



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

C.A.F.D.E.S 2002

**La continuité du suivi éducatif à
l'épreuve de la cohérence du dispositif
départemental de protection
de l'enfance.**

Henri JOSSE

Sommaire

<u>Introduction</u>	1
<u>1 - LE SUJET D'ÉTUDE : UN CONTEXTE PROFESSIONNEL PARTICULIER</u>	4
<u>1.1 PRÉSENTATION DU CONTEXTE PROFESSIONNEL</u>	4
1.1.1 <u>LE CENTRE DEPARTEMENTAL DE L'ENFANCE</u>	4
1.1.2 <u>LE SITE DE FORBACH</u>	6
<u>1.1.2.1 Du service au site</u>	6
<u>1.1.2.2 L'origine du site de Forbach</u>	7
<u>1.1.2.3 Les objectifs initiaux</u>	8
<u>1.1.2.4 L'organisation actuelle</u>	8
<u>1.1.2.5 Tableau des effectifs du site de Forbach</u>	9
<u>1.2 LES CONSTATS</u>	10
1.2.1 <u>L'ACCUEIL D'URGENCE</u>	10
<u>1.2.1.1 L'admission d'un mineur</u>	10
<u>1.2.1.2 L'accueil au CDE</u>	12
<u>1.2.1.3 Les effectifs</u>	12
1.2.2 <u>LA PRISE EN CHARGE – L'OBSERVATION</u>	13
1.2.3 <u>L'ORIENTATION</u>	13
<u>1.3 LA PROBLÉMATIQUE</u>	14
1.3.1 <u>DE L'OBJET DE RECHERCHE A LA PROBLEMATIQUE</u>	14
<u>1.3.1.1 Les caractéristiques</u>	14
<u>1.3.1.2 Les prestations conjointes et disjointes</u>	15
1.3.2 <u>LES ÉLÉMENTS DU QUESTIONNEMENT</u>	18
<u>1.3.2.1 La politique départementale</u>	18
<u>1.3.2.2 Les instruments mis à disposition</u>	19

<u>2 - L'ANALYSE DES PISTES DE RECHERCHE : ENTRE SATISFACTIONS ET</u>	
<u>INSATISFACTIONS</u>	22
<u>2.1 LE FONCTIONNEMENT DU SITE DE FORBACH À TRAVERS SES</u>	
<u>MISSIONS</u>	22
2.1.1 <u>L'ACCUEIL D'URGENCE</u>	22
2.1.1.1 <u>Le personnel éducatif face à l'accueil d'urgence</u>	22
2.1.1.2 <u>Les usagers et l'accueil</u>	25
2.1.1.3 <u>Le rôle des partenaires</u>	26
2.1.2 <u>L'OBSERVATION ET L'ACCOMPAGNEMENT</u>	28
2.1.2.1 <u>Le personnel et la mission de diagnostic</u>	28
2.1.2.2 <u>La place de l'enfant et de sa famille dans l'élaboration du diagnostic</u>	29
2.1.2.3 <u>Les enjeux de la relation ASE – CDE</u>	31
2.1.3 <u>L'ORIENTATION</u>	33
2.1.3.1 <u>La transmission du diagnostic</u>	33
2.1.3.2 <u>La préparation du départ du mineur</u>	35
2.1.3.3 <u>Les partenaires et le passage de relais</u>	35
<u>2.2 LE C.D.E ET LA POLITIQUE DÉPARTEMENTALE : DE L'EXISTANT AUX</u>	
<u>PERSPECTIVES</u>	36
2.2.1 <u>L'EXISTANT</u>	36
2.2.1.1 <u>Les pédagogies spécifiques</u>	36
2.2.1.2 <u>Les moyens mis en œuvre</u>	39
2.2.2 <u>LES PERSPECTIVES</u>	42
2.2.2.1 <u>Les nouvelles orientations institutionnelles</u>	42
2.2.2.2 <u>Les évolutions politiques</u>	44
<u>3 - LES PRÉCONISATIONS STRUCTURELLES, OPÉRATIONNELLES ET</u>	
<u>POLITIQUES</u>	47
<u>3.1 PROJET D'ÉTABLISSEMENT – PROJET DE SERVICE : DE VRAIES</u>	
<u>STRUCTURES DE RÉFÉRENCE</u>	48
3.1.1 <u>UN PROJET DE SERVICE DÈS L'OUVERTURE DE LA STRUCTURE : L'EXEMPLE DU</u>	
<u>SITE DE FORBACH</u>	48
3.1.2 <u>L'APPROPRIATION DES OBJECTIFS PÉDAGOGIQUES PAR L'ENSEMBLE DU</u>	
<u>PERSONNEL</u>	49
3.1.3 <u>LA GARANTIE DE LA PRESTATION ET DE SA QUALITÉ</u>	50

<u>3.2</u>	<u>LES MOYENS OPÉRATIONNELS : LOGISTIQUE ET RESSOURCES</u>	
	<u>HUMAINES</u>	53
3.2.1	<u>DES MOYENS TECHNIQUES ADAPTÉS AUX SPÉCIFICITÉS DE LA STRUCTURE ...</u>	53
3.2.1.1	<u>Des locaux adaptés</u>	53
3.2.1.2	<u>Des moyens externalisés</u>	55
3.2.2	<u>LES MOYENS HUMAINS : VERS UN POTENTIEL CAPABLE D'ADAPTATION</u>	57
3.2.2.1	<u>Le recrutement : entre réactivité et anticipation</u>	57
3.2.2.2	<u>L'information : un préambule nécessaire</u>	58
3.2.2.3	<u>La composition des équipes : une construction stratégique</u>	59
3.2.2.4	<u>La formation, moteur d'évolution</u>	62
3.3	<u>LA PLACE DU CDE DANS LE CHAMP POLITIQUE</u>	63
3.3.1	<u>DE LA CONNAISSANCE À LA RECONNAISSANCE : UNE DÉMARCHE</u> <u>D'OUVERTURE</u>	64
3.3.2	<u>DES OUTILS DE COORDINATION POUR UNE COLLABORATION PLUS</u> <u>EFFICIENTE.....</u>	65
3.3.3	<u>DES PROJETS NOVATEURS POUR UNE POLITIQUE NOVATRICE</u>	67
	<u>Conclusion</u>	70
	<u>Bibliographie</u>	72
	<u>Liste des annexes</u>	74

Liste des sigles utilisés

AED	: aide éducative à domicile
AEMO	: assistance éducative en milieu ouvert
ASE	: aide sociale à l'enfance
CASF	: code de l'aide sociale et de la famille
CAT	: centre d'aide par le travail
CDE	: centre départemental de l'enfance
CDES	: commission départementale d'éducation spécialisée
CHRS	: centre d'hébergement et de réinsertion sociale
DRH	: direction des ressources humaines
DUTAS	: direction des unités territoriales d'action sociale
FJT	: foyer de jeune travailleur
FPE	: fonction publique d'état
FPH	: fonction publique hospitalière
FPT	: fonction publique territoriale
IGAS	: inspection générale des affaires sociales
IME	: institut médico-éducatif
IMPro	: institut médico-professionnel
MECS	: maison d'enfant à caractère social
PJJ	: protection judiciaire de la jeunesse
PMI	: protection maternelle infantile
RMI	: revenu minimum d'insertion
SDPE	: schéma départemental de protection de l'enfance
SEMO	: service éducatif en milieu ouvert
SIOE	: service d'investigation et d'orientation éducative
SSAE	: service social d'action éducative
UTAS	: unité territoriale d'action sociale

Introduction

En 1997 le service de l'aide sociale à l'enfance et la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse produisaient un schéma départemental de la protection de l'enfance. Ce projet quinquennal fixe le cadre de la politique départementale de protection de l'enfance en Moselle.

Il s'est fixé entre autres objectifs « de dégager des pistes concrètes de travail afin de mettre en œuvre des projets innovants de prise en charge pour les jeunes les plus en difficulté et de favoriser la communication entre tous les acteurs de la protection de l'enfance et de l'adolescence ».

L'évaluation du schéma départemental sera effectuée au courant de l'année 2003. Cela représente un enjeu important pour le Centre Départemental de l'Enfance qui revendique d'occuper une place indispensable dans le schéma départemental. Cette évaluation sera l'occasion de ré-interroger le rôle du C.D.E. dans la mise en œuvre de projets novateurs pour remplir ses missions et son action auprès des acteurs sociaux, participant ainsi de façon dynamique à l'évolution de la politique départementale de protection de l'enfance.

Pour cela le Centre Départemental de l'Enfance a engagé une démarche de mutation, depuis 1998 il n'a plus le même visage. Jusqu'alors centralisé sur le chef lieu du département et sa proche périphérie, il s'est aujourd'hui réorganisé en trois sites différents.

Le Centre Départemental de l'Enfance se présente donc comme un ensemble composé de trois structures de tailles différentes réparties sur le département de la Moselle. Si ces trois sites demeurent intimement liés par un projet d'établissement commun, ils revendiquent une identité propre.

J'ai, pour ma part, été amené à prendre la direction du site de Forbach à son ouverture en janvier 1998, en qualité de directeur adjoint sous l'autorité du chef d'établissement du CDE de Moselle. Ce site se présente sous la forme d'une structure organisée en trois appartements et deux maisons réparties sur deux quartiers de la ville la plus importante du bassin houiller de Lorraine.

A ce jour quarante quatre agents de la Fonction Publique Hospitalière œuvrent à la réalisation des missions du service qui peut accueillir 36 mineurs de 3 à 18 ans.

Dans le cadre de la protection de l'enfance en danger, le site du bassin houiller remplit les trois missions principales dévolues aux Centres Départementaux de l'Enfance, à savoir l'accueil d'urgence, l'observation et l'orientation. Ces trois missions de protection des mineurs, s'exercent en partenariat étroit avec le service départemental de l'Aide Sociale à l'Enfance. Toutefois, d'autres acteurs sociaux de protection des mineurs y interviennent aussi.

La réalisation de cette mission implique, pour le Centre Départemental de l'Enfance, quelle que soit la structure, la mise en œuvre de prestations particulières. Celles-ci interviennent sur un temps donné avant que le relais ne soit passé à d'autres acteurs du système.

En exerçant ma fonction de directeur du site du bassin houiller, j'ai pu constater que le rôle du Centre Départemental de l'Enfance, dans le schéma départemental de protection de l'enfance, s'articule principalement autour de la réalisation d'un diagnostic éducatif et de sa transmission à d'autres.

Conformément à la législation, à la réglementation et à l'organisation de la politique départementale, le service de l'Aide Sociale à l'Enfance est le responsable juridique du placement du mineur. A ce titre, c'est ce service qui transmettra au magistrat tous les éléments de diagnostic qui lui seront nécessaires pour statuer sur l'orientation de la mesure de protection prise préalablement. Ce diagnostic est donc élaboré dans ce cadre par plusieurs acteurs sociaux.

Le Centre Départemental de l'Enfance fait partie de ce réseau. Il construit son diagnostic éducatif autour des observations réalisées « sur » le mineur confié. Et cela, durant toute la période où il assure l'accompagnement éducatif de l'enfant.

L'enjeu est donc d'importance. Il s'agit pour la structure dont il est ici question, comme pour les deux autres sites, de réaliser un diagnostic de qualité afin de permettre aux partenaires de prendre le relais dans les meilleures conditions possibles et de continuer ainsi le travail engagé.

Dans ce système, chaque acteur aura donc sa tâche singulière à accomplir. Il ne s'agit pas de constituer un patchwork d'actions dissociées mais de mettre toutes ses réalisations en harmonie, en cohérence avec le dispositif départemental de protection de l'enfance.

J'ai choisi de traiter du rôle de directeur, de sa responsabilité dans la recherche d'objectifs de qualité du diagnostic et de sa contribution à la cohérence du dispositif.

D'un point de vue méthodologique, les constats n'ont de valeur pour l'analyse qu'ils vont nourrir, que dans la mesure où ils visent l'objectivité. Pour garantir, au mieux, cette objectivité, je me suis basé sur les textes législatifs et réglementaires, ainsi que sur les statistiques ou courbes d'évolution issues de différents rapports d'activité (rapports d'activité CDE et ASE, années 1996-2001). Toute cette matière a permis d'enrichir la présentation du contexte professionnel étudié et de mieux sérier le sujet d'étude. C'est ce qui constitue la première partie de ce mémoire.

Dans un second temps, les trois missions du Centre Départemental de l'Enfance serviront de socle pour évaluer la pertinence ou non du diagnostic élaboré.

Je m'attacherai enfin à envisager les réponses possibles pour améliorer la qualité du diagnostic là où il mérite de l'être. Il s'agira ainsi de ré-affirmer la position du directeur d'une telle structure dans son rôle d'acteur du changement à l'interne et de réelle force de proposition dans le cadre de la politique départementale de protection de l'enfance.

Cette première partie a pour objet une présentation du contexte politique, juridique, administratif et organisationnel dans lequel évolue le Centre Départemental de l'Enfance et ceux qui oeuvrent en son sein. La définition du cadre, dans le détail de son fonctionnement, fait apparaître, sous forme de constats, les éléments fondateurs de la problématique de recherche que je me propose d'aborder.

1 - LE SUJET D'ETUDE : UN CONTEXTE PROFESSIONNEL PARTICULIER

1.1 PRESENTATION DU CONTEXTE PROFESSIONNEL.

1.1.1 LE CENTRE DEPARTEMENTAL DE L'ENFANCE

Le Centre Départemental de l'Enfance est un établissement public administratif doté de la personnalité morale. Son instance décisionnelle est un Conseil d'Administration. Le contrôle des missions est exercé par le Conseil Général de Moselle. Sa capacité d'accueil est de 305 places réparties en 7 services éducatifs sur 3 sites géographiques¹.

Il dispose de services administratifs (Direction, Ressources Humaines, Formation Continue, Economat, Finances), de services techniques (Travaux, Cuisine, Lingerie) et de services transversaux (Animation Générale, Santé). L'établissement est également doté d'une structure scolaire, pour laquelle il a passé une convention avec l'Education Nationale².

Le Centre Départemental de l'Enfance fonctionne en internat complet : hôtellerie et restauration sont assurées dans un contexte de prise en charge psycho-socio éducative. L'établissement vise à préparer au mieux l'accueil et l'orientation des personnes reçues. Des projets pédagogiques et éducatifs individualisés sont construits avec les personnes et permettent l'émergence et le développement de leurs potentialités. Ces projets sont élaborés en partenariat avec les autres services sociaux impliqués dans la situation familiale de l'utilisateur.

¹ Cf. Annexe N°1 : Carte du département – répartition des sites du CDE

² Cf. Annexe N°2 : Organigramme du CDE

Les personnes sont accueillies dans des groupes de vie, prises en charge par des équipes pluridisciplinaires(éducateurs spécialisés, moniteurs éducateurs, maîtresses de maison, psychologues, infirmières, auxiliaires de puériculture...). Les professionnels exercent une mission pédagogique adaptée à chaque situation.

Les trois principales missions de l'établissement sont :

- *L'accueil d'urgence.*

Cet accueil s'effectue 24 heures sur 24 et durant toute l'année. Les enfants sont placés par le Directeur de l'Aide Sociale à l'Enfance sur délégation du Président du Conseil Général. L'objectif immédiat est d'apporter aux enfants, aux adolescents ou aux femmes accueillies, une sécurité matérielle, physique et affective.

- *L'observation et l'accompagnement.*

L'observation porte sur l'adaptation et l'intégration des personnes dans un groupe, leur comportement, leur évolution et leur autonomie. Sont également pris en considération les actes de la vie quotidienne, la participation aux activités, la relation avec les adultes et les autres personnes accueillies, la scolarité, l'évolution de la problématique familiale et la santé. Ces éléments doivent permettre de cerner les potentialités et les souhaits de la personne hébergée pour l'accompagner au mieux dans la réalisation d'un projet ou de l'émergence de ce dernier.

- *L'orientation.*

Elle est préparée par l'élaboration de projets individualisés (travail avec les familles, mise en place de projets scolaires ou professionnels...) avec le jeune, sa famille et les partenaires sociaux des services concernés. Elle vise à proposer à la personne et à sa famille, en concertation étroite avec l'Aide Sociale à l'Enfance, des réponses spécifiques adaptées à chaque situation.

1.1.2 LE SITE DE FORBACH

1.1.2.1 Du service au site.

La réflexion sur la notion de site a été menée dans le cadre du projet d'établissement et impulsée par la direction de l'établissement. Elle s'inscrit dans une volonté plus large de redéfinition de l'ensemble des services de l'établissement. Cette notion de site ne se confond plus avec celle de service.

Actuellement l'établissement dispose de trois sites³:

- METZ
- SCY- CHAZELLES
- FORBACH

Trois éléments constituent un site :

Une action territorialisée :

Le site est une entité géographique qui rayonne de par le public auquel il s'adresse sur un bassin ou un secteur. Par conséquent, il prend en compte, chaque fois que possible, les réalités locales.

La territorialisation doit répondre à :

- une plus grande proximité avec le milieu des personnes accueillies.
- un développement local du travail en réseau.
- une possibilité d'externaliser des prestations.

Une identité du site :

L'identité ne se décrète pas, elle est relative à la culture professionnelle présente et résultante d'un projet et de la manière dont il est dirigé. Parfois, la configuration des unités de vie (Forbach) ou l'histoire de la structure (Scy-Chazelles) contribuent à son affirmation ou simplement à son émergence.

³ Pour l'implantation géographique : Cf. Annexe N°1

Une spécificité de fonctionnement :

S'inscrivant pleinement dans le cadre des missions du Centre Départemental de l'Enfance, le site se caractérise par un fonctionnement qui peut être spécifique. Cette singularité peut se traduire par des délégations plus étendues, une autonomie plus affirmée et une réelle verticalité des âges des mineurs accueillis.

