfois peu lisible.

Sur ces constats et sur fond d'affaires de maltraitance médiatisées, plusieurs études sont venues questionner l'action du secteur de la protection de l'enfance. Je citerai celle de Messieurs Pierre NAVES et Bruno CATHALA évoquant une « *situation alarmante (qui) éloigne largement la France des engagements qu'elle a prise en ratifiant la Convention internationale des droits de l'enfant* »¹⁹, notamment du fait du taux élevé d'enfants accueillis, de l'absence de séparation claire entre intervention administrative et judiciaire et de la difficulté du secteur à respecter les droits des enfants et des parents à être aidés. Simultanément, il est fait état d'une séparation figée entre suivi en milieu ouvert et accueil à l'ASE. Ce constat met en évidence la nécessité de construire des montages souples permettant de graduer et de diversifier les interventions.

1.1.4 La recomposition du système : la loi du 05 mars 2007²⁰ réformant la protection de l'enfance

Ce texte ne change pas l'essence du système : il s'agit toujours de protéger des enfants en « *danger ou en risque* » par des mesures éducatives exercées soit au sein de leurs familles soit dans le cadre d'un accueil à l'ASE, soit par une articulation de ces mesures dans l'objectif de favoriser le maintien du mineur au domicile.

Néanmoins, en redéfinissant la conception du dispositif, les nouvelles articulations entre les acteurs et en appelant à la diversification des prises en charge, la loi impose une réorganisation du secteur de la protection de l'enfance.

Ainsi, l'impératif de prévention est renforcé, le rôle central du président du Conseil Départemental est réaffirmé et les nouveaux dispositifs d'accueil favorisant le maintien du mineur dans son milieu de vie actuel disposent d'une base légale.

¹⁸ Loi n° 83-8 du 07 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'état (en ligne). JORF du 09 janvier 1983 [visité le 15 février 2015], disponible sur internet : <http://.legifrance.gouv.fr>.

¹⁹ NAVES P., CATHALA B., 2000, rapport, « Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de sa famille », Paris, La documentation française, p.10.

²⁰ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS. Loi n°2007-293 du 05 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, journal officiel, n°2007-293 du 06 mars 2007, p. 4215.

En conséquence, l'article L. 122-2 du CASF a donné un fondement légal à des accueils de jours ou accueils temporaires qui permettent au mineur de rester en contact avec sa famille tout en bénéficiant d'aides et de soutiens spécialisés.

C'est ce dernier axe qui nous intéresse tout particulièrement au regard du projet étudié. En effet, dans une logique intégratrice, s'ajoute à la finalité de prise en charge des mineurs, celle de préserver le lien familial entre l'enfant et ses parents et de soutenir ce même milieu afin qu'il puisse à terme assumer ses obligations éducatives selon les normes sociales en vigueur.

Ces évolutions consistant à assouplir les modes de prises en charge en les individualisant, permettent de penser des mesures éducatives à géométries variables couplant prise en charge du mineur et accompagnement des titulaires de l'autorité parentale dans la globalité des difficultés rencontrées.

1.1.5 La déclinaison départementale en Indre-et-Loire

Le Schéma Départemental de Prévention et de Protection de l'Enfance, de l'Adolescence et de la Famille 2012-2016 du Conseil Départemental d'Indre-et-Loire²¹ reprend les orientations législatives visant à la diversification et à l'individualisation des modes de prises en charge des enfants protégés.

Dans la partie diagnostic du schéma, il est constaté que : « *s'agissant des interventions de protection à domicile, la mise en œuvre des innovations prévues par la loi du 05 mars 2007 et, plus spécifiquement, l'assouplissement et la diversification des mesures restent encore imparfaites* ». Aussi, il est énoncé la nécessité « *d'adapter les accompagnements de protection de l'enfance aux besoins des enfants et de leurs familles* ».

En conséquence, dans l'orientation IV « *Adapter les accompagnements de protection de l'enfance aux besoins des enfants et de leur famille* » des actions opérationnelles visent à « *mettre en œuvre la possibilité d'hébergement exceptionnel et périodique pour les services d'AEMO* » et à « *développer de nouvelles modalités d'accueil : développer le placement à domicile, mettre en place l'accueil modulable ou partiel, développer les accueils de jour* »²².

Ces mutations du secteur me conduisent à penser à la conception d'un projet impliquant décroisement, transversalité, souplesse des accompagnements du mineur en danger et de sa famille, dans une logique de service à la personne.

²¹ Schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance, de l'adolescence et de la famille 2012-2016, Conseil Général d'Indre-et-Loire, 2011.

²² L'action opérationnelle n°14 du schéma départemental, figurant en annexe 1.

1.2 Les nouveaux besoins d'accompagnement des mineurs en danger et de leur famille

Le diagnostic du public relevant du secteur de l'enfance en danger m'amène à envisager une double entrée au regard de la mission conjointe de protection des mineurs et de promotion de la famille, redéfinie par la loi du 05 mars 2007: les mineurs en danger/en risque de danger et leur famille sont considérés en tant que tels comme « *usagers de l'offre de service* ».

Or le recensement de la population est délicat. Pour les mineurs, les critères d'enfant en danger/en risque de danger et la notion d'intérêt de l'enfant sont mal définis. Concernant les titulaires de l'autorité parentale, la diversité des catégories socio-professionnelles et des problématiques concernées complexifient les possibles recherches sur les familles bénéficiaires des mesures de protection de l'enfance.

Néanmoins, différentes études croisées avec les données recueillies aux SMO soulignent l'augmentation du nombre de bénéficiaires, l'accroissement des interventions judiciaires de protection, et la prééminence des mesures de milieu ouvert sur l'hébergement. Par ailleurs, si les éléments socio-économiques attestent de l'hétérogénéité de la population concernée, ils révèlent aussi sa forte précarisation. Ces constats interrogent l'adéquation des réponses aux besoins. Celles-ci doivent être suffisamment souples et diversifiées pour répondre aux difficultés de tout ordre rencontrées par les familles qui impactent la situation de danger encouru par le mineur.

1.2.1 La notion d'intérêt de l'enfant et les critères de danger et de risque de danger

Les bénéficiaires des interventions en protection de l'enfance sont les mineurs en danger au titre de l'article 375 du C. Civ.

La loi du 05 mars 2007 a supprimé la référence à l'enfance maltraitée pour positionner le danger/risque de danger comme critère fondamental de l'action de la protection de l'enfance. Le texte réaffirme également l'impératif de prendre en compte l'intérêt de l'enfant dans toute décision de justice le concernant. Pour autant, ces termes ne sont pas définis.

➤ L'insaisissable notion d'intérêt de l'enfant

Porté par l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant, l'intérêt de l'enfant est repris par les textes législatifs français²³. Néanmoins, si c'est un principe fondamental du droit de l'enfance, il est constaté selon le doyen Jean CARBONNIER

²³ Concernant l'assistance éducative, l'article 375-1 du C. Civ. énonce que le juge des enfants doit « *s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée et se prononcer en stricte considération de l'intérêt de l'enfant* ».

que « *cette clé ouvre sur un terrain vague. La notion est insaisissable* »²⁴. Ne recouvrant pas uniquement la protection des droits de l'enfant, elle renvoie à l'appréciation subjective des professionnels et peut susciter des clivages. Ainsi, en fonction du métier et des convictions de chacun, j'ai pu percevoir que l'intérêt de l'enfant pouvait être invoqué tant pour préconiser un placement de l'enfant que pour justifier le maintien de celui-ci dans sa cellule familiale.

➤ Des critères de danger et risque de danger imprécis

La loi du 05 mars 2007 circonscrit les critères de danger/risque de danger à leur dimension légale²⁵. L'étendue de ces définitions était souhaitée par les promoteurs de la loi. Ainsi, Pierre NAVES explique que : « *la notion de danger a été interrogée lors des débats du point de vue de sa nature, de son degré mais non du point de vue de son contenu et sa définition... la loi ne pouvait pas décliner toutes les situations de danger au risque d'en oublier certaines* »²⁶.

Si la pratique atteste de l'existence de « *dangers multiformes* », elle implique également le positionnement de repères communs pour tendre à l'objectivation de l'évaluation des situations de danger. Aussi, c'est sur la caractérisation concrète des dangers encourus que l'analyse des professionnels est attendue aux SMO. J'ai constaté que l'exigence, portée par les cadres des services, d'expliquer en quoi la santé, la moralité, le développement psychoaffectif du mineur sont en danger ou les conditions de son éducation gravement compromises, éclairait l'évaluation pluri-professionnelle. Elle limite l'arbitraire lié à la subjectivité des interprétations de l'intérêt de l'enfant, éclaire la décision des magistrats et permet de donner sens au travail à réaliser avec les usagers. De fait, la création de nouvelles prestations souples, diversifiées, impliquant une détermination précise des situations de danger pour valider les orientations, nécessitera un travail continu dans la dynamique de la démarche des SMO.

1.2.2 L'accroissement du nombre des bénéficiaires de la protection de l'enfance

N'ayant pas de compétence propre dans ce domaine, l'Union Européenne ne fournit pas de données en matière de protection de l'enfance.

²⁴ CARBONNIER J., 2002, *Droit civil, Tome 2, La Famille, l'enfant le couple*, 21^e édition, Paris : Presses Universitaires de France, 286 p.

²⁵ L'article 375 du C. Civ. dispose uniquement que les mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par la justice dès lors que « *la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger* » ou lorsque « *les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises* ».

²⁶ NAVES P., 2007, *La réforme de la Protection de l'Enfance, une politique en mouvements*, Paris : Dunod, 287p.

L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) pour la région Europe, institution non intégrée, a publié pour la première fois en 2013 des données officielles pour la zone euro (représentant 53 pays). Elle répertorie 18 millions d'enfants et de jeunes âgés de moins de 18 ans victimes chaque année de maltraitances, définies comme des « *sévi­ces physiques, sexuels ou psychologiques et/ou le dénuement et la négligence* »²⁷. Si l'absence d'étude antérieure invalide les potentielles comparaisons, l'importance du chiffre témoigne du problème de santé public qu'il représente et renforce ma conviction de l'urgence d'imaginer de nouveaux dispositifs.

➤ Au niveau national

Le recueil obligatoire depuis 1989²⁸ est repris par la loi du 05 mars 2007 qui le fonde désormais sur les critères uniques de danger/risque de danger. Néanmoins, les chiffres officiels proviennent de sources diverses qui ne se recoupent pas forcément²⁹. Cette situation préjudicie à la possibilité de dégager des tendances et laisse ouvert l'hypothèse d'une sous-estimation des enfants en danger.

Malgré ces difficultés, certaines données laissent entrevoir l'importance de la problématique des mineurs en danger et la croissance du nombre de bénéficiaires.

Ainsi, par exemple :

- l'ONED recense au 31 décembre 2011 : « *275 000 mineurs pris en charge par les services de protection de l'enfance, soit 19% des 0-17 ans* »³⁰.
- l'Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale (INSERM) observe qu'« *entre 1996 et 2006, les mauvais traitements à enfants de moins de 15 ans, recensés par la police et la gendarmerie ont plus que doublé en France pour atteindre 13 496 cas en 2006* »³¹;

²⁷ OMS, 17 septembre 2013, « Rapport européen sur la prévention de la maltraitance des enfants » (en ligne), éditions de l'OMS [visité le 20 février 2015], disponible sur le site internet : <http://www.euro.who.int>.

²⁸ Loi n° 89-484 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance (en ligne). JORF du 14 juillet 1989 [visité le 15 février 2015], disponible sur internet : <http://legifrance.gouv.fr>.

²⁹ Il s'agit de l'Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales (ONDRP), de l'Observatoire national De l'Action Sociale (ODAS), de l'Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED), du Service National d'Accueil Téléphonique de l'Enfance Maltraitée (SNATEM) et de la Division des Elèves et de la SCOLarité (DESCO) du ministère de l'éducation nationale.

³⁰ ONED, mai 2014, « Neuvième rapport annuel au Gouvernement et au Parlement » (en ligne), La documentation Française [visité le 20 février 2015], disponible sur le site internet : <http://www.oned.gouv.fr>.

³¹ INSERM, 09 décembre 2008, « Enfants maltraités. Les chiffres et leur base juridique » (en ligne), communiqué de presse (visité le 15 mai 2015), disponible sur le site internet : <http://www.inserm.fr>.

- l'ONED relève entre 2003 et 2011 une augmentation de « 2% du nombre de mesures et de 1% du nombre estimé de mineurs pris en charge »³² (le schéma de l'ONED est présenté en annexe 2).

J'avancerai plusieurs facteurs interdépendants à cet accroissement quantitatif :

- La dégradation de l'environnement économique et la situation de crise provoquent une montée du nombre de citoyens en situation de pauvreté³³ ; le Fond des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) constate d'ailleurs que le nombre d'enfants pauvres en France a augmenté de 3% entre 2008 et 2012³⁴. Or la pauvreté entraîne un cumul de difficultés sur les plans financier, social, culturel et de la santé qui impacte potentiellement les relations intra familiales et l'éducation des enfants.

Aussi, sans établir de lien causal entre pauvreté et mesures de protection de l'enfance, ce facteur est influent dans l'évaluation des situations d'enfants en danger. A ce titre, le SNATEM indique transmettre « *proportionnellement aux Conseils Généraux environ trois fois plus d'appels dans lesquels il existe une dimension de « chômage, précarité » que d'appels dans des contextes sociaux moins difficiles* »³⁵. L'ONED constate pour sa part, que « *la grande majorité des parents d'enfants placés, environ 80% appartiennent aux couches sociales défavorisées* »³⁶.

- Le délitement des valeurs et normes sociétales consécutif à l'évolution libérale et individualiste de la société et au déclin des « *grandes institutions* »³⁷, provoquant désagrégation du lien social, perte de repères et en conséquence une montée des difficultés familiales sur les plans de l'éducation et de l'investissement de la fonction parentale. Conjugée avec une situation de pauvreté, cette vulnérabilité engendre un isolement social plus important pour les familles concernées. Au demeurant, Robert CASTEL affirme que « *dans une société qui se transforme la « désaffiliation sociale » touche d'abord les plus faibles, ceux qui n'ont pas de réseaux, qui n'ont*

³² ONED, mai 2014, « Neuvième rapport annuel au Gouvernement et au Parlement », Ibid.

³³ La pauvreté est entendue ici en référence à la définition de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) selon laquelle, « une personne est pauvre lorsqu'elle gagne moins de la moitié du revenu moyen du pays. Pour l'Union Européenne, ce seuil correspond à 60% du revenu médian national (993 euros mensuel pour la France en 2014).

³⁴ UNICEF, octobre 2014, « Les enfants de la récession : Bilan Innocenti 12 » (en ligne), Centre de recherche Innocenti [visité le 30 mai 2015], disponible sur le site internet : <http://www.unicef.fr>.

³⁵ NAVES P., CATHALA B., « Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de sa famille », op.cit., p 8.

³⁶ ONED, 27 et 28 septembre 2011, « Parents, enfants, familles en protection de l'enfance » (en ligne), actes du séminaire, (consulté le 05 mai 2015), disponible sur le site internet : <http://www.oned.gouv.fr>.

³⁷ DUBET F., 2002, *Le déclin de l'institution*, Paris : Seuil, 402 p.

pas d'étayage, de repères sociaux et psychologiques très affirmés »³⁸. Les constats de terrain développés ci-après confirment cette analyse.

- Un cloisonnement des dispositifs d'aide socio-éducative qui invalide une analyse systémique des besoins de l'enfant et des titulaires de l'autorité parentale (en termes de logement, d'emploi et d'insertion professionnelle, de soutien économique et social, de suivi de santé, d'aide à la parentalité). Ce fractionnement entrave les approches préventives globales propres à prévenir la dégradation des situations familiales et les mises en danger des enfants et peut conduire à des interventions plus lourdes.

➤ Au niveau départemental, territoire des SMO de l'ADSE 37

L'absence de dénombrement des bénéficiaires des mesures de protection de l'enfance par le dernier schéma départemental de protection de l'enfance et la non opérationnalité de l'observatoire départemental de l'enfance en danger ne permettent pas de réaliser un diagnostic partagé.

En revanche, les données de la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) me permettent de relever pour le département une stabilité du « *taux de mesures éducatives ou de placement dans le cadre de l'ASE : 1,5% des 0-20 ans au 31 décembre 2012 et au 31 décembre 2013* », à un niveau inférieur à « *la moyenne nationale de 1,9 % des 0-20 ans* »³⁹.

1.2.3 L'augmentation des prises en charge judiciaires en milieu ouvert

A l'échelle du continent Europe (47 pays), le Conseil de l'Europe souligne un taux de placement des mineurs en danger important en France : « *le pourcentage des enfants placés varie de moins de 1‰ (Royaume Uni, Norvège, Islande) à 5 et 7‰ (Danemark, Allemagne, France, Portugal). En Suède, en Finlande, en Irlande, en Belgique, au Pays Bas, Italie, Espagne, les chiffres se situent entre 1,5 et 3‰ ; la France se situe donc dans le groupe des pays où le placement est le plus élevé* »⁴⁰.

Pour expliquer cette caractéristique française, j'avancerai plusieurs hypothèses :

- une construction « *familialiste (de la protection de l'enfance), le but idéal de l'intervention publique étant la construction d'un cadre familial « normal* » »⁴¹,

³⁸ CASTEL R., 1991, *Face à l'exclusion, le modèle français*, Paris : Esprit 227 p.

³⁹ DREES, juin 2015, « Les Bénéficiaires de l'aide sociale Départementale en 2013 » (en ligne), Document de travail, Série statistiques, n°196 (visité le 20 février 2015), disponible sur internet : <http://www.drees.sante.gouv>.

⁴⁰ GULDBRANDSON B., 2006, « Droit des enfants placés et en situation de risque », (en ligne) Conseil de l'Europe [visité le 03 mars 2015], disponible sur internet : <http://www.book.coe.int>.

⁴¹ BORGETTO M., LAFORE R., 2012, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, 8^e édition, Paris : Montchrestien, 809 p.

l'intervention de la puissance publique vise alors à reconstituer pour l'enfant un environnement familial de substitution ;

- une intervention éducative en milieu ouvert désormais conçue comme une mesure de prévention des placements qui demeure sous dotée au regard des attendus ;
- l'insuffisance des prises en charge alternatives entre milieu ouvert et placement permettant de répondre à la diversité des besoins des familles.

Nonobstant ce constat, on assiste à une mutation progressive vers une prise en charge judiciaire des mineurs en danger en milieu ouvert.

➤ Sur le plan national

L'ONED relève qu'« au 31 décembre 2011 près de trois décisions de prise en charge sur quatre résultent d'une décision judiciaire en assistance éducative » et que « le taux de prise en charge des mineurs par une mesure de milieu ouvert (10,3‰) est légèrement supérieur au taux de prise en charge par mesure d'accueil (9,4‰) au niveau national »⁴².

A l'instar du développement précédent sur l'évolution des politiques publiques, je retiendrai les apports des sciences médico-psychologiques et le changement des représentations collectives quant au placement des mineurs pour expliquer ce changement.

➤ Au niveau du département d'Indre-et-Loire

La lecture des statistiques détaillées de la DREES par départements⁴³ révèle pour ce département des tendances similaires aux évolutions nationales :

- La part des mesures judiciaires (722 AEMO) est plus importante que les mesures administratives (297 Actions Éducatives à Domicile (AED)).
- Le total des actions éducatives en milieu ouvert connaît une légère augmentation depuis 2010 avec 1005 bénéficiaires pour cette année et 1019 pour l'année 2012.

Si la répartition des interventions entre milieu ouvert et hébergement n'est pas chiffrée, le directeur de l'ASE du département a constaté en 2015 que l'accueil des mineurs en danger sur les structures d'hébergement est déficitaire depuis 2013.

➤ Concernant la population du SAEMO de l'ADSE 37

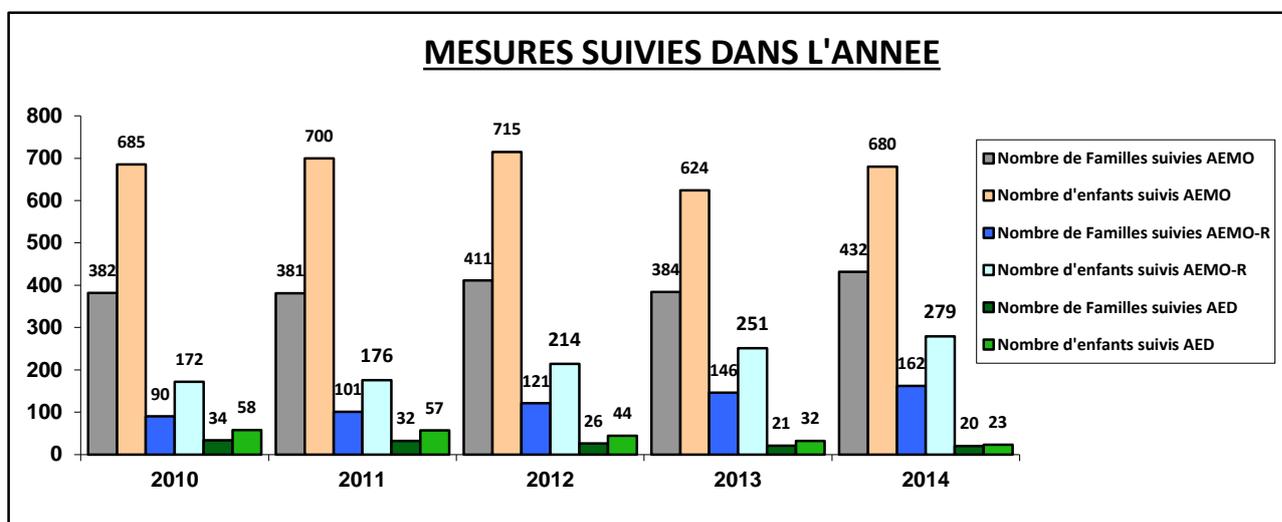
Les rapports annuels d'activité du service font apparaître une baisse des mesures d'AEMO en 2009 et 2010, suite à la réforme de la protection de l'enfance appelant à une déjudiciarisation de la prise en charge des mineurs en danger⁴⁴.

⁴² ONED, « Neuvième rapport annuel au Gouvernement et au Parlement », op.cit., p 14.

⁴³ DREES, « Les Bénéficiaires de l'aide sociale Départementale en 2013 », op.cit., p 16.

⁴⁴ Loi n°2007-293 du 05 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, journal officiel, n°2007-293 du 06 mars 2007, op.cit., p 8.

Depuis 2011, on assiste à une reprise de l'activité du service avec la particularité qu'elle concerne les mesures d'actions éducatives en milieu ouvert à moyens renforcés, conçues avec l'objectif de diversifier les prestations en faveur des mineurs en danger.



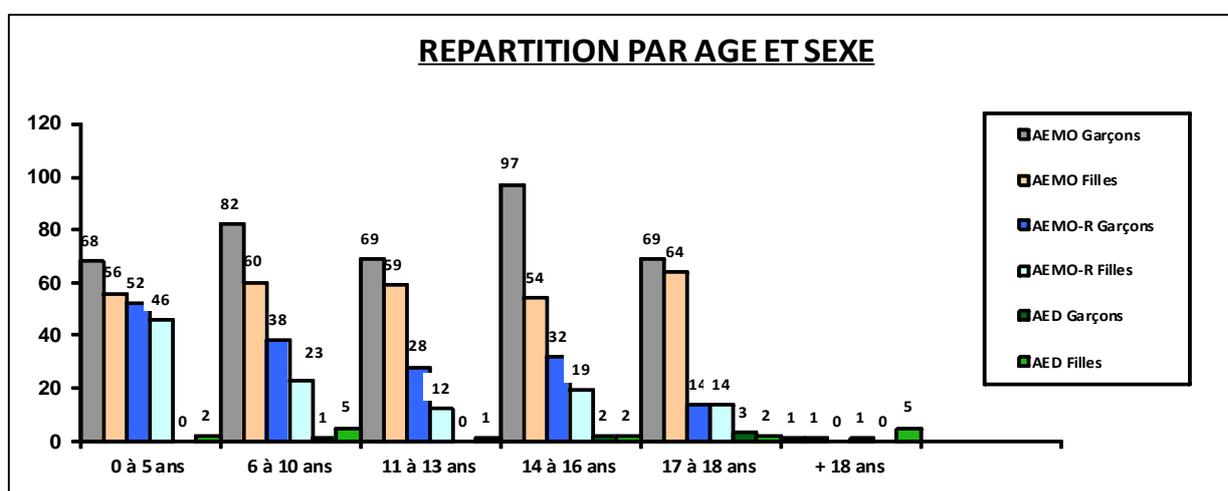
La diminution des mesures administratives (AED) est liée à l'exercice prioritaire des mesures judiciaires imposé par la loi.

1.2.4 Une population bénéficiaire hétérogène

L'absence de données sur les caractéristiques des usagers en protection de l'enfance me conduit à centrer l'étude sur les mineurs et leur famille accompagnés par le service. Si la définition de la population concernée est complexe, on peut néanmoins souligner :

- pour les enfants, une diversité d'âges, de genre, de parcours et de difficultés, liée aux critères de danger qui fondent l'intervention du service ;
- pour les familles, des catégories et les problématiques sociales multiples et variées.

Pour les mineurs, tous les âges sont représentés, la répartition par sexe n'est pas significative :

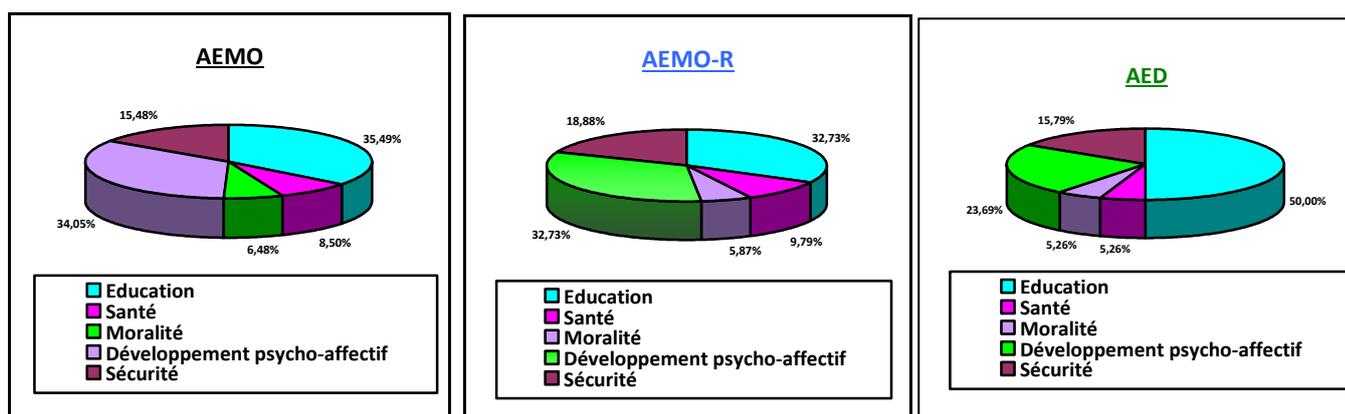


Cette diversité des typologies des mineurs accueillis est observable sur plusieurs années.

Année	Mesure	- 13 ans	13 – 18 ans	+ 18 ans	Total
2012	AEMO	190	100	0	290
	AEMO R	102	33	0	135
	AED	4	1	3	8
2013	AEMO	142	102	0	244
	AEMO R	105	95	0	200
	AED	7	5	1	13
2014	AEMO	205	109	0	314
	AEMO R	107	45	0	152
	AED	1	3	5	9

Ces constats m'ont amené à penser que la création de nouvelles actions ne devait pas cibler un public déterminé par un âge ou une problématique spécifique. A contrario, il m'est apparu essentiel de construire des interventions éducatives souples et variées susceptibles d'être adaptables aux différences d'âge et de besoins des mineurs en danger.