Le site a donc comme vocation première une compétence d'accueil de toutes les classes d'âge.

Il est défini par le cadre des missions et s'appuie sur un projet qui fixe des objectifs et oriente son action en fonction des buts poursuivis. Il se caractérise par sa pluralité d'acteurs et les compétences multiples qui le composent.

Il fonctionne selon des procédures techniques et organisationnelles qui constituent les références du site.

C'est un espace qui se veut d'innovation, permettant la réflexion et la recherche prospective.

Si le site se décline en plusieurs services et accueille toutes les tranches d'âge, le service, quant à lui, représente la prestation servie sur une même classe d'âge.

Le site est une structure déléguée du Centre Départemental de l'Enfance. Cette dynamique doit favoriser une déconcentration des compétences et des moyens.

1.1.2.2 L'origine du site de Forbach.

La version 1997 du Schéma Départemental élaboré conjointement par l'ASE et la PJJ préconisait la création d'un site d'accueil d'urgence de proximité sur le bassin houiller lorrain.

Le Centre de l'Enfance de Metz était confronté à un sureffectif chronique, dont l'origine provenait du Bassin houiller. En 1998, le secteur de Forbach représentait à lui seul 50% des admissions effectuées au CDE.

Un appareil unique de prise en charge des mineurs pour l'ensemble du département ne pouvait plus être une réponse adaptée aux besoins des populations nécessitant un accueil d'urgence en Moselle. Il convenait de désenclaver.

La répartition des centres d'accueil sur le département était motivée par un souhait de :

- diminuer les risques de rupture de l'enfant avec son milieu ordinaire,
- rendre un éventuel retour dans la famille plus aisé,
- de faciliter l'exercice des droits des familles.

Le Centre Départemental de l'Enfance avait alors décidé de répondre favorablement à cette indication du Schéma Départemental. Il a proposé d'être le promoteur d'un nouveau lieu d'accueil d'urgence. C'est ainsi que naît le site de Forbach.

1.1.2.3 Les objectifs initiaux

Lors de la création du site de Forbach en mars 1998, le Centre Départemental de l'Enfance poursuivait 3 objectifs fondamentaux, liés aux préconisations du Schéma Départemental :

- Faciliter un travail de proximité avec les familles, Metz étant trop éloignée du bassin houiller pour favoriser des visites régulières des parents domiciliés dans cette région⁴.
- Créer une prise en charge de type « familial » dans des structures à faible capacité, en appartement et en maison individuelle.
- Développer le travail avec les acteurs extérieurs à l'institution : médecin, école, activités sportives, bibliothèque...

1.1.2.4 L'organisation actuelle.

Aujourd'hui le site de Forbach accueille 36 enfants de 3 à 18 ans, très majoritairement originaires de ce secteur du département, repartis en 4 unités de vie. L'organisation des locaux est la suivante :

- un appartement qui regroupe le service administratif : le secrétariat, un salon d'accueil, une salle de réunion- bibliothèque, les bureaux du directeur adjoint, responsable du site, du Chef de Service Educatif et d'un adjoint au Chef de Service Educatif.
- Deux appartements accueillant chacun un groupe de 7 enfants de 3 à 10 ans.
- Une maison accueillant un groupe de 12 garçons et filles de 10 à 14 ans. Dans cette unité se trouvent également le bureau de la psychologue, le cabinet de l'infirmière et l'atelier de l'ouvrier d'entretien.
- Une maison abritant 10 adolescents de 14 à 18 ans ainsi que le bureau de l'adjoint au Cadre Socio-Educatif.

⁴ Cf. Annexe N°1 : Carte du département – répartition des sites du CDE

1.1.2.5 Tableau des effectifs du site de Forbach⁵

(en ETP)

Emplois	Lieux	Appartement N°1	Appartement N°2	Maison N°1	Maison N°2	Services transversaux	Total par catégories
<u>Direction</u>							
Directeur adjoint, responsable de site						1	1
Cadre Socio-Educatif						1	1
Adjoints au C.S.E.						2	2
<u>Personnel éducatif</u>							
Travailleurs sociaux		5.5	5.5	7	5		23
<u>Services généraux</u>							
Maîtresses de maison		1	1	1.5	1		4.5
Ouvrier d'entretien						1	1
Veilleurs de nuit		1.5	1.5	2	2		7
<u>Service médical et psychologique</u>							
Infirmière						1	1.75
Psychologue						0.75	
<u>Service administratif</u>							
Secrétaires						1.5	1.5
Total général		8	8	10.5	8	8.25	42.75

Les variations d'effectifs en personnel⁶ :

Sur les 4 années étudiées, selon les rapports d'activité du CDE de 1998 à 2002, le pourcentage de renouvellement des personnels du Centre Départemental de la Moselle varie de 11 à 18 %. Ce taux est beaucoup plus fort sur le site de Forbach . Depuis son ouverture en 1998, ce service a vu son personnel renouvelé à hauteur de 78 %.

La catégorie de personnel la plus concernée par ces mouvements est celle du personnel éducatif (Educateurs spécialisés, Moniteurs-éducateurs, Educateurs de jeunes enfants) qui correspond à 67 % de l'ensemble.

⁵ Cf. Annexe N°2 : organigramme du CDE

⁶ Cf. Annexe N°3 : évolution du personnel

La direction des Ressources Humaines du CDE confirme que ces mouvements sont inégaux selon les services et qu'ils concernent non seulement le site de Forbach mais aussi le service des adolescents sur le site de Metz.

Le service a collecté auprès des partants quelques informations sur les motifs exprimés lors de départs. La majorité (plus de 75 %) des départs d'éducateurs serait motivée par les conditions de travail difficiles.

On constate que sur l'ensemble de l'établissement un peu plus d'un quart du personnel a un statut de contractuel. Cette donnée pour le site de Forbach s'élève, en 2001, à 75 % du personnel présent.

Cette situation n'est pas sans effet. Avant d'y revenir voyons quelques constats en terme de missions dévolues au site de Forbach.

1.2 LES CONSTATS

1.2.1 L'ACCUEIL D'URGENCE

1.2.1.1 L'admission d'un mineur

Selon les règles juridiques en vigueur, le mineur en danger est confié au service de l'ASE, soit par décision judiciaire (ordonnance d'assistance éducative), soit par contrat administratif (contrat d'accueil provisoire à la demande des parents). L'ASE est donc considérée comme l'organisme gardien chargé de l'exécution de la mesure. Ce même service « place » alors le mineur confié dans un établissement ou service de placement familial, agréé par ses soins.

Le juge des enfants dans le cadre de l'assistance éducative⁷ peut confier directement un mineur au directeur d'un établissement agréé (« placement direct ») ou encore à un tiers (« placement à un tiers digne de confiance »).

En 2000, sur un ensemble de 702 enfants placés dans le département on compte 5,8 % de placements à un tiers digne de confiance, 29,7 % de placements directs et 64,5 % de placements ASE. Sur l'ensemble des placements ASE, 74,2 % des mineurs confiés sont

⁷ art.375 à 375 – 8 du code civil et 1181 à 1200 du nouveau code de procédure civile

placés au CDE de Moselle. Les 25.8% restant sont répartis entre des admissions en famille d'accueil ou en établissement⁸.

En Moselle, le nombre de placements tend à chuter depuis 1996, on observe 18% en moins. On note toutefois une augmentation conséquente et régulière depuis 1996 des placements administratifs et contractualisés à la demande des familles.

Lorsqu'un mineur est confié au service de l'ASE la première démarche consiste à nommer un travailleur social « référent » qui sera chargé du suivi de la situation. Cette désignation s'appuie sur le critère de sectorisation géographique. Ces secteurs sont équitablement répartis entre les référents. Leur découpage est réalisé à l'identique avec les secteurs du service social départemental et de la Protection Maternelle Infantile.

Le « référent » nommé, celui-ci aura pour tâche de veiller à l'accueil effectif du mineur. L'élément déterminant le choix du lieu d'accueil est le niveau de connaissance de la situation qu'en aura le référent. En effet 80 % des situations d'enfants confiés à l'ASE ont été suivies par des services socio-éducatifs avant leur placement (Assistance éducative en milieu ouvert, enquête sociale, mesure administrative de prévention, tutelle aux prestations familiales, suivi de PMI, ...). Dans certains cas les services précités considèrent le placement de l'enfant comme un moyen s'inscrivant dans le projet éducatif individualisé construit pour le mineur. Préalablement, ce service informe l'ASE, soit de son intention de signaler la situation au Juge pour enfant en vue d'un placement, soit de solliciter l'ASE pour un placement administratif. Cette information vise à préparer le référent à une connaissance de la situation de l'enfant.

Dans ce cas le service de l'ASE s'appuie sur les éléments de connaissance de la situation pour rechercher un lieu d'accueil adapté et entreprend alors les démarches administratives et éducatives préalables à un placement : rencontres avec les parents, le mineur et la famille d'accueil ou l'établissement.

Cette démarche « idéale » ne peut s'effectuer que dans la mesure où le service dispose du temps nécessaire à sa mise en œuvre et quand le diagnostic indispensable à la compréhension de la problématique a été posé en amont par les partenaires. Dans de nombreux cas, ce travail préparatoire ne se réalise pas.

⁸ rapport d'activité de l'ASE de 1996 à 2001.

1.2.1.2 L'accueil au CDE

On l'a dit précédemment, on constate sur les dernières années que 75 % des enfants confiés à l'ASE sont placés directement au Centre Départemental de l'Enfance⁹.

Le service de l'ASE se manifeste très vite auprès des parents du mineur confié. Les objectifs de cette intervention restent toutes fois prioritairement administratifs : envoi d'un courrier d'information du lieu de placement de l'enfant, coordonnées, demande de renseignements et autorisations diverses (constitution du dossier, renseignement sur l'état civil, autorisation d'hospitaliser, droits de visite, etc.).

L'accueil physique de l'enfant est assuré par le CDE qui nomme un travailleur social référent qui sera l'interlocuteur privilégié du référent ASE.

1.2.1.3 Les effectifs

Nous l'avons vu plus haut, les effectifs d'enfants placés dans le département sont en baisse depuis 1996. Le pourcentage d'enfants placés au CDE diminue également. Les placements administratifs (en augmentation), de courte durée, sont souvent confiés aux familles d'accueil ou aux Maisons d'Enfants à Caractère Social (MECS). Le CDE est peu sollicité pour ce type d'accueils dits administratifs.

De manière globale le sureffectif au CDE a disparu depuis 1998. Toutefois, certains services comme ceux accueillant des adolescents, des nourrissons, connaissent encore des périodes de suractivité pouvant aller jusqu'à 25 ou 40% de leur capacité d'accueil. Ce qui n'est pas sans créer des tensions et des incompréhensions entre le CDE et l'ASE.

De toutes les équipes sectorisées de l'ASE celle de Forbach connaît le plus fort taux de placements¹⁰. En moyenne de 8 à 11 % de plus que les autres secteurs du département.

Ainsi 88 % des jeunes admis sur le site de Forbach sont issus du bassin houiller et 57 % de l'agglomération forbachoise¹¹. Ce site de « proximité » touche la fourchette d'âge 3-18 ans. Il ne peut absorber toutes les demandes d'accueil et satisfaire ses objectifs initiaux.

⁹ Source : rapports d'activité ASE de 1996 à 2001

¹⁰ Source : rapports d'activité ASE de 1996 à 2001

¹¹ Source : rapports d'activité CDE de 1996 à 2001

1.2.2 LA PRISE EN CHARGE – L'OBSERVATION

Nous avons vu précédemment que 75% des enfants confiés à l'ASE étaient placés au Centre Départemental de l'Enfance. Ce dernier est utilisé pour une mission de diagnostic. De ce fait, il se situe au début de la construction du projet éducatif individualisé pour l'enfant dans le cadre du placement.

Au delà des disparités entre les services, la durée moyenne des séjours reste inférieure à 5 mois et l'on observe une diminution progressive¹².

Ce raccourcissement de la durée des séjours au CDE peut s'expliquer par le fait que la capacité globale des établissements habilités du département n'a pas changé bien que le nombre des placements, tous statuts confondus, soit régulièrement en baisse et ce depuis plusieurs années.

Ainsi le recours direct à un établissement, de type MECS par exemple, sans passer par l'étape d'observation - diagnostic effectuée par le CDE, devient plus facilement envisageable aujourd'hui.

1.2.3 L'ORIENTATION

Sur l'ensemble des enfants maintenus à l'ASE environ 34 % sont orientés en familles d'accueil, 55 % en établissements (MECS) 8 % en établissements spécialisés (IME, IMPro, lieux de vie etc.).

S'agissant des périodes d'admission en établissement la courbe depuis 2000 s'inverse : les orientations s'étalant aujourd'hui sur tous les mois de l'année de façon plus homogène. Elles étaient auparavant très concentrées de juin à fin août.

La mise en place de l'orientation est une période importante tant pour l'enfant et sa famille que pour les travailleurs sociaux.

Fort du diagnostic effectué par le CDE, le service de l'ASE va devoir mettre en œuvre les moyens préconisés dans l'élaboration du projet éducatif individualisé pour l'enfant. Cette étape ne doit pas être une rupture entre deux modes différents de prise en charge mais une orientation du projet impliquant un passage de relais à un nouveau partenaire. Cela constitue un enjeu essentiel de qualité de la prise en charge des mineurs confiés. La responsabilité de « veille » de cette continuité revient à l'ASE.

¹² Source : rapports d'activité CDE de 1996 à 2001

Après la phase d'élaboration du projet d'orientation (détermination du type d'orientation : famille d'accueil, autre établissement, etc.) qui s'organise au sein d'une concertation pluridisciplinaire, le service de l'ASE, chargé de conduire la démarche, enclenche la phase de préparation de l'orientation effective (information des parents, de l'enfant, recherche du lieu d'accueil, mise en place de visites et rencontres préalables etc.). L'aboutissement de cette démarche étant la réalisation du passage de relais, à savoir le départ du mineur du CDE et son intégration dans son nouveau lieu de vie. C'est là que la mission du référent CDE s'arrête, celle du référent ASE, quant à elle, continue puisque c'est le même travailleur social qui va assurer le suivi de la situation du mineur toujours confié à l'ASE.

1.3 LA PROBLEMATIQUE

1.3.1 DE L'OBJET DE RECHERCHE A LA PROBLEMATIQUE

1.3.1.1 Les caractéristiques

Juridiquement, le service de l'Aide Sociale à l'Enfance et le Centre Départemental de l'Enfance se caractérisent tous deux par leur appartenance au service public.

A ce titre ils sont amenés à accueillir en urgence si cela est nécessaire, et sans sélection, tout mineur nécessitant une mesure de protection de l'enfance.

Cela se traduit concrètement par l'obligation d'accueil de tout mineur, quel que soit son âge et sa problématique si sa situation exige une mesure de protection par le truchement d'un placement.

Nous l'avons déjà vu, l'analyse des chiffres de l'évolution des placements de mineurs dans le cadre judiciaire et administratif (assistance éducative et placement administratif) laisse apparaître que sur l'ensemble des mesures de placement, 60% en moyenne échoient à l'ASE.

Parmi ces mineurs confiés à l'ASE plus des trois quarts sont accueillis par le Centre Départemental de l'Enfance.

Cela me permet d'affirmer, qu'à partir du volume d'activité, le Centre Départemental de l'Enfance occupe une place prépondérante dans le dispositif de protection de l'enfance.

Si ces deux services publics sont en situation majoritaire sur le terrain de la protection des mineurs, ils ne détiennent pourtant pas le monopole de cette mission qui est définie comme le dispositif de protection de l'enfance. Ce dernier se décline en un système dont l'ASE et le CDE font partie mais qui est composé de plusieurs autres acteurs sociaux. Par système, on entend « un ensemble constitué comme un champ structuré – non neutre – dont les différents éléments ont des conduites coordonnées et interdépendantes »¹³.

En abordant le dispositif de protection de l'enfance comme un système on fera apparaître la notion d'interdépendance entre tous les acteurs qui composent ce système.

Considérons plus particulièrement les deux acteurs « services publics » du système. Comme les autres partenaires du système, ils ont une mission commune, celle de la protection des mineurs en danger et dans un cadre des missions voisines (service public).

Derrière ce cadre de mission commun apparaissent des prestations, pour certaines différentes, pour d'autres conjointes.

Je m'attacherai, dans l'analyse de ces deux éléments du système, à définir le caractère conjoint et disjoint des prestations et à tenter de cerner ce que cela représente d'atouts et de difficultés. Retenons que l'ASE et le CDE ont la même mission mais qu'ils fournissent tous deux une prestation différente.

1.3.1.2 Les prestations conjointes et disjointes

Directeur d'un site du Centre Départemental de l'Enfance de Moselle, je suis partenaire du service de l'ASE. Il m'intéresse donc de définir aujourd'hui quel est le rôle du CDE dans le système ASE-CDE, et les enjeux découlant des différentes prestations.

J'ai évoqué plus haut l'obligation de service public que constitue la mission d'accueil d'urgence. Cette obligation fait partie des missions communes aux deux acteurs dont il est question ici.

Toutefois, la prestation d'accueil d'urgence ne se décline pas de manière identique selon que l'on se place du côté du CDE ou de l'ASE. « L'action d'accueillir » crée chez l'un et chez l'autre des contraintes singulières.

¹³ CROZIER M. et FRIEDBERG in *L'acteur et le système*. p 227.

Le service de l'ASE considère l'utilisateur accueilli non pas comme un individu isolé mais comme faisant partie d'un système. Cette vision systémique du placement introduit la prise en compte de l'enfant et de sa famille, son quartier, sa culture, sa scolarité, etc.... Et ce, dès l'accueil. Ainsi dès les premiers moments de l'accueil du mineur, le service de l'ASE va mettre en œuvre un ensemble de démarches vers les parents, l'enfant confié, les partenaires sociaux ayant suivi la situation en amont du placement, dans le but d'informer le mineur et ses parents, de recueillir des informations, d'expliquer et de rechercher l'adhésion de l'utilisateur et de sa famille à l'aide éducative proposée.

La notion d'adhésion est déterminante dans le cadre légal fixé par l'article 375 et suivants du code civil relatif à l'assistance éducative. Cette notion dépasse le simple respect de procédures administratives et légales.

On comprendra aisément que cette démarche d'information à l'adresse de l'utilisateur, d'explication et de recueil d'informations engagée par l'ASE, nécessite du temps. Elle se traduit concrètement par l'envoi d'un certain nombre de formulaires, questionnaires et autres procédures administratives. Mais, physiquement, le service de l'ASE est peu ou très rarement présent auprès de l'enfant et de sa famille au jour de l'accueil. Pourtant, dans ce moment précis se jouent les bases d'un travail futur avec le mineur et sa famille.

C'est là que le personnel du CDE est amené à réaliser une prestation éducative fondamentale, à savoir l'accueil. Cela passe par des actions diverses, de la prestation « hôtelière » à une approche plus éducative et psychologique (écouter, consoler, dédramatiser,...).

Je postule que de la qualité de cette prestation dépend la qualité de l'accueil. Un accueil bien réalisé contribue à construire des fondations solides permettant d'envisager le travail éducatif à venir, de façon plus sereine. Il constitue une première marche franchie dans la recherche de collaboration de l'utilisateur au projet.

Si, comme je l'ai dit plus haut, le travailleur social de l'ASE est rarement présent le jour de l'admission et que l'accueil incombe plus au CDE, les deux services ne travaillent néanmoins pas seuls, isolés chacun dans son institution.

L'admission du mineur au service de l'ASE, son accueil au CDE, constituent la première étape. C'est le début de la chaîne d'un travail qui va consister à élaborer une stratégie éducative visant à terme à résoudre les problèmes ayant motivé le placement.

Ce travail s'organise autour de plusieurs étapes, dont le passage par le Centre Départemental de l'Enfance qui est notre centre d'intérêt. Durant ce placement le CDE et l'ASE auront la mission commune d'effectuer, sur la base des observations menées, un diagnostic permettant de mettre en place des solutions adaptées à la problématique repérée.

Ce diagnostic met en exergue une notion fondamentale dans la théorie des systèmes : l'interdépendance des dispositifs de prise en charge et des acteurs entre eux.

L'élaboration du diagnostic se pose en construction dynamique d'une stratégie éducative. Elle tient compte de l'« avant » mais aussi de l'« après ». En effet, si l'on considère la prise en charge d'un mineur au CDE comme une étape, les objectifs seront de :

- transmettre aux acteurs sociaux qui prendront le relais, les bases d'un travail éducatif cohérent.
- permettre aux partenaires concernés d'assurer la poursuite du travail dans les meilleures conditions possibles.

Dans la construction du diagnostic, la prestation rendue par l'ASE se situe dans une action plus globale de mise en concordance de différentes actions menées à l'adresse de la famille et de l'enfant placé. Le service, de sa place d'interlocuteur de l'autorité judiciaire, devra rendre compte de l'évolution de la famille et des moyens mis en œuvre pour traiter des problèmes rencontrés. Pour cela il organise un travail en réseau avec les acteurs sociaux (service social, service de tutelle, service social d'action éducative, centre médico-psychologique, etc.).

Quant au CDE, il renverra à l'ASE l'état du travail engagé avec l'enfant. C'est dans la prise en charge quotidienne de l'enfant que le CDE trouve les éléments nécessaires à l'élaboration du diagnostic.

Sous l'égide de l'ASE, le CDE aura donc la responsabilité de construire un véritable « patrimoine » éducatif, riche d'observations et de préconisations qui pèsera sur l'avenir de l'enfant confié.

Ma fonction de directeur m'impose donc de garantir que l'équipe pluridisciplinaire du site puisse mettre en œuvre tous les moyens nécessaires à la réalisation de l'observation et la construction d'un diagnostic.

De son côté le service de l'ASE aura à garantir le suivi de cette élaboration. Le but étant que ces deux prestations dégagent de la cohérence dans le parcours et le projet du mineur.

1.3.2 LES ÉLÉMENTS DU QUESTIONNEMENT.

1.3.2.1 La politique départementale.

Depuis la décentralisation, la mission de protection de l'enfance est de la compétence des départements.

En Moselle, on note, depuis cette période, un changement sur deux éléments qui me paraissent fondamentaux :

- Dans les constats abordés en première partie je faisais référence à la baisse des placements de mineurs constatée maintenant depuis six années dans le département. Cette baisse est surtout vraie pour les placements judiciaires¹⁴. A l'inverse, on observe une augmentation remarquable des placements administratifs.

Il est probable que ce fait confirme un mouvement national de déjudiciarisation du système de protection de l'enfance et renvoie les services concernés à la mise en place de réponses négociées et contractualisées avec les familles concernées.

Devant ce mouvement et dans un souci d'efficacité, mais non sans difficulté, le Département de Moselle a renforcé son service de l'ASE dans ses missions de prévention.

Cela s'est traduit par la création d'un service départemental de prévention (le service d'aide éducative à domicile dépendant de l'ASE) et surtout depuis la création de ce service, par une baisse des mesures d'actions éducatives préventives (AEMO) qui étaient jusque là déferées, à défaut, aux services judiciaires. En « récupérant » cette prestation le Département a réaffirmé sa mission de prévention.

- Ce re-positionnement du service public territorial a eu toutefois un autre effet, celui de reconsidérer l'organisation des moyens. En effet ces nouvelles orientations politiques ont engendré des évolutions pédagogiques nécessitant un réexamen du projet de service. La réflexion menée à l'occasion de l'élaboration du projet de service de l'ASE a mis en avant la nécessité de moyens supplémentaires.

¹⁴ -18% de placements en 6 ans. (Source : rapports d'activité ASE 1996 à 2001).

Dans l'objectif de répondre à l'évolution des politiques sociales et pour atteindre un objectif de qualité du service rendu, les équipes pluridisciplinaires de l'ASE ont été renforcées et rapprochées du terrain par une plus grande délocalisation.

Parallèlement le CDE a obtenu le statut d'établissement public administratif. Ceci constitue également une orientation politique qui prend de l'importance y compris sur le plan symbolique en marquant le « non-assujettissement » du CDE à l'ASE. Toutefois autonomie ne veut pas dire indépendance et ce changement de statut ne fait qu'affirmer, à mes yeux, les places respectives du CDE et de l'ASE en tant qu'acteurs d'un système.

Cette démarche d'autonomisation du CDE interroge la notion de réseau partenarial telle que se l'ont représentée les protagonistes. En effet en se positionnant comme établissement autonome et non plus en seul « outil » de l'ASE le Centre Départemental de l'Enfance réinvestit une place primordiale dans le système départemental de protection de l'enfance. Cette place se concrétise par le rôle joué par le CDE dans le schéma départemental.

Ainsi l'institution peut faire peser son expérience de l'enfance en difficulté dans les choix d'orientations en matière de politique de protection de l'enfance.

1.3.2.2 Les instruments mis à disposition

Pour répondre au plus juste aux besoins suscités par l'évolution du paysage social départemental, nous l'avons vu, le service de l'ASE s'est doté de moyens humains supplémentaires.

Les moyens humains dont dispose le CDE se sont également réorganisés autour d'un objectif de qualité de la prestation rendue. Ainsi, si l'objectif est de transmettre un « patrimoine » éducatif de qualité aux acteurs sociaux qui prendront le relais après le passage de l'enfant au CDE, il convenait de disposer de moyens humains suffisants et performants.

Là se pose au directeur la question du taux d'encadrement, de la qualification du personnel et des conditions de travail. Dans les constats précédents on observe qu'en dépit d'une petite capacité des unités de vie (maximum 12 usagers) et un encadrement moyen de travailleurs sociaux de 5.5 ETP, les mouvements de personnel restent importants. Les conditions de travail liées aux contraintes particulières de l'internat (horaires, travail de week-end, nuits etc.) sont souvent présentées comme le motif de départ.

A cela s'ajoutent des difficultés de recrutement liées à un déficit de personnel qualifié sur le marché de l'emploi dans la zone géographique d'implantation. La rigidité des procédures imposées par la fonction publique aggrave ce problème. L'obligation de contractualiser d'abord précarise les agents et les délais d'organisation des concours inquiètent.

Dans ces conditions la construction du projet avec et autour d'une équipe devient plus difficile. Il paraît intéressant de chercher les « leviers » dont le directeur dispose pour inverser l'éventuel processus de désinvestissement du personnel ou pour le sécuriser. Il s'agit là d'une vraie question de gestion des ressources humaines.

Mais la transmission du diagnostic et la qualité du travail éducatif ne se limitent pas au seul problème de gestion de ressources humaines.

Dans l'élaboration du diagnostic, les moyens pédagogiques mis à disposition sont également à interroger. Tout comme l'ASE, le CDE a récemment fait le choix de reconsidérer ses choix pédagogiques en se dotant d'un nouveau projet d'établissement.

De sa place, le Centre de l'Enfance a un véritable rôle de révélateur et d'observateur des problèmes et évolutions du paysage social. Les problèmes nouveaux ou en évolution, comme celui des mineurs étrangers en situation irrégulière, se concentrent majoritairement au CDE de par son caractère de service public et sa mission d'accueil d'urgence.

La façon dont le service public traite et aborde ces problématiques particulières intéresse l'ensemble du « système », c'est à dire la totalité des partenaires concernés par l'accueil de ces publics. Si le CDE peut et doit, au nom de son devoir de prestation adaptée à chaque problématique, développer des pédagogies propres, cela ne peut se faire qu'en cohérence avec la mission commune des acteurs du système de protection de l'enfance.

Sinon il court le risque de développer des pédagogies trop spécifiques, trop particulières qui peuvent gêner la prise de relais par un autre partenaire en la rendant plus difficile.

Le CDE est positionné par le Conseil Général comme un outil indispensable dans le dispositif actuel de protection des mineurs.

Dans le cadre des missions de service public que sont l'accueil d'urgence, l'observation et l'orientation, le CDE est amené à élaborer des projets éducatifs individualisés qui détermineront les futures stratégies éducatives reprises par les différents partenaires du réseau.

Ainsi, l'ASE en tant que responsable juridique de la situation mandatera le CDE pour élaborer, sous son autorité, un projet éducatif individualisé pour l'enfant ayant pour objectif final de résoudre les problèmes qui ont engendré la situation de placement ; la résolution du problème s'exprime en terme de moyens par une orientation vers un autre partenaire.

Le CDE se situe dans une position « charnière » qui le conduit à transmettre un relais éducatif efficace permettant la continuité du travail entrepris.

Pour atteindre un objectif de qualité dans la prise en charge des enfants placés et garantir la continuité du travail éducatif, une des missions du directeur est de permettre une évolution de l'établissement en cohérence avec les intérêts conjoints des usagers du CDE et des partenaires dans un processus d'amélioration des pratiques.

Mais, plus encore, cette position de « partenaires privilégiés » pose la question de la place du CDE et de l'ASE dans la sphère publique départementale en tant qu'acteurs, dans l'évolution des politiques sociales départementales.

Comment, au sein du dispositif de protection de l'enfance et depuis sa place, le directeur d'un foyer de l'enfance pourra interroger le partenariat ?

L'enjeu du CDE est de faire valoir son savoir-faire en tant que producteur d'éléments de diagnostic. Cette production est déterminante pour l'ASE et les autres acteurs sociaux.

Sans servir la même prestation, l'ASE et le CDE oeuvrent pour une même mission : la protection de l'enfance. Il semble que ce qui les fasse apparaître conjoints c'est leur appartenance au « service public » oeuvrant pour une mission commune. En revanche, là où du « désordre », de l' « incompréhension » ou de la « rivalité » apparaissent, c'est davantage sur le registre de la prestation.

C'est ce « nœud » que je me propose d'analyser et de « dénouer ».

La première partie a permis de positionner le rôle du Centre Départemental de l'Enfance dans la continuité du suivi éducatif, de son travail spécifique de diagnostic.

J'ai pu montrer l'importance capitale du diagnostic et la nécessité qu'il soit garanti par l'ASE. Je vais tenter, dans cette deuxième partie, d'analyser ce qui fonctionne bien dans l'élaboration du diagnostic et ce qui est insatisfaisant. Je me propose d'approcher le fonctionnement de l'institution à partir de deux angles : celui des trois missions principales du CDE et celui des principaux acteurs du dispositif (l'institution et le personnel, l'utilisateur, les partenaires).

Cette approche institutionnelle sera dictée par le volet de la politique départementale en matière de protection de l'enfance¹⁵.

2 - L'ANALYSE DES PISTES DE RECHERCHE : ENTRE SATISFACTIONS ET INSATISFACTIONS

2.1 LE FONCTIONNEMENT DU SITE DE FORBACH A TRAVERS SES MISSIONS

2.1.1 L'ACCUEIL D'URGENCE

2.1.1.1 Le personnel éducatif face à l'accueil d'urgence

A sa création en 1998 le site de Forbach visait, entre autre objectif, de rendre l'accueil plus « Humain » plus « chaleureux » en lui donnant un caractère plus individuel. Ainsi la fonction d'accueil à Forbach visait à atteindre avec efficacité son objectif de dédramatisation du placement en s'appliquant à réunir, dès les premiers instants de l'admission, les conditions les plus favorables à une relation satisfaisante avec l'enfant et sa famille, posant ainsi les bases d'un travail éducatif futur plus pertinent. Telle était l'hypothèse centrale qui a présidé à l'ouverture de ce site.

¹⁵ Schéma départemental de la protection de l'enfance –1997- p .p. 56 à 77
Henri JOSSE - Mémoire de l'École Nationale de la Santé Publique - 2002

Pour ce faire, pas de procédure rigide d'accueil, mais le respect d'un certain nombre de critères intangibles orientés autour de l'idée force que l'acte d'accueil est une action éducative spécifique, qui doit se démarquer des autres. Elle est initiatrice du début du travail et de celui qui sera effectué tout au long du séjour de l'enfant au CDE.

Au cours d'entretiens menés avec l'équipe éducative dans le cadre de cette recherche¹⁶, j'ai été interpellé par le personnel éducatif. Il notait que si les critères retenus pour former la trame de la procédure d'accueil ne sont pas critiquables, leur mise en œuvre s'avère beaucoup plus aléatoire.

Mais revenons un instant sur cette organisation. Le responsable du site est informé de l'admission, au mieux quelques jours avant, au pire (et c'est le cas le plus fréquent) quelques heures avant, par le responsable de secteur de l'ASE. Cette information est formalisée par la transmission immédiate (en théorie) d'une fiche d'admission par courrier ou par fax. Cette dernière fournit des informations importantes et synthétiques à propos de l'enfant, de sa famille et des motifs du placement.

Arrivent alors l'enfant et (le plus souvent) ses parents, fréquemment accompagnés par un travailleur social ayant été à l'origine du signalement, par le référent ASE (quand celui-ci est disponible et/ou informé) ou encore, ce qui est heureusement plus rare, par la force publique¹⁷ (police...).

L'accueil du jeune et de sa famille est alors réalisé par un cadre du site et un éducateur de l'unité de vie où sera accueilli l'enfant, dans une pièce adaptée (petit salon) à l'écart des groupes de vie. Plus que de « procédure » il faut parler ici de « stratégie » éducative qui peut être déterminante pour la suite et plus particulièrement pour ébaucher les contours d'une relation parents-institution marquée par la collaboration.

Le respect de ces modalités d'accueil nécessite de la rigueur et génère quelques contraintes pour le service.

Ces contraintes sont à deux niveaux, pédagogique et organisationnel, le second découlant d'ailleurs du premier.

¹⁶ Cf. Annexe N°4 : guides d'entretien

¹⁷ L'arrivée de l'enfant seul est rare, mais il est en revanche moins inhabituel d'assister à l'accueil d'un adolescent seul accompagné des forces de police.

Sur le plan pédagogique la recherche d'une collaboration de la famille et du jeune placé passe par un accueil fondé sur la déculpabilisation et une volonté de compréhension.

Ce processus de déculpabilisation aura donc un double objectif, celui tout d'abord de ne pas faire apparaître le placement comme un désaveu des parents et celui ensuite de ne pas présenter à l'enfant son séjour futur au foyer, comme une « incarcération » ou une punition.

Ainsi, l'éducateur chargé de l'accueil présentera le foyer comme un lieu d'accueil rassurant et structurant dont l'objet est de mettre en exergue les compétences de l'enfant et de sa famille dans le but de dépasser les difficultés ayant conduit au placement. La conduite la plus couramment observable chez les éducateurs est d'induire une demande d'aide de la part des parents. Mais, comme le suggère Guy AUSLOOS¹⁸, il s'agira de situer l'institution comme ayant besoin des parents pour pouvoir engager un travail éducatif.

Les éducateurs consultés dans le cadre de cette recherche semblent conscients des enjeux de cette approche même s'ils n'y sont pas encore familiarisés. Ils font, en tous cas, état de l'angoisse que génère chez eux « l'action d'accueillir », tant les conséquences de cet acte leur semblent importantes. Cette anxiété conforte mon idée que l'accueil est un acte éducatif spécifique et qu'il nécessite une réelle préparation, voire une formation.