Pour les familles, l'individualisation et la diversification des interventions éducatives sont également nécessaires au regard de la multiplicité des difficultés familiales, illustrée par les catégories plurielles de danger encouru par les mineurs, sur la base de l'article 375 du C. Civ.



Ainsi, l'accompagnement des familles doit être suffisamment différencié et varié pour répondre aux difficultés des parents dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la moralité, du développement psychoaffectif ou de la sécurité ou sur plusieurs d'entre eux.

1.2.5 Des familles socialement et culturellement défavorisées

Au-delà de ces caractéristiques globales, l'exercice des mesures d'actions éducatives m'a amenée à m'interroger sur les liens potentiels entre les situations de pauvreté/précarité et la mise en œuvre des mesures de protection de l'enfance.

A ce titre, l'OMS avance que : « *les parents jeunes, célibataires et pauvres, présentant un faible niveau d'instruction et vivant dans des communautés défavorisées, semblent plus susceptibles de maltraiter leurs enfants... il existe également des liens importants entre d'une part les maltraitements d'enfants et d'autre part l'abus d'alcool et de drogues au sein de la famille, le stress parental et la violence domestique. Les enfants pauvres sont aussi plus durement touchés : les taux de maltraitance mortelle sont en effet plus de deux fois supérieurs dans les pays à revenu faible et intermédiaire* »⁴⁵.

➤ Sur le plan national

Si les études chiffrées sont absentes, plusieurs contributions interrogent l'influence de la pauvreté/précarité des familles sur les motifs des interventions en protection de l'enfance.

L'Observatoire National de l'Action Sociale Décentralisée (ODAS) estime en 2007 que « *15% des enfants signalés l'auraient été pour chômage, précarité, difficultés financières des parents* »⁴⁶.

La Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) relève que « *la précarisation des familles liées à des instabilités professionnelles et/ou de logement et une fragilité du réseau relationnel et de solidarité ont des conséquences lourdes sur la qualité des relations parents/enfants. Les préoccupations liées à la pauvreté conduisent certains parents à ne plus pouvoir assumer correctement leurs responsabilités parentales* »⁴⁷.

De surcroît, la commission observe pour l'année 2013 « *une augmentation du facteur de précarité économique puisque le nombre d'enfants concernés passe de 12 600 à 16 100 représentant 16% du total des signalements* »⁴⁸.

➤ Au niveau du département d'Indre-et-Loire

Le Schéma Départemental de prévention et de protection de l'enfance, de l'adolescence et de la famille 2012-2016 présente « *une situation socio-économique relativement favorable* », au regard notamment de l'augmentation de la population

⁴⁵ OMS, « Rapport européen sur la prévention de la maltraitance des enfants », op.cit., p 12.

⁴⁶ ODAS, novembre 2007, « Présentation des résultats de l'enquête de 2007 sur les facteurs de danger pour l'enfant » (en ligne), La lettre de l'ODAS [visité le 03 février 2015], disponible sur internet : <http://www.odas.net>.

⁴⁷ CNCDH, « Avis sur le respect de la vie privée et familiale et le placement d'enfants en France », op.cit., p 7.

⁴⁸ Ibid.

départementale, des taux de familles monoparentales (11%), d'un niveau de chômage (8,2%) inférieur d'un point au taux national (9,3%) et de la proportion faible des bénéficiaires de minima sociaux (un taux de 25,2‰ pour une moyenne nationale de 30,9‰).

Néanmoins, ces données générales révèlent certaines disparités. En particulier, il peut être observé que le nombre de familles monoparentales, de bénéficiaires des minima sociaux et des allocations de chômage sont plus importants sur l'agglomération et les secteurs ruraux sud et sud-ouest du département. Or, l'analyse des rapports d'activité du SAEMO m'a amenée à constater que son intervention était plus importante sur ces dits espaces⁴⁹.

Enfin, les indicateurs du schéma départemental reposent sur des sources de 2007, année antérieure à l'aggravation de la crise économique et à la montée du chômage. Cette donnée laisse percevoir que la situation des familles ne s'est pas améliorée, ce que tend à confirmer l'analyse de population du SAEMO.

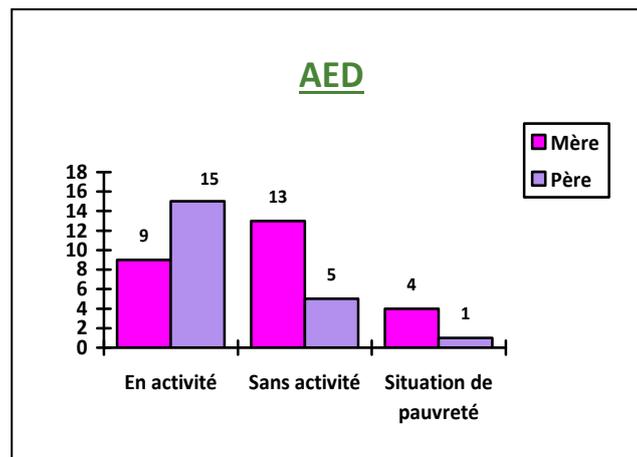
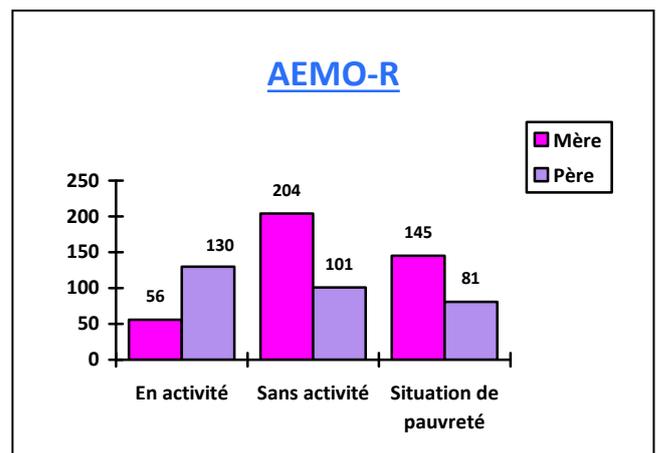
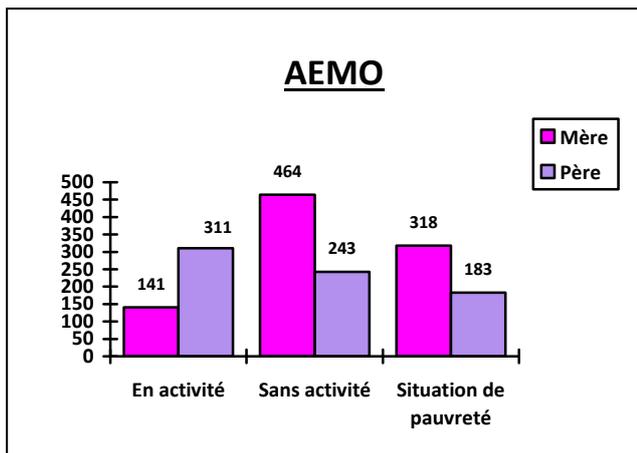
➤ Concernant la population du SAEMO de l'ADSE 37

L'observation des professionnels du service sur l'accroissement de la pauvreté/précarité des usagers m'a conduit avec l'équipe de direction à intégrer des indicateurs socio-économiques dans le rapport d'activité 2014.

Si leur récente formalisation ne permet pas de repérer d'évolution, ils attestent du nombre important de familles en situation de pauvreté⁵⁰, dans le cadre des mesures d'AEMO et d'AEMO R.

⁴⁹ Les cartes présentées en annexes 3 soulignent la correspondance entre les territoires les plus en difficulté et le secteur d'intervention du SAEMO de l'ADSE 37.

⁵⁰ Pour remplir les questionnaires, les travailleurs sociaux des SMO se sont appuyés sur la définition de la pauvreté de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) : « un état de manque en termes de besoins (économiques et ressources de santé) ou de position sociale telle que la personne est incapable de vivre de la même façon que la moyenne des autres personnes de la société ».



En synthèse, l'analyse de la population bénéficiaire révèle un accroissement des interventions judiciaires en milieu ouvert et des besoins accrus sur fond de pauvreté/précarité des familles. A ce titre, la CNCDH attire l'attention sur le fait que « *les actions en protection de l'enfance sont vouées à l'échec si elles ne sont pas accompagnées de mesure de lutte contre la pauvreté, conformément à l'article 27 de la Convention internationale des droits de l'enfant* »⁵¹. Aussi, si les accompagnements en milieu ouvert tendent à se développer dans une visée de prévention des placements, ils restent sous dotés et insuffisamment diversifiés pour répondre aux difficultés de tout ordre rencontrées par les mineurs et leur famille.

Le SAEMO de l'ADSE 37 s'est inscrit dans une dynamique d'évolution en mettant notamment en œuvre les mesures d'AEMO R, pour autant au regard des mutations décrites, l'offre de service reste actuellement insuffisante pour répondre aux besoins.

⁵¹ CNCDH, « Avis sur le respect de la vie privée et familiale et le placement d'enfants en France », op.cit., p 7.

1.3 L'adaptation imparfaite de l'offre des Services de Milieu Ouvert

Les SMO sont l'un des dispositifs de l'ADSE 37. Ils ont été créés dès l'origine de l'association en 1947, sous une première dénomination de « *service social* ».

A la lumière des mutations décrites dans la première partie, l'organisation et les missions des SMO questionnent l'ajustement de l'offre de service. En effet, si l'organisation a su se saisir de l'opportunité de mettre en place une nouvelle mesure, l'AEMO R, cette intervention ne compense pas le manque de solutions alternatives entre milieu ouvert et placement des mineurs en danger.

1.3.1 La structure de l'ADSE 37

➤ L'ADSE 37 appartient au secteur social pour l'enfance en difficulté. Sa mission telle qu'elle est définie par ses statuts est : « *la protection, l'accueil, l'éducation, l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté, en danger, délinquants* ».

Elle a été créée en 1946, pendant la période de reconstruction nationale, par une ancienne résistante bénéficiant d'appuis politiques importants. Elle a connu un développement et une assise significatifs jusqu'au début des années 2000. A cette période, le contexte politique, économique et social a conduit à une perte d'activité et à la fermeture de plusieurs structures.

Aujourd'hui, l'ADSE 37 comprend six établissements et services implantés à Tours et son agglomération⁵² :

Les structures d'hébergement :

- La Maison d'Enfants à Caractère Social (MECS) « La Chaumette », comprenant trois unités de vie pour une capacité théorique de 36 places.
- La MECS « L'Auberdière » dispose d'une capacité théorique de 48 places réparties en quatre unités de vie.

Les services d'Hébergement :

- Le Service d'Accueil Personnalisé en Milieu Naturel (SAPMN) de la « Chaumette » permet l'accueil de 16 jeunes en logement individuel.
- Le Service d'Accompagnement et d'Hébergement (SAH) de « L'Auberdière » est doté de 13 places en pré-autonomie.

Les Services de Milieu Ouvert :

- Le SAEMO a une capacité globale de 530 mineurs.
- Le SIE a une capacité annuelle de 276 actes.

⁵² L'organigramme de l'ADSE 37 est présenté en annexe 4.

L'ADSE 37 est attachée à ses valeurs fondatrices qu'elle a réaffirmées dans son projet associatif créé en 2014 : « ...Les valeurs humaines privilégiant le respect de la personne et la solidarité... le respect de l'autre... afin d'aider les jeunes à devenir des Hommes dans la Cité ».

➤ La population

Les bénéficiaires des interventions des établissements et des services de l'ADSE 37 sont des jeunes, garçons et filles, âgés de 13 à 21 ans, accompagnés principalement au titre de la protection de l'enfance et plus exceptionnellement de l'enfance délinquante.

Les jeunes accompagnés sont majoritairement originaires du département d'Indre-et-Loire.

➤ Le cadre juridique d'intervention

Les structures d'hébergement :

Les mineurs et jeunes majeurs sont accueillis au titre de la protection administrative et judiciaire. Les textes de référence sont : l'article L.222-4-2 du CASF ; l'ordonnance du 02 février 1945⁵³ ; l'article 375 du C. Civ. relatif à l'assistance éducative ; le décret du 18 février 1975⁵⁴.

Les Services de Milieu Ouvert :

- Les mesures d'AEMO et les mesures d'AEMO R sont régies par l'article 375 du C. Civ.
- Les mesures d'AED reposent sur les articles L 222-2 et L 222-3 du CASF.
- Les Mesures Judiciaires d'Investigation Éducative (MJIE) ont une double base légale : l'article 1183 du code de procédure civile et l'article 8 de l'ordonnance du 02 février 1945⁵⁵ relative à l'enfance délinquante.

1.3.2 L'offre de service des SMO

Les SMO ont connu des transformations liées aux évolutions du secteur de la protection de l'enfance. A ce titre, en 2005 ont été créés deux modalités d'accompagnement éducatif complémentaires : l'AEMO R et l'AED. En 2010, les mesures d'Investigation et

⁵³ Ordonnance n°45-174 du 02 février 1945, relative à l'enfance délinquante (en ligne). JORF du 04 février 1945 [visité le 15 février 2015], disponible sur internet : <http://www.legifrance.gouv.fr>.

⁵⁴ Décret du 18 février 1975 fixant les modalités de mise en œuvre d'une action de protection en faveur de jeunes majeurs (en ligne). JORF du 19 février 1975 (visité le 15 février 2015), disponible sur internet : <http://www.legifrance.gouv.fr>.

⁵⁵ Ordonnance n°45-174 du 02 février 1945, ibid.

d'Orientation Éducatives (IOE) et d'Enquêtes Sociales ont pour leur part, fusionné pour créer la MJIE⁵⁶.

➤ Les missions

- Le SAEMO est chargé d'exercer des mesures d'AEMO, des Mesures d'AEMO R et des mesures d'AED.

Il est organisé en deux équipes, Est et Ouest, ayant chacune un territoire d'intervention distinct et en commun le secteur de l'agglomération tourangelle. Sous ma responsabilité, elles sont, l'une et l'autre, coordonnées par un chef de service éducatif.

Les mesures d'AEMO sont ordonnées par le juge des enfants afin d'assurer la protection des mineurs en danger et d'apporter aide et soutien aux parents dans le respect de l'exercice de l'autorité parentale.

Les mesures d'AEMO à moyens renforcés se distinguent des précédentes par leurs modalités d'accompagnement plus soutenues et une collaboration intensive avec les différents partenaires du service.

Les mesures d'AED sont des mesures de protection administratives confiées par le Conseil Départemental suite à un contrat conclu par celui-ci avec la famille.

Le SAEMO est habilité justice au titre de l'assistance éducative et de l'ASE, le prix de journée est imputable au Conseil Départemental.

- Le SIE est mandaté pour mettre en œuvre des MJIE. Ces interventions visent à fournir aux magistrats des informations quant à la personnalité et aux conditions de vie du mineur ainsi qu'au contexte familial, dans l'objectif d'évaluer la situation de danger encourue par l'enfant.

Du fait de son effectif, le service d'investigation comprend une équipe pluri-professionnelle⁵⁷ animée par un chef de service, également sous ma responsabilité.

Le service est autorisé et habilité justice au titre de l'assistance éducative et de la délinquance des mineurs. Son financement à l'acte est imputable à la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ).

➤ Le fonctionnement des SMO

Cinquante-quatre salariés travaillent aux SMO⁵⁸.

⁵⁶ MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS. Circulaire d'orientation du 31 décembre 2010 relative à la mesure judiciaire d'investigation éducative NOR : JUSF1034029C et note du 23 mars 2015 relative à la mesure judiciaire d'investigation éducative NOR : JUS1507871N (en ligne), disponibles sur internet : <http://www.textes.justices.gouv.fr>.

⁵⁷ L'équipe du SIE est constituée d'éducateurs spécialisés, d'assistants de service social, de psychologues.

⁵⁸ L'organigramme est présenté en annexe 5.

Le SAEMO est le service le plus important avec 43 salariés soit 33,38 Equivalents Temps Plein (ETP). Le SIE dispose quant à lui de 10,38 ETP, avec 11 salariés pour exercer ses missions.

- Les professionnels recrutés aux SMO sont tous diplômés. Je suis titulaire d'un diplôme de niveau I de même que les psychologues. Les chefs de services éducatifs sont détenteurs d'un niveau II, les travailleurs sociaux d'un diplôme d'assistant de service social ou d'éducateur spécialisé et l'équipe administrative des qualifications nécessaires aux fonctions de comptabilité, gestion et secrétariat.
- Les fonctions des salariés sont spécifiées par des fiches de postes mises en place depuis ma prise de fonction : la direction a la responsabilité de l'offre de service dans son ensemble, l'encadrement technique est assuré par des cadres intermédiaires, chefs de services éducatifs, les travailleurs sociaux et psychologues ont la responsabilité de l'intervention éducative, l'équipe administrative assume les tâches incombant à l'organisation des services.
- Les modalités du travail en équipe : les mesures de milieu ouvert sont traitées par une équipe pluri-professionnelle, composée à minima de deux intervenants (psychologue et travailleur social) et du cadre du service.

➤ Les caractéristiques essentielles du travail en milieu ouvert

De manière générale, les mesures visent à évaluer les dangers encourus par les mineurs, à faire disparaître le danger et émerger les conditions de bienveillance, à accompagner l'enfant dans son milieu de vie naturel et lui permettre de s'épanouir, à étayer la fonction parentale dans ses différentes dimensions (éducative, scolaire, médicale, accès aux soins...), à médiatiser les relations intra familiales et favoriser la réinscription des familles dans les services de droit commun.

Les outils d'intervention sont les entretiens éducatifs, l'accompagnement des bénéficiaires vers les structures de droit commun, les activités collectives et le travail partenarial.

L'ancienneté du SAEMO, sa reconnaissance sur le territoire lui ont permis d'être force de proposition pour une intervention nouvelle, créée en 2005 : l'AEMO R.

Néanmoins, l'exercice et le développement exponentiel de ces mesures interrogent sa nature, ses finalités et son adéquation aux attendus du secteur.

1.3.3 L'évolution des prestations : l'accroissement régulier des AEMO R

Uniquement habilité justice pour une mission spécifique d'information, le SIE a une activité stable. Au regard des orientations budgétaires de PJJ, les perspectives de développement sont actuellement limitées. Les enjeux concernent donc les prestations du SAEMO croissantes depuis plusieurs années.

L'évolution globale des interventions d'AEMO, révèle dans les faits une situation particulière puisqu'elle concerne les prestations d'AEMO R au détriment des autres mesures : l'AEMO dite « classique » et l'AED. Ainsi, malgré une capacité régulièrement augmentée depuis sa mise en œuvre expérimentale (30 mesures en 2006, 60 en 2008 et 79 depuis 2010), la suractivité de cette modalité spécifique est régulière et particulièrement significative depuis 2010.

Année	Nombre de familles suivies			Nombre d'enfants suivis		
	AEMO	AEMO-R	AED	AEMO	AEMO-R	AED
2010	382	90	34	685	172	58
2011	381	101	32	700	176	57
2012	411	121	26	715	214	44
2013	384	146	21	624	251	32
2014	432	162	20	680	279	23

Ces éléments quantitatifs sur cinq années me permettent de souligner la baisse des mesures d'AED, la stagnation des mesures d'AEMO dites classiques et le développement des mesures d'AEMO R. En 2014, une hausse de 45,7% d'AEMO R a été constatée au regard de la capacité du service.

Néanmoins, l'offre de service « renforcée » existante n'est pas adaptée à l'ensemble des situations d'enfants en danger et de leurs familles.

A l'origine en 2006, l'objectif est de créer « une mesure spécifique qui devra concerner les familles et les jeunes présentant un profil ou une situation particulière et qui garantira la protection des mineurs, ceci dans le cadre de leur maintien à domicile »⁵⁹. L'AEMO R a alors été instaurée à titre expérimental et son contenu devait en parallèle être défini par l'établissement d'indicateurs, d'un référentiel et d'un cahier des charges. Néanmoins, si un groupe de travail réunissant magistrats, services de la PJJ et de l'ASE et associations habilitées s'est constitué, il n'a pas permis d'élaborer un projet permettant de donner une identité propre à l'AEMO R.

⁵⁹ Schéma départemental conjoint de la protection de l'enfance 2004-2009 d'Indre-et-Loire, op.cit., p 9.

Au final, les acteurs du secteur ont signé le 26 septembre 2008 un « *Protocole concernant les mesures d'Action Éducative en Milieu Ouvert* » qui comprend un chapitre 2 relatif à la « *prise en charge des mesures d'Action Éducative en Milieu Ouvert renforcée* »⁶⁰.

Ce texte détermine des objectifs très génériques : « *maintenir l'enfant dans son milieu actuel...* », « *contenir une situation pour laquelle un placement n'est pas indiqué ou en alternative à celui-ci* », « *étayer particulièrement le retour du mineur au domicile familial après un placement* ». De facto, l'AEMO R est principalement distinguée par ses modalités de mise en œuvre : son exercice prioritaire dans les quinze jours de la notification des magistrats et un accompagnement pluri professionnel plus soutenu inscrit principalement dans le court terme (six mois).

De surcroît, l'alinéa du protocole soulignant que l'AEMO R « *n'a pas vocation à assurer une prise en charge globale des difficultés sociales des familles* » se heurte aux attendus des politiques publiques et aux besoins de la population tels que définis dans les deux parties précédentes.

Aussi, si les prestations croissantes d'AEMO R attestent d'une nécessité pour les magistrats et les usagers, ses modalités de mise en œuvre ne couvrent pas l'ensemble des besoins en matière de protection de l'enfance. L'AEMO R est souvent utilisée par les prescripteurs pour répondre au déficit de mesures alternatives entre milieu ouvert et hébergement, alors que les finalités et les modalités de mise en œuvre de cette intervention ne le prévoient pas.

En conclusion, les politiques publiques de protection de l'enfance en danger convoquent à un modèle privilégiant le maintien de l'enfant au domicile et appelant à une diversification des accompagnements pour sortir de la césure milieu ouvert / placement des mineurs en danger.

Rapprochée à l'analyse de la population bénéficiaire et à la pratique d'AEMO R du SAEMO, cette évolution engage à assouplir les modes d'accueil entre hébergement et milieu ouvert, en les individualisant en fonction des difficultés multiples rencontrées par le mineur et sa famille. C'est dans cette finalité que j'ai décidé de construire un projet d'accompagnement du mineur et de sa famille dans une logique de parcours modulable et personnalisé. Il s'agit de créer des prestations diversifiées pour résoudre les dangers encourus par les mineurs, soutenir les parents dans leurs difficultés et favoriser la réinscription pleine et entière des membres de la famille dans l'espace ordinaire de la société.

⁶⁰ Le protocole est inséré en annexe 6.

2 La construction de la réponse : l'émergence du projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement

L'offre de service des SMO s'est partiellement adaptée aux attendus sociétaux et aux nécessités de la population accompagnée en portant la création des mesures d'AEMO R. Dorénavant, l'impératif de prendre en compte les titulaires de l'autorité parentale et de promouvoir l'unité familiale pour protéger l'enfant implique un nouveau mouvement. En tant que directrice des SMO, il m'appartient de me saisir de cette commande pour impulser la création de prestations conformes aux besoins des usagers sur le territoire.

Aussi, j'ai considéré que les savoir-faire développés dans l'exercice de l'AEMO R, enrichis par les travaux de révision du projet de services et la définition commune de l'accompagnement pouvaient servir de soubassements à la diversification de l'offre de service.

Ainsi, le Dispositif d'accompagnement alternatif au placement est pensé comme un outil souple permettant de développer des réponses modulables entre prise en charge institutionnelle et action en milieu ouvert. Au regard des besoins constatés par les acteurs du système de protection de l'enfance, il vise à mobiliser les familles pour permettre le maintien de l'enfant à son domicile lorsque celui-ci est indiqué. En articulant plusieurs prestations hiérarchisées, l'AEMO R, l'AEMO intensive et le placement à domicile, il doit permettre l'accompagnement des situations familiales (le mineur et sa famille) dans la globalité de leurs besoins, de leurs attentes et de leurs difficultés.

Ma détermination pour ce projet, renforcée par un contexte associatif positif, repose sur la prise en compte des enjeux économiques et financiers, des attentes des autorités administratives et judiciaires et la référence aux innovations du secteur. De surcroît, la perspective d'entrée en CPOM de l'ADSE 37 a emporté ma décision de construire ce projet.

2.1 Les savoir-faire théoriques et pratiques des SMO fondements de la conception du dispositif

Aux SMO, les questionnements sur la modularité des accompagnements en protection de l'enfance sont anciens. Néanmoins, l'exercice croissant des mesures d'AEMO R conjugué avec une modification de leurs finalités telles qu'attendues par les juges des enfants sont venus impacter les pratiques professionnelles. Pour y répondre, les équipes ont développé des actions innovantes au sens « *de pratiques visant plus ou moins directement à permettre à un individu ou à un groupe d'individus de prendre en charge un*

besoin social ou un ensemble de besoins n'ayant pas trouvé de réponses satisfaisantes par ailleurs »⁶¹.

En parallèle, la révision du projet de service des SMO a permis de rénover le fonctionnement et les modalités de travail et d'impulser une réflexion collective sur l'accompagnement bien-traitant en faveur d'un public vulnérable, majoritairement marqué par la disqualification sociale.

Cette évolution d'ensemble croisée avec les mutations du secteur de la protection de l'enfance, présentées en première partie, ont fondé les linéaments de ma conception des accompagnements alternatifs au placement pour les mineurs en danger et leur famille.

2.1.1 La préhension des pratiques innovantes en AEMO R

➤ Les juges des enfants ont progressivement modifié les attendus des jugements d'AEMO R. De prime abord conçue comme une intervention courte et plus soutenue, cette mesure est aujourd'hui fréquemment⁶² ordonnée en substitution au placement dans l'objectif d'un accompagnement global des familles en difficultés structurelles, certes sur le plan de l'éducation mais aussi dans les domaines de l'insertion sociale, économique et culturelle.

Certains motifs de jugements traduisent ce développement, on peut en effet y lire :

- « *...une mesure d'AEMO R est ordonnée afin de soutenir les membres de la famille dans l'évolution de la situation, d'aider à la réalisation des démarches nécessaires à l'évolution de l'enfant, d'apporter un étayage régulier dans l'organisation de la vie familiale* » ;
- « *un placement du mineur n'étant pas indiqué, il est ordonné une mesure d'AEMO assortie de moyens renforcés pour veiller à la sécurité des enfants au domicile, d'aider Madame X à entreprendre les démarches nécessaires à la résolution de sa situation sociale et réguler les conflits parentaux majeurs dont les mineurs sont l'enjeu* » ;
- « *compte tenu des engagements familiaux, le placement du mineur ne sera pas prononcé ce jour. Une mesure d'AEMO assortie de moyens renforcés visera à accompagner les parents dans leurs difficultés matérielles et sociales, à médiatiser leurs relations pour les restaurer dans leurs fonctions parentales* ».

Les trois magistrats du tribunal pour enfants de Tours étendent cette application, qu'ils expliquent par leur constat des effets positifs d'un accompagnement global plus soutenu de la famille sur le danger et l'évolution du mineur. Nonobstant, ils témoignent

⁶¹ BREUGNOT P., 2011, *Les innovations socio-éducatives, Dispositifs et pratiques innovants dans le champ de la protection de l'enfance*, Rennes : Presses de l'EHESP, 311 p.

⁶² Sur l'année 2014, les mesures justifiées par des difficultés structurelles de l'ensemble de la cellule familiale représentaient 40% du volume global des prescriptions d'AEMO R.

aussi d'un choix par défaut lorsqu'ils relèvent que l'AEMO R est la seule prestation alternative au placement dont ils disposent actuellement sur le département alors que « *de nombreuses situations de danger sans nécessiter un placement traditionnel, pourraient évoluer positivement si la présence éducative était plus importante, les supports de travail autour de la parentalité plus nombreux et les activités de jour pour les enfants multipliées* ».

- En parallèle, le SAEMO a expérimenté des réponses au plus près des problématiques individuelles des familles.

Dans les situations d'AEMO R où le danger est plurifactoriel (carences éducatives, problèmes liés à la santé, au logement, à l'isolement familial, aux ressources économiques...), les professionnels ont mis en place des accompagnements reposant sur la suppléance et l'augmentation des temps partagés avec la famille.

- Les actions de suppléance ont pour objectif de « *faire cesser une insuffisance, un manque en le complétant, en le remplaçant* »⁶³, c'est à dire « *...ne pas occuper toute la place mais s'inscrire dans le creux de la fonction parentale, dans ce qui fait défaut, ce qui est repéré comme un manque une carence* »⁶⁴. On trouve un exemple dans l'exercice de l'AEMO R pour la situation familiale A. Les dangers encourus par les mineurs sont pluriels et particulièrement prégnants sur le plan de la santé. Les enfants souffrent de maladies chroniques et le suivi médical est quasi inexistant. Prenant acte des déficiences intellectuelles des parents et de leur impossibilité à entreprendre les démarches, l'intervenant assure avec eux les rendez-vous, organise la prise de médicaments et en contrôle l'effectivité. Il pallie également aux défaillances parentales dans la gestion du quotidien en prévoyant les achats alimentaires et la planification hebdomadaire des repas. Sur d'autres domaines (les relations intra familiales, la satisfaction des besoins affectifs et la socialisation de la famille), les capacités parentales sont en revanche présentes et ne nécessitent pas la mise en place d'une suppléance.
- L'augmentation des temps partagés au domicile et en rendez-vous vise à agir sur les conditions de vie de la famille qui entravent la possibilité de résoudre les dysfonctionnements familiaux. Cette orientation a été retenue pour l'AEMO R exercée pour la famille B. Madame B a cinq enfants de trois pères différents, les relations entre adultes sont conflictuelles. Les deux aînés de la fratrie ont été confiés à l'ASE. Deux ans plus tard ils sont de retour au domicile ; une mesure d'AEMO R est ordonnée pour l'ensemble de la fratrie afin de « *veiller au bon développement des enfants, d'étayer Madame B dans la gestion de la vie*

⁶³ SELLENET C., 2006, *L'enfance en danger, ils n'ont rien vu ?*, Paris : Belin 2006, 236 p.

⁶⁴ Ibid.

quotidienne et de réguler les relations parentales ». L'intervention conduit les travailleurs sociaux référents de la mesure à agir avec Madame B sur de nombreux domaines : la scolarité (rencontre des enseignants avec les parents) ; la santé (rendez-vous médicaux pour les enfants et appui de la démarche de suivi psychologique pour Madame B) ; le logement (aide à la constitution d'un dossier de relogement au vu de l'insalubrité de l'habitat) ; l'inscription sociale pour éviter l'isolement relationnel source de souffrance psychologique et d'indisponibilité maternelle ; la médiation des relations parentales pour recentrer sur l'intérêt de l'enfant (entretiens parentaux réguliers) ; les relations intra familiales (partage d'activités collectives et de sorties familiales pour restaurer les liens et construire des moments de partage).

Ces pratiques innovantes liées aux attentes des juges des enfants ont modifié la nature de l'AEMO R. Cette évolution est illustrée par l'augmentation de la durée moyenne des mesures, observée sur trois années : 7,6 mois en 2012 ; 8,1 mois en 2013 ; 8,7 mois en 2014.

Plus précisément une étude des motifs de renouvellement des mesures d'AEMO R, réalisée sur l'année 2014, m'a permis de distinguer deux grandes catégories d'AEMO R :

- Les mesures d'AEMO R justifiées par des difficultés conjoncturelles des familles. Ces interventions sont inscrites sur une durée moyenne de 6 à 8 mois et s'orientent majoritairement vers des mesures d'AEMO dites « *classiques* ». Elles représentent 60% de l'activité.
- Les mesures d'AEMO R visant à un accompagnement global des familles touchées par des difficultés structurelles sur des temps plus étendus (une moyenne de 2 ans pour les mesures suivies sur l'année 2014), qui constituent 40 % du volume global des AEMO R.

Or, si 60 % de ces dernières interventions se prolongent en AEMO dites « *classiques* », j'ai relevé un pourcentage légèrement supérieur de placement des enfants à l'ASE en comparaison des premières AEMO R (22 % pour 18 %).

Cet écart, qui s'explique par les profils particuliers des mineurs et de leur famille en situation de grande vulnérabilité, soulève aussi les difficultés du SAEMO à répondre à l'ensemble des besoins de la population bénéficiaire. Sur le plan quantitatif, les moyens et ressources du service ne permettent pas de développer les accompagnements globaux novateurs malgré l'augmentation des situations familiales complexes et démunies ; sur le plan qualitatif, à l'instar de l'évaluation des juges des enfants, je constate que les modalités actuelles de la prestation d'AEMO R ne sont pas suffisantes en termes de temps d'accompagnement et de

contenu d'actions pour être véritablement une alternative au placement pour les problématiques les plus fragiles.

Cette analyse des manques de l'offre de service, croisée avec les pratiques heuristiques développées au SAEMO ont appuyé mon choix de construire des prestations visant à l'accompagnement du mineur et de sa famille dans l'ensemble de leurs conditions de vie qui impactent le fonctionnement familial.

2.1.2 Un projet de services révisé, porteur des nouvelles orientations de diversification

La démarche directoriale s'appuie à mon sens sur une capacité à organiser l'action pour la pérenniser, tout en favorisant sa remise en question pour adapter les pratiques professionnelles et être source de proposition, en conformité avec les orientations associatives. Aussi, lors de ma prise de fonction de direction en juin 2013, je me suis saisie de la nécessité de réviser le projet des SMO pour impulser une modernisation des modalités de travail en équipe, une définition des interventions éducatives, et un questionnement sur l'adaptation de l'offre de service.

Dans cet objectif, à partir de septembre 2013, des groupes de travail constitués de différents professionnels des SMO ont été animés par les cadres de direction.

Sur la base des Recommandations de Bonnes Pratiques Professionnelles (RBPP)⁶⁵, la commande était de questionner le fonctionnement existant des équipes pluri-professionnelles, de définir le contenu de chaque mesure d'action éducative et de déterminer des outils d'information et de participation des usagers.

Les échanges se sont rapidement engagés sur l'évolution de la composition restreinte de l'équipe pluri-professionnelle, la nécessité de réflexions et d'actions collectives, l'absence d'outils en faveur de l'information et de la participation des usagers et les difficultés de faire vivre le partenariat au sein des SMO.

Sur une année, les productions des groupes, synthétisées par le comité de pilotage⁶⁶ et validées par la direction, ont permis plusieurs réalisations allant de la mise en conformité des services avec les attendus légaux et réglementaires jusqu'à l'adaptation des méthodes de travail :

⁶⁵Agence Nationale de l'Evaluation et de la qualité des établissements et services Sociaux et Médico-sociaux (ANESM), mai 2013, « L'évaluation interdisciplinaire de la situation du mineur/jeune majeur en cours de mesure dans le champ de la protection de l'enfance » ; décembre 2014, « L'expression et la participation du mineur, de ses parents et du jeune majeur dans le champ de la protection de l'enfance » (en ligne), disponibles sur le site internet : <http://www.anesm.santé.gouv.fr>.

⁶⁶ Le comité de pilotage était constitué de représentants de l'ensemble des catégories professionnelles des SMO.

- les outils de la loi du 02 janvier 2002 relatifs à l'information et à la participation des usagers quant à leurs droits et au contenu de l'offre de service ont été créés et mis en œuvre⁶⁷ ;
- le fonctionnement des équipes pluri-professionnelles a été repensé pour redistribuer les rôles de ses membres et ouvrir le service sur son environnement ;
- la réflexion collective, source de qualité et de sens à l'action, a été institutionnalisée par l'instauration de réunions d'équipes pluri-professionnelles hebdomadaires⁶⁸ ;
- les prestations d'AEMO R et d'AED ont été redéfinies à partir des protocoles existants et insérées dans le projet des SMO ;
- la démarche d'évaluation interne a été finalisée en fin d'année 2013 ;
- l'évaluation externe s'est réalisée en décembre 2014.

Lors de ces échanges, la présentation de situations familiales et de réponses éducatives apportées a amené au constat que les interventions du SAEMO, même renforcées, n'étaient pas suffisantes pour répondre à certaines problématiques. Il était cité notamment des situations :

- de parents pour lesquels un accompagnement éducatif très prégnant s'avère nécessaire (travail de soutien intensif et de guidance parentale) ;
- de familles où l'intensité du conflit parental occulte l'intérêt, la place, la souffrance de l'enfant ;
- de parents confrontés soit de par leur âge (jeunes parents), soit de par leur condition (sociale, affective, médicale, etc...) à une difficulté d'organisation de la vie quotidienne, d'insertion sociale et/ou professionnelle (errance, marginalisation, conduites addictives, isolement familial, précarité financière, incarcérations), à une inaptitude à repérer les souffrances physiques et psychiques de l'enfant ;
- de jeunes confrontés à des situations complexes (victimes de maltraitance psychologique ou physique, d'abus sexuels, empruntant des conduites addictives, en situation de rupture scolaire ou sociale).

Néanmoins, il a été estimé que les pratiques d'accompagnement global expérimentées pour certaines familles en grandes difficultés pourraient être étendues et développées afin de construire des réponses modulables alliant prise en charge institutionnelle et action en milieu ouvert. J'ai ainsi décidé, après avis du comité de pilotage, que les orientations du projet de service comprendraient une action visant à « *concevoir des accompagnements prenant en compte l'ensemble de la situation* »

⁶⁷ Livret d'accueil, charte des droits et libertés des personnes accueillies, règlement de fonctionnement, document individuel de prise en charge et projet d'accompagnement personnalisé.

⁶⁸ Ces réunions animées par les chefs de service du SAEMO rassemblent les travailleurs sociaux et psychologues de l'équipe concernée pour l'étude croisée de problématiques familiales.

familiale, en développant des réponses souples, multiformes, ajustées aux besoins des usagers ».

Ces travaux ont été finalisés par l'écriture d'un nouveau projet de service en mars 2014. Il a été validé par le bureau de l'ADSE 37 en avril 2014 et contrôlé par les autorités administratives et judiciaires lors du renouvellement des habilitations en juin 2014.

Cette démarche de travail commun à l'ensemble des professionnels des services a permis la reconnaissance et la valorisation des accompagnements éducatifs créatifs mis en œuvre. Elle m'a également permis de mettre en relief la congruence des nouvelles praxis professionnelles avec l'évolution de la commande publique et des besoins des usagers décrits en première partie du mémoire.

Dans les mêmes modalités de travail participatif, les équipes ont réfléchi à la définition commune de l'accompagnement bien-traitant pour un public vulnérable qui en sus des fondamentaux déjà existants aux SMO, allait servir d'appui théorique au projet de dispositif d'accompagnement alternatif.

2.1.3 La définition commune de l'accompagnement bien-traitant de la population bénéficiaire

Pour répondre à la diversité des problématiques familiales, les professionnels des SMO sont formés à plusieurs approches théoriques leur permettant d'adapter leurs méthodes d'intervention à la singularité des situations. A ce titre on peut citer comme supports :

- l'intervention du service comme garant du positionnement de la Loi en référence aux apports psychanalytiques ;
- la notion de famille compétente à partir d'approches systémiques⁶⁹ ;
- le concept de parentalité de Didier HOUZEL⁷⁰;
- les connaissances sur le développement de l'enfant et de l'adolescent selon des sources diverses : méthodes cliniques d'inspiration psychanalytique, de type piagétien ou comportementaliste.

Cette multiplicité d'approches permet aux SMO d'être reconnus par les prescripteurs comme étant suffisamment généralistes et de ne pas être limités dans leur approche des problématiques par une théorie exclusive. Néanmoins pour favoriser leur croisement et leur utilisation efficiente en fonction des problématiques familiales, j'estime qu'il est nécessaire de travailler régulièrement ces fondements théoriques.

C'est dans cette visée que les professionnels des SMO ont été invités à construire une définition commune de l'accompagnement en milieu ouvert.

⁶⁹ AUSLOOS G., 1995, *La compétence des familles, temps, chaos et processus*, 1^{ère} édition, Toulouse : Érès 164 p.

⁷⁰ HOUZEL D., 1999, *Les enjeux de la parentalité*, 1^{ère} édition, Toulouse : Érès, 160 p.

Les travaux des différents groupes ont été finalisés par la rédaction d'un écrit intitulé « *l'accompagnement bien-traitant des enfants en danger et de leur famille en situation de fragilités* ». Ce document reprend les conceptions de la notion et décline le positionnement de service au regard du public et des paradoxes de la mission.

➤ Les conceptions de la notion

Du latin « *panis* », le pain partagé avec le compagnon, accompagner traduit l'action de se joindre à quelqu'un pour aller où il va, en même temps que lui et au même rythme. Apparu dans les années 1980-1990 dans le champ des soins palliatifs puis dans ceux de l'insertion et du handicap, le terme d'accompagnement s'est généralisé à partir des années 2000. La loi du 02 janvier 2002⁷¹ rénovant l'action sociale et médico-sociale reconnaît l'accompagnement des personnes comme l'une des missions du secteur et dans sa suite plusieurs lois majeures s'appuieront sur cette notion d'accompagnement⁷², introduisant clairement le principe de contractualisation des actions avec les personnes bénéficiaires.

Cette transformation juridique implique un changement de paradigme pour les professionnels de l'action sociale : il ne s'agit plus de prendre en charge les usagers, de « *faire pour* » « *à leur place* », mais de se mettre à leur service pour qu'elles deviennent parties prenantes des actions menées dans le cadre de leur projet personnalisé.

➤ Le positionnement des SMO

Ces valeurs humanistes au sens qu'elles participent « *à la solidification du concept de personne puis de citoyen* »⁷³ irriguent les pratiques des professionnels des services. Ainsi, la relation d'accompagnement est entendue comme un échange entre deux sujets qui conduit à écouter les personnes, à observer et évaluer leurs difficultés, mais aussi à faire émerger leurs capacités et leurs compétences à partir des savoirs et savoir-faire référencés aux grands courants des sciences humaines⁷⁴. In fine, il s'agit d'agir ensemble, même s'il existe une dissymétrie relationnelle, de moduler les interventions en fonction de la singularité des situations, de négocier les actes dans la temporalité de l'accompagnement.

⁷¹ Loi n°2002-2 du 02 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, op. cit., p 7.

⁷² On peut citer notamment : MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHÉSION SOCIALE. Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, Journal officiel n°15 du 19 janvier 2005, p. 864 ; MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES. Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, Journal officiel n°36 du 12 février 2005, p. 2353; MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES, DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITÉ. Loi n°2008-1249 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Journal officiel n°0281 du 03 décembre 2008, p. 18424.

⁷³ HUET O., 25 et 26 novembre 2010, « De la prise en charge à l'accompagnement, sens des interventions et postures professionnelles » (en ligne), Journées nationales SESSAD, CREA Pays de Loire [visité le 03 juin 2015], disponible sur internet : <http://www.fondation-itsrs.org>.

⁷⁴ Tels que déclinés en introduction de cette partie.

Néanmoins, le champ spécifique de la protection de l'enfance impose pour les SMO de moduler les postulats de l'accompagnement. En effet, très majoritairement les personnes bénéficiaires des interventions n'ont pas sollicité l'aide-contraite qui s'impose à eux alors que l'accompagnement suppose que le sujet soit volontaire et actif⁷⁵. De plus, tous les chemins voulus par l'utilisateur ne sont pas autorisés. D'une part les juges des enfants fixent les changements attendus dans leurs décisions et d'autre part les services doivent garantir que les orientations prises ne sont ni contraires à la loi, ni dangereuses pour le mineur. Enfin, le temps d'accompagnement est contraint par la durée des décisions des prescripteurs.

Aussi aux SMO, accompagner se conjugue avec guider au sens de donner une direction, mais également avec suppléer afin de pallier aux insuffisances du système familial sans se substituer à ce qu'il peut entreprendre seul, en prenant en compte les conditions de vie qui impactent les fonctionnements familiaux.

Par ailleurs, pour compléter les fondements de l'intervention en milieu ouvert, l'organisation porte l'exigence éthique de bienveillance des personnes accompagnées. Cette dynamique institutionnelle impose de considérer parents et enfants comme des partenaires incontournables pour mettre en œuvre les processus de changement attendus, de comprendre les systèmes de références des familles, d'entendre leur point de vue sur leurs difficultés, de savoir négocier avec elles sur les choix possibles dans la ligne des attentes des prescripteurs des mesures. Aussi, non entendue comme l'absence ou le contraire de la maltraitance, la démarche de bienveillance organisée par les services appelle chaque professionnel à analyser ses actions, ses propos, ses savoirs et savoir-faire dans le cadre de la réflexion collective et de l'évaluation des pratiques.

Le renouvellement des principes fondateurs des interventions en milieu ouvert croisé à l'expérimentation de nouvelles pratiques professionnelles m'ont déterminée à élaborer un projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement en complément de l'exercice des mesures d'AEMO dites «classiques» et des AED.

2.2 L'organisation du dispositif d'accompagnement alternatif au placement

A côté des mesures dites «classiques» d'AEMO et d'AED, le dispositif d'accompagnement alternatif au placement comprendra plusieurs interventions hiérarchisées en protection judiciaire de l'enfance en danger, de l'AEMO R au placement au domicile qui permet un accueil immédiat du mineur lorsque sa sécurité l'exige.

⁷⁵ A ce titre Serge PAUGAM montre les stratégies de résistances développées par les publics vulnérables et l'absence de véritable situation de coopération entre aidants sociaux et aidés. PAUGAM S., *La disqualification sociale, Essai sur la nouvelle pauvreté*, op.cit. p 4.

L'accueil exceptionnel et périodique et les activités collectives supports à l'accompagnement de proximité seront incorporés à l'ensemble des prestations.

Toutes ces prestations positionnent l'usager au centre de l'accompagnement dispensé, en tant qu'acteur de son devenir.

2.2.1 Présentation du dispositif d'accompagnement alternatif au placement

Le projet est conçu comme une action stratégique et technique innovante. Sur le plan stratégique parce qu'il crée de nouvelles prestations intégrant le renouvellement des politiques sociales et la recherche de réponses les plus adaptées aux besoins des usagers. Sur le plan technique puisqu'il croise les pratiques, la clinique, la technicité de différents professionnels de l'intervention sociale.

De fait, j'ai retenu le terme de dispositif pour cette nouvelle structure dans « *l'idée de montage supposant l'agrégation réussie d'éléments à priori hétérogènes, et simultanément une certaine souplesse institutionnelle permettant à l'action de s'inscrire à l'écart des découpages et règles ordinaires des administrations* »⁷⁶.

Les prestations du dispositif sont ouvertes aux mineurs en danger et à leur famille au sens de l'article 375 du C. Civ. La diversité des caractéristiques de la population bénéficiaire m'a conduit à ne pas cibler les interventions en fonction de l'âge du mineur ou d'une problématique spécifique mais de prendre en compte la pluralité des situations dans leur dimension singulière.

A la demande du conseil départemental, les interventions seront dans un premier temps judiciaires et calibrées pour un effectif de 110 mineurs⁷⁷.

La décision des prescripteurs de recourir à l'une de ces interventions sera éclairée par l'évaluation pluridisciplinaire⁷⁸, soit administrative des services sociaux du conseil départemental, soit judiciaire dans le cadre des MJIE ou des mesures d'AEMO dites « *classiques* ». Le constat des dangers encourus par les mineurs et des difficultés rencontrées par les titulaires de l'autorité parentale, dans l'exercice de leur fonction et plus globalement dans l'organisation de la vie familiale déterminera le niveau d'entrée dans le dispositif. Plus précisément, l'existence de danger sur un ou plusieurs domaines répertoriés par l'article 375 du C. Civ. (santé, sécurité, éducation, moralité, développement psychoaffectif) et les possibilités de mobilisation familiale orienteront le degré de prise en charge nécessaire : de l'accompagnement, à l'étayage, jusqu'à la

⁷⁶ ION J. / éd., 2005, *Le travail social en débat (s)*, Paris : La Découverte, 267 p.

⁷⁷ Nous verrons dans la troisième sous-partie que les échanges avec les autorités administratives et judiciaires ont mis en lumière l'exercice prédominant des interventions judiciaires sur le territoire et une estimation du volume de prestations nécessaires au regard de l'activité d'AEMO R.

⁷⁸ Les réformes de la MJIE appelant à une évaluation du danger et des compétences parentales en prenant en compte l'ensemble des dimensions de la vie familiale, conduisent actuellement les SMO à travailler à la construction de référentiels permettant d'objectiver les orientations.

suppléance sur des pans plus ou moins larges de la parentalité pour les bénéficiaires les plus démunis.

L'optique de travail multidimensionnel aux confins de l'insertion, de l'économie et du logement pour les publics les plus vulnérables, m'a conduit à ouvrir la composition des équipes à différents métiers du travail social. Ainsi, le travail des éducateurs spécialisés, des assistants de service social et des psychologues sera enrichi par :

- la présence d'éducateurs de jeunes enfants pour apporter une plus-value concernant le développement et les besoins des nourrissons ;
- le soutien de techniciens en intervention sociale et familiale et de conseillers en économie sociale et familiale pour approfondir l'accompagnement sur l'organisation de la vie quotidienne matérielle et financière des familles ;
- l'embauche de moniteurs éducateurs pour favoriser l'élaboration d'actions collectives avec des supports d'animation.

Au sein du dispositif, la coordination du parcours des usagers sera assurée par les assistants de service social présents au sein des équipes pluri-professionnelles. L'instauration d'une référence unique, continue quelle que soit la mesure, favorisera l'adaptation des prestations aux évolutions familiales et évitera les ruptures de la relation d'accompagnement.

Si le choix d'un dispositif spécifique permet d'identifier les modalités particulières de l'accompagnement alternatif au placement, un travail de coordination est essentiel. Aussi :

- si l'orientation vers le dispositif est ordonnée d'emblée (suite à une MJIE, un signalement...), les équipes établiront une passation avec les services d'investigation, l'ASE et l'établissement d'accueil de l'enfant, la polyvalence de secteur, la PMI et les partenaires impliqués le cas échéant dans l'accompagnement de la famille ;
- si l'orientation est fixée en cours de mesure classique, un lien continuera d'exister avec l'AEMO dite « classique » ou l'AED aux temps forts du déroulement des interventions (réunions de synthèses, audiences).

Ce dispositif retient également le principe cardinal du travail en partenariat, faisant appel aux ressources et aux plateaux techniques d'équipements déjà existants sur le territoire. En effet, si les accompagnements envisagés sont intensifiés et diversifiés, ils ne permettent pas à eux seuls la prise en charge de l'ensemble des besoins familiaux, notamment dans ses aspects complémentaires et spécialisés en matière de soin, de scolarité, d'apprentissage professionnel, etc. De surcroît, il s'agit, au regard du caractère subsidiaire de l'intervention judiciaire de favoriser la réinscription des usagers auprès des services de droit commun, en particulier concernant l'emploi, l'accompagnement social ou les actions culturelles d'intégration.

2.2.2 La déclinaison et l'articulation des prestations⁷⁹

Chaque prestation régulièrement révisable et adaptable s'attache à garantir aux bénéficiaires un parcours au plus près de leurs besoins.

➤ L'AEMO R

Les juges des enfants pourront recourir à cette intervention lorsque les actions de prévention ou les mesures de protection dites « classiques » ne permettent pas de réduire significativement le danger encouru par l'enfant. Il s'agit de situations de crises familiales, de situations familiales complexes, de relations parents/enfants « abîmées » nécessitant une médiation, de problématiques imposant de préparer le placement du mineur ou d'accompagner son retour après un accueil à l'ASE.

- Les objectifs d'intervention sont : un travail soutenu autour de la parentalité, un étayage pratique de la fonction éducative avec le support d'activités individuelles et collectives, une aide à l'appropriation de l'histoire familiale, une médiatisation des relations familiales⁸⁰, un accroissement des temps pour faire avec les titulaires de l'autorité parentale, une réinscription de la famille dans les dispositifs de droit commun.
- L'équipe pluri-professionnelle⁸¹ animée par un chef de service est constituée : d'éducateurs spécialisés, d'un assistant de service social et d'un psychologue.
- La durée d'intervention de 12 mois est déterminée en référence à la pratique des AEMO R⁸². Elle prend en compte le temps d'instauration de la relation éducative et le rythme des familles pour parcourir les étapes du changement.
- Les modalités d'intervention permettent une présence éducative bi mensuelle⁸³, une réactivité d'intervention auprès des familles, une coordination partenariale étroite et complémentaire avec les différents services concourant à la protection des publics en difficultés.

➤ L'AEMO intensive

Cette prestation s'adresse à un public (familles et enfants) en situation de grande vulnérabilité, soit des situations familiales caractérisées par l'errance, la marginalisation, les conduites addictives ou déviantes, l'isolement social et familial ;

⁷⁹ L'architecture du dispositif est présentée schématiquement en annexe 7.

⁸⁰ Médiatisation au sens de « faire tiers » au sein des relations familiales complexes/conflictuelles, en resituant, en redéfinissant les places et les intérêts de chaque membre du système.

⁸¹ L'équipe pluri-professionnelle se caractérise par la présence de différentes professions, réunies par le service rendu aux personnes bénéficiaires. La pluridisciplinarité renvoie au travail aux différentes modalités de travail en équipes, constituées de professionnels se référant à des disciplines distinctes.

⁸² En lien avec l'augmentation de la durée moyenne des mesures d'AEMO R relevée précédemment.

⁸³ En AEMO dite « classique », le rythme moyen des visites à domicile est de trois semaines.

des parents marqués par des problèmes de déficience intellectuelle, de handicap mental ou physique entravant des pans importants de la parentalité ; des enfants présentant des difficultés multiples nécessitant un accompagnement dans les domaines de la santé, la scolarité et de l'éducation ; des enfant « *parentifiés* » qui ne bénéficient plus de la protection de leur statut et de leur place.

- Les objectifs d'intervention sont ici caractérisés par la mise en œuvre d'une guidance parentale, soit l'augmentation des temps pour « *faire avec* » les familles. Il est attendu de garantir l'organisation de la vie quotidienne, de développer les savoir-faire et les savoir-être pour restaurer l'estime de soi des membres de la famille, d'accompagner physiquement les usagers dans les processus favorisant la réinsertion sociale, économique et culturelle, de travailler l'investissement parental sur les plans affectif et éducatif.
- L'équipe pluri-professionnelle animée par un chef de service comprend des éducateurs spécialisés, un assistant de service social, un moniteur éducateur, un éducateur de jeunes enfants, un psychologue, une conseillère en économie sociale et familiale, une technicienne d'intervention sociale et familiale.
- Les modalités d'intervention sur 12 mois conduisent à une présence éducative pluri-hebdomadaire sur d'importantes amplitudes d'intervention, c'est-à-dire de 8 heures à 21 heures en semaine et de 9 heures à 18 heures le samedi pour être présent sur des temps forts de la vie familiale. Elles permettent également une organisation de nombreux temps collectifs supports à la réduction du danger et à l'acquisition de savoir-faire et une permanence éducative continue.