Ces contraintes se trouvent alourdies par d'autres, plus organisationnelles. Pour réaliser cet accueil, il est indispensable de « libérer » un éducateur de la prise en charge du groupe d'enfants.

La soudaineté de l'information d'admission, l'urgence des placements freinent toute anticipation. Ainsi il devient difficile pour le directeur du site d'accueil de garantir à chaque admission la présence de l'éducateur qui deviendra référent de l'enfant.

L'obligation réglementaire d'établir des plannings de travail à l'avance, relativise cette souplesse. Le responsable est donc très souvent dans l'« aménagement » en fonction des données du moment.

¹⁸ : « Nous avons besoin de vous parce que vous êtes ceux qui connaissez le mieux cet enfant, parce que vous avez beaucoup essayé, ce qui vous a donné une grande expérience, parce que sans vous, lui ne pourra pas avancer, parce que sans vous nous ne pourrions rien faire qui soit durable. » AUSLOOS G. in *La compétence des familles*, p.163.

2.1.1.2 Les usagers et l'accueil

Comment enfants et parents vivent-ils concrètement les premiers moments de leur arrivée au foyer ? C'est ce que je me propose de tenter d'examiner.

La plupart des placements au Centre de l'Enfance sont vécus brutalement par les parents. Les rencontres avec l'équipe éducative, les visites de l'établissement d'accueil, préalables à l'admission, sont rares. Fréquemment, l'enfant arrive sur le lieu d'accueil sans rien en connaître, le plus souvent juste après l'audience au tribunal où le juge l'a informé de la décision qu'il prenait. L'arrivée dans un nouveau lieu de vie, sans préparation, ne permet guère à l'enfant de s'y projeter et aux familles de se préparer.

Je me suis attaché à comparer les situations où le placement avait été préparé avec celles qui se sont déroulées dans l'urgence. Dans le premier cas les enfants parlent volontiers de leurs premières heures au foyer.

Quant aux parents, avec qui j'ai pu échanger sur le sujet, ils font volontiers état de leur satisfaction d'avoir été accueillis dans un lieu adéquat et en présence d'un cadre. Certains vont jusqu'à exprimer le sentiment d'avoir été pris en considération en tant que parents.

On remarque dans le second cas que toutes les questions inhérentes au fonctionnement de l'établissement (loisirs, école, relations familiales etc.) ne sont pas ou très partiellement posées.

Ce questionnement n'intervient que plus tard et il revêt alors souvent un caractère conflictuel comme si les parents entraient dans une lutte avec l'institution pour « récupérer » leurs prérogatives parentales perçues comme menacées, « volées ».

C'est cette tension inhérente à la problématique du placement, pouvant aller jusqu'au conflit, qui m'amène à vouloir soigner l'accueil en assurant un bon encadrement.

Par « encadrement » j'entends la présence d'un éducateur qui présentera l'unité de vie, ce qui s'y fait, et celle d'un cadre de l'institution qui, en quelques sorte, légitimera cette présentation.

Selon moi, la présence d'un cadre lors de l'admission renvoie aux parents une image favorable d'eux-mêmes. Ils sont suffisamment importants, pour nous, pour qu'un cadre se déplace.

A cet égard, il me semble fondamental d'abandonner les notions de « résistance », de « non collaboration » de « manque de motivation » des familles. Elles ont, pour moi, le défaut d'avoir été inventées pour justifier notre difficulté à entrer en relation avec les parents et à accepter qu'ils ne soient pas dans des dispositions favorables le jour de l'admission de leur enfant ; plus simplement à admettre qu'ils soient sous le coup du traumatisme et cela quel que soit le motif du retrait de résidence.

On touche là au cœur même de l'esprit de la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale qui s'applique à vouloir mettre l'usager au cœur du dispositif. Il s'agit bien là du rôle du directeur que de garantir le respect fondamental de cette règle par son équipe de professionnels et ce, dès l'admission.

2.1.1.3 Le rôle des partenaires

L'accueil est, pour moi, le point de départ des relations futures entre l'institution et l'enfant d'une part et sa famille d'autre part. Il en est de même avec les autres partenaires et en l'occurrence avec l'ASE.

Selon ce principe de « commencement » de travail partenarial, l'ASE et le CDE devraient se retrouver unis dans une action commune d'accueil. Même si la « prestation d'accueil » à servir est différente, les deux services devraient s'associer pour renvoyer l'image d'une même présence auprès de l'enfant et de sa famille. Ce n'est pourtant que rarement le cas. Sans polémique je qualifierai l'accueil effectué par l'ASE de « virtuel ». Pour illustrer mon propos je citerai en exemple le rapport d'accueil rédigé par l'éducateur du CDE dans les trois ou quatre semaines qui suivent l'arrivée du mineur. Très souvent, cet écrit parvient à l'ASE alors même que le référent de ce service n'a pas encore rencontré l'enfant ni la famille. Pas plus d'ailleurs que les autres travailleurs sociaux connaissant la situation.

Cet écart, ce décalage, a au moins deux effets néfastes. Le premier est de distendre les relations partenariales avec le CDE. La nomination par le CDE d'un éducateur référent de l'enfant dès l'admission répond à un objectif d'unicité, d'où l'idée que de la conjonction du travail de tous les partenaires impliqués naîtra le projet éducatif.

Cela implique une présence quasi simultanée des acteurs. Lorsque ce n'est pas le cas, il devient difficile pour le travailleur social du CDE d'identifier son collègue de l'ASE. Il éprouve, souvent, le sentiment de devoir œuvrer seul là où d'autres étaient attendus. Du même coup, le travailleur social apprend à se passer de son collègue et les liens professionnels nécessaires deviennent plus difficiles à construire.

Devant l'absence du représentant du service référent de la situation, les parents ont, tout naturellement, tendance à s'adresser à la personne présente lors de l'admission et à en faire leur interlocuteur privilégié. C'est pour moi le second effet négatif, en ce sens qu'il introduit de la confusion. Ainsi, les parents s'adressent au personnel du CDE pour des questions qui devraient être réglées par l'ASE¹⁹. On assiste alors à un glissement des rôles générateur de confusion et, comme nous le verrons, d'incompréhension entre les deux services.

Quand on interroge le réseau partenarial et plus particulièrement les services amenés à travailler avec les familles en amont du placement (service d'AEMO, services sociaux de secteur etc...), on découvre une image presque caricaturale du CDE dans sa fonction d'accueil d'urgence.

Pour beaucoup de ces professionnels, la fonction d'accueil d'urgence est une exclusivité du service public et le monopole du CDE. Cette culture du CDE « service des urgences²⁰ » du socio-éducatif se traduit par des attitudes et des comportements bien ancrés qu'il n'est pas aisé de faire évoluer. Ainsi, quand on questionne l'éducateur d'AEMO sur le motif de l'arrivée d'un enfant en urgence au foyer de l'enfance alors même qu'un projet d'admission en MECS était sur le point d'aboutir, la réponse première adressée est de rappeler que « c'est le travail du CDE ». Puis, comme pour atténuer l'effet de ce rappel à la « règle coutumière », de rajouter que la situation devenait difficile à gérer et qu'il avait un délai de quelques semaines avant l'aboutissement du projet.

On comprend que l'éducateur du CDE peut se demander comment cette situation si « ingérable » pour son collègue puisse devenir subitement gérable pour lui .

C'est vraisemblablement cette représentation du CDE par le réseau partenarial qui explique, en grande partie, le fait que les visites préalables à l'admission soient si peu fréquentes. Le personnel du foyer de l'enfance vit cette situation comme un manque de considération de la part des partenaires chargés de concrétiser l'admission. Ce sentiment est renforcé par des attitudes qui sont interprétées comme une véritable absence de respect de la notion de vie privée d'un enfant ou du lieu d'accueil. De nombreux travailleurs sociaux donnent l'impression d'être chez eux au foyer de l'enfance et d'y évoluer comme bon leur semble. Ce qui irrite, à juste titre, les agents du CDE.

¹⁹ La question la plus couramment posée par la famille concerne la mise en place concrète du système de relations entre l'enfant et ses parents (droits de visite, droit d'hébergement...)

²⁰ au sens médical du terme

2.1.2 L'OBSERVATION ET L'ACCOMPAGNEMENT

2.1.2.1 Le personnel et la mission de diagnostic

L'ensemble du personnel de CDE renvoie l'image d'une équipe tout à fait consciente qu'outre la mission d'accueil, l'accompagnement et l'observation sont des étapes d'importance capitale dans l'élaboration du diagnostic éducatif.

Ces étapes comportent des exigences techniques qui nécessitent de la part de l'équipe pluridisciplinaire du site beaucoup de rigueur professionnelle.

Cette rigueur passe par une prise en compte de sa subjectivité pour tenter une mise à distance. Il me paraît un effet très important pour un directeur d'établissement de transmettre à son équipe cette notion comme fondatrice de tout travail éducatif. Notre vision « professionnelle » des éléments d'observation n'est que trop souvent brouillée par une lecture personnelle basée sur nos valeurs éducatives et sur notre image personnelle de la « bonne famille » qui s'origine le plus souvent dans les fondements mêmes de notre propre éducation.

L'éducateur ne se voit-il pas lui-même en regardant l'autre ? Ce risque de biais se rencontre beaucoup plus chez les jeunes professionnels non encore formés. En l'absence d'une formation adéquate, ils n'ont comme référence que leur propre histoire. Le nombre important de déclarations à l'emporte-pièce, de descriptions à priori, qui illustrent certains rapports d'observation (un enfant beau ou laid, la moralité « douteuse » des parents, l'alcoolisme « supposé » du père, etc.) en témoignent. Précisons tout de même qu'ils ne sont pas les seuls. L'ancienneté et la fonction ne suffisent pas systématiquement à se distancier de soi.

Parmi les outils mis à disposition des équipes pour réaliser le diagnostic, je parlerai de la pluridisciplinarité.

Les différents services du CDE sont dotés d'outils, globalement semblables. Ainsi, la réalisation du diagnostic se régule autour d'échanges et de concertation en réunions auxquelles participent l'ensemble de l'équipe éducative, le (la) psychologue, l'infirmier(e) et le (la) responsable du service chargé(e) de l'encadrement technique.

Ces échanges garantissent une approche technique pluridisciplinaire du diagnostic en sélectionnant les éléments d'observation, en les relativisant et en les confrontant à différentes « lectures » possibles. Ce premier travail se fait au sein de l'établissement.

Il intervient en amont de la synthèse effectuée plus tard avec le référent de l'ASE. Il permet par un premier « tri » d'apporter les bases du projet éducatif individualisé pour l'enfant et d'apporter les premières modalités d'un travail partenarial avec les différents acteurs sociaux.

Là encore le rôle de l'encadrement hiérarchique s'avère fondamental dans la garantie du fonctionnement de ces échanges et de ces confrontations pluridisciplinaires. La systématisation de ces instances institutionnelles trouve un écho favorable auprès des équipes qui y voient un effet rassurant dans la responsabilité de construction d'un diagnostic. Cela a aussi pour effet, pour l'éducateur référent, de mettre en cohérence son action éducative et de se sentir légitimé par l'institution dans les propositions qu'il fera à l'ASE.

2.1.2.2 La place de l'enfant et de sa famille dans l'élaboration du diagnostic

J'ai évoqué précédemment l'importance de la réunion des conditions nécessaires à la meilleure collaboration possible avec la famille dès l'admission. La proximité géographique avec les familles telle qu'elle est déclinée par le projet de service du site de Forbach, peut être un atout efficace dans la recherche de cette collaboration.

En accueillant les enfants dans un lieu situé à proximité du domicile familial, les déplacements des parents s'en trouvent limités et facilitent l'exercice de leurs droits de visite. En outre, l'accès aux différents groupes de vie où les parents ont la possibilité de rencontrer les éducateurs facilite les échanges parents- éducateurs- enfants, bien que cela exige de fixer des règles précises et de veiller à leur respect, notamment pour éviter des intrusions dans la vie du groupe.

Ainsi l'orientation donnée et engagée par le CDE me semble œuvrer dans le sens d'un meilleur respect des prérogatives des parents. Le dispositif actuel repose sur une grande souplesse et le travail avec les parents est mis en œuvre chaque fois que possible mais cette souplesse engendre parfois des dérives et se heurte à des difficultés de positionnement.

En effet on constate fréquemment que le foyer est très investi par les parents. En soi, cela ne m'apparaît pas comme un problème, d'autant plus que je considère l'investissement personnel des parents comme une des clefs ouvrant des perspectives au travail éducatif dans l'intérêt de leur enfant. Le problème se situe plutôt dans la gestion de la distance nécessaire entre les parents et la vie de l'enfant à l'institution. Toute la difficulté réside dans la précision de la frontière entre « prérogative » et « respect ».

Cette notion de frontière entre les deux termes est d'ailleurs aussi importante à faire comprendre aux parents qu'aux éducateurs eux-mêmes.

A ce stade, il apparaît important de rappeler que la notion de « placement » telle que définie par le législateur entend la notion de « séparation ». S'il paraît fondamental que les parents ne se sentent pas dépossédés de leur autorité et de leurs prérogatives parentales et qu'ils doivent être associés aux orientations prises, il n'en demeure pas moins que la responsabilité de l'éducation de l'enfant placé ne leur incombe plus à eux seuls.

La question des prérogatives, exacerbée par la proximité géographique, a pour effet d'engendrer des conflits de pouvoir entre les parents et l'institution. Ceux-ci ont tendance, dans un processus de défense, d'opposer à l'institution perçue comme le « bon parent » l'image qu'elle « n'est pas toujours si bonne », ni « ne fait forcément mieux qu'eux ». Cela impose de la part de l'équipe toute entière une attitude professionnelle basée sur une technicité « objective » et de la bienveillance.

La proximité géographique n'est toutefois pas la réponse unique aux problématiques rencontrées. Une décision d'éloignement peut parfois être une mesure de précaution pertinente. En outre, le placement de proximité a parfois posé des problèmes réels lorsque des ruptures familiales étaient imposées par le juge pour des raisons liées à la protection de l'enfant.

Une autre dérive est engendrée parfois par une trop grande méconnaissance des missions réelles du CDE. Si, vis-à-vis de l'environnement proche (commerçants, voisinage...), ce flou n'est pas forcément un handicap, compte tenu des représentations « toutes faites » difficiles à faire évoluer, il n'en est pas de même vis-à-vis des enfants et des parents.

Ainsi la fréquence des rencontres et des relations entre les parents et le foyer s'oppose à la rareté des rencontres parents - ASE. C'est pourquoi on assiste à un « glissement » des fonctions entre le référent ASE normalement chargé du travail avec les familles et le référent CDE. Si l'action menée n'apparaît pas conjointe et concertée entre les deux institutions, les parents auront tendance à s'adresser au plus présent qui, du coup, représentera pour eux la vraie référence ; en l'occurrence au référent CDE qui se retrouvera investi d'une tâche supplémentaire à la sienne. Son collègue peut d'ailleurs le désapprouver à un autre moment, estimant qu'il n'avait pas à intervenir auprès des parents. Ces enjeux inter-personnels et inter-institutionnels peuvent produire des effets désastreux.

2.1.2.3 Les enjeux de la relation ASE – CDE

La tâche d'élaboration du diagnostic par le CDE ne représente qu'une partie du travail à accomplir. En effet, un diagnostic éducatif complet se compose des éléments d'observation et d'analyse de la situation de l'enfant confié, mais aussi d'éléments familiaux. Ce travail avec la famille est effectué par certains travailleurs sociaux dont le nombre varie en fonction des besoins et de la problématique repérée (tutelle aux prestations sociales, suivi PMI, suivi RMI, aide au relogement, etc..). Le rôle du référent de l'ASE est de coordonner ces actions afin de garantir la cohérence du projet éducatif.

On comprendra donc que ce travail de coordination implique une réelle coopération entre les différents acteurs sociaux concernés. En abordant la question des prérogatives parentales, j'évoquais le problème des enjeux de pouvoir entre les parents et l'institution. Cette question se pose également entre le CDE et son principal partenaire dans le système, l'ASE.

En écoutant le personnel du CDE, quel que soit le site ou le service, on constate très vite que la relation entre l'ASE et le CDE est empreinte d'ambiguïté pour la grande majorité. La notion de « partenariat » entre les deux acteurs fait indéniablement l'objet de controverse.

Incontestablement, le référent du CDE vit ses relations professionnelles avec son « collègue » de l'ASE comme étant une relation de subordination illégitime et, évidemment déséquilibrée.

Illégitime, pourtant le système réglementaire désigne l'ASE comme étant le responsable de la mesure juridique ou administrative et non comme décideur exclusif, bien qu'il soit quelques fois ressenti comme tel.

Déséquilibrée, car ce qui devrait être la déclinaison d'un partage de tâches et de prestations clairement dévolues à chaque acteur du système est, souvent, vécu comme un patchwork de « chasses gardées » dans lequel l'ASE vient chercher ce qui peut lui servir à constituer son propre diagnostic.

Il y a donc des enjeux de pouvoir dans les liens établis entre l'ASE et le CDE. On constate que dans ce champ professionnel structuré, se créent et se reproduisent des rapports de force et des inégalités qui provoquent de la dépendance²¹.

²¹ CROZIER M. et FRIEDBERG in *L'acteur et le système*, p.33.

Mais ne réduisons pas le débat au pouvoir. Pour moi il serait plus acceptable de poser ce problème également en terme de prérogatives, de place et de rôle.