➤ Le placement à domicile

Cet accompagnement concerne les mineurs pour lesquels une protection par un placement est nécessaire sans qu'une séparation physique du milieu familial soit indiquée, en raison : du lien d'attachement parents/enfants ; du ressenti stigmatisant de l'enfant désigné comme symptôme d'un dysfonctionnement plus global ; de l'inadaptation d'un placement traditionnel ; du risque de rupture affective, de déracinement.

- Les objectifs d'intervention visent à instaurer une séparation symbolique⁸⁴ favorisant le déplacement de la position parentale : les carences parentales sont actées pour être compensées puis mises au travail en alternant le « *faire avec* » et le « *parlant de* ». Il est ainsi mis en place : un accompagnement global des difficultés familiales pour favoriser une dynamique de changement quant à la parentalité et au lien

⁸⁴ Dans le cadre du placement à domicile, le jugement confie l'enfant à un service en autorisant son hébergement au domicile en croisant les articles 375-3 et 375-7 du C. Civ. A tout moment, le service peut décider d'un accueil en structure, si les conditions du maintien ne sont plus réunies.

parents/enfants ; le partage de temps forts du quotidien pour garantir la sécurité et la bienveillance de l'enfant dans son milieu de vie ordinaire ; la possibilité de mise à distance de l'enfant du milieu familial en cas de danger immédiat.

- L'équipe animée par un chef de service est également pluri-professionnelle. Elle est composée : d'éducateurs spécialisés, d'un assistant de service social, d'un éducateur de jeunes enfants, d'un moniteur éducateur, d'une conseillère en économie sociale et familiale, d'une technicienne d'intervention sociale et familiale et d'un psychologue.
- Les modalités d'intervention sont circonscrites à 6 mois pour souligner la nécessité d'une mobilisation intensive et rapide mais aussi limiter le temps d'intrusion dans la sphère privée et le risque de stigmatisation sociale et de mésestime de soi liées à une présence très fréquente au domicile. Elles amènent à une présence éducative quasi quotidienne avec une forte amplitude d'intervention de l'équipe pluri professionnelle, des temps accrus d'actions collectives mobilisant les compétences parentales, une permanence éducative et une possibilité d'accueil 24h/24 du mineur sur une structure d'hébergement.

2.2.3 L'adjonction des activités collectives et de l'accueil exceptionnel et périodique

En concomitance des approches individualisées, la mise en place de groupes de paroles et d'interventions collectives sera développée pour l'ensemble des prestations. Les méthodologies retenues pour ces différentes actions s'appuient sur une théorie et une clinique en sciences humaines visant à utiliser les possibilités de mobilisation, de changement, engendrées par les situations favorisant l'échange avec et entre les usagers. Quatre grandes catégories de supports éducatifs peuvent être différenciées :

- les actions pour « *faire ensemble* » à destination des familles ayant des difficultés d'accès à la parole, à la conceptualisation. Les ateliers d'activité cuisine, mosaïque, confection et création visent à faire émerger les savoir-faire, à mutualiser les compétences dans un cadre différent des rencontres individuelles ;
- les groupes de paroles de parents ont pour objectifs d'aider à la verbalisation des difficultés rencontrées au quotidien, de partager les expériences entre parents, d'interroger les prestations éducatives, de valoriser les ressources et les capacités parentales et de proposer des axes de réflexion et de changement à partir d'éclairages pluridisciplinaires ;
- les activités à finalité socialisatrice (atelier lecture, soutien à la scolarité, les sorties culturelles et de loisirs) permettent de proposer aux enfants et aux adolescents des activités ludiques ou d'apprentissages, en présence ou non des parents, favorisant

leur inscription dans le collectif, la reconnaissance de leurs compétences, la sensibilisation et l'ouverture à de nouveaux intérêts ;

- les espaces de travail de la relation parent-enfant, organisés dans un lieu extérieur, centrés sur l'éveil de l'enfant tendent à favoriser l'interaction parent-enfant, à apporter une écoute, permettre l'échange, à accompagner la socialisation et à préparer la séparation.

En outre, l'accueil exceptionnel et périodique sera actionnable pour les différentes interventions sur la base de l'article 375-2 du C. Civ.⁸⁵. Il s'agit de permettre des temps d'hébergement, tout en poursuivant l'exercice de la mesure initiale selon deux modalités :

- l'hébergement exceptionnel, lié à une situation de crise, un évènement familial, une incapacité parentale immédiate, une problématique de rupture de l'enfant ;
- l'hébergement périodique, prévu et anticipé, qui permet une planification des temps d'accueil de l'enfant. C'est le cas par exemple des incapacités ou des indisponibilités physiques ou psychiques régulières des titulaires de l'autorité parentale.

Pour envisager sa concrétisation, le projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement doit inscrire sa finalité et son organisation dans les attentes de son environnement qu'il soit interne ou externe.

2.3 L'efficience du dispositif d'accompagnement alternatif au placement

En contiguë à ma prise de fonction, le remaniement de la gouvernance de l'ADSE 37 a permis d'inscrire l'organisation dans une dynamique d'adaptation et de développement propice à la création. En parallèle, dans un contexte économique difficile, les échanges avec les autorités administratives et judiciaires ont fait émerger l'adéquation des finalités du projet avec les transformations du secteur et les besoins du territoire.

En outre, la probabilité de conclure un CPOM associatif a permis de matérialiser le projet.

2.3.1 Un contexte associatif porteur pour la création du dispositif

Depuis deux ans, un mouvement de transformations associatives impacte positivement le fonctionnement des établissements et services. Le renouveau du projet politique et de la

⁸⁵ Article 375-2 al.2 du C. Civ. dispose que : « *Lorsqu'il confie un mineur à un service mentionné au premier alinéa, il (le juge des enfants) peut autoriser ce dernier à lui assurer un hébergement exceptionnel ou périodique à condition que ce service soit spécifiquement habilité à cet effet. Chaque fois qu'il héberge le mineur en vertu de cette autorisation, le service en informe sans délai ses parents ou ses représentants légaux ainsi que le juge des enfants et le président du conseil général. Le juge est saisi de tout désaccord concernant cet hébergement* ».

gouvernance de l'ADSE 37 permet d'inscrire le dispositif d'accompagnement alternatif au placement dans la réalité associative.

➤ L'ADSE 37 : une nouvelle gouvernance⁸⁶...

La fondatrice Madame Anne-Marie MARTEAU, présidente de l'Association, a dirigé directement l'ensemble des établissements et services jusqu'à sa disparition. En 1991, l'ADSE 37 s'est dotée d'un directeur général mais son organisation est restée très centralisée et marquée par une césure entre bénévoles et professionnels.

A partir des années 2000, la perte de plusieurs établissements et services est venue fortement affaiblir la place, jusqu'alors dominante de l'Association sur le secteur départemental de la protection judiciaire de l'enfance en difficulté :

- en 2000, le SAEMO est imputé d'une partie de son territoire d'intervention suite à un appel d'offre remporté par l'association Jeunesse, Culture, Loisirs et Travail (JCLT) ;
- en 2001, l'association Montjoie installe plusieurs structures sur le territoire ;
- en 2003, la MECS « La Commanderie » de l'ADSE 37 est fermée suite aux difficultés de fonctionnement et à une baisse des demandes d'accueil ;
- en 2010, le non renouvellement des fonds régionaux implique l'arrêt de fonctionnement du centre de formation professionnelle de l'ADSE 37.

Plusieurs années seront nécessaires pour que l'Association interroge son organisation et ses capacités de réactions stratégiques aux évolutions politiques et économiques du secteur.

Depuis 2013, le renouvellement de la présidence et le recrutement d'un directeur général favorisent une nouvelle dynamique.

Une nouvelle manière de gouverner s'est progressivement instaurée :

- Le projet associatif a été élaboré en 2014. Définissant l'objet associatif à partir des valeurs fondatrices, il affirme ses perspectives de développement pour répondre à des attentes différentes du public et adapter l'association à la demande sociale. Ce positionnement politique structure les projets d'établissements et de services et légitime la création d'accompagnements innovants.
- Les pouvoirs, les fonctions et les relations entre les instances politiques et « techniques » ont progressivement été clarifiés pour prendre en compte chaque niveau de l'organisation hiérarchique :
 - Le niveau associatif (conseil d'administration et bureau) détient le pouvoir décisionnel sur le plan politique.

⁸⁶ La gouvernance est définie comme « un modèle de relation de pouvoir entre l'espace des associés et l'espace de production de service à la personne ». NOBLE F. et BATIFOULIER F. 2005, *Fonction de direction et gouvernance dans les associations d'action sociale*, Paris : Dunod, 248 p.

L'instance réunissant les administrateurs et le directeur général détermine des orientations politiques et stratégiques.

- Le directeur général a une fonction programmatique et prospective, avec le support des services du siège⁸⁷.

Le comité de direction rassemblant le directeur général, le directeur financier, la responsable des ressources humaines du siège et les directeurs de pôles contribue à l'élaboration des orientations et de la stratégie.

- Les directeurs de pôles⁸⁸ pilotent les projets d'établissements et de services dans les perspectives de changement. Ils construisent avec les cadres intermédiaires et les équipes professionnelles les offres de service à la personne dans leur dimension clinique.

Cette structuration comprend des espaces de concertations collectives entre les différents niveaux hiérarchiques. Des commissions transversales associent les directeurs et les cadres intermédiaires à l'élaboration de la stratégie. Des instances de travail administrateurs/cadres techniques favorisent le croisement des connaissances et des compétences et éclairent les décisions politiques des membres du conseil d'administration.

➤ ...porteuse du dispositif d'accompagnement alternatif au placement

Cette nouvelle configuration associative est avantageuse pour la création du dispositif. Le positionnement du directeur général de l'ADSE 37 sur l'exigence de reconfigurer l'offre de service associative, m'a permis de lui suggérer la création de prestations alternatives au placement, qu'il a accueillie favorablement.

Il m'a alors été demandé d'écrire un schéma directeur pour que les options soient débattues en comité de direction. Lors de cette instance, ma présentation a reçu des observations favorables : le directeur du pôle hébergement a avancé que cette perspective pouvait être une solution à la baisse régulière des demandes de placement, le directeur financier a souligné l'opportunité économique que le projet pouvait représenter pour les autorités administratives et financières et le directeur général a considéré que cette création entrerait dans les orientations de l'ADSE 37. Il a donc été acté, en janvier 2015, de l'opportunité d'écrire un pré-projet que j'ai réalisé en enrichissant mes premiers choix, des travaux des SMO et des attentes des autorités administratives et judiciaires. Après plusieurs réunions, il a été décidé de construire collectivement les grandes lignes du projet avant sa présentation au bureau de l'ADSE 37. En concomitance, le comité de direction a proposé aux administrateurs une

⁸⁷ Le siège associatif a été autorisé en 2014.

⁸⁸ Les fiches de postes des directeurs de pôles ont été créées en 2015.

formation sur l'évolution du secteur social et médico-social et les nouveaux attendus en matière de protection de l'enfance.

2.3.2 La prise en compte des enjeux financiers et techniques

Le contexte économique et financier limite les perspectives de développement des activités. Néanmoins, le coût mineur des interventions en milieu ouvert en comparaison d'un accueil en structure d'hébergement et l'intérêt porté par les autorités administratives et judiciaires à la diversification des prestations sont des éléments favorables à la création du dispositif, dans un contexte devenu concurrentiel.

➤ Les objectifs de rationalisation des dépenses publiques

La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) puis la Modernisation de l'Action Publique (MAP) affectent les ressources des collectivités locales. Les conseils départementaux voient leurs dotations diminuer alors que leurs compétences dans le domaine de l'action sociale et que les bénéficiaires augmentent (vieillesse de la population, incidence de la crise économique, etc.). Cette raréfaction des financements induit un renforcement des contraintes d'organisation de l'offre et de gestion des établissements et services. De facto, il est attendu des structures d'optimiser les moyens alloués, de contenir les dépenses, voire de réaliser des économies d'échelle.

Le conseil départemental d'Indre-et-Loire (financeur unique du prix de journée de l'AEMO) annonce chaque année des impératifs budgétaires de plus en plus contraints : l'évolution des dépenses a été limitée à 1% en 2013, à 0,6% en 2014 et à 0,5% en 2015.

A ce contexte s'ajoute l'annonce d'une nouvelle diminution des dépenses de 12 millions d'euros pour le budget 2016 du département d'Indre-et-Loire.

Si ce cadre apparaît peu favorable aux créations, l'écart des coûts entre les mesures de milieu ouvert et l'accueil en structures d'hébergement est une donnée prise en compte par les autorités de tarification.

Ainsi, depuis octobre 2013, des renforts éducatifs ponctuels sont accordés par le conseil départemental pour juguler la suractivité d'AEMO R.

Mes demandes d'octroi de moyens supplémentaires sont régulièrement argumentées par les difficultés de service que cette suractivité engendre et une analyse des données typologiques géographiques et socio-économiques expliquant cette situation.

Sur le plan de l'organisation de l'offre de service, les domaines impactés sont d'ordre :

- financier, car le nombre croissant d'AEMO R provoque un déséquilibre qui est aujourd'hui juste contenu du fait de la suractivité. En effet, l'écart de prix de journée entre l'AEMO dite « classique » (9,23 euros) et l'AEMO R (14,61 euros) ne

correspond pas à sa valeur « *éducative* », puisque techniquement un enfant suivi en AEMO R est comptabilisé pour deux enfants suivis en AEMO dite « *classique* »⁸⁹ ;

- éducatif, puisque l'exercice prioritaire des mesures d'AEMO R provoque la mise en attente des interventions classiques sur des délais de plus en plus longs (10 mois en 2013), alors que l'ensemble des prestations en milieu ouvert concerne des enfants jugés en danger ;
- organisationnel, le SAEMO n'étant en effet pas équipé en personnels et en ressources matérielles pour réaliser ces mesures supplémentaires qui nécessitent un accompagnement et des modalités de travail pluri-professionnelles plus soutenues.

Concernant les raisons de l'augmentation des mesures d'AEMO R, j'ai présenté au conseil départemental une synthèse des éléments relevés en première partie du mémoire. Mon objectif était de démontrer que la précarité sociale, économique et relationnelle accrue des familles et leur inscription sur des territoires peu pourvus en services de droit commun étaient des facteurs prégnants. De surcroît, il m'importait de relever qu'une mesure d'AEMO R ordonnée « *en alternative au placement* » baisse sensiblement le coût de la prise en charge des mineurs, même lorsque celle-ci s'exerce sur plusieurs années⁹⁰.

Ces arguments ont été entendus par les services du conseil départemental et repris dans la motivation des moyens supplémentaires alloués à l'exercice des mesures d'AEMO R. Néanmoins, l'effort financier de l'autorité de tarification ne couvre que partiellement les besoins diagnostiqués :

- une capacité moyenne annuelle de 100 mesures est accordée pour un exercice en continu de 130 à 140 AEMO R ;
- les financements sont non pérennes, dégagés de la ligne hébergement de l'ASE du fait d'une baisse du nombre de placements des mineurs, ils peuvent être arrêtés à tout moment ;
- l'AEMO R dans ses modalités actuelles ne répond pas à la diversité des besoins d'accompagnement des usagers de la protection de l'enfance.

Aussi, le projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement, sans chercher à se substituer aux accueils à l'ASE, offre l'opportunité d'une optimisation des ressources publiques pour une population bénéficiaire plus importante. Il s'agit d'un intérêt partagé et bien compris par les différents acteurs.

⁸⁹ Le prix de journée de l'AEMO R est fixé annuellement par arrêté préfectoral, sa « *valeur technique* » a été déterminée lors de la phase d'expérimentation en 2006, au regard de l'accompagnement éducatif soutenu qu'elle implique.

⁹⁰ Le prix de journée d'une AEMO R est de 14,61 euros, alors que celui des hébergements est compris entre 100 et 250 euros selon les structures.

➤ La reprise des attentes des autorités administratives et judiciaires

Dans le cadre des rencontres régulières avec les services du conseil départemental, un dialogue s'est engagé sur l'évolution des politiques publiques, les besoins de la population et l'application des orientations du schéma départemental, en particulier l'action visant à « ...développer de nouvelles modalités d'accueil ⁹¹ ».

La présentation d'un pré-projet de prestations diversifiées, suite à sa validation en comité de direction en janvier 2015, a suscité l'intérêt du conseil départemental d'autant qu'il lui offre la possibilité d'être porteur d'interventions novatrices dans l'esprit des créations d'autres collectivités locales.

A l'origine, la structure du dispositif comprenait quatre interventions : une mesure d'accompagnement en milieu naturel en faveur des publics les plus précaires s'intercalait entre l'AEMO intensive et le placement à domicile. Il était également envisagé d'ouvrir le dispositif aux décisions administratives conformément aux attendus légaux de déjudiciarisation des interventions en protection de l'enfance. Les services de l'ASE ont estimé que le nombre de mesures était trop important, rendant les finalités de chacune peu lisibles et les financements complexes. Concernant la dimension administrative, il a été avancé que les mesures de protection de l'enfance étaient majoritairement judiciaires sur le département et que les compétences de l'ADSE ³⁷ étaient principalement reconnues dans ce domaine particulier.

Ces réflexions m'ont déterminée à redéfinir le dispositif en le centrant sur trois prestations et à la circonscrire dans un premier temps, aux interventions judiciaires.

Principaux ordonnateurs des mesures exercées par les services, les trois juges des enfants du Tribunal de Grande Instance de Tours ont également été sollicités pour leur expertise sur la pertinence du projet. A partir de leur connaissance des situations familiales, les magistrats ont avancé leur analyse d'un manque d'orientations alternatives au placement pour les problématiques nécessitant un temps de présence éducative accrue, un travail sur les conditions de vie et la précarité et un accompagnement de proximité pour « *les apprentissages autour de la parentalité et du lien parent-enfant* ». Aussi, dans la dimension technique du projet, ils étaient intéressés pour que les prestations les plus soutenues soient redimensionnées au regard de ces besoins. Ils soulignaient aussi l'insuffisance d'actions collectives sur le département, favorisant le développement des compétences et les ressources des enfants et des titulaires de l'autorité parentale.

C'est sur ces bases, que la répartition des capacités du dispositif a été revue pour augmenter les effectifs sur les accompagnements impliquant un temps de présence

⁹¹ « Schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance, de l'adolescence et de la famille 2012-2016 », Conseil Général d'Indre-et-Loire, 2011, op. cit. p 9.

éducative pluri-hebdomadaire et une mise en situation concrète pour « *faire avec les familles* ». L'AEMO intensive calibrée à 20 mineurs a été revue pour 40 mesures et le placement à domicile s'est étendu de 10 à 20 places. Les attentes des magistrats de la jeunesse concernant les activités collectives ont confirmé ma décision de les mettre en œuvre pour l'ensemble des prestations afin de les développer.

Porteurs des propositions qui répondent à leurs attentes d'actions éducatives modulables et multiformes, les juges des enfants se sont positionnés en faveur du dispositif d'accompagnement alternatif au placement dans les instances partenariales regroupant les services du conseil départemental, de la PJJ et les associations du secteur au cours de l'année 2015. Ce soutien des prescripteurs s'avérera facilitateur pour la concrétisation du projet et à moyen terme pour la mise en œuvre du dispositif.

Les services de la PJJ n'ont pas avancé d'objections à la création de ce type de dispositif. Ils ont constaté sa conformité aux attendus légaux et aux orientations de leur direction, en particulier dans l'objectif de favoriser la continuité des parcours.

➤ La référence aux innovations du secteur

Sur le plan national, les solutions intermédiaires entre AEMO et placement de l'enfant initiées par service d'adaptation progressive en milieu naturel du département du Gard, au début des années 1980, ont été créées dans plusieurs départements et se développent sous l'effet conjoint de l'évolution du secteur de la protection de l'enfance et des enjeux économiques. Globalement, les évaluations des actions font état d'effets bénéfiques sur la durée des prises en charge et la mobilisation parentale. Les appellations diverses⁹² des structures reflètent l'hétérogénéité des services : le contenu des interventions est varié (de l'entretien à l'aide concrète dans le quotidien), la composition des équipes diffère (certains services s'appuient uniquement sur des éducateurs spécialisés, d'autres sur des équipes pluri-professionnelles) et l'intensité des interventions sont variables (d'une à trois ou quatre visites hebdomadaires, pendant 6, 12 ou 18 mois).

Ces différentes pratiques m'ont inspirée dans la construction du projet sur les versants de l'accompagnement « *sur mesure* », au plus près du quotidien de la famille, à partir d'activités collectives susceptibles de favoriser les liens sociaux et la mise en lumière des ressources des personnes. Néanmoins, l'analyse de la précarité économique et relationnelle des familles, de la diversité des problématiques des situations suivies, m'a décidée à réunir plusieurs prestations hiérarchisées dans un même dispositif pour offrir

⁹² On peut citer à titre d'exemples, le service de placement hors les murs pour le conseil départemental de l'Aube, le dispositif d'accompagnement parental au placement dans le Loir-et-Cher ou Groupe d'accueil et d'accompagnement modulable de la MECS Saint-Vincent-de-Paul à Biarritz.

un accompagnement global des familles en assurant la continuité des parcours des personnes bénéficiaires.

En Indre-et-Loire, l'Institut Départemental de l'Enfance et de la Famille (IDEF), établissement public du conseil départemental, élabore actuellement un projet de « *Service de placement à domicile* » pour 20 enfants. Des rencontres partenariales se sont réalisées permettant de croiser les projets respectifs. Leur complémentarité a été évaluée tant sur le plan des capacités que des spécificités de l'accompagnement. En effet, les effectifs des deux services permettraient de répondre aux besoins du territoire (en augmentation au regard du surcroît d'activité en AEMO R) tout en conservant une orientation majoritairement judiciaire pour le dispositif de l'ADSE 37, puisque l'accompagnement proposé par l'IDEF est conditionné à la demande et à l'engagement de la famille.

Impactées par les mêmes évolutions, plusieurs associations du département, cherchent à transformer leur offre de service. Ainsi, certaines MECS réfléchissent à des accueils séquentiels alternant temps institutionnels et retours en famille qui amènent à travailler le quotidien de l'enfant et le suivi parental.

Cet environnement potentiellement concurrentiel m'a persuadée d'accélérer la démarche de mise en œuvre du projet pour que la proposition de dispositif ne soit pas obérée par de nouvelles offres de service. La proposition du conseil départemental de contracter un CPOM associatif a rendu sa réalisation tangible.

2.3.3 L'opportunité stratégique du CPOM

Si la pertinence du dispositif d'accompagnement alternatif au placement a été reconnue par les autorités administratives, les enveloppes budgétaires ne permettent pas à ce jour d'envisager son financement par l'octroi de crédits supplémentaires. En 2015, l'entrée dans les négociations du CPOM m'a décidée à proposer l'inscription du projet dans la réorganisation de l'offre associative existante.

➤ La Définition de l'outil CPOM

La contractualisation pluriannuelle, obligatoire pour les établissements de santé depuis 1996⁹³, a été étendue au secteur médico-social par l'institution des contrats d'objectifs et de moyens⁹⁴ et la création des CPOM⁹⁵. La loi du 21 juillet 2009⁹⁶ a généralisé les CPOM pour les plus grands établissements et services sociaux et médico-sociaux.

⁹³ Article L. 6114-3 du Code de Santé publique.

⁹⁴ Loi n°2002-2 du 02 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, op.cit., p 7.

⁹⁵ Article L. 311.1 CASF.

⁹⁶ MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ. Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, Journal officiel, n°0167 du 22 juillet 2009, p. 12184.

Ces contrats fixent pour une durée de 3 à 5 ans « *les obligations respectives des parties signataires et prévoient les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis* »⁹⁷.

En synthèse, à partir de l'analyse commune entre les pouvoirs publics et les établissements gestionnaires des évolutions et des éléments de prospective, la finalité des CPOM doit être entendue comme un outil stratégique au service des intérêts publics en matière de maîtrise des coûts et de qualité du service rendu.

➤ Un contrat adapté à la mise en œuvre du projet de dispositif

Le CPOM est une opportunité du fait de ses caractéristiques principales qui sont :

- de permettre « *la réalisation des objectifs retenus par le schéma... dont (les organisations) relèvent* »⁹⁸ et la « *mise en œuvre des projets d'établissements et services* »⁹⁹, or le schéma départemental d'Indre-et-Loire prescrit « *d'adapter les accompagnements de protection de l'enfance aux besoins des enfants et de leur famille* »¹⁰⁰ ;
- « *d'assurer une reconduction actualisée chaque année selon des règles permanentes, de ressources allouées lors d'un exercice antérieur* »¹⁰¹, ce qui peut favoriser une continuité dans la mise en œuvre du projet de dispositif ;
- de permettre à plusieurs établissements et services gérés par la même organisation de bénéficier d'un seul contrat, ce qui peut autoriser un basculement des ressources budgétaires du fait de la diminution des accueils sur les hébergements ;
- « *de garantir la prise en charge sur plusieurs années de surcoûts résultant d'un Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) ou d'une restructuration d'établissements...* »¹⁰², ainsi il pourrait être possible de dégager des financements d'investissements indispensables à la mise en place du projet de dispositif ;
- d'assouplir la procédure budgétaire annuelle et de permettre au gestionnaire d'allouer librement les moyens d'un établissement à un autre selon des objectifs managériaux à moyens termes, ce qui peut permettre d'inscrire le projet dans une temporalité favorisant une montée en charge progressive.

Aussi, si le contexte économique contraint impose d'envisager les créations d'activité à moyens constants, le CPOM en articulant projets associatifs et objectifs du contrat offre la possibilité de permettre les mutations de l'organisation pour favoriser l'amélioration de

⁹⁷ Art. L 311.1 du CASF.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance, de l'adolescence et de la famille 2012-2016, Conseil Général d'Indre-et-Loire, 2011, op. cit. p 9.

¹⁰¹ Article R.314-39 du CASF.

¹⁰² Article R.314-39 du CASF.

l'accompagnement des usagers et garantir l'avenir institutionnel. C'est dans cette dynamique d'exigence de qualité et de rationalité que s'inscrit le projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement.

En synthèse, le projet bénéficie d'atouts décisifs pour sa concrétisation : la gouvernance associative est positive, l'activité des SAEMO est croissante et les professionnels de ce même service sont inscrits dans une dynamique d'innovation favorisant un remaniement et une personnalisation des réponses sur le territoire d'intervention. De surcroît, malgré un budget contraint, le conseil départemental est pilote et promoteur de cette diversification des actions. Enfin, la perspective d'une entrée de l'ADSE 37 en CPOM peut être stratégiquement une ouverture à la mise en place du dispositif d'accompagnement alternatif au placement.

Aussi, l'analyse globale des menaces/opportunités, faiblesses/forces du projet de dispositif peut être conduite à l'aide la matrice SWOT¹⁰³ :

Opportunités (externes)	Menaces (externes)
<ul style="list-style-type: none"> - Les politiques publiques et le schéma départemental prônent les alternatives au placement. - La population concernée est en augmentation. - Les interventions alternatives au placement ne sont pas concrétisées sur le département. - Les juges des enfants prescrivent massivement les mesures d'AEMO R. 	<ul style="list-style-type: none"> - La rationalisation budgétaire implique une baisse de ressources pour le secteur. - Les projets doivent être pensés à moyens constants. - Les juges des enfants attendent une diversification.
Forces (internes)	Faiblesses (internes)
<ul style="list-style-type: none"> - La gouvernance associative favorise la création de nouvelles actions. - Le coût des interventions en milieu ouvert est moindre que celui d'un accueil en structure d'hébergement. - Les professionnels des SMO développent des pratiques innovantes et sont mobilisés dans la réflexion de prestations diversifiées. - La perspective d'entrée en CPOM de l'ADSE 37 est un outil déterminant. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les moyens financiers et en ressources en personnel sont insuffisants, malgré des renforts ponctuels.