Il serait utile, de ma place de directeur, de montrer aux membres de mon équipe que le positionnement de chaque acteur, dans la situation sociale qu'il doit accompagner, est différent. Il est tout aussi nécessaire d'insister sur la mission et les objectifs qui eux demeurent communs aux deux services. C'est à mon sens, la piste qui peut permettre une avancée vers plus d'efficacité. Il existe une interdépendance entre les acteurs du système de protection de l'enfance. Reconnaissons- la et n'en faisons pas un glissement vers une subordination mais une coopération de tous les instants dans le respect des places de chacun.

Le CDE entend que la place de chacun, leurs rôles et prérogatives sont propres, mais que leurs objectifs et missions restent communs.

Si chaque partenaire aborde sa part de travail en terme de responsabilité individuelle et institutionnelle plutôt qu'en terme de pouvoir dans la constitution du diagnostic, le seul pouvoir admissible devient celui de la régulation hiérarchique dans l'objectif d'une recherche consensuelle. Selon A.Prost²² « il n'y a pas de projet sans consensus ». C'est ce sentiment d'absence de consensus qui rend les relations partenariales conflictuelles. Et c'est dans cet espace que la place et la responsabilité de l'encadrement peuvent être déterminantes.

Les travailleurs sociaux, de l'ASE ou du CDE, que j'ai pu consulter sont assez unanimes sur l'intérêt d'outils organisés autour de la régulation et de l'encadrement technique. Dans chaque groupe, la régulation, par un encadrement technique rigoureux, est énoncée comme le moyen d'éviter les dérives. La présence de ce « cadre régulateur » peut écarter les positions éducatives « partisans » ou les décisions arbitraires d'orientation qui ne tiendraient pas compte des échanges lors des concertations. Un tel fonctionnement contribuerait à réduire les « abus de pouvoir » ou les incompréhensions.

²² PROST A. in *Eloges des Pédagogues*.

2.1.3 L'ORIENTATION

2.1.3.1 La transmission du diagnostic

Les propositions d'orientation présentées par l'équipe pluridisciplinaire constituent l'étape finale du diagnostic réalisé par le CDE. Cette étape n'a de valeur que si la précédente, la phase d'observation et de prise en charge, a été de qualité. Ce sont tous les éléments d'observation réunis et analysés précédemment qui composeront l'ossature du diagnostic, le « squelette » sur lequel reposera la proposition d'orientation.

La proposition d'orientation faite par le CDE à l'ASE est donc une démarche éducative bien établie. Cette dernière ne peut être respectée que si elle répond à quelques critères élaborés et connus de tous. A titre d'exemple, une proposition de retour en famille ne peut être avancée si l'équipe éducative constate la persistance d'une situation de danger pour l'enfant dans sa famille. De même l'idée d'un placement familial sera évitée si l'enfant ou/et sa famille y sont totalement opposés.

Le moment du choix de l'orientation de l'enfant est fondamental pour l'éducateur du CDE car il constitue le point d'orgue de son travail. Il sait que sa tâche s'achève et que le relais va être pris par d'autres partenaires, le relais étant assuré par le référent de l'ASE. Le moment de l'orientation, le choix de la proposition faite, est, pour le travailleur social du CDE, celui d'une légitimation et d'une reconnaissance de son travail. C'est là que la notion de travail partenarial, de consensus, trouve tout son sens.

Ainsi un désaccord avec l'ASE dans la proposition d'orientation ne peut être compris que s'il est motivé par un apport d'informations complémentaires non ou mal connues du CDE et enrichissant le diagnostic. Même si cela procure quelques frustrations, l'éducateur du CDE admet qu'il ne détient pas l'ensemble des données pour résoudre le problème et que son travail d'élaboration d'un diagnostic peut être parcellaire. Dès lors il peut s'enrichir d'éléments provenant de plusieurs zones d'analyse. Néanmoins, cette situation ne se vit pas toujours ainsi.

Les travailleurs sociaux du CDE éprouvent souvent un sentiment de ré-évaluation de leur propre travail par leurs pairs. Ce sentiment n'est pas sans fondement. En effet, le référent de l'Aide Sociale à l'Enfance, à partir d'un diagnostic écrit de son collègue du CDE, ré-écrit un rapport. C'est celui-ci qui parviendra au magistrat.

Il ne s'agit pas là de remettre en cause la place du référent de l'ASE dans son rôle de responsable de la mesure et, à ce titre, chargé de rendre des comptes sur l'évolution du placement au magistrat, mais d'insister sur l'aspect symbolique d'un tel procédé. Cette façon de faire interroge, me semble-t-il, la notion de reconnaissance des services et de respect du travail de chaque acteur dans le système. Elle mérite, selon moi, d'être rediscutée et pour le moins, en permanence ré-élucidée auprès des équipes éducatives.

Le travail de diagnostic qui conduit à une proposition d'orientation est, pour le CDE, parcellaire. En effet, le CDE ne dispose pas de l'ensemble des données du travail. Mais il doit s'inscrire dans une notion d'unité et de continuité. Il ne peut y avoir de bon diagnostic sans prise en compte de tous les éléments qui le composent. Il me semble que la dérive provient du fait que trop souvent l'ASE renvoie l'image d'un service cherchant à s'approprier les éléments du diagnostic comme sa propre production alors qu'il suffirait, en respectant leurs origines, de les associer consensuellement pour leur donner une cohérence d'ensemble.

Certaines procédures d'orientations en vigueur interrogent et laissent à penser qu'il règne actuellement un réel manque d'unité. Ainsi, s'il s'agit d'une demande de retour de l'enfant dans sa famille, d'une main – levée de placement, le rapport transmis au magistrat sera élaboré, par le seul référent de l'ASE sur la base des écrits commis par le CDE. Il s'agit là, comme je l'ai expliqué précédemment d'une ré-écriture. En revanche, dans le cas d'une demande d'admission en établissement, le même service transmettra à l'institution sollicitée un dossier dans lequel figureront les différents rapports du CDE entre autre, sans ré-écriture. Le motif de cette double façon de faire n'a jamais été explicité.

Cette distinction du « deux poids, deux mesures » pose le problème de l'orientation en terme de pouvoir plutôt qu'en terme de gestion de l'interdépendance des acteurs d'un même système. Sans remettre en cause les prérogatives du service gardien, responsable du suivi de la mesure administrative et judiciaire, il s'agit d'interroger la responsabilité de chaque acteur amené à commettre des éléments de diagnostic. Qu'est ce qui fait donc que l'orientation vers la famille exige une ré-écriture du diagnostic et de la proposition, alors que l'orientation vers un établissement ne requiert pas cette exigence ?

2.1.3.2 La préparation du départ du mineur

Après un séjour au foyer durant plusieurs mois et quelquefois plus d'une année, l'enfant le quitte pour un ailleurs. Si « l'ailleurs » est un retour en famille il s'agira alors de la réintégration d'un milieu connu. Cela n'exclut toutefois pas une préparation. Notons que ce type d'issue au séjour est loin de représenter la majorité des effectifs et reste plutôt rare²³.

Mais que l'orientation se fasse en famille d'accueil ou en établissement, la préparation nécessite d'être appréhendée avec rigueur. Le référent du CDE participera bien sûr avec l'ASE à la présentation du projet aux parents et à l'enfant et accompagnera ceux-ci lors d'une visite préalable à l'admission.

Il faut pourtant souligner que plus la durée de séjour du mineur au CDE est longue, plus il risque de se sentir attaché au lieu où il a vécu, et aux personnes qui l'ont entouré. Un départ vers un nouvel inconnu génère de l'anxiété chez un enfant. Mais elle peut être réduite par le travailleur social qui a partagé sa vie quotidienne et qui le connaît. Ainsi on constate que quelques semaines avant le départ, les enfants « harcèlent » littéralement leurs éducateurs de groupe de questions diverses comme pour « exorciser » leurs craintes.

Dans le contexte actuel il m'apparaît toutefois que l'éducateur du CDE ne possède pas tous les outils nécessaires à ce travail de ré-assurance. Il est en effet difficile pour un éducateur du CDE de présenter à l'enfant ce qu'est un placement familial ou telle ou telle MECS alors que lui-même n'a que peu, ou pas du tout, d'information. Il appartient au directeur, au travers du développement de réseaux (par exemple) de rendre plus lisibles, auprès de ceux qui accompagnent les enfants, les lieux d'accueil possibles.

2.1.3.3 Les partenaires et le passage de relais

Les relations entre l'ASE et le CDE dans la phase d'orientation étant traitées, je me propose d'aborder la position des autres partenaires et plus particulièrement celle des établissements appelés à prendre le relais du CDE.

²³ Cf. Annexe N°5 : *Durée des séjours au CDE*

En étudiant les tableaux des effectifs d'enfants des établissements²⁴, on constate, depuis les quatre dernières années, une évolution dans les admissions. En effet, si jusqu'en 1997 les accueils des mineurs originaires du CDE s'effectuaient plutôt durant le troisième trimestre, avec un « pic » en septembre, elles se répartissent aujourd'hui de façon plus équitable tout au long de l'année.

Ce changement dans certains établissements, qui consiste à ne pas s'aligner sur la rentrée scolaire peut s'expliquer par une baisse régulière des placements²⁵. Elle est le fait des magistrats. Ceux-ci prononcent des mains levées de placements, applicables dès l'issue de l'audience, ce qui favorise les entrées et sorties sur l'ensemble de l'année.

Ce phénomène a pour effet d'introduire plus de souplesse dans le processus d'orientation. Ainsi la notion d'échéance scolaire ne devient plus une contrainte. L'émergence des problèmes sociaux ne suivant pas le rythme scolaire, il est heureux que ce changement ait eu lieu.

2.2 LE C.D.E ET LA POLITIQUE DEPARTEMENTALE : DE L'EXISTANT AUX PERSPECTIVES

2.2.1 L'EXISTANT

2.2.1.1 Les pédagogies spécifiques

1998 a été l'année de la mise en place du premier schéma départemental en Moselle. Il fut élaboré conjointement par la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse et par le service de l'Aide sociale à l'Enfance en association avec le secteur habilité. Le schéma départemental posait ainsi les bases de la politique départementale de protection des mineurs. Ces effets sont à évaluer dans cinq ans.

2003 sera donc l'année de l'évaluation du schéma. Dans cette démarche d'évaluation, le Centre Départemental de l'Enfance aspire à « un rôle original et prépondérant dans l'analyse des besoins et dans la dynamique de la réflexion »²⁶.

²⁴ Source : *Rapport d'activité de l'ASE de 1991 à 2001*

²⁵ Source : *Rapport d'activité de l'ASE de 1997 à 2001, rapport d'activité du CDE de 1998 à 2001.*

²⁶ Source : *In projet d'établissement du CDE (p.34)*

Par la spécificité de ses missions, l'établissement entend remplir un rôle de « révélateur » de la réalité de la situation du public accueilli et de ses besoins. Comme déjà abordé dans le chapitre des missions du CDE, on constate que cette institution départementale est encore largement considérée par l'ensemble des acteurs sociaux comme la seule en capacité de prendre en charge les situations qui n'entrent pas dans les compétences des autres établissements. Ainsi, aujourd'hui, le système départemental de protection de l'enfance ne permet pas concrètement l'accueil d'urgence de nourrissons²⁷ ou d'adolescents étrangers demandeurs d'asile, par exemple, ailleurs qu'au CDE.

En y regardant de plus près, on remarque pourtant que la très grande majorité des établissements et services du secteur associatif ont fait évoluer leurs projets d'établissement dans le souci de répondre au mieux à la pluralité des problématiques des mineurs accueillis. On observe une évolution des établissements du secteur associatif vers des pédagogies nouvelles axées sur plus de polyvalence.

Dès 1997, en instituant la notion d'accueil immédiat d'adolescents ou pré-adolescents dans les établissements habilités « justice »²⁵, le schéma départemental a ouvert la possibilité que d'autres établissements puissent assurer une part de l'accueil d'urgence. Grâce à cette disposition 16 établissements disposent chacun de deux lits prévus en permanence pour réaliser un accueil immédiat ordonné par le juge des enfants ou le procureur. L'étude des statistiques hebdomadaires du dispositif²⁶ montre les limites du système. Il est assez rapidement saturé, et bien qu'il réduise le nombre d'admissions d'adolescents au CDE, ceux-ci restent encore nombreux.

Mais la répartition, même partielle, de la mission d'accueil d'urgence sur un plus grand nombre d'acteurs sociaux a produit un certain nombre d'effets que je qualifierai de positifs. En ouvrant l'accueil d'urgence à d'autres établissements, le schéma départemental valorise le CDE et le place dans une éventuelle situation de « formateur » pouvant transférer des savoirs faire: « Le foyer départemental de l'enfance est un instrument de la politique

²⁷ *Le secteur associatif habilité offre un total de 75 places en famille d'accueil au sein de son service de placement familial spécialisé. Le département par son réseau de famille d'accueil de l'ASE propose la même prestation. Mais l'offre de places disponibles en famille d'accueil est largement inférieure à la demande et ne permet pas à ces deux services d'envisager l'accueil d'urgence.*

²⁵ *Il s'agit des établissements pouvant accueillir un mineur placé directement par le juge des enfants. La garde de l'enfant est aussi confiée au directeur de l'établissement.*

²⁶ *Document hebdomadaire « l'accueil immédiat en Moselle » diffusé par la direction départementale de la P.J.J*

départementale et, à cet effet, il peut jouer le rôle d'observatoire, ou même de lieu de formation »²⁷.

Le Centre Départemental peut prétendre se positionner alors comme force de proposition active dans le cadre de la redéfinition de la politique départementale de protection de l'enfance.

Cette ambition du CDE de revendiquer une place active dans l'évolution de la politique départementale n'est pas nouvelle mais elle demeurait « confidentielle » émanant d'un certain nombre de cadres et professionnels du CDE. Elle est actuellement inscrite dans la toute dernière version du projet d'établissement comme un objectif institutionnel.

Il ne s'agit pas pour le CDE de revendiquer une répartition systématique de ses missions au risque d'une dissolution de sa spécificité, mais il souhaite une reconnaissance du caractère spécifique de ses prestations et un partage des difficultés.

Cette affirmation de la spécificité du travail du CDE doit, pour être entendue auprès des partenaires, l'être aussi et surtout auprès du personnel même de l'établissement. L'enquête menée auprès du personnel, et plus particulièrement du personnel éducatif du CDE, me permet de penser que cela n'est pas encore vraiment acquis. En effet bon nombre d'éducateurs disent ne pas se sentir reconnus ni par les partenaires ni par leur propre institution comme des professionnels de l'enfance effectuant des prestations particulières dans un cadre de missions spécifiques.

Les travailleurs sociaux du CDE éprouvent une soif de reconnaissance de leurs conditions de travail et de la nature des prises en charge qu'ils assurent.

La fonction d'éducateur en internat engendre des contraintes de travail : l'ouverture permanente de l'établissement, les nombreuses réunions avec les partenaires (école, ASE, réunions institutionnelles), la surveillance de nuit²⁸, les rencontres avec les parents (encadrement des visites des parents aux enfants) la prise en charge des devoirs, la prise en compte des besoins quotidiens (son alimentation, son habillement, etc...)

²⁷ VERDIER P. In *l'Aide sociale à l'Enfance*.

²⁸ *Les nuits dites « actives » sont effectuées par les veilleurs de nuit mais en l'absence les éducateurs sont amenés à effectuer une présence de nuit sur l'unité de vie sous forme de nuit « passive ».* Depuis l'instauration des 35h le rythme est d'environ de 2 nuits par mois.

Certes, on retrouve nombre de ces tâches dans les fonctions d'éducateur dans d'autres établissements qui assurent un internat. Toutefois le cumul de toutes ces tâches associé aux particularités des missions du CDE rend la fonction d'éducateur plus difficile, avec des frustrations plus nombreuses dans cette institution. Pour exemple, les seules missions d'accueil d'urgence et d'orientation provoquent un mouvement d'entrées et de sorties des mineurs quasi permanent²⁹. Comme on l'a vu, un enfant peut être admis à tout moment du jour ou de la nuit. La durée de son séjour, pour les raisons déjà évoquées, est également très variable. Cela a donc pour effet de rendre le notion de stabilité des groupes de vie très aléatoire et d'exiger de la part de l'équipe éducative un fort sens de l'adaptation à des configurations de contexte de travail en permanente transformation où une unité de vie qui aura trouvé une certaine harmonie dans son fonctionnement peut se voir bouleversée par l'arrivée d'enfants particulièrement réactifs.

2.2.1.2 Les moyens mis en œuvre

La reconnaissance de la réalité professionnelle des agents du CDE ne peut se résumer à une inscription de ces spécificités dans un projet d'établissement. Cette reconnaissance aussi par la mise en œuvre de moyens, humains et organisationnels qui permettent la réalisation de ce travail spécifique.

- *le renforcement du taux d'encadrement.*

A ce niveau de l'analyse, il me semble important d'insister sur les avancées obtenues par l'équipe de direction du CDE en terme de taux d'encadrement. Depuis à peu près cinq ans, la direction du CDE a su convaincre le Conseil Général de la nécessité de réduire, d'une part, la taille des unités de vie³⁰ et d'augmenter, d'autre part, le taux d'encadrement des équipes éducatives³¹. Cela me paraît démontrer la crédibilité de l'institution dans l'affirmation de la spécificité de ses prestations. Si l'augmentation du taux d'encadrement est le résultat de la politique du CDE menée à la fois en interne mais aussi en partenariat étroit avec l'ASE, la mise en place des 35h en janvier 2002 a eu pour effet de faciliter encore le renfort des équipes de professionnels.

²⁹ Par exemple : 170 mouvements (entrées et sorties) sur le service des adolescents du site de Metz en 2001 - Source : rapport d'activité 2001 du CDE de Moselle

³⁰ Depuis 1998 elles sont en général composées de 12 mineurs au maximum au lieu de 15 jusqu'alors.

³¹ Les équipes éducatives sont composées aujourd'hui de 5,5 ETP de travailleurs sociaux sur les groupes de 12 mineurs (7 sur les groupes d'adolescents)

Au cours de l'enquête que j'ai menée auprès des agents, la grande majorité des personnes interrogées décrit les 35 h comme une disposition aux effets plutôt positifs. Ainsi le renfort en personnel apparaît comme un moyen qui a amélioré les conditions particulières de travail en internat. Cela est perçu comme un début de reconnaissance et de prise en compte de ces conditions particulières.

Néanmoins, certaines dispositions légales liées à l'application des 35h ont eu pour effet de créer des contraintes nouvelles. En effet, la réglementation en matière d'amplitude horaire a engendré chez les travailleurs sociaux un sentiment de morcellement dans l'accompagnement éducatif des mineurs. Avant le 1^{er} janvier 2002 un éducateur effectuait le plus souvent un temps de travail continu d'environ 8 heures l'après-midi et la soirée, suivi d'une même durée le lendemain matin³². Une nuit comptabilisée trois heures supplémentaires payées, pouvait quelques fois s'intercaler entre ces deux temps de travail.

La réglementation actuelle impose une organisation différente avec des périodes de travail séparées par un temps de repos plus long. Cette récente organisation a vu naître un nouveau fonctionnement des équipes de professionnels nécessitant, pour éviter ce que j'ai appelé le morcellement, une plus grande rigueur encore dans les transmissions de consignes d'un éducateur à l'autre afin de garantir la continuité du travail engagé.

- *La politique de recrutement et de formation.*

Cette question de la continuité du travail engagé ne se pose pas seulement en terme d'organisation du temps de travail. En effet comment parler de continuité du travail éducatif, de réalisation et de transmission d'un diagnostic dans des conditions optimum de qualité, sans s'interroger sur la composition des équipes éducatives et sur leur stabilité ?

Dans les constats énumérés en début de recherche on remarquera que le personnel du Centre Départemental de l'Enfance est composé d'un quart de contractuel en général, avec, pour certains services³³, un pourcentage allant jusqu'à 75 %.

³² De 14h à 22h l'après midi et la soirée et de 7h30 à 14h30 le matin.

³³ C'est le cas du site de Forbach de 1998 à 2001 (Source : rapports d'activité du CDE)
Henri JOSSE - Mémoire de l'École Nationale de la Santé Publique - 2002

La « fidélisation » du personnel, telle que prônée par un bon nombre de directeurs il y a encore quelques années, n'est pas, en ce qui me concerne, un objectif vital. Même s'il ne s'agit pas pour moi de faire ici des relations hasardeuses de cause à effet, j'ai pu constater dans le cadre d'études préalables à l'élaboration du schéma départemental³⁴, que la plupart des établissements socio-éducatifs départementaux qui avaient rencontré des difficultés à s'adapter aux nouvelles orientations des politiques sociales étaient ceux qui accusaient le plus faible taux de renouvellement du personnel. Je ne dis pas que l'expérience acquise au fil des années par un éducateur dans la même institution n'est pas un atout ou ne peut pas l'être, mais cela fait souvent courir le risque de figer les pratiques éducatives en ne les opposant pas assez à d'autres possibles. C'est ainsi que l'on trouve une équipe de professionnels totalement identifiée à l'institution, réduite dans sa capacité à innover, immobile dans ses facultés de remise en cause et d'évolution. Je serais tenté de dire comme J.F GOMEZ : « ne vous identifiez pas trop à l'institution : les enfants finiraient par penser qu'ils parlent à un mur. »³⁵

Aussi le concept de fidélisation peut revêtir un caractère d'immobilisme. Mais la question de la composition et de la construction de l'équipe n'en demeure pas moins un véritable « challenge » pour le directeur. La notion de temps, de durée, prend tout son sens si l'on considère qu'une équipe de travailleurs sociaux, ou tous autres professionnels, ne fait pas que se composer mais se construit.

La composition de l'équipe passe tout d'abord par la phase de recrutement. Cette phase s'avère assez problématique aujourd'hui. Ce problème s'origine dans la difficulté à recruter du personnel qualifié. De plus les conditions particulières liées au travail en internat rebutent bon nombre de candidats potentiels.

A ces contraintes, générales à ce secteur d'activité, s'en rajoutent d'autres plus particulières au service public. Si la mise en place des 35h dans le public avec du retard sur le service privé a pu constituer un handicap, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Il demeure pourtant que le système de recrutement et de titularisation des agents de service public rend la gestion de l'embauche contraignante et moins souple que dans le secteur privé. En effet, réglementairement, l'embauche d'un agent de service public s'effectue sur concours et sa titularisation ne peut être effectuée qu'après une année de stage.

³⁴ *Etudes menées de 1996 à 1999.*

³⁵ GOMEZ J.F. : *In Un éducateur dans les murs*, p.226.

Ce dispositif peut apparaître très lourd surtout dans un contexte de carence de personnel diplômé sur le marché de l'emploi. Or il est vital pour la bonne santé de l'établissement, et plus encore pour l'intérêt des personnes accueillies, de remplacer au plus vite le personnel manquant. La mise en place d'un concours nécessite le respect d'une procédure qui prend du temps et qui réduit considérablement la réactivité nécessaire.

Pour pallier cette difficulté le service public a alors recours à l'embauche de contractuels. Ces contrats, à durée déterminée, sont renouvelables. Cette disposition permet donc au directeur de recruter le personnel dans l'attente d'une organisation de concours et de répondre aux besoins institutionnels. Mais il ne peut offrir qu'un statut précaire au salarié ce qui peut constituer un argument peu attractif.

Après le recrutement vient la phase de la composition. Celle-ci s'effectue en fonction des compétences et des complémentarités des uns et des autres, dans l'objectif d'équilibrer les « forces en présence » et de rendre l'équipe ainsi composée opérationnelle et efficace.

Mais ce que j'appelle la construction d'une équipe c'est son suivi, son évolution. C'est permettre aux membres recrutés sans diplôme d'accéder à une formation, au nouvel arrivé d'avoir un peu de temps pour découvrir l'institution et son fonctionnement pour mieux s'y intégrer. Cela oblige l'encadrement à une présence et à un accompagnement de tous les instants.

2.2.2 LES PERSPECTIVES

2.2.2.1 Les nouvelles orientations institutionnelles

En juin 2002 le CDE a dévoilé son nouveau projet d'établissement. Simultanément l'ASE révélait le sien. L'objectif intrinsèque commun est qu'à terme, les deux services affirment encore plus leur indissociable complémentarité et leur spécificité respective.

- *La politique de site.*

L'ouverture du foyer de Forbach en 1998 a marqué la concrétisation d'une volonté commune de l'ASE et du CDE de répondre de façon plus pertinente et efficace aux besoins de l'usager. L'objectif était de prendre en compte les réalités matérielles et économiques, éducatives et sociales, et enfin, culturelles et environnementales, du public concerné.

Ainsi les deux principaux acteurs du système départemental de protection de l'enfance affirmaient de cette manière, dans le but de réunir dès le début du placement les conditions nécessaires à la réalisation d'un diagnostic de qualité, la volonté de travailler avec la famille du mineur placé en réduisant l'éloignement géographique, en donnant à la structure d'accueil un visage plus accueillant grâce à une prise en charge en petites unités de vie et en ouvrant l'institution sur l'environnement. On retrouve là les objectifs fondateurs du projet de service du site de Forbach.

Aujourd'hui, au travers du projet d'établissement, le CDE affiche clairement son ambition d'approfondir encore cette notion de site afin que cette orientation devienne plus effective et constitue un moyen efficace dans l'exercice des missions de service public du CDE. D'ailleurs, il est intéressant de remarquer que ces notions de service de proximité, de prise en compte des réalités locales, d'« humanisation » des services, d'ouverture sur le partenariat, sont autant d'objectifs figurant dans la toute dernière mouture du projet de service de l'ASE diffusé en juin 2002. Les moyens mis en œuvre par l'ASE pour atteindre ces objectifs se déclinent concrètement en un renforcement des équipes en personnel ce qui a pour effet de réduire de façon conséquente le nombre de dossiers suivis par chaque référent ASE³⁶, et par une réorganisation de l'implantation géographique des équipes.

- *Les projets originaux.*

La réorganisation des moyens tend à montrer, tant à l'ASE qu'au CDE, qu'une volonté commune vise à recentrer les objectifs de travail autour des missions de service public dont ils sont chargés. Mais le renfort en moyens humains ou matériel n'est qu'une conséquence de la modification des pédagogies et techniques éducatives qui s'annonce.

Je parlais des difficultés rencontrées par l'ASE à assurer physiquement l'accueil des mineurs. Dans la version 2002 de son projet de service, l'ASE explique comment cette mission d'accueil est de sa responsabilité première et fait bien partie de ses missions prioritaires en la situant comme la première étape du travail de suivi et d'accompagnement du mineur confié au service. La présence du référent ASE au moment de l'admission est donc retenue comme un principe fondamental par le projet de service³⁷.

³⁶ *La moyenne de dossiers suivis par travailleur social se situait jusqu'alors à environ 45 dossiers. L'objectif fixé par le projet de service est de ramener cette moyenne à 35 situations par référent.*

³⁷ *Même s'il existe encore des cas où cela n'est pas possible comme, par exemple, les situations où la décision de placement est prise en urgence par le substitut du procureur chargé des mineurs. Dans ce cas l'ASE est informée après le placement.*

De même la transmission d'informations, d'éléments d'observation, de régulation, a été repensée par chacune des deux institutions. Cela a été fait de part et d'autre mais aussi en commun afin que des procédures communes aux deux services gardent leur cohérence. Ainsi les procédures mises récemment en place devraient-elles permettre une réflexion plus concertée en ce qui concerne le projet éducatif individualisé.

Mais le CDE s'est trouvé confronté ces dernières années à des problématiques nouvelles, ce qui l'a amené à inventer des moyens éducatifs nouveaux. Je citerai pour exemple deux actions précises, l'une en direction des adolescents solliciteurs d'asile et l'autre s'adressant plus aux jeunes enfants en attente de placement familial.

Ainsi le CDE réfléchit, comme j'en ai déjà parlé, à la création de moyens originaux et adaptés à l'accompagnement des jeunes étrangers solliciteurs d'asile. Ces jeunes gens sont accueillis depuis peu de temps dans des unités de vie spécifiques dont l'objectif est de répondre aux besoins spécifiques de cette population. Une convention a été signée entre l'ASE, le CDE et un foyer de jeunes travailleurs pour permettre l'orientation de ces jeunes dans des FJT en maintenant, un temps, le suivi éducatif assuré par l'équipe du CDE. Une extension de ce système est à l'étude.

Pour les plus jeunes enfants le CDE s'est doté d'un réseau propre de familles d'accueil relais, réelle alternative au placement en pouponnière sur le court terme.

Ajoutés à la politique de site, ces deux exemples de projets éducatifs originaux, sont la démonstration concrète de la volonté d'évolution de la structure.

2.2.2.2 Les évolutions politiques

- *La réforme de la procédure d'assistance éducative*³⁸.

Le décret du 15 mars 2002 relatif à la réforme de la procédure d'assistance éducative me paraît s'inscrire dans le prolongement des principes affirmés dans la loi 2002-2 relative à la rénovation de l'action sociale et médico-sociale dans le sens du positionnement de l'utilisateur au cœur du dispositif³⁹.

L'enjeu du décret du 15 Mars 2002 est de réaffirmer le principe du contradictoire par l'introduction de nouvelles règles de procédure dans le cadre de l'assistance éducative.

³⁸ Décret n°2002-361, du 15 mars 2002 et circulaire du ministère de la justice du 26 avril 2002.

³⁹ Cf. Annexe N° 6 : Evolution de la législation

Ainsi ce décret, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2002, se fixe comme objectif principal de garantir le droit des parents et des enfants en rendant obligatoire leur audition lors de l'audience du tribunal pour enfants ainsi que les motivations et explications des décisions prises par le juge.

Le réforme de la procédure d'assistance éducative va introduire une notion de transparence des décisions, ce qui n'a pas toujours été le cas. A cela s'ajoute l'accès à leur dossier dès le début de la procédure, par les parents et leur(s) enfant(s).

Cette consultation du dossier, préalablement à l'audience, m'apparaît comme ayant deux effets principaux :

- les écrits commis par l'ASE (bilan de fin de mesure, rapport annuel, etc...) devront être « lisibles » par les parents et non seulement par le juge. Le rédacteur devra donc tenir compte du fait qu'il s'adresse à un autre interlocuteur, en l'occurrence les parents. Il s'agira donc de prendre en considération les effets que pourraient produire la lecture du rapport par les parents et l'influence que cela pourrait avoir sur le déroulement de l'audience.

Il est vrai que la rédaction du rapport transmis au juge échoit au référent de l'ASE mais, comme je l'ai abordé précédemment, le CDE revendique sa responsabilité dans la réalisation du rapport de diagnostic. De la qualité de ce diagnostic, de son objectivité, dépendra la qualité du rapport rédigé par l'ASE et, ainsi, de la prise en compte des enjeux d'une telle démarche. L'aspect immuable, « figé » d'un écrit fait naître le risque de l'incompréhension ou de la crispation d'un parent blessé par une phrase ou un mot non admis.

- Ce décret positionne encore un peu plus les parents en acteurs de la mesure décidée par le juge. Même si celui-ci reste décideur de la mesure, la décision ne peut être prise que dans la transparence. Ainsi les parents seront au moins informés de tous les avis, analyses et autres études commises à leur sujet. Cela me semble aller dans le sens d'un repositionnement des familles en difficulté comme de réelles familles citoyennes, informées, donc en pleine capacité de se défendre.

Dans la prise en charge au quotidien de l'enfant placé, le CDE aura à considérer cette évolution de mentalité. Il s'agira donc d'aménager dans l'institution une place réelle pour les parents et cela dès les premiers instants du placement.

- *La déjudiciarisation des mesures .*

Le décret du 15 mars 2002 renforce l'arsenal juridique à l'adresse des parents. En confortant la notion du « contradictoire » dans les procédures judiciaires de protection de l'enfance, il confirme l'amorce d'un mouvement allant dans le sens d'une plus grande recherche de l'adhésion des familles aux mesures éducatives proposées.

Ce mouvement se traduit également par une tendance observable depuis plusieurs années, de déjudiciarisation des mesures. En effet, on constate sur six années considérées que si le nombre de placements judiciaires diminue celui des prises en charge administratives augmente, pour dépasser aujourd'hui la barre des 10% alors qu'il ne représentait pas 1% en 1996⁴⁰.

Les décrets du 23/12/1958 et du 07/01/1959 illustrent bien l'existence dans notre pays d'un double système de protection de l'enfance : l'un administratif, l'autre judiciaire⁴¹ ; Sans parler d'inversion de tendance dans notre département, on constatera toutefois une tendance à un certain ré-équilibre des mesures, aujourd'hui, même si cela reste encore relatif. Les magistrats départementaux interrogés sur ce sujet expriment leur souhait de resituer la mesure de placement judiciaire comme le moyen ultime, à n'envisager que lorsque toutes les autres possibilités d'intervention négociées avec la famille ont échoué ou s'avèrent, d'emblée, impossibles. Ils expliquent que le renforcement des moyens mis en œuvre par le Conseil Général, dans le sens des prises en charge administratives, devrait leur permettre de réduire encore, dans les années futures, le nombre de décisions de placements judiciaires.

Jusqu'alors ce type de placement, appelé « accueil provisoire administratif » se traduisait par des mesures de courte durée (de quelques jours à un mois en moyenne)⁴² et touchait des situations sociales ciblées (hospitalisation, cure, incarcération courte ...). Le CDE était assez peu concerné par ces situations d'accueil provisoire car l'ASE, du fait de la courte durée de la mesure, trouvait une solution auprès des établissements ou des familles d'accueil qui acceptaient d'effectuer le « dépannage ».

⁴⁰ Cf. Annexe N°7 : Evolution du nombre de placements

⁴¹ Cf. Annexe N°8 : Evolution des accueils administratifs

⁴² Source : rapport d'activité de l'ASE « évolution des mesures de prévention » 1996 à 2001

Mais aujourd'hui le contexte de l'accueil provisoire administratif évolue. Du fait du mouvement de déjudiciarisation des mesures, les situations présentées pour un accueil provisoire administratif ne présentent plus les mêmes caractéristiques. La notion de « risque » éducatif se rencontre beaucoup plus et ce fait nécessite d'envisager un travail sur une période plus longue que quelques jours ou un mois.

Ainsi, Le CDE doit s'attendre à ce que ce type de situation soit plus fréquent à l'avenir. Cela nécessitera de sa part une adaptation de son travail à cette réforme de prise en charge contractualisée où les contractants⁴³ peuvent à tout moment mettre fin à la mesure.

3 - LES PRECONISATIONS STRUCTURELLES, OPERATIONNELLES ET POLITIQUES

Dans les deux premières parties, je me suis attaché, à partir de constats émanant du contexte professionnel, à faire émerger à travers les trois missions du CDE, les fonctionnements satisfaisants et ceux qui le sont moins.

Il me reste à décliner, en termes de propositions concrètes, les actions que je me propose de mettre en œuvre, les « leviers » que je choisis d'actionner, pour permettre au CDE de remplir sa mission de réalisation et de transmission du diagnostic éducatif. Ces préconisations s'orientent vers trois axes distincts qui relèvent, selon moi, des fonctions principales du métier de directeur.