¹⁰³La matrice SWOT (Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats) a été développée dans les années 1960 par quatre professeurs de la Harvard Business School, en tant que support à une démarche structurée de réflexion en groupe. Elle permet l'identification des forces et des faiblesses de l'organisation, à la lumière des opportunités et des menaces de l'environnement externe.

3 La mise en œuvre du projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement

Dans cette dernière partie, je présenterai la démarche que j'ai retenue afin de conduire la réalisation du projet du dispositif d'accompagnement alternatif au placement. Ces développements font appel à ma capacité à rendre opérationnel mes projets et mes intentions par la stratégie managériale tant comme membre du comité de direction de l'ADSE 37, que dans mes fonctions de directrice de pôle.

En effet, au niveau de la gouvernance associative, la réflexion sur le changement organisationnel me conduit à créer avec les différents acteurs, les conditions de l'innovation continue pour favoriser les développements associatifs. Le dispositif d'accompagnement alternatif au placement, répondant aux nouveaux besoins et aux orientations du schéma départemental¹⁰⁴, s'inscrit dans cette dynamique, actuellement facilitée par les négociations du CPOM pour l'ADSE 37.

En parallèle, le pilotage du projet intégré au pôle milieu ouvert m'a amenée à penser un management apte à donner sens au changement, à provoquer l'adhésion et à impliquer les professionnels des Services de Milieu Ouvert et des structures d'hébergement dans l'élaboration du projet de dispositif.

Enfin, dans l'optique d'une amélioration continue de l'offre de service, le choix d'indicateurs d'évaluation dès la conception du projet du dispositif, me permettra d'apprécier l'avancée des travaux, de valoriser les réalisations, et de vérifier l'efficacité du dispositif dès les premières années de sa création.

3.1 L'analyse du changement pour conduire le projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement

La définition du changement m'amène à contextualiser ma démarche dans l'objectif d'un renouvellement organisationnel. A partir de cette réflexion, il m'est nécessaire d'être force de proposition et de conviction afin que la gouvernance associative s'empare du projet de dispositif et détermine de la démarche et du plan d'actions. A leur suite, les points clés de la conduite du changement à initier et les étapes de la construction du projet du dispositif d'accompagnement alternatif au placement par le comité de direction suivront le développement des négociations du CPOM.

¹⁰⁴ Schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance, de l'adolescence et de la famille 2012-2016, op. cit., p 9.

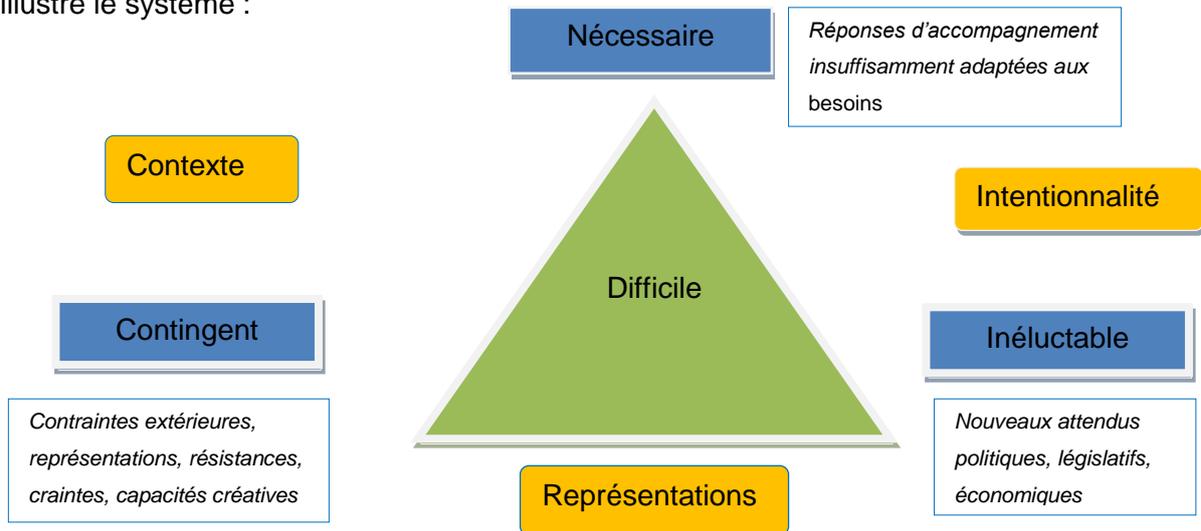
3.1.1 Le changement organisationnel et le management de projet

L'évolution de la recherche sur le concept de changement organisationnel soulève des questions différentes pour la pratique de direction. Elle m'impose de réfléchir à la pertinence des interrogations qui guident mon action intentionnelle de changement, concrétisée par le projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement.

- Depuis le début des années 1990, les transformations de l'environnement ont conduit à voir apparaître une nouvelle conception du changement organisationnel. La mondialisation, l'accélération des cycles économiques, la précarisation du travail dans un contexte de remise en cause de l'Etat-providence aboutissent à la pensée que « *le changement n'est plus un événement rare et bouleversant mais une réalité quotidienne* »¹⁰⁵. En conséquence, si les organisations doivent s'adapter à un contexte mouvant et instable, elles doivent surtout s'inscrire dans une dynamique de changement qui « *est vu comme un processus continu d'apprentissage qui permet l'innovation* »¹⁰⁶.

Le secteur social et médico-social, inscrit dans le modèle intégrateur¹⁰⁷, est appelé à inventer, à s'adapter sans cesse dans l'objectif d'un meilleur service aux bénéficiaires de leurs actions. Dans ce contexte d'incertitudes, au-delà de l'exécution de la mission, il m'appartient en tant que directrice d'impulser les innovations aptes à prendre en charge de nouveaux besoins, n'ayant pas trouvé des réponses satisfaisantes. C'est l'objectif même du projet de dispositif que je défends : une vision novatrice des accompagnements proposés afin de conduire à une réorganisation institutionnelle.

En synthèse, un schéma inspiré du « *Triptyque paradoxal du changement organisationnel* »¹⁰⁸ illustre le système :



¹⁰⁵ DEMERS C., 1999, « De la gestion du changement à la capacité de changement », Revue Gestion, volume 24 (3), pp.131-139.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Cette évolution est développée dans la première partie du mémoire.

¹⁰⁸ PERRET V., JOSSERAND E., 2003, *Le paradoxe : penser et gérer autrement les organisations*, 1^{ère} édition, Paris : Ellipses, 304 p.

De cette conception du changement découle les thèmes principaux de l'apprentissage et de l'évolution qui guident le fonctionnement des organisations :

- La théorie de l'apprentissage met en avant le caractère permanent du changement. « *Tout en étant conçu comme une réaction naturelle d'adaptation, celui-ci est aussi vu comme un phénomène émergent et proactif... L'apprentissage est conçu à la fois comme résultant d'un changement cognitif (on apprend en réfléchissant) et comme résultant de l'action (on apprend en faisant)* »¹⁰⁹. C'est sur ces principes que j'ai pensé le projet de dispositif : à partir d'éléments théoriques de connaissance des politiques publiques et des nouveaux besoins d'accompagnement des usagers, mais aussi par un processus de captation des pratiques innovantes des professionnels au contact des populations précarisées.

Cette dynamique de « *va et vient* » constant entre individuel et collectif, théorie et pratique déjà utilisées pour la révision du projet de service aux SMO, pourra s'appliquer à la construction de celui du dispositif.

- L'approche évolutionniste « *basée sur le modèle biologique de l'évolution des espèces décrit comme un cycle de variation... met l'accent sur le fait que coexiste dans l'organisation des mécanismes qui maintiennent la stabilité organisationnelle (rétention) et d'autres qui amènent la nouveauté (variation)* »¹¹⁰. Dans cette perspective, le changement organisationnel est une « *dynamique qui est à la fois programmée et spontanée* ». C'est bien cette double dimension qui est à l'œuvre dans le projet en cours et qui lui donne légitimité : le changement est *programmé* comme la résultante de transformations sociétales globales et *spontané* car expérimenté et créé au plus près de l'accompagnement du quotidien.

Cette logique de changement organisationnel impacte mon positionnement de directrice. Il s'agit moins de planifier seule le changement que de créer les conditions particulières pour le faciliter : favoriser les différents modes de créations et de connaissances, la flexibilité des pratiques et la participation des acteurs pour dépasser les résistances et susciter l'approbation. En conséquence, le management envisagé vise à articuler les processus de délégation et à impliquer les acteurs à tous les niveaux de l'organisation pour conduire le changement dans l'objectif de construire le projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement.

- La démarche projet présentée pour la construction du dispositif repose sur deux définitions :
 - « *Le projet est un processus unique qui consiste en un ensemble d'activités, coordonnées et maîtrisées, comportant des dates de début et de fin, entrepris dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences spécifiques incluant des contraintes, des délais, des coûts, des ressources* »¹¹¹.

¹⁰⁹ DEMERS C., 1999, « De la gestion du changement à la capacité de changement », op. cit., p 51.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Définition de l'Organisation Mondiale de la Normalisation selon la norme ISO 10006, 2003, (en ligne) reprise par l'AFNOR sous la norme X50-105 [visité le 10 juillet 2015], disponible sur internet : <http://sii-technologie.spip.ac-rouen.fr>.

- « Un projet c'est ce que l'on a l'intention de faire, c'est une production, un devenir ou une action en puissance. Il nécessite un choix d'objectifs à atteindre et, par conséquent, de la stratégie à élaborer, stratégie qui inclut des ressources, des savoirs (savoir, savoir-faire, savoir-être) et des actions adaptées aux objectifs. Travailler en projet c'est se projeter dans le temps, avancer vers un but que l'on s'est fixé, prévoir un certain nombre de moyens et d'opérations pour l'atteindre, anticiper la démarche à utiliser et, finalement aboutir à une production à présenter ou une action à mener »¹¹².

Aussi, le management participatif par objectifs va comporter plusieurs phases non linéaires :

- une première va fixer les grandes orientations, déterminer des contraintes et des moyens ;
- une seconde consacrée au pilotage des équipes, déclinera sur le versant technique de l'offre de service.

L'étape initiale relève de la stratégie associative où je m'inscris en tant que membre du comité de direction¹¹³, alors que la deuxième fait appel dans mes fonctions de directrice, à ma responsabilité de conduire les professionnels du pôle dans cette réalisation.

Au global, la démarche est donc structurée par jalons où l'avancement du dispositif sera collectivement vérifié aux différents niveaux associatifs selon la nomenclature suivante :

Etapes	Concepts
Définition	Finalités, objectifs stratégiques
Programme	Moyens financiers et humains, investissements
Objectifs	Objectifs généraux et objectifs opérationnels
Actions	Groupes de travail, communication, outils de suivi
Evaluation	Outils de suivi

¹¹² Calaméo, in service pour la transformation/l'innovation et le changement social, 2014, « Construire et gérer son projet » (en ligne), [visité le 10 juillet 2015], disponible sur internet : <http://www.stics.be/CetG>.

¹¹³ Le comité de direction de l'ADSE 37 est composé du directeur général, du directeur financier, de la responsable des ressources humaines du siège et des deux directeurs de pôles.

- Le plan d'actions retenu par les membres du comité de direction, en référence à la recommandation de l'Agence Nationale d'Appui à la Performance (ANAP)¹¹⁴ prévoit une mise en œuvre en huit grandes étapes :
- définir le projet, son cadrage en équipe de direction associative et associer l'ensemble des acteurs sur les finalités ;
 - vérifier la pertinence, la faisabilité du dispositif avec les services comptables et ressources humaines avant de le déployer ;
 - s'assurer de l'articulation du projet avec les autres démarches institutionnelles dans le cadre du comité de pilotage du CPOM de l'ADSE 37 ;
 - présenter régulièrement les orientations aux organes politiques associatifs pour validation ;
 - organiser et mettre en œuvre la communication autour du projet au niveau associatif en direction des professionnels des deux pôles, des instances représentatives du personnel et en faveur des autorités administratives et des partenaires ;
 - concevoir un dispositif de pilotage du projet et construire des groupes de travail pour mener les actions ;
 - valoriser les résultats obtenus et le travail de l'équipe projet par une diffusion régulière des avancées ;
 - se doter d'outils de suivi de l'avancement du projet et prévoir des points d'étapes réguliers permettant des ajustements en fonction des contraintes et des difficultés rencontrées.

Ce déroulé illustre l'articulation nécessaire entre les différents niveaux associatifs. Néanmoins, si ces dimensions sont intriquées, la conception et la délimitation du projet relèvent en premier du sommet stratégique associatif.

3.1.2 L'inscription du dispositif d'accompagnement alternatif dans la stratégie de négociation du CPOM

Le lancement du projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement s'est réalisé lors de ma présentation d'un pré-projet en comité de direction, à la demande du directeur général.

En parallèle, le démarrage des négociations CPOM a conduit à une réflexion sur la réorganisation de l'offre de service associative propice à l'intégration au projet de dispositif.

Les phases de définition et de cadrage du projet ont suivi une chronologie sur l'année 2015 :

- Les 05 et 12 janvier 2015, le comité de direction s'est réuni pour examiner le projet sur le plan technique, humain et organisationnel. Au vu du contexte économique contraint, il a été décidé que la construction du dispositif offrant les prestations décrites ci-avant se réaliserait à moyens constants. Il a donc été pensé collectivement à une diminution des personnels sur les structures actuelles pour créer une équipe propre au dispositif d'accompagnement alternatif au placement.

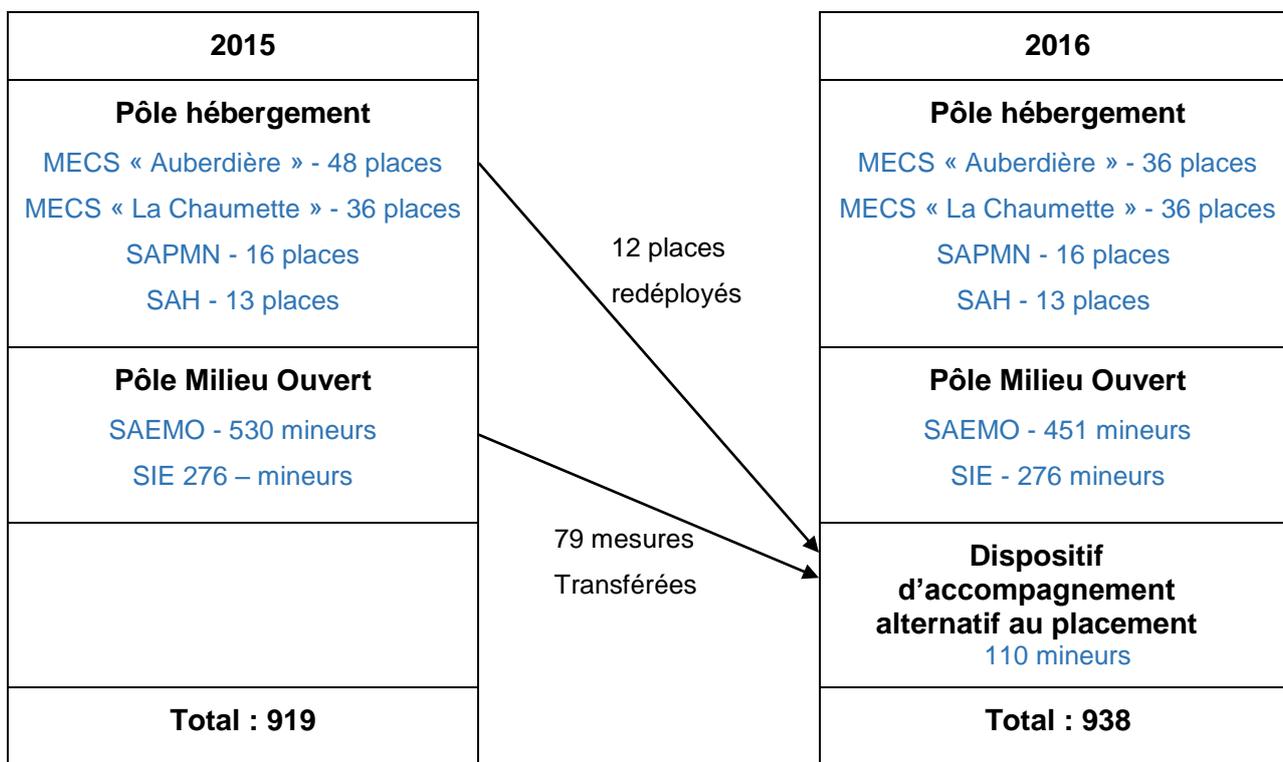
¹¹⁴ ANAP, 15 juin 2012, « Piloter et manager les projets au sein du pôle », (en ligne) [visité le 10 juillet 2015], disponible sur internet : www.anap.fr.

Cette solution ne pouvait donc s'envisager sans une mobilité de certains salariés qui devront se consacrer aux nouvelles prestations du dispositif.

Avant toute présentation aux administrateurs de l'ADSE 37, il a été décidé de s'assurer de la faisabilité en termes de moyens en présence, à la fois humains et financiers. A cette fin, j'ai été nommée pilote du projet dans la perspective à plus long terme que le dispositif soit intégré au pôle milieu ouvert.

- En février 2015, l'étude réalisée avec les services comptables et financiers m'a conduite à présenter la création du dispositif par une recombinaison des capacités d'accueil par sites : le transfert des effectifs d'une unité de vie de la MECS « l'Auberdrière » et de ceux affectés à l'AEMO R pour le SAEMO.

- De façon schématique, l'évolution serait la suivante :



Au final, j'ai présenté une proposition ouvrant 19 places supplémentaires à moyens constants pour des accompagnements diversifiés sortant de la césure milieu ouvert / hébergement.

Le redéploiement permet de créer 110 places sur le dispositif d'accompagnement alternatif, le ratio à prévoir pour ces accompagnements étant moindre que ceux dédiés à l'internat éducatif de la MECS.

- Les effectifs à consacrer au dispositif tiennent compte de son ouverture de 8 heures à 21 heures en semaine et de 9 heures à 18 heures le samedi, d'un fonctionnement en année pleine, d'une astreinte de cadres sur les temps de semaine et de week-end. Il est également prévu que chaque travailleur social sera référent de quatorze enfants en AEMO R, de huit en AEMO intensive et de quatre mineurs en placement à domicile.

La proposition a donc été la suivante :

EFFECTIFS	AEMO R (50 mesures)	AEMO Intensive (40 mesures)	Placement à Domicile (20 mesures)	TOTAL PROJET
Directeur	0.05 ETP	0.05 ETP	0.05 ETP	0.15 ETP
Directeur adjoint	0.30 ETP	0.30 ETP	0.40 ETP	1.00 ETP
Chefs de service éducatif	0.30 ETP	0.30 ETP	0.40 ETP	1.00 ETP
Total cadres	0.65 ETP	0.65 ETP	0.85 ETP	2.15 ETP
Administratif	0.38 ETP	0.76 ETP	0.74 ETP	1.88 ETP
Educateurs Spécialisés	2.57 ETP	2.00 ETP	2.00 ETP	6.57 ETP
Assistants de Service Social	1.00 ETP	1.00 ETP	1.00 ETP	3.00 ETP
Educateurs Jeunes Enfants	-	1.00 ETP	1.00 ETP	2.00 ETP
Moniteurs Educateurs	-	1.00 ETP	1.00 ETP	2.00 ETP
CESF	-	0.50 ETP	0.50 ETP	1.00 ETP
TISF	-	0.50 ETP	1.00 ETP	1.50 ETP
Total Éducatif	3.57 ETP	6.00 ETP	6.50 ETP	16.07 ETP
Psychologues	0.24 ETP	0.30 ETP	0.46 ETP	1.00 ETP
Services Généraux	0.05 ETP	0.07 ETP	0.05 ETP	0.17 ETP
Total	4.89 ETP	7.78 ETP	8.60 ETP	21.27 ETP

EFFECTIFS	Total Projet	AEMO R ETP existant (79 mesures)	Redéploiement renfort AEMO R. (24 mesures)	Total ETP nécessaire	Capacité redéploiement M.E.C.S.
Directeur	0.15 ETP	0.15 ETP	- ETP	0.00 ETP	/ ETP
Directeur adjoint	1.00 ETP	-	- ETP	1.00 ETP	1 ETP
Chefs de service éducatif	1.00 ETP	0.33 ETP	0.14 ETP	0.53 ETP	0.53 ETP
Total cadres	2.15 ETP	0.48 ETP	0.14 ETP	1.53 ETP	1.53 ETP
Administratif	1.88 ETP	0.65 ETP	0.20 ETP	1.03 ETP	1.03 ETP
Educateurs Spécialisés	6.57 ETP	4.12 ETP	1.71 ETP	0.74 ETP	3.74/ ETP
Assistants de Service Social	3.00 ETP	1.50 ETP	- ETP	1.50 ETP	/ ETP
Educateurs Jeunes Enfants	2.00 ETP	-	- ETP	2.00 ETP	/ ETP
Moniteurs Educateurs	2.00 ETP	-	- ETP	2.00 ETP	4/ ETP
CESF	1.00 ETP	-	- ETP	1.00 ETP	/ ETP
TISF	1.50 ETP	-	- ETP	1.50 ETP	/ ETP
Total Éducatif	16.07 ETP	5.62 ETP	1.71 ETP	8.74 ETP	7.74 ETP
Psychologues	1.00 ETP	0.33 ETP	0.11 ETP	0.56 ETP	0.56/ ETP
Services Généraux	0.17 ETP	-	- ETP	0.17 ETP	1.17/ ETP
Total	21.27 ETP	7.08 ETP	2.16 ETP	12.03 ETP	12.03/ETP

Au global, les moyens respectifs des structures permettent le transfert des effectifs sur le dispositif. Néanmoins, les besoins de nouvelles catégories de professionnels nécessitent d'anticiper les départs, les recrutements et les formations des personnels dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences associatives.

- L'analyse prévisionnelle des dépenses de construction a été réalisée en grandes masses sur la base des ressources patrimoniales de l'ADSE 37. Le fonctionnement du dispositif nécessite des locaux aménagés en bureaux et en salles de réunions pour les 21,27 ETP, des salons d'entretiens et des espaces dédiés aux activités collectives.

Si l'immeuble des SMO ne permet pas d'aménagement, deux bâtiments de la MECS « L'Aubertière » connexes aux services peuvent être rénovés pour les besoins du projet : le premier, un groupe de vie, pour les salariés et les entretiens professionnels/usagers, le second, « *un ancien bâtiment cuisine* », pour les activités collectives.

Le coût pour les constructions serait de 350 000 euros pour le premier bâtiment et de 450 000 pour le second.

Au global 800 000 euros de travaux de construction sont nécessaires. Le diagnostic réalisé avec les services du siège a mis en évidence qu'une partie pouvait être financée en propre par l'Association en lien avec le projet de vente d'un bien immobilier et qu'une autre partie pourrait faire l'objet d'un recours à l'emprunt dans le cadre du PPI du CPOM de l'ADSE ; et ce d'autant que le taux d'endettement de l'Association est inférieur au niveau normatif.

➤ Le 25 février 2015, les membres du comité de direction ont retenu l'ensemble de ces propositions en actant de leur réactualisation régulière en fonction de l'évolution des orientations techniques et politiques internes et des nouvelles attentes des autorités administratives. Il m'a donc été demandé de présenter le projet aux membres du conseil d'administration.

➤ Le projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement a mobilisé les administrateurs, qui m'ont officiellement nommée en responsabilité sur ce projet. Ainsi, le procès-verbal du conseil d'administration du 20 mars 2015 inscrit le dispositif d'accompagnement alternatif comme un projet entrant dans les orientations associatives afin « *d'innover et de se saisir des opportunités offertes par la restructuration du secteur* ». Lors de cette séance, il n'y a pas eu d'opposition aux propositions de financement et il a été décidé qu'une analyse plus détaillée des charges de personnel et des dépenses prévisionnelles serait à réaliser si cette orientation était retenue par les autorités administratives dans le cadre du CPOM.

A cette même réunion, l'entrée en négociation CPOM et la constitution d'un comité de pilotage ont été votées. Dans la logique de la gouvernance associative¹¹⁵, ce comité est composé d'administrateurs et de professionnels salariés : le président et deux administrateurs de l'Association, le directeur général, le directeur financier, la responsable des ressources humaines du siège, les deux directeurs de pôles. Cependant, pour le versant opérationnel, les négociations CPOM sont menées par une équipe restreinte (président, directeur général, directeur financier, directeurs de pôles) qui rendra compte après chaque réunion au comité de pilotage.

➤ Dès la validation politique de l'entrée en négociations CPOM, le comité de direction a établi un plan de communication pluridimensionnel en organisant et en articulant les rôles des directeurs.

Le directeur général de l'Association conduit la communication globale du CPOM. Avec présence ponctuelle du président de l'Association et l'appui des directeurs de pôles, plusieurs réunions à destination de l'ensemble du personnel associatif ont eu lieu et d'autres sont programmées jusqu'à la fin du mois de décembre 2015. Les salariés sont nombreux lors de ses réunions, les échanges témoignant de l'intérêt et de l'inquiétude sont facilités par la volonté de transparence sur la stratégie associative et les orientations du conseil départemental.

Parallèlement, une présentation du CPOM effectuée le 09 avril 2015, auprès du comité d'entreprise et du comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail par le directeur général, a été déclinée auprès des instances représentatives de chaque pôle.

¹¹⁵ Telle qu'elle est décrite dans la deuxième partie du mémoire.

Aux SMO, quatre réunions avec les délégués du personnel m'ont permis de reprendre les finalités du dispositif d'accompagnement alternatif au placement. Ce projet étant d'une certaine envergure, une inquiétude légitime des représentants du personnel, traduisant celle des salariés, est exprimée : crainte de suppressions de postes, de modification des conditions de travail, de perte de sens du travail éducatif. Aussi, le comité d'entreprise a demandé l'assistance d'un expert-comptable en application des articles L. 2325.1 et L.2325.44 du code du travail. Un cabinet a donc été missionné pour analyser « *les comptes associatifs et éclairer les orientations stratégiques de l'ADSE 37* », son intervention est prévue début septembre 2015.

Concurremment, les établissements et services de chaque pôle bénéficient d'une information régulière pour rassurer les professionnels sur l'état des avancées du projet. Ainsi, depuis le mois d'avril 2015, je consacre une partie des réunions mensuelles au projet de dispositif en m'appuyant sur la dimension technique des pré-projets validés par le comité de direction.

- Les 07 et 27 avril 2015, les négociations CPOM avec le conseil départemental ont débuté sur la base d'une reconfiguration des structures proposée par l'ADSE 37, reposant sur les éléments d'analyse de l'évolution des politiques publiques et des besoins des usagers¹¹⁶. Se référant aux orientations du schéma départemental, les représentants du conseil départemental ont retenu le principe du dispositif dans les objectifs à contractualiser. A partir d'un prévisionnel basé sur une moyenne des comptes administratifs 2012, 2013, 2014, il a été demandé une projection technique et financière pour la suite des échanges.
- Dans la suite de cette séance de travail avec le conseil départemental, j'ai proposé au comité de pilotage CPOM la création d'un groupe projet transversal missionné pour élaborer le futur projet du dispositif d'accompagnement alternatif au placement. J'envisageais qu'il soit constitué de quatre cadres hiérarchiques, de huit travailleurs sociaux, d'un psychologue et de deux membres des services administratifs. Le comité en a acté le principe et renvoyé à chaque direction de pôle la détermination des conditions de sélection des participants.

Il a été prévu que la détermination des charges et des investissements, relevant du comité de direction, serait portée à la connaissance du groupe pour que les objectifs d'accompagnements soient en adéquation avec les moyens disponibles.

Concernant la date de mise en fonctionnement du dispositif, le comité de direction a fixé un certain nombre de critères à approfondir (dates prévisionnelles de sorties ou de fin de prise en charge des mineurs et de départs en retraite des personnels, demandes

¹¹⁶ Cette présentation a été réalisée à partir des travaux de réflexions de la première partie du mémoire.

de formations de qualification ou de reconversion, besoins et attentes des autorités administratives et judiciaires), pour envisager une opérationnalité progressive du dispositif, à compter de la mise en œuvre du CPOM, en janvier 2016.

En tant que chef de projet du dispositif d'accompagnement alternatif au placement, le pilotage du groupe projet m'a été confié dans l'objectif général d'aboutir à la conclusion du projet au 31 décembre 2015.

Ce deuxième temps de la démarche projet présente l'avantage d'impliquer les acteurs et de rendre ascendants les expériences et les savoirs dans un contexte où les grandes lignes du dispositif d'accompagnement alternatif au placement relèvent de la gouvernance associative.

3.2 Le développement du projet intégré au pôle milieu ouvert

Si les finalités du dispositif d'accompagnement alternatif au placement ont été progressivement comprises et reconnues par les professionnels, les conditions de création dans le cadre du CPOM ont suscité des inquiétudes, voire des résistances. Dans le temps court qui m'est imparti, j'ai donc pensé à une stratégie capable de donner sens au travail d'accompagnement projeté pour convaincre le personnel des SMO puis du pôle hébergement.

Enfin, c'est sur la base d'une synergie entre les deux pôles que le groupe projet s'est mis au travail, dans l'objectif premier de finaliser la rédaction d'un projet au 31 décembre 2015.

3.2.1 La conduite intentionnelle du changement au sein des SMO

Les salariés des SMO entendent d'autant plus l'opportunité de créer un dispositif d'accompagnement alternatif au placement que la définition des prestations qui le composent, repose en partie sur les expérimentations innovantes développées en AEMO R.

Pour autant, la présentation du pré-projet du dispositif en réunions de services, dans la vision globale du CPOM a engendré des inquiétudes. Les craintes liées aux enjeux économiques et sociaux du CPOM (réduction des effectifs de personnel, diminution des ressources publiques, mutualisation des moyens et des activités) se sont conjuguées avec les interrogations liées aux modifications des accompagnements par le dispositif (changement des horaires et des conditions de travail, acquisition des qualifications nécessaires à une intervention globale en faveur des familles, enjeux éthiques liés à l'importante présence éducative dans la sphère familiale).

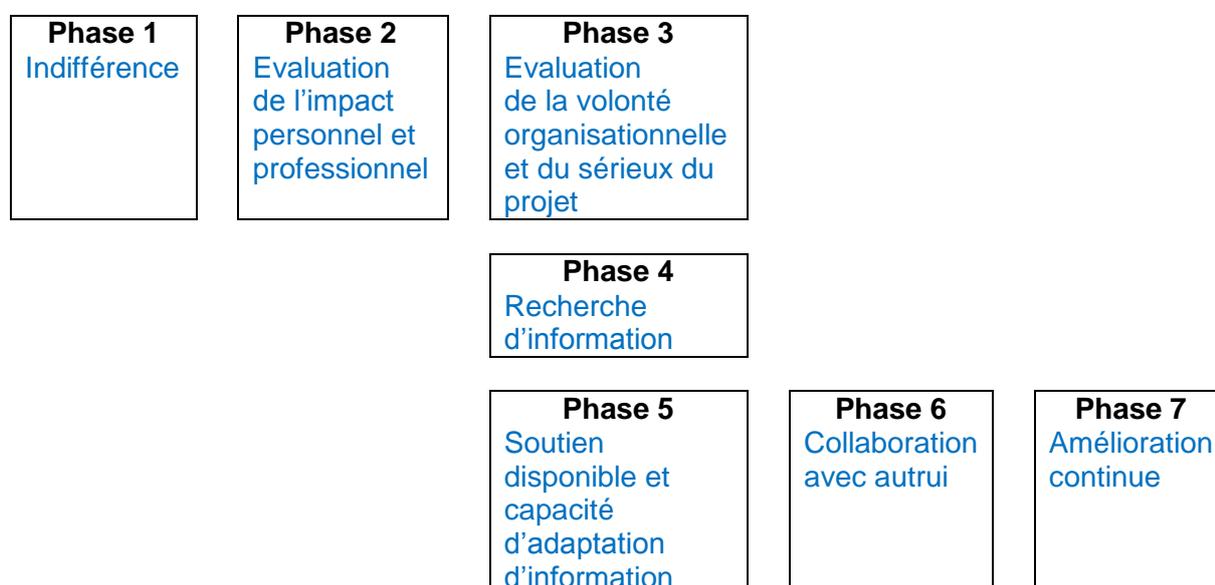
En avançant les pertes d'activités connues par l'ADSE 37 depuis les années 2000 et le contexte économique contraint, les salariés mettaient en doute les possibilités de nouvelles créations.

De surcroît, le temps imparti pour la réalisation du projet (31 décembre 2015), la charge de travail que représente la participation à un groupe de réflexion étaient des freins supplémentaires à de possibles engagements.

Enfin, l'apparition de nouveaux métiers du travail social dans les effectifs du dispositif amenait les salariés à réagir sur une potentielle déqualification du travail éducatif.

En l'état sans remettre en cause l'intérêt du projet, les professionnels des SMO n'envisageaient pas de s'inscrire dans une dynamique de changement propice à sa construction.

Consciente que le projet de dispositif alternatif au placement entraînait des modifications importantes pouvant déstabiliser les équipes, j'ai compris que l'action intentionnelle de changement allait passer par plusieurs phases illustrées par « *L'analyse diachronique des préoccupations des acteurs lors de la mise en place du changement* »¹¹⁷:



En l'état, il m'est apparu indispensable, en concertation avec l'équipe cadres des SMO, de diffuser l'information et les explications porteuses de sens, en organisant une communication ascendante et descendante au sein des SMO et plus largement au niveau associatif. En réunions mensuelles, les éléments de faisabilité du projet déterminés en comité de pilotage et les données liées aux conditions de travail ont été régulièrement précisés au fur et à mesure de leurs avancées. Un pré-projet écrit a été distribué à l'ensemble des salariés des SMO. Ce document, que j'ai souhaité travailler en instances de cadres SMO, a été aussi un support aux échanges lors des réunions d'équipes animées par les chefs de services éducatifs. Il a permis d'éclairer le rôle des différents

¹¹⁷ PERRET V., JOSSERAND E., 2003, *Le paradoxe : penser et gérer autrement les organisations*, op. cit., p 52.

professionnels, leur complémentarité et d'illustrer le travail d'accompagnement éducatif attendu dans les mesures du dispositif.

Pour autant, dans la dynamique de management participatif que je souhaite garantir, j'ai décidé de ne pas approfondir plus avant la dimension technique du dispositif pour que la conception des prestations résulte d'un processus d'expérimentation et d'appropriation. J'ai valorisé la richesse des pratiques et des connaissances des professionnels et leur capacité à travailler en groupe projet, à l'instar de ce qui a été réalisé pour la révision du projet de service des SMO et la rénovation des modalités de mise en œuvre de la mesure d'AEMO.

Ma décision d'impliquer les chefs de services éducatifs en inscrivant le projet de dispositif à l'ordre du jour des réunions hebdomadaires de cadres a favorisé leur mobilisation. Leurs apports sur les moyens de garantir la continuité des parcours des usagers, le contenu des activités collectives ont donné lieu à des écrits transmis en réunions d'équipes et en réunions mensuelles de services.

A la réunion mensuelle du SAEMO et du SIE du 05 mai 2015, l'annonce de la décision du comité de direction de constituer un groupe de travail pour la mise en œuvre du projet du dispositif d'accompagnement alternatif au placement, a suscité des réactions positives. Plusieurs professionnels ont souhaité poser leur candidature. J'ai alors présenté les grandes lignes directrices de la composition du groupe, réfléchies en équipe de cadres SMO : quatre travailleurs sociaux (éducateurs spécialisés et assistants de service social) et un psychologue représentant les SMO seront désignés collectivement en réunions d'équipes sous la responsabilité du cadre hiérarchique. La participation d'un chef de service des SMO relève de la décision de la direction. Sur ce dernier point, la motivation et la mobilisation de l'un des cadres des SMO ont emporté ma conviction. Pour les services administratifs, la participation a été arrêtée en réunion de secrétariat, sous ma responsabilité.

En réunions d'équipes, les chefs de service éducatifs ont régulé les échanges à partir de critères déterminés en réunions de cadres : l'exercice d'accompagnements innovants pour l'ensemble du système familial et la mise en œuvre d'activités collectives supports à l'acte éducatif. Si les candidatures étaient nombreuses, l'élection dans une forme démocratique s'est réalisée sans heurt. Cette « *auto-désignation* » contrôlée a valorisé et responsabilisé les équipes. Les professionnels choisis le sont par l'ensemble de l'équipe, avec la mission de rendre compte au fur et à mesure de l'avancée des travaux du groupe. En parallèle, le directeur du pôle hébergement m'a communiqué le nom des membres du groupe du dispositif pour les structures d'hébergement : un chef de service, deux travailleurs sociaux pour chaque MECS « La Chaumette » et « L'Auberdière » et un représentant des services généraux. La constitution du groupe projet dispositif traduit

ainsi la représentation transversale des établissements et services de l'ADSE 37 que je souhaitais, pour dépasser l'idée d'une création uniquement labélisée « *milieu ouvert* ».

3.2.2 La création d'une synergie milieu ouvert/hébergement

L'animation et la conduite d'un groupe transversal m'imposent de permettre la rencontre des professionnels des différents services et établissements et d'asseoir ma légitimité de chef de projet sur une autorité dépassant ma fonction de directrice de pôle.

- Si les personnels des pôles milieu ouvert et hébergement relèvent du même secteur et de la même association, leurs échanges sont restreints. Les représentations des métiers respectifs sont arrêtées : les travailleurs sociaux des structures d'hébergement assureraient la gestion du quotidien et ceux des SMO uniquement une fonction administrative de contrôle des familles.

De surcroît, les discours de chacun traduisent des pratiques professionnelles cloisonnées reposant sur des conceptions divergentes de l'intérêt et de la protection de l'enfant. Les occasionnelles réunions de travail autour de situations familiales bénéficiaires des interventions des deux pôles laissent apparaître des positionnements critiques renvoyant les difficultés de l'enfant soit à un placement sollicité trop tardivement par l'AEMO, soit à un défaut de travail avec les familles des équipes des MECS.

En effet, le projet du SAEMO est foncièrement tourné vers l'implication et la mobilisation des compétences parentales pour faire cesser le danger, alors que celui des MECS soutient principalement des pratiques professionnelles centrées vers l'enfant afin de le préserver des impossibilités, voire des défaillances familiales et de lui offrir des conditions de vie meilleures. Si les deux offres de services ne sont pas opposées, chacune entendant l'utilisateur comme le mineur et sa famille, le changement projeté est important. Passer de la mise à l'abri de l'enfant à un accompagnement impliquant recentrage sur l'ensemble de la famille, intervention personnalisée et solutions de proximité est une évolution pour certains professionnels habitués à un travail éducatif de type substitutif auprès d'enfants en internat.

Aussi, l'attendu de coopération des différents acteurs m'oblige en tant que directrice/chef de projet à concilier des représentations distinctes afin de valoriser les complémentarités d'actions des professionnels des deux pôles. Pour ne pas entrer dans la dualité des idéologies, maintien pour préserver les liens familiaux, retrait au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant, il m'appartient de ne pas opposer les deux parties. J'ai ainsi affirmé qu'il y aurait toujours des situations où le placement de l'enfant est un impératif et d'autres pour lesquelles son maintien dans son milieu d'origine s'avère nécessaire à son équilibre, mais que la création d'un modèle mixte travaillant avec l'enfant et sa famille, dont il est issu peut aussi permettre de

sauvegarder l'intérêt de l'ensemble de ses membres. Ce préalable m'a permis de présenter le projet comme une offre d'accompagnement supplémentaire à l'existant qui permet de réinventer les métiers des MECS et du SAEMO que seules la rencontre et la mise en synergie des pratiques professionnelles peuvent permettre.

Ce positionnement a été le premier acte pour assurer mon autorité dans la conduite du projet inter établissements et services.

- Pour garantir que le projet réponde aux intérêts des deux pôles et qu'il croise réellement les compétences et les savoir-faire dans l'objectif d'améliorer l'accompagnement des usagers, je me suis appuyée sur la mission qui m'a été confiée par le conseil d'administration de l'association. En effet, les informations qui m'étaient transmises par les délégués du personnel et certains salariés témoignaient qu'il pouvait être pensé que le dispositif avait pour but de réduire l'activité des structures d'hébergement et de substituer aux places d'hébergement, un accompagnement éducatif en milieu ouvert à moindre coût. Il m'apparaissait alors qu'un travail important était à réaliser pour emporter l'adhésion des professionnels des deux pôles dans un objectif commun.

Dans cette optique, j'ai recherché l'implication des cadres milieu ouvert/hébergement participants au groupe de travail. Plusieurs rencontres m'ont permis de m'assurer de leur collaboration, d'appréhender les enjeux existants sur les hébergements et d'organiser les rôles de chacun dans l'animation du groupe projet. Le constat que l'accueil en MECS n'est pas adapté à certaines situations d'enfants accueillis a déterminé la motivation des deux cadres des hébergements à investir le groupe projet. Mobilisés dans la réflexion, ils ont diffusé à leurs équipes l'écrit du pré-projet et ont relayé les objectifs du dispositif. Pour créer une dynamique de cadres, il a été décidé que des temps de pilotage réguliers seraient planifiés pour revoir les objectifs opérationnels, évaluer les avancées et maîtriser la communication interne et externe.

Pour l'ensemble des membres du groupe de travail, j'ai retracé les conditions de création du projet du dispositif d'accompagnement alternatif au placement pour expliquer les objectifs. J'ai précisé, en particulier, qu'il s'agissait bien de redéployer les moyens humains et matériels d'une unité de vie de la MECS « L'Auberdrière » et de l'activité d'AEMO R pour créer un nouveau dispositif doté d'une capacité d'accueil supérieure à l'existant et non pas de supprimer une partie de l'activité des hébergements au profit des SMO. De même, j'ai insisté sur la volonté associative de garantir un projet à moyens constants sans réduction d'effectifs dans le cadre des négociations CPOM.

Dans la suite, j'ai rappelé les finalités des prestations du dispositif, en insistant sur le fait qu'il ne vise pas uniquement à développer les interventions d'AEMO existantes,

mais à instituer des accompagnements novateurs combinant les pratiques professionnelles des milieux ouverts et des hébergements.

Mon positionnement a rassuré les membres du groupe de projet sur les conditions de création et les finalités du dispositif d'accompagnement alternatif au placement. Pour les professionnels des hébergements, c'est aussi un acte de reconnaissance de la qualité de leur travail éducatif. Il a permis de donner du sens au changement attendu, de convaincre les professionnels et donc de les impliquer dans la remise en question de l'offre de service associative existante et dans les possibilités d'innovation.

Ce préalable a permis qu'une dynamique de travail s'instaure dès le début de la mise en place du groupe projet.

3.2.3 Le pilotage du groupe projet

Le management par groupe projet m'a permis de ne pas réduire les étapes nécessaires à la découverte de l'autre métier et à la prise de connaissance mutuelle des professionnels des différents services et établissements de l'ADSE 37.

L'analyse des accompagnements réalisés sur les structures des pôles et des expérimentations en cours a eu lieu sur la séance de travail du 16 juin 2015. Les participants se sont sentis autorisés à développer leur esprit critique à partir de situations familiales et de pratiques professionnelles concrètes. Ces échanges ont néanmoins appelé ma vigilance sur les potentialités de travail en commun des professionnels. Les interrogations telles que « *comment peut-on protéger un enfant avec une visite par mois ?* » ou « *comment peut-on solliciter le retour de l'enfant au domicile alors que les conditions d'éducation familiale restent dangereuses et non travaillées ?* » laissent apparaître des positionnements tranchés où les représentations négatives et rivales des métiers respectifs sont encore en jeu. Aussi, si le dialogue commun doit être favorisé, j'ai décidé qu'il devait être guidé et cadré pour assurer à chacun que sa place et la qualité de son travail ne soient pas remises en cause. A cette fin, il a été décidé qu'un moment de débriefing cadres serait organisé à la fin de chaque séance de travail pour réguler les interactions.

Le 02 juillet 2015, une nouvelle rencontre du groupe a permis de positionner l'orientation, l'organisation préliminaire et de planifier le plan d'actions de septembre à décembre 2015. Ma demande auprès du groupe est de définir techniquement le contenu des interventions et les modalités de travail pluri-professionnelles à partir de l'ossature du projet déterminé en comité de direction et validé par le conseil d'administration.

L'objectif d'écrire le projet pour le dispositif d'accompagnement alternatif au placement au 31 décembre 2015, m'a permis de fixer un rétro planning des séances de travail pour que les professionnels se projettent dans la création dès la rentrée scolaire 2015.

Deux réunions par mois sont prévues avec des thèmes précis :

- En septembre 2015, c'est l'architecture globale du dispositif qui doit être envisagée à partir de situations de terrain apportées par les représentants des milieux ouverts et des hébergements. Il s'agira de vérifier la cohérence et l'articulation des prestations au sein du dispositif et de s'assurer que les accompagnements proposés répondent globalement aux besoins repérés.
- En octobre 2015, la mise en œuvre de chaque intervention sera déroulée dans ses modalités opérationnelles : l'organisation des réunions, le temps passé avec les usagers, l'implication des partenaires, les fonctions des différents professionnels et l'articulation de leurs actions et le fonctionnement des équipes pluri-professionnelles. A ce moment, les participants seront répartis en sous-groupes prestations, animés par les chefs de services éducatifs : un premier pour l'AEMO R, un second pour l'AEMO intensive et le dernier pour le placement à domicile.
- En novembre 2015, les actions collectives seront déclinées pour s'intégrer à l'accompagnement global des enfants et des familles : leur contenu, l'apport et la plus-value éducative attendue et les catégories de personnels susceptibles de les animer devront être déterminés.
- En décembre 2015, le deux derniers temps seront consacrés à la réalisation des trames de rapport en faveur des autorités judiciaires et administratives, d'outils communs (livret d'accueil, règlement de fonctionnement, projet d'accompagnement individualisé...) et à la finalisation de l'écrit du projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement.

Les modalités de fonctionnement ont été présentées par les chefs de service :

- la co-animation sera assurée alternativement par les chefs de service et un secrétaire, et deux rédacteurs doivent être désignés. Les professionnels se sont facilement proposés et l'organisation a été arrêtée ;
- à l'issue de chaque instance de travail, un écrit sera rédigé, support à la continuité de la réflexion du groupe et à la communication ;
- des temps cadres réguliers réajusteront les travaux en fonction des orientations de la gouvernance associative.

Dès cette date, j'ai souhaité arrêter un plan de communication, dans l'optique de se faire comprendre et de susciter l'adhésion aux travaux en cours. Pour ce faire, j'ai fait appel à chacun des membres du groupe :

- les travailleurs sociaux et chefs de services relieront les avancées en réunions d'équipes sur les structures d'hébergement et milieu ouvert ;
- j'assurerai, avec les chefs de service, une présentation mensuelle en réunions de Services de Milieu Ouvert et avec l'accord de mon homologue sur les structures d'hébergement ;

- en comité de direction et comité de pilotage CPOM, je veillerai à ce que l'information ascendante/descendante avec le groupe projet permette d'adapter en continu l'offre de service en fonction des moyens alloués ;
- à l'invitation des administrateurs, je transmettrai au bureau et au conseil d'administration l'évolution du projet en complément des interventions du directeur général ;
- auprès des autorités administratives et judiciaires, les négociations CPOM seront l'occasion de présenter les avancées techniques en parallèle des dimensions financières et ressources humaines traitées par les instances de direction associative ;
- concernant les magistrats, associés depuis l'origine du projet, nos échanges informels me permettront de les informer des avancées du projet de dispositif et leur visite annuelle aux SMO sera propice à une présentation par les participants du groupe projet.

3.2.4 L'ouverture du dispositif d'accompagnement alternatif sur son territoire

La finalisation du projet du dispositif au 31 décembre 2015 permettra de diffuser et d'organiser une première présentation aux différents partenaires. Cette démarche concernera les institutions publiques et associatives réunies par leur mission commune d'accompagnement des familles et des enfants en difficultés (les services d'action sociale, de protection maternelle et infantile (PMI) départementaux, les associations œuvrant en protection de l'enfance, les services mandataires de justices...). La communication sur le sens et les finalités des prestations du dispositif vise à regrouper les acteurs sur des intentions et des valeurs communes pour identifier les besoins nécessitant un traitement commun. La finalité à plus long terme est de créer les conditions d'une collaboration et d'une coopération des acteurs du territoire dans le cadre d'un partenariat qui peut être défini comme « *une association active de différents intervenants qui tout en maintenant leur autonomie, acceptent de mettre en commun leurs efforts en vue de réaliser un objectif commun lié à un problème ou à un besoin clairement identifié dans lequel, en vertu d'une mission respective, ils ont un intérêt, une responsabilité, une motivation voire une obligation* »¹¹⁸.

¹¹⁸ Réseau National de Ressources en Sciences Médico-Sociales (RNRSMS), 2010, « Le partenariat dans le travail social » (en ligne), Collection « Les dossiers RNRSMS », [visité le 20 juillet 2015], disponible sur internet : <http://nrsm.ac.creteil.fr>.

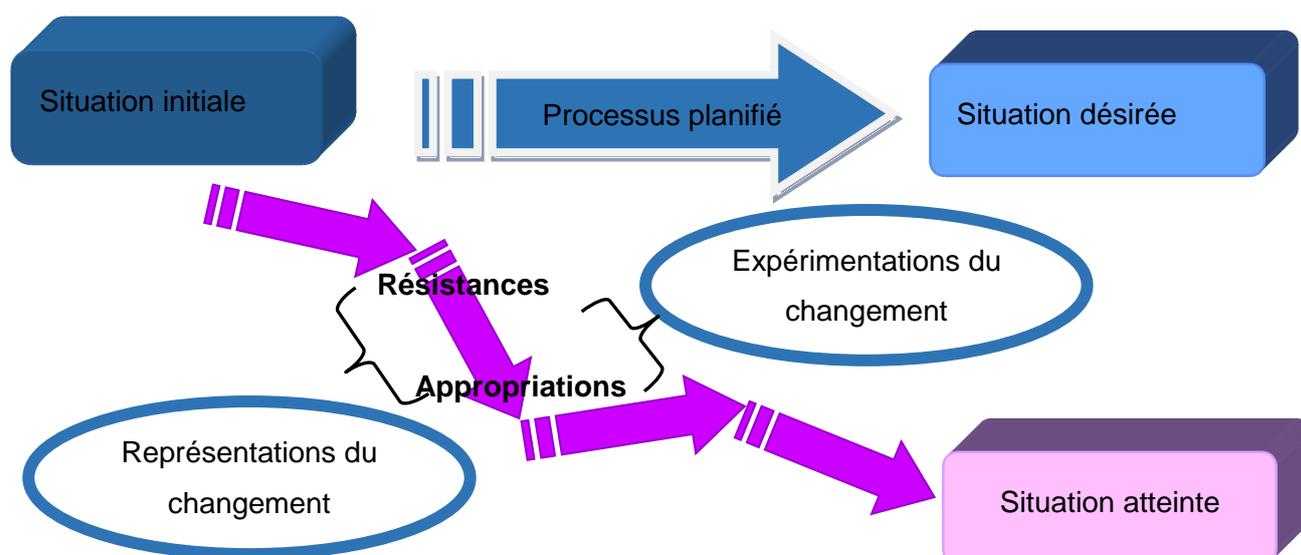
Aussi, les objectifs opérationnels sont :

- de rattacher le dispositif à certains protocoles existants aux SMO, notamment ceux contractés avec les services d'action sociale, de PMI et d'enfance pour l'articulation des interventions ;
- de signer des conventions avec les associations gérant des MECS pour bénéficier de capacités d'accueil des mineurs répartis sur le territoire au plus près du domicile des familles ;
- de poser le principe d'une réflexion commune sur les pratiques des structures mettant en œuvre des mesures alternatives au placement, en particulier avec le service de placement à domicile de l'IDEF.

A la date d'écriture de ce mémoire, les étapes de construction du projet sont planifiées, les attendus sont fixés et une émulation positive des professionnels propice à la création semble enclenchée.

Néanmoins, à l'instar de mes précédentes expériences de direction de groupes projets, j'ai conscience de l'écart potentiel entre les attendus préalables et le réalisé final du groupe projet du fait des apports, résistances, expériences, pratiques amenées par chacun.

Pour qu'ils deviennent source de richesse, il m'est nécessaire de prévoir ces dérapages, ses contournements comme des opportunités d'apprentissage en référence au schéma « *Changement prescrit, changement construit* »¹¹⁹ :



¹¹⁹ PERRET V., JOSSERAND E., 2003, *Le paradoxe : penser et gérer autrement les organisations*, op. cit., p 52.

3.3 L'évaluation du dispositif d'accompagnement dans l'objectif général d'amélioration continue de la qualité

Je conçois l'évaluation comme un processus d'amélioration continu permanent visant à apprécier l'efficacité de l'organisation, de son fonctionnement et la pertinence des réponses éducatives apportées aux besoins des usagers. En mesurant l'écart entre le réalisé et le prévisionnel et en recherchant les causes, l'évaluation me permet en tant que directrice de mener des actions de correction et d'améliorer l'offre d'accompagnement.

Au-delà de l'obligation légale, c'est bien une culture de l'évaluation progressivement partagée par les professionnels des SMO, que je souhaite étendre au projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement.

Afin de garantir cette dynamique, la construction collective d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs concernera le suivi du projet (surveillance des déviations, évolutions, progressions et réalisations) et l'opérationnalité concrète du dispositif (conditions de mise en œuvre, réponse aux besoins et attendus).

3.3.1 La démarche d'évaluation impulsée aux SMO

Au-delà de la mise en conformité avec les obligations légales, l'implication des professionnels dans la construction des évaluations interne et externe a permis d'inscrire son développement durable dans le fonctionnement des SMO.

La loi du 02 janvier 2002¹²⁰ énonce dès son article 1^{er} que l'action sociale et médico-sociale «...repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux, en particulier des personnes handicapées et des personnes âgées, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité et de pauvreté...». Elle institue donc l'évaluation interne et externe de l'activité des établissements et services en « consacrant le droit de l'utilisateur à bénéficier d'un accompagnement de qualité »¹²¹.

Dans ce cadre, aux SMO, la démarche d'évaluation interne a été pensée comme une réalisation commune concernant l'ensemble des professionnels quant à la définition de ses finalités et de son contenu, référencés aux attendus légaux et aux recommandations de bonnes pratiques professionnelles¹²².

¹²⁰ Loi 2002-2 du 02 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, op.cit., p 7.

¹²¹ BATIFOULIER F. / éd., 2011, *Manuel de direction en action sociale et médico-sociale*, 1^{ère} édition, Paris : Dunod, 512 p.

¹²² ANESM, 2008, « Mise en œuvre de l'évaluation interne » ; 2009, « Conduite de l'évaluation interne dans les établissements et les services sociaux et médico-sociaux » (en ligne) disponibles sur le site internet : <http://www.anesm.santé.gouv.fr>.