- Un axe structurel qui définit les préconisations pédagogiques que j'envisage au travers de la conduite du projet d'établissement,
- Un axe opérationnel qui situe les propositions dans le champ de la gestion des ressources humaines et de la mise en œuvre des moyens techniques et logistiques,
- Un axe politique qui détermine la place du CDE dans son rôle d'acteur de l'intervention sociale au travers de son action auprès des partenaires et du schéma départemental de protection de l'enfance.

⁴³ *Le contrat d'accueil provisoire administratif est cosigné par les détenteurs de l'autorité parentale et l'ASE.*

J'ai délibérément choisi de ne pas aborder la question financière puisque la fonction de directeur adjoint du site de Forbach est limitée à la gestion de quelques moyens : la prestation externalisée de la fourniture des repas et de l'entretien des espaces verts...

Ceci s'explique par la définition de la notion de site au CDE qui se décrit comme une politique de déconcentration et non de décentralisation. A ce titre, la gestion financière reste inscrite dans le cadre centralisé d'un établissement autonome et de la comptabilité publique, elle est donc centralisée dans les services économiques et financiers de l'établissement⁴⁴.

Dans cette partie, je traiterai des préconisations concernant le site de Forbach en ma qualité de directeur adjoint, responsable de site sous l'autorité du chef d'établissement du CDE. Le site de Forbach étant dépendant du CDE, ces préconisations sont élaborées en lien étroit avec la structure départementale.

3.1 PROJET D'ETABLISSEMENT – PROJET DE SERVICE : DE VRAIES STRUCTURES DE REFERENCE.

3.1.1 UN PROJET DE SERVICE DÈS L'OUVERTURE DE LA STRUCTURE : L'EXEMPLE DU SITE DE FORBACH

Selon J.M. MIRAMON, « la citoyenneté salariée » dans l'entreprise suppose une appropriation par ses personnels de l'objet social de la structure et de ses orientations. Il s'agit de passer d'une juxtaposition d'individus salariés à un « collectif actionnaire »⁴⁵.

La direction d'une équipe ne peut donc se contenter d'une observation autour de l'obtention d'un résultat isolé et immédiat. Elle est indissociable, selon moi, de la notion de recherche d'objectifs plus larges. Le but du donneur d'ordre n'est pas uniquement la seule recherche d'obéissance du subordonné mais s'applique à obtenir son adhésion à la démarche globale à laquelle l'ordre donné fait référence. Les agents et, plus précisément le personnel du site de Forbach, ont besoin de connaître et de comprendre la logique qui sous-tend les directives qui leur sont données. C'est cette logique qui me semble devoir être l'essence même d'un projet d'établissement ou de service.

⁴⁴ Cf. Annexe N°2 : organigramme du CDE

⁴⁵ MIRAMON J.M.. in *Le métier de directeur – techniques et fictions* » P.P. 99-100

Pour permettre au site de se doter de repères stables en référence à ses missions, je me suis employé, dès ma prise de fonction au moment de l'ouverture du site, à initier une démarche projet de service.

Si le projet de service ou d'établissement est un référentiel, il n'est toutefois qu'une ossature, un « squelette » évolutif, sur lequel se greffent, pas à pas, différents projets nouveaux en fonction de l'évolution d'un contexte plus large. C'est ce qui donne au projet de service une connotation évolutive le rendant apte à faire face aux situations de changement.

Mobiliser le personnel dans une démarche de projet de service contribue grandement, selon moi, à l'appropriation par ce même personnel de l'objet social de la structure et de ses orientations.

La démarche d'évaluation du projet qui permet de mesurer les écarts entre les objectifs annoncés et les résultats observables, introduit la notion de perspectives d'évolution et de structure non figée où il est possible de proposer des projets innovants d'action éducative.

3.1.2 L'APPROPRIATION DES OBJECTIFS PÉDAGOGIQUES PAR L'ENSEMBLE DU PERSONNEL

Doter une structure d'un projet de service dès son ouverture, permet de définir un cadre de référence pour les actions à mener afin d'atteindre les objectifs fixés dans le respect des missions dévolues à l'établissement. Le projet de service n'est néanmoins pas un « livre de recettes » visant à recenser les pratiques éducatives adéquates en fonction de telle ou telle situation.

S'il n'est pas du rôle primordial d'un directeur d'intervenir directement sur les pratiques éducatives, il est en revanche de sa responsabilité de garantir la qualité et la cohérence de celles-ci avec les principes éducatifs énoncés dans le projet de service.

Cela passe à mon avis par l'existence d'une proximité entre les orientations pédagogiques, les pratiques et les attitudes éducatives quotidiennes. Ce lien relève de la responsabilité de l'encadrement. Ma conception du rôle d'interface du directeur entre le projet de prise en charge et les relations avec les usagers et les partenaires m'a fait opter pour une présence plus directe des cadres hiérarchiques auprès des équipes.

Cette quête de cohérence peut être garantie en rendant systématique la présence d'un cadre dans les réunions institutionnelles. Le directeur adjoint ou le chef de service est alors vécu par l'équipe de professionnels comme le garant du cadre institutionnel qui aura pour effet de confirmer ou d'infirmer l'adéquation entre les pratiques du terrain et les objectifs de l'établissement et de les valider ou non. Je pense que cette pratique s'apparente également à une forme d'« évaluation dynamique » du projet de service telle que la définit J.M. MIRAMON en se référant à P. VERET⁴⁶.

Sur le site de Forbach, j'anime et encadre, de ma place de directeur, toutes les réunions d'encadrement et celles de service qui concernent l'ensemble du personnel.

Ces dernières traitent des questions générales relatives au site, à son fonctionnement, à l'environnement et servent de lieu d'information.

Les réunions d'équipes se tiennent sur les unités de vie et sont le lieu de régulation du fonctionnement de l'équipe. Elles sont animées et encadrées techniquement par le chef de service. J'aurai l'occasion de revenir sur ce point dans les axes opérationnels et politiques.

Mais garantir la cohérence entre objectifs et résultats exige l'intervention du directeur adjoint dans d'autres domaines plus en lien avec la qualité de la prestation.

3.1.3 LA GARANTIE DE LA PRESTATION ET DE SA QUALITÉ

« Accueillir en urgence et dans la crise, c'est se soucier de faire tomber la sensation de crise et celle d'urgence » P. KAMMERER⁴⁷.

J'ai eu l'occasion de dire combien les premiers moments de l'accueil pouvaient être importants pour l'enfant, sa famille et l'équipe accueillante, combien ils contenaient d'enjeux pour la suite et, à ce titre, combien ils pouvaient être angoissants. Avant d'être une action thérapeutique, l'acte de ré-assurance est, pour moi, un engagement de responsabilité.

Engagement de responsabilité auprès de l'enfant et de sa famille d'abord. On retiendra comme pré-supposé, que l'arrivée d'un mineur au CDE fait suite à un état de crise, même relatif, ayant conduit un magistrat à ordonner une séparation de résidence⁴⁸.

⁴⁶ MIRAMON J.M. in *Le métier de directeur – techniques et fictions*, p. 187

⁴⁷ KAMMERER P. in *Adolescents dans la violence*

⁴⁸ *Je parle là plus particulièrement des situations de placement judiciaire mais le placement administratif entraîne les mêmes effets même si les causes et le contexte sont différents.*
Henri JOSSE - *Mémoire de l'École Nationale de la Santé Publique* - 2002

Il me semble inutile et contestable de reprendre, au jour de l'accueil, le contenu détaillé de l'audience tenue très peu de temps avant le placement. Il s'agit du rôle du magistrat et non de celui du responsable du lieu d'accueil. Cela ne signifie pas qu'il faille éluder les motifs du placement mais dire simplement ce que l'on sait.

Il me paraît plus important de préciser dans quel cadre l'on essayera d'en faire quelque chose ! Il est fondamental, pour moi, de commencer par présenter la structure et qui nous sommes au sein de celle-ci. Quel est notre cadre d'intervention, nos responsabilités face à la situation que nous accueillons aujourd'hui ? Cette présentation des responsabilités de chacun peut donner ou redonner, à mon avis, une place d'acteur à la famille.

La présence d'un cadre, le directeur ou par délégation le chef de service, au moment de l'admission me paraît nécessaire. Par sa présence, le cadre d'accueil participe à affirmer les engagements de la structure auprès des parents et à susciter les leurs.

Le premier engagement du directeur est de garantir la sécurité de l'enfant qui lui est confié. Le message à passer à l'enfant et à sa famille est donc d'expliquer et de montrer comment est garantie la sécurité des personnes dans l'établissement. Cet engagement se démontre lors d'une visite de la structure qui s'attachera à montrer l'adaptation des locaux à l'accueil de ce type de public (taille des chambres, mobilier, respect des règles de sécurité, surveillance de nuit...) et à présenter les moyens d'encadrement en personnel (présentation de l'équipe de l'unité de vie).

La garantie de la sécurité passe également par un engagement du respect des lois. Il est là, nécessaire de rappeler aux parents que le placement de l'enfant est une mesure de protection pour lui. Ainsi, il conviendra de déterminer avec les parents, sous contrôle de l'ASE, les modalités d'exercice de leurs droits dans le respect de l'ordonnance de placement ou du contrat d'accueil administratif (droits de visite, d'hébergement...).

Je m'engage également, dès l'admission, de ma place de directeur et tout au long du séjour, à garantir l'application des règles éducatives fondamentales à l'évolution du mineur placé. Il s'agit là d'une démarche d'affirmation de notre objectif prioritaire qui est de rechercher et d'analyser les causes de la problématique rencontrée, tout en contribuant au développement de l'enfant sans le couper des réalités sociales ni de sa famille.

Ces garanties éducatives se déclinent au travers de la santé physique et psychologique, de la scolarité et de la vie sociale et culturelle de l'enfant.

Toutes ces références sont contenues, de façon synthétique, dans le livret d'accueil remis aux parents et au mineur dès l'admission⁴⁹.

J'abordais, dans la deuxième partie⁵⁰, les difficultés qui peuvent être rencontrées par le personnel éducatif au moment de l'accueil. Si les parents et leur enfant ont besoin de ressentir la légitimité de notre action, le personnel chargé d'exécuter ces missions doit se sentir légitimé dans les actes qu'il pose.

Pour cela, il importe qu'il s'approprie l'objet social de l'établissement, ce qui implique, à mon sens, qu'il soit pleinement acteur dans l'institution et qu'il se reconnaisse dans un « collectif actionnaire »⁵¹. C'est de cette reconnaissance que découlera la légitimité institutionnelle du diagnostic éducatif réalisé.

Dans la deuxième partie du présent travail, je me référais aux propos tenus par les éducateurs du site de Forbach au sujet de l'accueil mais aussi des autres missions. Dans le cadre de l'élaboration du projet de service, le comité de pilotage a institué, sous ma responsabilité, la création de groupes de travail chargés de faire des propositions d'actions concrètes dans le domaine des trois missions du CDE.

Les résultats de ces travaux ont contribué à la rédaction de la version finale du projet de service du site de Forbach. Toutefois le besoin collectif d'une prolongation de ce travail s'est fait ressentir. Cette volonté s'origine dans le désir de « coller » au plus près de l'évolution du public et des politiques sociales. Pour répondre à ce besoin, j'ai initié la mise en place d'un groupe de travail composé de représentants des différentes catégories de professionnels, chargés de : réfléchir à l'accueil d'urgence sur le site de Forbach, affiner et poursuivre le travail engagé lors de l'élaboration du projet de service. Ce principe de réflexion sur les missions de la structure sera donc poursuivi.

⁴⁹ Cf. Annexe N° 9 : Livret d'accueil

⁵⁰ Cf. Chapitre 2.1.1.1, p. 25 à 27

⁵¹ MIRAMON J.M. in *Le métier de directeur*. p.99-100

3.2 LES MOYENS OPERATIONNELS : LOGISTIQUE ET RESSOURCES HUMAINES

3.2.1 DES MOYENS TECHNIQUES ADAPTÉS AUX SPÉCIFICITÉS DE LA STRUCTURE

3.2.1.1 Des locaux adaptés

Comme je l'ai présenté en première partie⁵², le site de Forbach s'organise autour de trois appartements et de deux maisons individuelles. Initialement, l'objectif de ce choix d'installation visait à faciliter l'accueil et la prise en charge des mineurs en leur permettant de vivre dans des lieux chaleureux, de taille réduite, se rapprochant d'un cadre familial. Dans sa forme, le site de Forbach se démarquait assez nettement de ce que l'on rencontre dans les collectivités traditionnelles en terme d'architecture .

Mais cette distinction dépasse l'aspect architectural. Ainsi, si certains lieux du site gardent une dénomination traditionnelle (salle de réunions, bureaux, infirmerie, atelier, lingerie) d'autres s'en distinguent par l'utilisation d'appellations moins courantes en collectivité. C'est ainsi que les réfectoires sont remplacés par des salles à manger, les salles d'activités par des salles de jeux, les dortoirs par des chambres, les salles de télévision par des salons, etc... Ce changement sémantique ne se limite d'ailleurs pas à la seule appellation des locaux : les transferts d'établissements deviennent des séjours de vacances.

L'utilisation de mots appropriés pour désigner les choses relatives au cadre de vie, semble autoriser l'introduction d'autres différences : ainsi en va-t-il de la suppléance et la substitution.

Je parlais précédemment de l'importance pour le mineur et sa famille de s'approprier les objectifs pédagogiques de la démarche de placement. Pour pouvoir s'approprier ces objectifs, les parents et l'enfant doivent conserver le sentiment de ne pas être dépossédés de leurs prérogatives

En utilisant des termes couramment usités en famille, on contribuera peut-être à positionner le séjour au CDE comme un séjour de suppléance, parce que le maintien de résidence en famille n'est plus possible, et non comme une substitution à celui-ci.

⁵² Cf. chapitre 1.1.2.4., p. 8

Comme l'explique tour à tour KAMMERER⁵³ ou AUSLOOS⁵⁴, la notion de suppléance parentale doit s'affirmer comme un critère fondamental dans l'exercice des pratiques éducatives des professionnels.

C'est pourquoi l'organisation technique autour des locaux prend tout son sens quand elle contribue à initier la notion du droit pour l'usager à être bien ailleurs que chez lui. Il me semble fondamental que l'enfant placé puisse se trouver bien dans un lieu confortable et sécurisant le temps qu'il faudra. Ce lieu ressemblera au domicile familial pour pouvoir prétendre le suppléer.

L'équipe d'entretien trouve dans cette logique toute sa place. Les maîtresses de maison assurent la propreté du cadre de vie des enfants et l'ouvrier d'entretien son bon état de fonctionnement. Sur le site de Forbach, l'ouvrier a pour consignes de réparer dès que possible, au plus vite, toute dégradation ou dysfonctionnement, que la cause soit accidentelle, due à l'usure ou provoquée.

Cette position a pour objectif de garantir le bon fonctionnement de tout ce qui compose le cadre de vie et, ainsi, d'assurer en permanence confort et sécurité des usagers. Refuser de réparer ou de remplacer ce qui est cassé ou dégradé équivaut, à mon avis, à négliger l'attachement indispensable à la qualité de l'environnement de l'usager : « ce ne doit pas être important puisqu'ils ne le réparent pas ».

Il me paraît fondamental que le directeur, relayé par les cadres intermédiaires, fasse entendre la notion de respect du cadre de vie.

C'est pour donner du corps à cette notion de respect qu'a été initié, sur le site de Forbach, une pratique de participation des usagers au maintien et à l'amélioration de la qualité du cadre de vie. Cela se traduit sur chaque unité de vie à une participation aux tâches ménagères mais aussi aux réparations nécessitées par un acte de dégradation volontaire. Les éducateurs, sous le contrôle technique du chef de service déterminent la forme et le contenu de ces tâches en tenant compte de l'âge et des difficultés de l'enfant concerné.

⁵³ KAMMERER P. *in Adolescents dans la violence*

⁵⁴ AUSLOOS G. *in la compétence des familles*

3.2.1.2 Des moyens externalisés

L'adaptation des locaux répond à un des objectifs fondateurs du site de Forbach : la prise en charge dans des unités de vie à « caractère familial ». L'externalisation, quant à elle, vise un deuxième objectif : l'ouverture sur l'extérieur.

Le choix d'externaliser certaines prestations a été dicté par deux raisons principales, la première éducative et pédagogique, la seconde organisationnelle et économique.

Je prendrais pour exemple l'externalisation d'une prestation : la réalisation et la livraison des repas. Cette prestation est fournie par un centre d'aide par le travail situé sur la périphérie de la ville.

Concernant la fourniture des repas, le système mis en place avec le CAT se révèle assez souple, le service est effectué tous les jours, environ une demi heure avant la prise des repas. La commande s'effectue sur la base d'un prévisionnel hebdomadaire mais peut être modifié encore quelques heures avant la livraison en fonction des accueils ou des départs non prévus. Cette souplesse est indispensable à la structure car elle répond à sa nécessité d'adaptation à l'urgence. Ainsi, il y a toujours un repas prévu pour le nouvel arrivant, même en cas d'urgence.

Le CAT possède en son sein un restaurant self-service dans lequel les mineurs du CDE peuvent également prendre leur repas, ce qui constitue pour eux une démarche vers l'extérieur favorable à leur socialisation.

Des relations régulières de travail sont entretenues avec le CAT. Elles se caractérisent par l'échange quotidien formalisé d'une fiche de liaison dans laquelle figurent les contrôles de température des aliments, de la quantité livrée au regard de la commande et un avis sur la qualité du menu réalisé. Trimestriellement, le chef de cuisine du CAT participe à une réunion à laquelle assistent le directeur du site, l'infirmière, une représentante des maîtresses de maison, un représentant de l'équipe éducative ainsi qu'un représentant des services économiques du CDE. Cette réunion a un rôle essentiel de régulation et d'échange.