A partir d'une méthodologie de projet, l'élaboration d'un référentiel d'évaluation interne des SMO a mobilisé les personnels sur son sens et ses objectifs. Au-delà d'un contrôle, l'évaluation a été entendue comme l'opportunité d'interroger les moyens consacrés à la conduite des actions, de mesurer collectivement l'écart entre les objectifs des projets et le réalisé et de définir les orientations en faveur de l'amélioration de nos actions. Dans sa suite, la détermination annuelle du plan d'amélioration de la qualité à partir des préconisations mentionnées dans le rapport d'évaluation, est inscrite dans le fonctionnement habituel des SMO et intégrée par les professionnels.

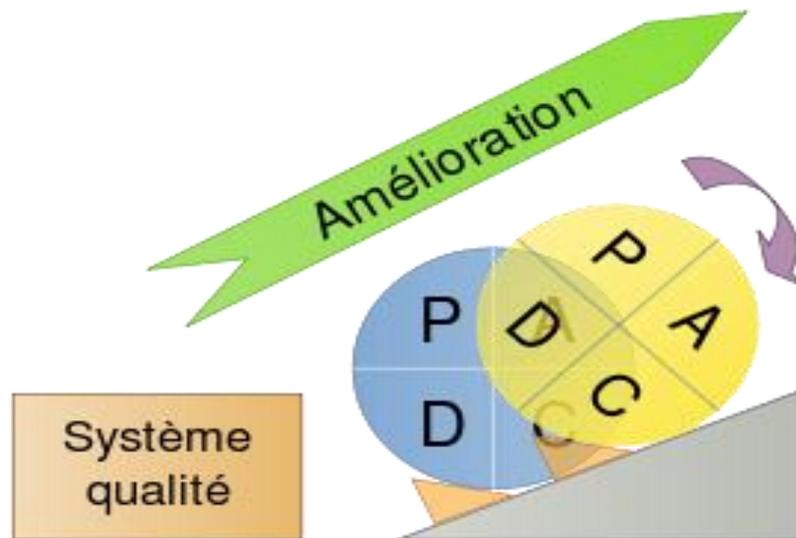
La préparation de l'évaluation externe a été envisagée dans cette même direction. J'ai souhaité que le cahier des charges soit co-construit avec l'organisme habilité à partir du référentiel d'évaluation interne des SMO, d'un croisement des analyses des professionnels SMO/ prestataires et d'une validation en équipe de direction. Les professionnels des SMO ont largement participé à cette réalisation par le biais des entretiens professionnels individuels et de rencontres conjointes avec les intervenants du cabinet et les usagers des SMO.

Progressivement, les professionnels se sont approprié le processus d'évaluation qui est dorénavant intégré comme inhérent à la construction des activités, des projets et des pratiques professionnelles (lors de la révision du projet de service, de l'élaboration des outils d'accompagnement des usagers et des outils de travail pluridisciplinaire des équipes).

Plus globalement considérant que « *la qualité c'est le mouvement qui permet de se regarder agir, d'avoir un regard critique sur la pratique, d'interroger les évidences, d'accepter le regard de l'autre, l'utilisateur, le collègue, le bénévole, le partenaire* ¹²³ », je tends à garantir, avec l'équipe de cadres des SMO une amélioration continue de la qualité de nos prestations par une réflexion permanente sur les pratiques professionnelles en référence à l'outil communément appelé roue de DEMING¹²⁴ :

¹²³ BATIFOULIER F. / éd., 2011, *Manuel de direction en action sociale et médico-sociale*, op.cit., p 70.

¹²⁴La roue de Deming est une illustration de la méthode de gestion de la qualité dite PDCA pour Plan-Do-Check-Act, inventée par WALTER A. Shewhart. Son nom vient du statisticien William Edwards DEMING qui a popularisé le principe PDCA dans les années 1950.



Cette méthode, qui se décompose en quatre étapes successives, vise à établir un cercle vertueux d'amélioration continue de la qualité dans les organisations :

- le « *P de plan* » renvoie à la préparation, la planification,
- le « *D de do* » traduit le développement, la mise en œuvre de l'action,
- le « *C de Check* » se réfère au contrôle, la vérification du travail réalisé,
- le « *A de Act ou Adjust* » constitue la mise en œuvre du changement, et la recherche d'amélioration, d'adaptation du projet par la reprise si nécessaire du cycle à la première étape en utilisant les expériences acquises au long du processus.

A chaque étape, la roue avance d'un quart de tour, traduisant la progression de l'action. De surcroît, le calage de la roue symbolise la formalisation des actions correctives afin de prévenir un retour en arrière.

Dans cette dynamique, j'ai prévu d'étendre cette démarche d'évaluation continue au projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement afin de mesurer la progression des travaux du groupe et d'apporter les correctifs nécessaires à son adéquation aux objectifs initiaux.

3.3.2 L'évaluation des avancées du groupe projet du dispositif

Traversant l'ensemble des étapes de création du groupe projet, l'évaluation aura pour but de produire des explications et de donner du sens à partir des pratiques et des expériences des différents professionnels.

Les indicateurs visent alors trois dimensions : les méthodes de travail, le sens et les finalités et les résultats.

La pertinence des méthodes de travail sera appréhendée par la capacité des membres du groupe à échanger, à reconnaître la richesse de la diversité de leurs actions et au final à travailler en commun pour engendrer de nouvelles interventions.

L'appropriation du sens et des finalités du projet sera déterminée par le constat de l'adéquation du contenu des prestations aux attentes de diversification des accompagnements entre milieu ouvert et hébergement ; en premier lieu au sein du groupe projet puis, auprès des différents acteurs institutionnels concernés par le plan de communication.

Enfin, les résultats seront mesurés par la validation régulière des travaux du groupe par le comité de pilotage du CPOM, et plus particulièrement par l'approbation du projet du dispositif d'accompagnement alternatif au placement par les instances associatives.

Dans cette même dynamique, j'ai pensé l'évaluation de la mise en place du dispositif dans une logique ex-ante.

3.3.3 L'évaluation de l'opérationnalité du dispositif

La signature du CPOM ADSE 37 sera de toute évidence assortie d'indicateurs d'évaluation des objectifs définis pour les cinq années à venir, déterminés en concertation avec le conseil départemental (indicateurs financiers, fiches récapitulatives d'activité, tableaux annuels de l'état des réalisations des actions CPOM...).

Plus précisément pour le dispositif d'accompagnement alternatif au placement, les indicateurs porteront sur des objectifs quantitatifs et qualitatifs.

➤ Les indicateurs quantitatifs

En premier lieu, les résultats quantitatifs attendus sont la capacité du dispositif à répondre à la situation de 110 mineurs en danger et leur famille. Des indicateurs de résultat intégrés dans le rapport d'activité du pôle milieu ouvert permettront d'apprécier la réussite du projet : le nombre d'usagers concernés, la répartition des accompagnements entre AEMO R, AEMO intensive et placement à domicile, le nombre d'orientations en placements et en mesures éducatives dites « classiques », la durée des mesures, les caractéristiques de la population bénéficiaire, l'adaptation de la réponse suivant la situation géographique, la réactivité des interventions, le nombre de familles et de mineurs participants aux activités collectives, l'association des familles.

D'autres indicateurs propres à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences contribueront à l'évaluation :

- à la création du dispositif : le nombre de candidatures internes aux postes du dispositif et de demandes de formations professionnelles de conversion ou de d'adaptation ;
- à moyen et long terme : le taux d'absentéisme du personnel pour maladie, le nombre de questions portées au CHSCT, le « turnover » sur la structure.

Enfin, le nombre de conventions passées avec les associations du département pour l'accueil éventuel de mineurs nécessitant une protection immédiate traduira l'intérêt porté par les autres acteurs du secteur de la protection de l'enfance sur le territoire.

➤ Les indicateurs qualitatifs

Les résultats qualitatifs attendus sont le maintien de l'enfant dans son milieu d'origine, la prise en compte globale des difficultés familiales, la recherche de la continuité des parcours des usagers, le soutien et l'émergence des compétences des familles par le développement des temps pour « *faire avec* » et les activités collectives.

Aussi, une analyse des situations concernées à partir des rapports de fin de mesure permettra de mesurer l'efficacité des réponses apportées : la réduction suffisante du danger encouru par le mineur, l'amélioration de la situation de la famille, l'appréciation des interventions par les partenaires extérieurs.

A l'externe, plusieurs bilans pourront être réalisés au fur et à mesure de la montée en charge du dispositif avec nos principaux partenaires, prescripteurs et financeurs : les juges des enfants, les différents services du conseil départemental, la protection judiciaire de la jeunesse.

Enfin, l'évaluation comprend l'appréciation des familles quant aux prestations dont ils sont bénéficiaires. A cette fin, un questionnaire sera adressé aux familles en vue de recueillir leur avis sur la mise en application des prestations du dispositif, en particulier leur satisfaction quant à leur participation que nous tenons à assurer dès le début de la mise en œuvre de nos interventions et tout au long de son déroulement.

De surcroît, les actions collectives menées donneront lieu à un bilan avec les participants afin de recueillir leur avis sur l'action menée, les points à améliorer ou à développer qui leur paraissent utiles, nécessaires, aidant à l'amélioration de leur situation. Ces échanges feront l'objet d'un compte rendu support au travail des équipes.

Cette troisième partie m'a permis de dérouler ma stratégie de conduite du projet du dispositif d'accompagnement alternatif au placement tant au niveau de mon implication dans la gouvernance associative que dans le management des équipes des SMO et pilotage du groupe projet.

Le travail collaboratif en comité de direction et avec les services financiers et ressources humaines du siège a permis de mettre en lumière la faisabilité du projet et les échanges réguliers avec les autorités administratives et judiciaires ont conclu à son opportunité certes économique, mais aussi technique. La perspective du CPOM rend le projet réaliste au regard des moyens humains et financiers qu'il nécessite. La large participation des acteurs et la communication planifiée permettent aux professionnels

de s'approprier les enjeux actuels et de s'inscrire progressivement dans la projection d'une restructuration de l'offre de services associative.

Le pilotage du groupe projet dispositif, transversal aux deux pôles, s'inscrit dans des finalités et des modalités déjà éprouvées dans le management que je conduis aux SMO. L'enjeu en termes de conduite du changement est important. Il s'agit de permettre le croisement des pratiques et des savoir-faire des professionnels des structures d'hébergement et des milieux ouverts pour faire émerger un projet commun écrit au 31 décembre 2015.

Le positionnement ex-ante de critères d'évaluation doit permettre un réajustement régulier des travaux aux attendus et une adaptation des modes de direction.

Conclusion

L'élaboration de ce mémoire a confirmé l'orientation que je souhaitais impulser en tant que directrice des Services de Milieu Ouvert de l'ADSE 37. Créer des prestations souples et diversifiées en protection de l'enfance m'apparaissait pertinent pour sortir de la scission prise en charge institutionnelle/accompagnement en milieu ouvert.

L'analyse des évolutions des politiques publiques et des caractéristiques de la population bénéficiaire m'a amenée à constater que les interventions des SMO, même renforcées, n'étaient pas suffisantes pour répondre à l'accompagnement d'un public marqué par la précarité et des problématiques complexes.

Dans la suite de ce diagnostic, l'avancée des travaux de réflexion a enrichi l'exercice de ma fonction de direction.

Les pratiques innovantes et les savoir-faire développés au SAEMO ont fondé la conception du dispositif d'accompagnement alternatif au placement. Comprenant trois prestations hiérarchisées et modulables, ce dispositif ajuste les réponses au plus près du parcours des mineurs en danger et de leur famille.

Les échanges avec les acteurs du secteur m'ont permis de réorienter et de calibrer le dispositif au plus près des besoins du territoire départemental.

La gouvernance associative s'est saisie de cette potentielle création dans une finalité de restructuration globale de l'offre de service de l'ADSE 37. Dans un contexte économique contraint, la contractualisation d'un CPOM ouvre l'opportunité de matérialiser le projet de dispositif d'accompagnement alternatif au placement.

En tant que pilote du projet, j'ai étudié au sein du comité de direction sa faisabilité et déterminé des grands axes de sa structuration.

La décision associative de me nommer chef de projet, dans l'optique de rattacher le futur dispositif au pôle milieu ouvert m'inscrit actuellement dans un vaste chantier de management transversal : dépasser les représentations divergentes des professionnels des deux pôles pour croiser les compétences et créer les conditions du changement.

Au moment de l'écriture de ce mémoire, le déroulement du projet de dispositif est en cours. Sur un temps déterminé, les objectifs sont d'envergure et les incertitudes nombreuses :

- La poursuite des négociations CPOM doivent permettre d'affiner les données financières et ressources humaines pour finaliser le PPI et déterminer des charges prévisionnelles et des dépenses.

Ces éléments sont essentiels pour envisager l'atterrissage du projet (la date d'ouverture, les étapes progressives de montée en charge en fonction des redéploiements de postes et d'effectifs).

- En parallèle, le pilotage du groupe projet dispositif, réunissant les professionnels des deux pôles implique d'agir sur les représentations, de faire naître la coopération pour provoquer la synergie des compétences et des techniques complémentaires. De surcroît, l'intégration de différents métiers du secteur nécessite une grande attention pour permettre l'ouverture à d'autres disciplines et approches du travail social.

Aussi, dès le recrutement des professionnels du dispositif d'accompagnement alternatif au placement, il appartiendra à la nouvelle équipe de cadres du pôle milieu ouvert de créer les conditions d'un travail collectif et d'une culture commune aux équipes pluri-professionnelles. A cette fin, la formation interne et externe sera un outil stratégique incontournable pour donner sens à l'action collective. La réflexion partenariale avec les structures mettant en œuvre des mesures alternatives au placement, pourra contribuer à ce processus d'amélioration de la qualité de service en faveur des bénéficiaires de nos actions.

L'ensemble de cette démarche m'a permis d'appréhender les enjeux du métier de directrice. Assurer une veille stratégique pour préparer l'avenir, capter les expérimentations pour inventer de nouvelles réponses, prendre appui sur la participation des acteurs pour favoriser la création, s'ouvrir à son environnement pour ajuster ses orientations, écouter les résistances et les appropriations pour guider son action managériale, impliquent une approche cognitive et pratique de la fonction de direction. Cette complexité d'exercice amène à concevoir le changement comme un processus permettant l'apprentissage, l'adaptation, l'innovation dans l'objectif d'un meilleur service au bénéfice des mineurs en danger et de leur famille.

Dans cette finalité, « *Tout est changement non pas pour ne plus être, mais pour devenir ce qui n'est pas encore* » ÉPICTÈTE (philosophe stoïcien 50-135 après Jésus-Christ).

Bibliographie

OUVRAGES LUS

- **AUSLOOS G.**, 1995, *La compétence des familles, temps, chaos et processus*, 1^{ère} édition, Toulouse : Érès 164 p.
- **BATIFOULIER F.**, / éd., 2011, *Manuel de direction en action sociale et médico-sociale*, 1^{ère} édition, Paris : Dunod, 512 p.
- **BORGETTO M., LAFORE R.**, 2012, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, 8^e édition, Paris : Montchrestien, 809 p.
- **CARBONNIER J.**, 2002, *Droit civil, Tome 2, La Famille, l'enfant le couple*, 21^e édition, Paris : Presses Universitaires de France, 286 p.
- **HOUZEL D.**, 1999, *Les enjeux de la parentalité*, 1^{ère} édition, Toulouse : Érès, 160 p.
- **NOBLE F., BATIFOULIER F.**, 2005, *Fonction de direction et gouvernance dans les associations d'action sociale*, Paris : Dunod, 248 p.
- **PAUGAM S.**, 2013, *La disqualification sociale, Essai sur la nouvelle pauvreté*, 5^e édition, Paris : Presses Universitaires de France, 256 p.
- **ROSENCZVEIG J.P.**, 1998, *Le dispositif français de protection de l'enfance*, 2^e édition, Paris : Jeunesse Et Droit, 700 p.
- **SELLENET C.**, 2006, *L'enfance en danger, ils n'ont rien vu ?*, Paris : Belin 2006, 236 p.

OUVRAGES CONSULTÉS

- **BREUGNOT P.**, 2011, *Les innovations socio-éducatives, Dispositifs et pratiques innovants dans le champ de la protection de l'enfance*, Rennes : Presses de l'EHESP, 311 p.
- **CASTEL R.**, 1991, *Face à l'exclusion, le modèle français*, Paris : Esprit 227 p.
- **DUBET F.**, 2002, *Le déclin de l'institution*, Paris : Seuil, 402 p.
- **ION J.**, / éd., 2005, *Le travail social en débat (s)*, Paris : La Découverte, 267 p.
- **NAVES P.**, 2007, *La réforme de la Protection de l'Enfance, une politique en mouvements*, Paris : Dunod, 287p.
- **PERRET V., JOSSERAND E.**, 2003, *Le paradoxe : penser et gérer autrement les organisations*, 1^{ère} édition, Paris : Ellipses, 304 p.

REVUES - RAPPORTS

- **ANAP**, « Piloter et manager les projets au sein du pôle », **15 juin 2012**, disponible sur internet : www.anap.fr.
- **ANESM**, RBPP « Mise en œuvre de l'évaluation interne », **2008** ; RBPP « Conduite de l'évaluation interne dans les établissements et les services sociaux et médico-sociaux », **2009** ; « L'évaluation interdisciplinaire de la situation du mineur/jeune majeur en cours de mesure dans le champ de la protection de l'enfance », **2013** ; « L'expression et la participation du mineur, de ses parents et du jeune majeur dans le champ de la protection de l'enfance », **2014** ; (en ligne), disponibles sur le site internet : <http://www.anesm.santé.gouv.fr>.
- **Commission consultative des droits de l'homme**, **27 juin 2013**, « Avis sur le respect de la vie privée et familiale et le placement d'enfants en France » (en ligne), Assemblée plénière [visité le 20 février 2015], disponible sur internet : <http://www.cncdh.fr>.
- **BOWLBY J.**, **1952**, « Maternal care and mental health » (en ligne), World Health Organization [visité le 15 mars 2015], disponible sur internet : <http://whqlibdoc.doc.int>.
- **DEMERS C.**, **1999**, « De la gestion du changement à la capacité de changement », Revue Gestion, volume 24 (3), pp.131-139.
- **DREES**, **juin 2015**, « Les Bénéficiaires de l'aide sociale Départementale en 2013 » (en ligne), Document de travail, Série statistiques, n°196 (visité le 20 février 2015), disponible sur internet : <http://www.drees.sante.gouv>.
- **GULDBRANDSON B.**, **2006**, « Droit des enfants placés et en situation de risque », (en ligne) Conseil de l'Europe [visité le 03 mars 2015], disponible sur internet : <http://www.book.coe.int> .
- **HUET O.**, **25 et 26 novembre 2010**, « De la prise en charge à l'accompagnement, sens des interventions et postures professionnelles » (en ligne), Journées nationales SESSAD, CREAI Pays de Loire [visité le 03 juin 2015], disponible sur internet : <http://www.fondation-itsrs.org>.
- **INSERM**, **09 décembre 2008**, « Enfants maltraités. Les chiffres et leur base juridique » (en ligne), communiqué de presse (visité le 15 mai 2015), disponible sur le site internet : <http://www.inserm.fr>.
- **LAFORE R.**, **2008**, « Droit et Pauvreté : les métamorphoses du système assistanciel français », *Revue de droit sanitaire et sociale*, janvier/février 2008, p. 122.

- **NAVES P., CATHALA B., 2000**, rapport, « Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de sa famille », Paris, La documentation française, p.10.
- **ODAS, novembre 2007**, « Présentation des résultats de l'enquête de 2007 sur les facteurs de danger pour l'enfant » (en ligne), La lettre de l'ODAS [visité le 03 février 2015], disponible sur internet : <http://www.odas.net>.
- **OMS, 17 septembre 2013**, « Rapport européen sur la prévention de la maltraitance des enfants » (en ligne), éditions de l'OMS [visité le 20 février 2015], disponible sur le site internet : <http://www.euro.who.int>.
- **ONED, 27 et 28 septembre 2011**, « Parents, enfants, familles en protection de l'enfance » (en ligne), actes du séminaire, (consulté le 05 mai 2015), disponible sur le site internet : <http://www.oned.gouv.fr>.
- **ONED, mai 2014**, « Neuvième rapport annuel au Gouvernement et au Parlement » (en ligne), La documentation Française [visité le 20 février 2015], disponible sur le site internet : <http://www.oned.gouv.fr>.
- **Réseau National de Ressources en Sciences Médico-Sociales (RNRSMS), 2010**, « Le partenariat dans le travail social » (en ligne), Collection « Les dossiers RNRSMS), [visité le 20 juillet 2015], disponible sur internet : <http://rnrsms.ac.creteil.fr>.
- **UNICEF, octobre 2014**, « Les enfants de la récession : Bilan Innocenti 12 » (en ligne), Centre de recherche Innocenti [visité le 30 mai 2015], disponible sur le site internet : <http://www.unicef.fr>.

TEXTES OFFICIELS

- **Organisation des Nations Unies (ONU), 20 novembre 1989**, Convention Internationale des Droits art. 9 (en ligne), [visité le 20 février 2015], disponible sur internet <http://www.diplomatie.gouv.fr>.
- **Ordonnance n°45-174 du 02 février 1945**, relative à l'enfance délinquante (en ligne). JORF du 04 février 1945 [visité le 15 février 2015], disponible sur internet : <http://www.legifrance.gouv.fr>.
- **Ordonnance n°58-1301 du 23 décembre 1958** relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger (en ligne). JORF du 24 décembre 1958 [visité le 15 février 2015], disponible sur internet : <http://www.legifrance.gouv.fr>.

- **Loi n°70-459 du 04 juin 1970** relative à l'autorité parentale (en ligne). JORF du 05 juin 1970 [visité le 15 février 2015], disponible sur internet : <http://.legifrance.gouv.fr>.
- **Loi n° 83-8 du 07 janvier 1983** relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'état (en ligne). JORF du 09 janvier 1983 [visité le 15 février 2015], disponible sur internet : <http://.legifrance.gouv.fr>.
- **Loi n° 84-422 du 06 juin 1984** relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services en charge de la protection de la famille et de l'enfance, et au statut de pupilles de l'Etat (en ligne). JORF du 07 juin 1984 [visité le 15 février 2015], disponible sur internet : <http://.legifrance.gouv.fr>.
- **Loi n° 89-484 du 10 juillet 1989** relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance (en ligne). JORF du 14 juillet 1989 [visité le 15 février 2015], disponible sur internet : <http://.legifrance.gouv.fr>.
- **Loi n°2000-196 du 06 mars 2000**, modifiée par la loi n°2011-334 du 29 mars 2011 transférant l'activité du « Défenseur des enfants » au « Défenseur des droits » (en ligne), disponibles sur internet : <http://.legifrance.gouv.fr>.

- **MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ. Loi n°2002-2 du 02 janvier 2002** rénovant l'action sociale et médico-sociale, Journal officiel n°3 du 03 janvier 2002, p.124.
- **MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHÉSION SOCIALE. Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005** de programmation pour la cohésion sociale, Journal officiel n°15 du 19 janvier 2005, p. 864.
- **MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES. Loi n°2005-102 du 11 février 2005** pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, Journal officiel n°36 du 12 février 2005, p. 2353.
- **MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS. Loi n°2007-293 du 05 mars 2007** réformant la protection de l'enfance, journal officiel, n°2007-293 du 06 mars 2007, p. 4215.
- **MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES, DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITÉ. Loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008** généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Journal officiel n°0281 du 03 décembre 2008, p. 18424.
- **MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ. Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009** portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, Journal officiel, n°0167 du 22 juillet 2009, p. 12184.

- **Décret n°59-101 du 07 janvier 1959** modifiant et complétant le code de la famille et de l'aide sociale en ce qui concerne la protection de l'enfance (en ligne). JORF du 08 janvier 1959 [visité le 15 février 2015], disponible sur internet : <http://.legifrance.gouv.fr>.
- **Décret du 18 février 1975** fixant les modalités de mise en œuvre d'une action de protection en faveur de jeunes majeurs (en ligne). JORF du 19 février 1975 (visité le 15 février 2015), disponible sur internet : <http://.www.legifrance.gouv.fr>.
- **MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTÉS. Circulaire d'orientation du 31 décembre 2010** relative à la mesure judiciaire d'investigation éducative NOR : JUSF1034029C et note du 23 mars 2015 relative à la mesure judiciaire d'investigation éducative NOR : JUS1507871N (en ligne), disponibles sur internet : <http://.www.textes.justices.gouv.fr>.
- **Schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance, de l'adolescence et de la famille 2012-2016, Conseil Général d'Indre-et-Loire, 2011.**

SITES INTERNET

- **Construire et gérer son projet**, disponible sur internet : <http://www.stics.be/CetG>.
- **Organisation Mondiale de la Normalisation norme ISO 10006, 2003**, (en ligne) reprise par l'AFNOR sous la norme X50-105 [visité le 10 juillet 2015], disponible sur internet : <http://sii-technologie.spip.ac-rouen.fr>.

Liste des annexes

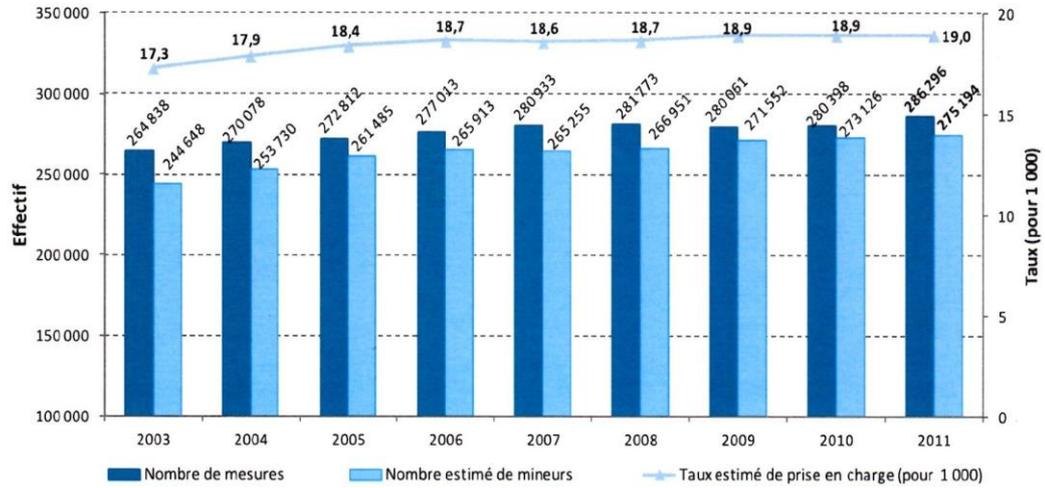
- **Annexe 1** : action opérationnelle n° 14 du Schéma départemental de protection de l'enfance, de l'adolescence et de la famille 2012-2016, Conseil Départemental d'Indre-et-Loire 2011.
- **Annexe 2** : tableau de l'ONED sur l'évolution de la prise en charge des mineurs en protection de l'enfance de 2003 à 2011.
- **Annexe 3** : cartes du schéma départemental et du territoire d'intervention du SAEMO de l'ADSE 37.
- **Annexe 4** : organigramme de l'ADSE 37.
- **Annexe 5** : organigramme des SMO de l'ADSE 37.
- **Annexe 6** : « Protocole concernant les mesures d'Action Éducative en Milieu Ouvert » ; chapitre 2 relatif à « la prise en charge des mesures d'Action Éducative en Milieu Ouvert Renforcée ».
- **Annexe 7** : Présentation schématique de l'architecture du dispositif d'accompagnement alternatif au placement.

Annexe 1 : action opérationnelle n° 14 du Schéma départemental de protection de l'enfance, de l'adolescence et de la famille 2012-2016, Conseil Départemental d'Indre-et-Loire 2011 :

ACTION OPÉRATIONNELLE N°14 : AMÉLIORER L'ARTICULATION ENTRE LE MILIEU OUVERT ET LES MODALITÉS D'ACCUEIL DES ENFANTS	
Pilote de l'action Conseil général : Direction de l'Enfance et de la Famille Protection Judiciaire de la Jeunesse	Partenaires / services participant à l'action <ul style="list-style-type: none"> • Associations habilitées (JCLT et ADSE). • Magistrats. • ESMS. • Associations habilitées (JCLT et ADSE). • PJJ. • MDPH. • Inspection académique. • Intersecteur de pédopsychiatrie. • Hôpital Clocheville. • Assistants familiaux. • Structures d'enseignement.
Bénéfices attendus de l'action <ul style="list-style-type: none"> • Développer des réponses adaptées aux besoins des enfants et de leurs familles. • Garantir la continuité et la cohérence des interventions. • Permettre des possibilités d'hébergement dans le cadre des mesures d'AEMO. 	Points de vigilance <ul style="list-style-type: none"> • Garantir l'homogénéité de l'accompagnement sur l'ensemble du territoire. • Réaffirmer la place des référents de l'ASE, notamment dans le cadre d'accueils souples (placement à domicile). • Ne pas mettre en place une mesure d'accompagnement à domicile pour éviter de mettre en œuvre une mesure de placement (réponses adaptées).
Déclinaisons opérationnelles	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluer les dispositifs existants : <ul style="list-style-type: none"> • Mener une réflexion sur la définition et le contenu des mesures à domiciles, administratives et judiciaires et leur articulation avec les mesures de placement périodique (à intégrer dans la réflexion sur l'élaboration d'un règlement départemental de l'ASE). • Evaluer la mise en œuvre des protocoles existants, notamment dans le cadre des comités de suivi. • Evaluer le dispositif d'AEMO renforcées. • Etudier l'opportunité de créer des AED renforcées. 2. Mettre en œuvre la possibilité d'hébergement exceptionnel et périodique pour les services d'AEMO. 3. Organiser les modalités de coordination en amont, en cours et en fin de mesures d'AEMO afin de garantir la continuité et la cohérence des actions menées. 4. Adapter le mode de financement des établissements aux nouvelles modalités diversifiées d'accueil : <ul style="list-style-type: none"> • Associer les établissements à l'élaboration des projets personnalisés et prévoir des modalités de coordination entre les différents projets personnalisés qui jalonnent le parcours de l'enfant/du jeune. 5. Développer de nouvelles modalités d'accueil : <ul style="list-style-type: none"> • Développer le placement à domicile. • Mettre en place l'accueil modulable ou partiel. • Développer les accueils de jour. • Améliorer l'articulation entre les dispositifs alternatifs, pour lutter contre le décrochage scolaire. • Développer le parrainage pour les enfants et les jeunes ne pouvant retourner dans leur famille certains jours, week-end ou vacances. 	
Moyens nécessaires à l'action <ul style="list-style-type: none"> • Temps nécessaire à la réalisation des évaluations et de l'étude d'opportunité. • Coûts éventuels liés à la mise en place des AED renforcées. • Coûts liés à la mise en œuvre des mesures d'hébergement exceptionnel et périodique. • Temps de réunion (élaboration et coordination des projets personnalisés). Coût et moyens humains nécessaires en lien avec la mise en œuvre des mesures de placement à domicile, d'accueil modulable ou à temps partiel et le développement des accueils de jour.	
Indicateurs d'évaluation de l'action <ul style="list-style-type: none"> • Définition du contenu des mesures à domicile au sein du règlement départemental de l'ASE. • Réalisation du bilan des mesures d'AEMO renforcées et des protocoles existants et d'une étude d'opportunité de la création des mesures d'AED renforcées. • Mise en œuvre effective des mesures d'hébergement exceptionnel et périodique pour les services d'AEMO. • Nombre d'enfants faisant l'objet de mesures d'AEMO ayant bénéficié parallèlement d'une mesure d'accueil exceptionnel ou périodique. • Part des enfants confiés à l'ASE en établissement bénéficiant d'un projet personnalisé. • Mise en place effective des mesures de placement à domicile, d'accueil modulable ou à temps partiel. • Nombre d'enfants et de jeunes bénéficiant de mesure de placement à domicile, d'accueil modulable ou à temps partiel et d'accueil de jour. • Nombre d'enfants bénéficiant de parrainage. 	

Annexe 2 : tableau de l'ONED sur l'évolution de la prise en charge des mineurs en protection de l'enfance de 2003 à 2011 :

Figure 2 : Évolution des prises en charge des mineurs en protection de l'enfance au 31 décembre (de 2003 à 2011).

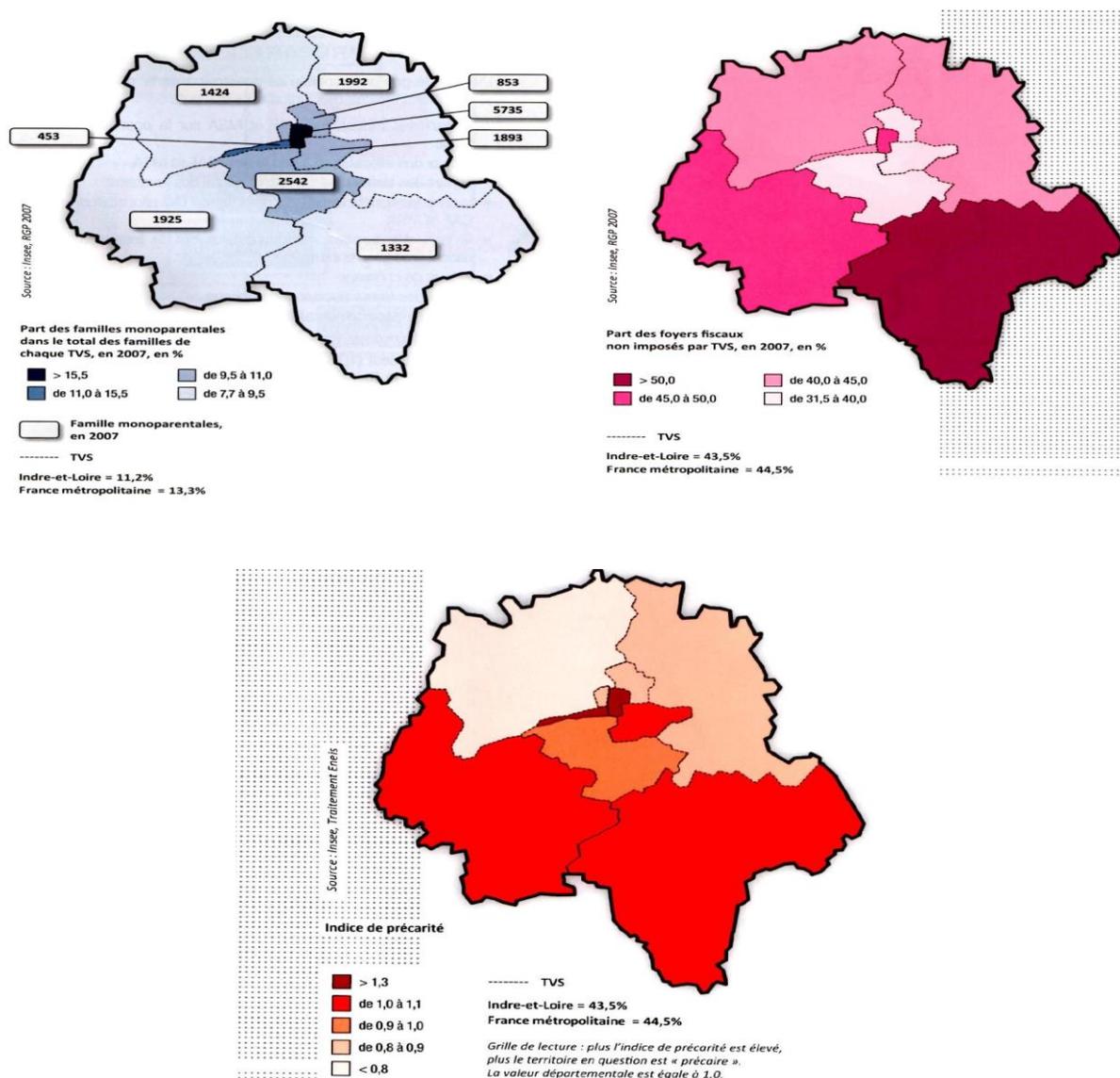


Champ : Mineurs (0-17 ans) faisant l'objet d'au moins une mesure en protection de l'enfance, France entière.

Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2012), calculs ONED.

Annexe 3 : cartes du schéma départemental et du territoire d'intervention du SAEMO de l'ADSE 37 :

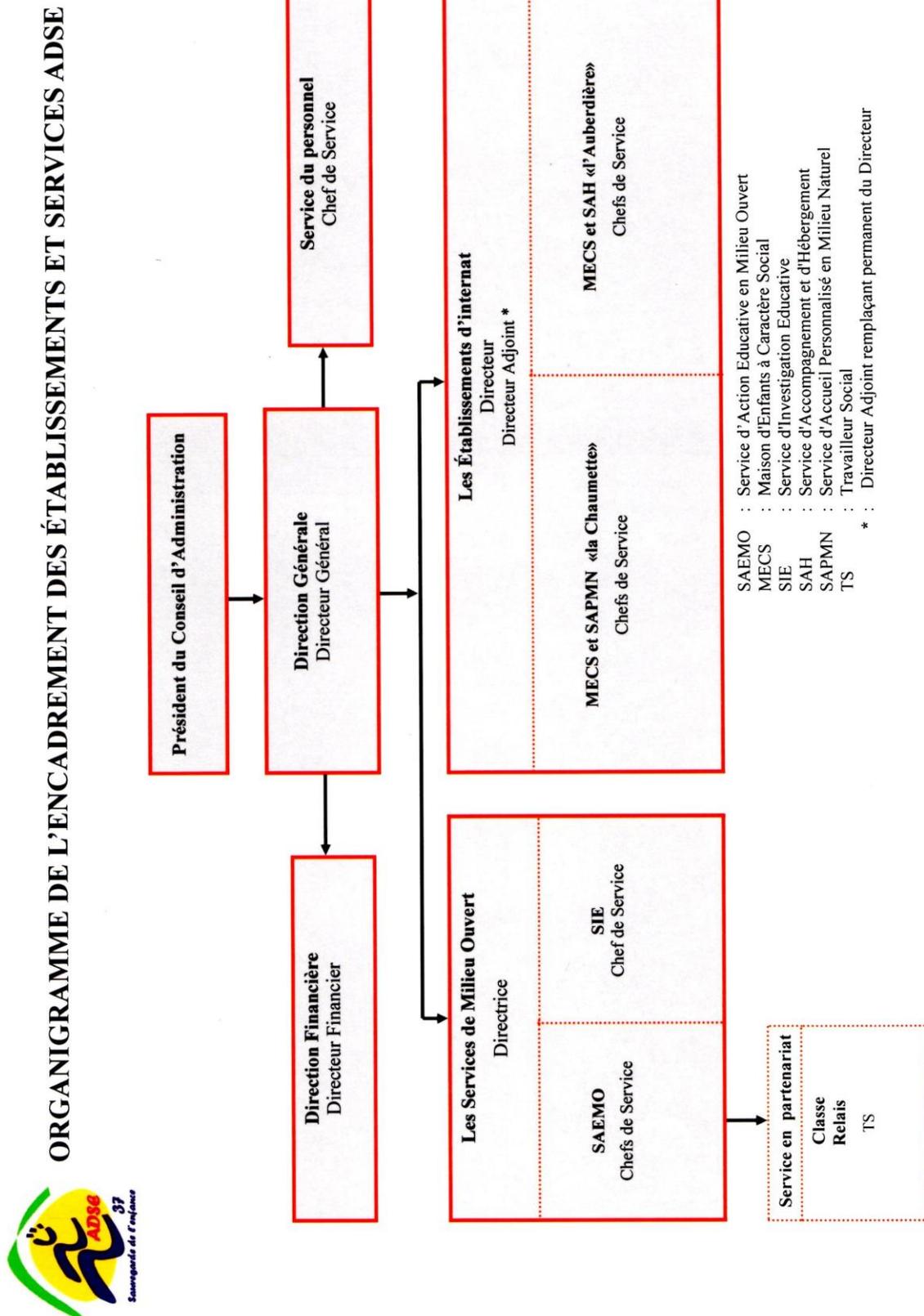
Le Schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance, de l'adolescence et de la famille 2012-2016 d'Indre-et-Loire révèle les disparités de répartition sur le territoire des familles monoparentales, des bénéficiaires des minima sociaux et souligne un taux de chômage plus important sur l'agglomération et certains secteurs ruraux du département.



Or, ces espaces fragilisés correspondent géographiquement au secteur d'intervention du SAEMO qui intervient sur l'agglomération, le sud et le grand ouest du département.



Annexe 4 : organigramme de l'ADSE 37 :

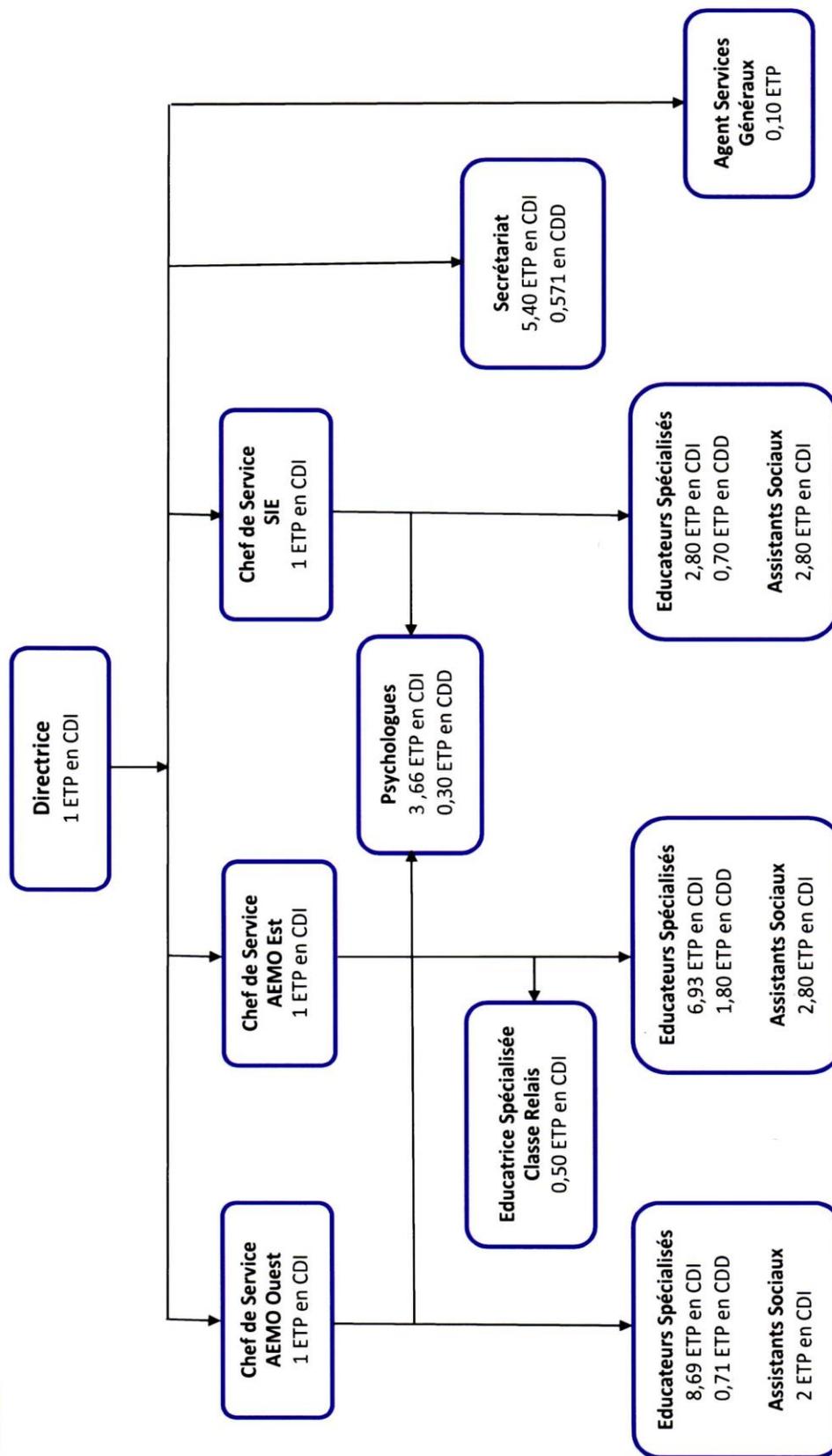


Mise à jour : Août 2015

Annexe 5 : organigramme des SMO de l'ADSE 37 :



ORGANIGRAMME DES SERVICES DE MILIEU OUVERT



Janvier 2015

Annexe 6 : « Protocole concernant les mesures d'Action Éducative en Milieu Ouvert » ; chapitre 2 relatif à « la prise en charge des mesures d'Action Éducative en Milieu Ouvert Renforcée » :

Protocole du 26 septembre 2008 concernant les mesures d'Action Éducative en Milieu Ouvert (signataires : M. le Président du Tribunal de Grande Instance ; Mme la Présidente du Conseil général d'Indre-et-Loire ; M. le Procureur de la République ; Mme la Directrice Interdépartementale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse ; M. le Président de l'Association Départementale pour la Sauvegarde de l'Enfance ; Monsieur le Directeur Départemental de l'Association Jeunesse Culture Loisirs Technique).

CHAPITRE 2: PRISE EN CHARGE DES MESURES D'ACTION ÉDUCATIVE EN MILIEU OUVERT RENFORCÉE

Le Schéma Départemental de la Protection de l'Enfance d'INDRE ET LOIRE 2004-2009 a posé comme objectif la création d'une " mesure spécifique qui devra concerner les familles et les jeunes présentant un profil ou une situation particulière et qui garantira la protection des mineurs, ceci dans le cadre de leur maintien à domicile " (p. 68 du schéma départemental conjoint de la protection de l'enfance –INDRE ET LOIRE, 2004-2009).

Cadre juridique

La mesure d'AEMO renforcée définie par le présent protocole est une modalité particulière d'exercice de la mesure d'action éducative en milieu ouvert.

Elle peut concerner toutes les mesures d'action éducative en milieu ouvert, y compris celles avec autorisation d'hébergement.

La mesure d'action éducative en milieu ouvert est définie par l'article 375-2 du Code Civil comme la mission confiée à une personne qualifiée ou un service d'apporter aide et conseil à la famille afin de surmonter les difficultés matérielles et morales qu'elle rencontre. Cette personne ou ce service est chargée de suivre le développement de l'enfant et d'en faire rapport au juge périodiquement. Ce rapport est également transmis au Président du Conseil Général selon les dispositions de l'article L 221-4 du Code de l'Action Sociale et des Familles.

Elle suppose, comme toute mesure d'assistance éducative, une décision judiciaire, motivée par le danger pour la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur ou la grave compromission de ses conditions d'éducation ou de développement physique, affectif, intellectuel ou social conformément aux dispositions de l'article 375 du Code Civil.

Bénéficiaires

Elle peut par conséquent concerner les mineurs de 0 à 18 ans non émancipés dans des situations spécifiquement désignées par l'autorité judiciaire.

Objectifs

Cette mesure peut permettre, par une prise en charge pluridisciplinaire et coordonnée de :

- maintenir le mineur dans son milieu actuel par une réduction suffisamment significative du danger
- contenir une situation pour laquelle un placement n'est pas indiqué ou en alternative à celui-ci
- étayer particulièrement le retour d'un mineur au domicile familial après un placement.

Elle n'a pas pour autant vocation à assurer une prise en charge globale des difficultés sociales de la famille.

Moyens mis en œuvre

Son instauration permet d'accorder des moyens supplémentaires au service AEMO pour augmenter la réactivité et l'intensité de l'intervention auprès de la famille.

Les modalités spécifiques d'intervention se définissent notamment par :

- une mise en œuvre prioritaire par le service
- une réactivité d'intervention auprès de la famille
- une présence plus fréquente auprès de la famille
- un développement du travail en réseau partenarial
- une mobilisation importante des équipes
- un accompagnement pluridisciplinaire
- une souplesse d'accès aux dispositifs

Modalités d'instauration

La mesure est instaurée de préférence après une audience sur décision spécifique du magistrat qui mentionne dans le dispositif l'instauration d'une "mesure d'action éducative en milieu ouvert à moyens renforcés".

Si le service AEMO intervient déjà dans la situation, la mesure est immédiatement mise en œuvre. Le magistrat envoie au service un soit-transmis annonçant la décision prise qui sera notifiée après mise en forme.

S'il s'agit d'une nouvelle mesure, elle est mise en œuvre dans les quinze jours suivant la notification de la décision, qui doit être la plus proche possible de la prise de décision. La décision peut être télécopiée au service AEMO.

Cette mesure est renouvelable mais s'inscrit principalement dans du court terme (six mois). Compte tenu des délais impartis, le rapport final devra être adressé au magistrat au plus tard quinze jours avant l'échéance de la mesure.

Si la mesure est ordonnée pour plus de six mois, son opportunité doit être régulièrement réévaluée. A cet effet, un rapport semestriel sera adressé au magistrat et à la Présidente du Conseil Général.

Territoire

L'ensemble du département est couvert, dans le respect de la sectorisation déjà en vigueur pour les mesures d'action éducative en milieu ouvert.

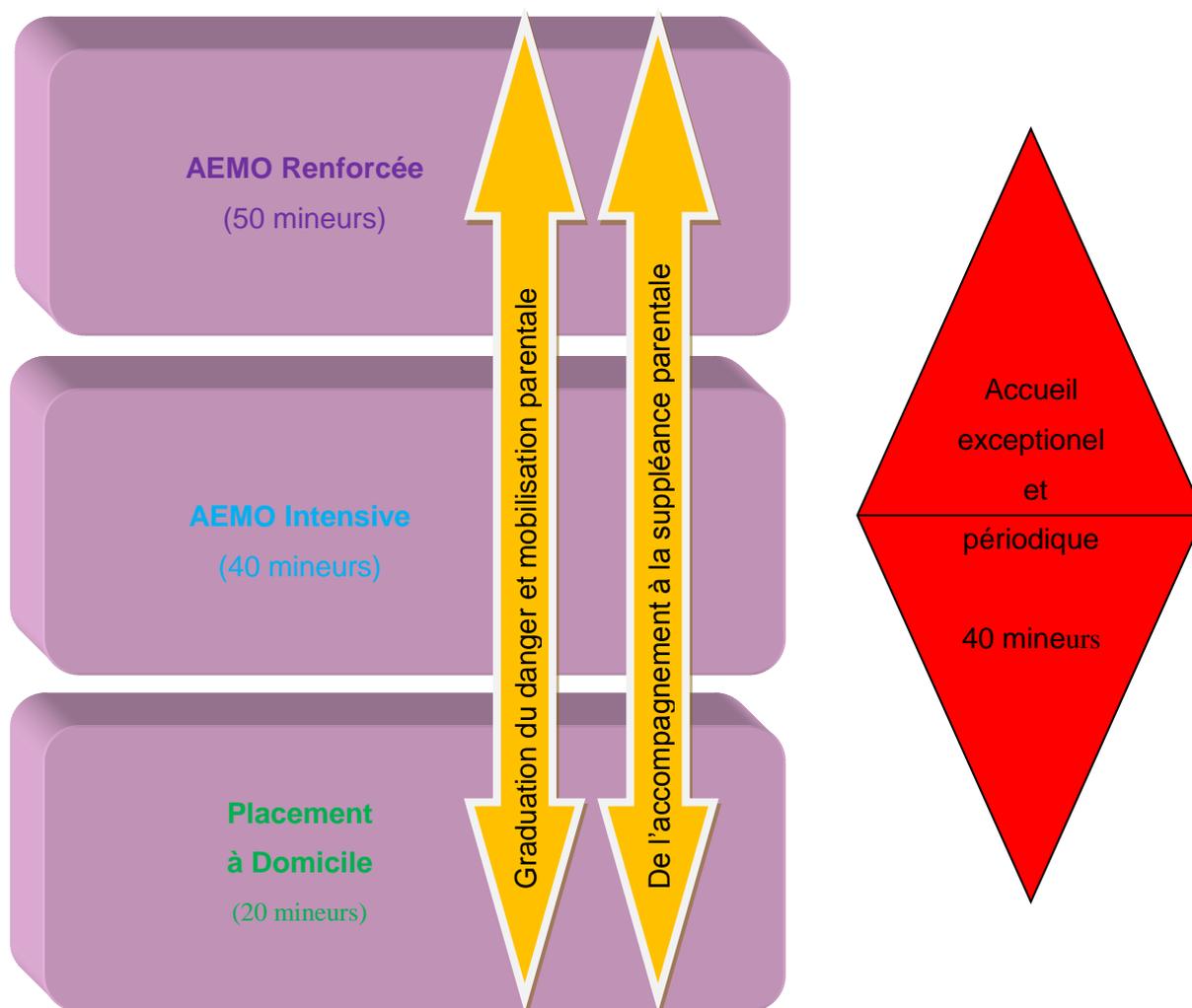
EVALUATION

Ce présent protocole fera l'objet d'une évaluation annuelle par les services signataires en contribution aux travaux de l'Observatoire Départemental de la Protection de l'Enfance.

Fait à Tours le 26 septembre 2008

Annexe 7 : Présentation schématique de l'architecture du dispositif d'accompagnement alternatif au placement :

**Dispositif d'accompagnement alternatif au placement
(Capacité 110 mineurs)**



Les activités et supports éducatifs :

- ✓ Ateliers cuisine, mosaïque, confection, créations
- ✓ Les groupes de parole des parents
- ✓ Les activités à visée socialisatrice (atelier lecture, soutien à la scolarité, sorties culturelles et de loisirs)
- ✓ Les espaces de travail de la relation parent-enfant

DELHOMME	Cécile	Septembre 2015
<p align="center">Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale</p> <p>ÉTABLISSEMENT DE FORMATION : ITS Tours</p>		
<p align="center">Diversifier les prestations en protection de l'enfance : création d'un dispositif d'accompagnement alternatif au placement</p>		
<p>Résumé :</p> <p>Les politiques de protection de l'enfance et les besoins d'une population, vulnérable et précaire, commandent de diversifier les accompagnements pour sortir de la dualité milieu ouvert / placement du mineur en danger.</p> <p>Dans cette perspective, il est proposé aux SMO de l'ADSE 37 de nouvelles modalités d'interventions modulables s'appuyant sur l'exercice de l'AEMO R, la réflexion collective et les attentes des acteurs du département d'Indre-et-Loire. Ainsi, le projet de dispositif articule les prestations d'AEMO R, d'AEMO intensive et de placement à domicile afin d'accompagner les mineurs et leur famille dans la globalité de leurs difficultés.</p> <p>La construction du projet au niveau de la gouvernance associative a permis qu'il soit intégré dans la réorganisation générale de l'offre de service, favorisée par l'opportunité de la signature d'un CPOM.</p> <p>Dans sa suite, le pilotage du projet implique un management transversal des équipes des pôles milieu ouvert et hébergement.</p>		
<p>Mots clés : PROTECTION DE L'ENFANCE, PRÉCARITÉ, AEMO, AEMO R, AEMO INTENSIVE, PLACEMENT A DOMICILE, ACCOMPAGNEMENT, DIVERSIFICATION, CPOM, INDRE-ET-LOIRE</p>		
<p align="center"><i>L'École des Hautes Études en Santé Publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.</i></p>		