Sur le plan économique, cette prestation de repas engage à elle seule une dépense d'environ 5.70 euros par enfant et par jour. Ce qui représente une moyenne de 228 euros en dépense journalière d'alimentation.

Le coût mensuel de cette prestation, même s'il paraît élevé (6 840 euros), reste inférieure aux coûts salariaux et d'investissement qu'impliqueraient l'équipement d'une cuisine propre à la structure et le recrutement d'une équipe de cuisine.

L'externalisation devient donc un moyen pédagogique qui permet de trouver des réponses éducatives ailleurs que dans la structure elle-même. A cet égard, le site de Forbach s'engage dans la démonstration que toutes les réponses éducatives ne peuvent venir des seuls professionnels de l'établissement. D'autres peuvent contribuer à la réalisation de notre tâche, en lien avec nous.

L'externalisation prend alors d'autres formes que celle décrite dans l'exemple précité précédemment. En ce qui concerne les loisirs, culturels ou sportifs, l'équipe éducative utilise grandement les infrastructures existantes, soit dans la ville (ludothèque, bibliothèque, clubs sportifs, centre aéré, etc ...) soit dans le département ou la région (centres de vacances, bases de loisirs, etc...).

Les soins médicaux et dentaires sont également répartis sur les praticiens de la ville et sa périphérie. Il en est de même pour l'école puisque le site de Forbach ne possède pas d'école interne.

Toutes ces prestations sont considérées comme des actes éducatifs et, à ce titre, participent à l'élaboration du diagnostic éducatif. Ainsi, avant de rédiger un rapport d'observation ou de préparer une synthèse, l'éducateur référent de l'enfant rencontre son instituteur, son moniteur de judo, son entraîneur de football ou l'animateur de la ludothèque. Les retours de ces personnes enrichissent, par la voie de l'éducateur référent lors des échanges formalisés (réunions d'équipe), la construction de l'observation, du diagnostic. Ces observations sont formalisées par un écrit du référent.

Plus que de permettre de régler des problèmes organisationnels ou techniques, ce travail avec d'autres permet d'initier au quotidien le travail partenarial. L'éducateur de groupe se sent ainsi moins seul face aux problématiques, parfois lourdes, des enfants confiés. Mais cette attitude positionne aussi l'institution comme ouverte sur les autres acceptant et courant le risque de l'effet miroir du partenariat.

3.2.2 LES MOYENS HUMAINS : VERS UN POTENTIEL CAPABLE D'ADAPTATION

3.2.2.1 Le recrutement : entre réactivité et anticipation

La seule personne ayant compétence sur la question des ressources humaines (embauche, titularisation, déroulement de carrière ...) est le directeur, chef d'établissement⁵⁵. Dans le cadre de la politique de site, sous son contrôle, il délègue aux directeurs-adjoints, responsables de sites, la mission de recrutement. Cette mission s'opère en lien étroit avec le responsable du service transversal des ressources humaines du CDE. Il assure le traitement des besoins en personnel et des candidatures pour les trois sites (diffusion des avis de vacance de postes, réception des candidatures...).

La centralisation, par ce service, de toutes les candidatures, même spontanées, permet de constituer une « réserve » de réponses potentielles pour tout directeur de site dans le besoin de recruter⁵⁶.

A la suite du premier entretien qui sert à évaluer les potentialités du candidat et à vérifier leur adéquation avec les exigences du poste, un deuxième entretien, entrecoupé d'une période de réflexion, est proposé.

Cette seconde phase n'intervient que si la première s'est avérée positive. Elle a pour but d'affiner la présentation du travail proposé. Une visite de l'établissement a alors lieu. Ce temps de rencontre permet l'approfondissement de toutes les questions que le candidat se pose en matière de fonctionnement de l'institution, du public accueilli, de conditions de travail...

Ce n'est qu'après ce second entretien que le candidat est informé de la décision, par courrier du chef d'établissement.

Cette procédure de « double entretien » peut paraître un peu contraignante, d'une durée relative et peu opérationnelle, peu réactive, dans le cas surtout de départ précipité d'un membre du personnel. Cette situation de départ inopiné déstabilise et perturbe le fonctionnement des équipes de professionnels.

⁵⁵ Source : *Statuts de la fonction publique hospitalière*

⁵⁶ Notons que cette « banque de données » fonctionne de la même manière pour les élèves en formation à la recherche d'un lieu de stage

Même si l'on peut entendre ce sentiment de déstabilisation, il s'agit pour moi, d'éviter que ne s'installe un « état de crise »⁵⁷ au départ d'un agent.

Lorsque le départ d'un professionnel peut être anticipé, le recrutement de son remplaçant peut être concomitant avec le départ de l'autre. Mais lorsque l'anticipation n'est pas possible, l'embauche doit se réfléchir dans la rapidité mais pas dans la précipitation.

Pour ma part, c'est la traduction de la considération que je porte au travail des professionnels et à l'importance que leur remplacement soit assuré avec sérieux. Le recrutement demeure une étape sensible où il importe de tenter de cerner au mieux la part d'incertitudes.

3.2.2.2 L'information : un préambule nécessaire

S'il est assez courant d'entendre certains arguments incitant les professionnels à fuir l'internat et ses contraintes particulières (horaires, travail de week-end, nuits...), j'ai pu également constater que la réalité du travail en internat était souvent galvaudée et dans le même temps assez confidentielle.

J'ai donc décidé d'initier, sur le site de Forbach, un mouvement de circulation de l'information sur nos réalités. Ce mouvement est à double sens. Le premier consiste à faire aller l'institution vers les autres, le second est d'ouvrir l'établissement aux autres. Cela se traduit par la participation d'un certain nombre de professionnels du site au « Forum des métiers » organisé par les lycées professionnels du secteur⁵⁸, mais aussi à des participations, débats, tables rondes ou autres interventions auprès de différents instituts de formation (école de puéricultrices, d'infirmières, IRTS de Lorraine...)

Dans l'autre sens, le site de Forbach s'ouvre aux différents instituts de formation en accueillant des stagiaires. La pluridisciplinarité de l'établissement permet d'accueillir plusieurs types de formations : filière socio-éducative (Moniteurs éducateurs, Educateurs spécialisés, Educateurs de jeunes enfants, etc...) ou médicale et para-médicale (infirmières, puéricultrices, psychologues, etc...).

⁵⁷ la citation de P. KAMMERER – p.54

⁵⁸ Cela consiste à présenter aux élèves en fin de parcours scolaire les débouchés possibles

Toutefois cette démarche d'ouverture s'entend toujours dans le respect de la vie privée des enfants confiés, de leur intimité et de la confidentialité des informations circulant dans l'établissement. Il ne s'agit pas d'exposer impudiquement sur la place publique les problématiques souvent douloureuses des mineurs accueillis, dans l'attente d'apitoiement ou de compassion, mais de permettre à ces partenaires (ou partenaires en devenir) d'accéder à nos logiques éducatives et ainsi de mieux comprendre notre objet social.

3.2.2.3 La composition des équipes : une construction stratégique

Le site de Forbach accueille un public très diversifié, tant au niveau de l'âge (3 à 18 ans), des problématiques (troubles psychologiques, du comportement, violence ...) que du statut (placements judiciaires, administratifs...). La seule « classification » effectuée est une répartition dans quatre unités de vie en fonction de fourchettes d'âge plus ou moins larges⁵⁹. On peut donc schématiser la répartition des enfants en quatre groupes : deux de petits et moyens, un groupe de pré-adolescents et un dernier, d'adolescents.

Si les problématiques citées précédemment peuvent se rencontrer indistinctement sur tous les groupes d'âge, elles n'ont pas les mêmes effets et n'appellent pas les mêmes réponses selon le moment de la vie où se trouve l'enfant.

C'est ainsi, par exemple, qu'un(e) éducateur(trice) capable de gérer et d'accompagner les pires crises comportementales d'un enfant de six ans peut se trouver en difficulté devant les premiers signes de violence d'un adolescent de dix sept ans.

La procédure de recrutement, telle qu'exposée, permet de constituer un profil du candidat fait de compétences, de qualités personnelles, d'aptitudes ou de positions qu'il semble avoir. La réalisation de ce « portrait » doit mettre aussi en valeur les limites de compétences de la personne et doivent être nommées, verbalisées. C'est pourquoi je pense que la composition d'une équipe de professionnels répond à une logique d'équilibre⁶⁰.

Pour répondre à cette notion d'équilibre des « forces à disposition » je retiendrai plusieurs critères :

- *Prise en compte de l'équilibre de mixité (homme-femme)* dans la composition de l'équipe. L'un des objectifs fondateur du site de Forbach, d'ailleurs repris dans son actuel projet de service, était d'offrir des similitudes du cadre de prise en charge dans les unités de

⁵⁹ Cf. Première partie : « l'organisation actuelle » chapitre 1.1.2.4, pages 9 et 10

⁶⁰ Cf. Deuxième partie, chapitre 2.2.1.2, pages 42 à 44

vie avec le modèle familial. Une prise en charge effectuée par une équipe mixte va plus loin que la symbolique d'un modèle familial traditionnel. Elle ancre la pédagogie du site dans une logique de réalité sociale. S'appliquer à renvoyer au mineur accueilli une image d'égalité homme-femme dans le travail est déjà une démarche éducative.

Notons que dans les trois quarts des situations d'enfants accueillis sur le site de Forbach, l'image du père est décrite comme problématique (père absent ou peu investi, violence, alcoolisme, chômage, successions de compagnons dans la vie de la mère, etc...). Cela ne signifie pas que les pères sont les seuls à l'origine des difficultés rencontrées mais l'image d'un parent absent ou peu présent entraîne souvent chez l'enfant un phénomène d'idéalisation, ce qui peut créer un déséquilibre. C'est pour tenter de le rétablir que je prône la mixité des équipes de professionnels et celle des unités de vie. Ainsi, tous les groupes de vie, quelle que soit la fourchette d'âge qu'ils accueillent, sont composés de garçons et de filles. Je préciserais toutefois que l'équilibre homme-femme dans l'équipe éducative a quelquefois été très difficile à réaliser, cela en raison d'une forte représentation des femmes dans les professions sociales.

- *Qualification.*

Comme on peut le constater sur le tableau des effectifs du site de Forbach⁶¹, le personnel le plus nombreux est le personnel éducatif. Cette catégorie professionnelle est composée de moniteurs(trices) éducateurs(trices), d'éducatrices de jeunes enfants et d'éducateurs(trices) spécialisés(es).

Les éducatrices de jeunes enfants, contrairement aux autres professions, ne peuvent, statutairement, intervenir auprès d'enfants âgés de plus de 8 ans. Ainsi, le site de Forbach recrute des éducatrices de jeunes enfants exclusivement pour les unités de vie accueillant les plus petits.

Le recrutement de professionnels est rendu difficile par la raréfaction des diplômés des carrières socio-éducatives dans ce secteur géographique. Pour pallier cette difficulté conjoncturelle, le Centre Départemental de l'Enfance de Moselle a engagé une politique de qualification par l'intermédiaire de la formation en cours d'emploi. Je reparlerai plus largement de la formation dans le chapitre suivant mais la « politique du cours d'emploi » est un élément à considérer dans la construction des équipes. Cette disposition permet le recrutement de personnel en attente de formation et le budget formation actuel du CDE de Moselle permet d'engager, pour le site de Forbach, une dépense de deux formations en cours d'emploi simultanément.

⁶¹ Cf page 10

Si l'on tient compte des temps de formation à l'école, ajoutés aux périodes de stage auxquels il faut ajouter les congés annuels statutaires, on comprendra que dans le contexte des 35 heures, il est difficile d'envisager, dans une équipe de six personnes en moyenne, plus d'un élève en cours d'emploi, si l'on ne veut pas fragiliser une équipe par le fait de l'absence importante d'un de ces membres.

- *Connaissance du contexte professionnel*

L'intégration d'un professionnel dans l'équipe de travail requière du temps. Ce moment est nécessaire pour intégrer les spécificités des problématiques rencontrées, les missions et objectifs de la structure ainsi que les procédures mises en place pour permettre la réalisation de nos tâches.

Certains professionnels possèdent une expérience acquise dans ou hors de l'établissement, ce qui leur permet de maîtriser globalement les contraintes du travail. Mais pour les jeunes professionnels dont l'arrivée dans la structure coïncide avec leur début de carrière, cette nécessité de se former au fonctionnement de l'établissement et à sa raison d'être, constitue une contrainte réelle en cela qu'elle freine leur opérationnalité. C'est pourquoi, avec le chef de service et ses adjoints, je m'attache à créer dans les équipes un équilibre entre le personnel, en théorie plus expérimenté, et celui en besoin d'apprendre. Et pour faciliter cet « apprentissage » j'ai initié, sur le site de Forbach, une réflexion sur les moyens à inventer (ou à parfaire) pour faciliter l'intégration des nouveaux salariés de l'établissement.

Cette réflexion a pris la forme d'un groupe de travail composé d'agents de toutes les catégories professionnelles représentées sur le site. Les conclusions des travaux n'ont pas encore été rendues. Mais d'ores et déjà, certaines propositions commencent à prendre forme, dont la création d'un « livret d'accueil » à l'usage des professionnels. Ce livret reprendrait les principales tâches et procédures en vigueur. Il serait remis dès l'embauche en complément du projet de service⁶².

- *Mobilité*

Construire une équipe dans le soucis de la rendre opérationnelle grâce à l'homogénéité et à l'équilibre que l'on aura su créer n'est pourtant pas suffisant.

⁶² *Le projet d'établissement du CDE de Moselle et le projet du site de Forbach sont remis aujourd'hui à tout nouvel agent intégrant la structure.*

Il m'appartient d'avoir une vision globale du fonctionnement de l'établissement. Ainsi, il me paraît fondamental de gérer les disparités au sein de la structure. C'est pourquoi, il m'arrive de demander à un professionnel d'exercer son savoir-faire, reconnu par sa hiérarchie, dans une équipe repérée en difficulté. Cette pratique requière tact et prudence. Il s'agit, sans démagogie, de valoriser l'agent en suscitant son sens de la collectivité, de la solidarité et d'œuvrer au développement de son intérêt pour la réussite de l'entreprise. Cela sans déconsidérer la personne dont il va assurer le remplacement.

Cette démarche vise à admettre que le niveau des compétences est forcément inégal dans un établissement et que ceux qui sont reconnus comme ayant atteint un bon niveau se doivent de le mettre au service des autres. Il s'agit, pour moi, d'un processus d'émulation qui reconnaît à la fois la valeur d'un agent et les difficultés d'un autre en lui permettant de continuer à évoluer professionnellement dans un contexte qui lui sera favorable.

Ce principe vise la réalisation correcte d'une tâche mais aussi à porter une attention aux aspects positifs de l'émulation du personnel.

3.2.2.4 La formation, moteur d'évolution

Je considère que la politique de formation peut représenter un atout majeur au service du projet d'établissement. L'élaboration du plan de formation est une démarche dynamique à caractère évaluatoire. Il s'agit en effet d'une forme d'évaluation du fonctionnement de la structure qui passe par l'étude de l'existant, ses lacunes, ses carences, les points à renforcer et par une analyse des besoins.

La formation est un outil qui permet de répondre aux besoins individuels et collectifs, les deux étant souvent liés.

En ce qui concerne les besoins individuels, la priorité est donnée aux formations initiales, s'adressant aux personnes désireuses d'engager une formation qualifiante.

Comme je l'expliquais dans le chapitre précédent, le site de Forbach est amené à accueillir de plus en plus de personnes non diplômées. Ces personnes sont recrutées avec un statut de contractuel⁶³. La durée du contrat permet d'évaluer les capacités du nouvel embauché et si l'évaluation est positive, de préparer le salarié aux diverses sélections

⁶³ *Equivalent à un contrat à durée déterminée.*

d'entrée en institut de formation. Cette période permet également d'inscrire la personne, en cas de réussite à la sélection, sur le plan de formation de l'année à venir.

Mais la forme individuelle de la formation ne concerne que son aspect « qualification diplômante ». Elle est aussi utilisée à l'issue de la procédure d'évaluation et de notation des agents de la fonction publique comme un outil d'évolution personnelle.

Ainsi, les propositions de formations individuelles sur « l'écrit, la rédaction des rapports », « l'accueil du public en difficulté », « la gestion de l'agressivité » peuvent trouver toute leur place.

Le plan de formation est un outil qui doit être utilisé avec tact. L'action de formation individuelle peut être issue d'une injonction du chef de service ou du directeur. Elle naît d'un consensus entre l'agent et sa hiérarchie sur l'existence d'un réel besoin identifié par l'un et l'autre.

A mon sens, une formation ne peut générer d'effets positifs dans le sens du changement que si elle procède, au moins en partie, d'une démarche individuelle.

Enfin, l'aspect plus collectif de la démarche de formation ne doit pas être négligé. Il peut prendre une forme plus interne. Les formations techniques régulières à l'adresse des « responsables sécurité-incendie » de la structure, les modules de mise à niveau suivant l'évolution des techniques (informatique, normes de sécurité, normes H.A.C.C.P⁶⁴, etc...) et les outils de formation « construits » spécifiquement à la demande de l'établissement (formation autour de l'élaboration du projet de service, formation collective sur le diagnostic...) constituent des thèmes que j'ai pu, avec la direction du CDE, développer.

3.3 LA PLACE DU CDE DANS LE CHAMP POLITIQUE

Le CDE de Moselle et le site de Forbach en particulier, revendiquent l'aspect spécifique de leur travail et à ce titre, une place d'acteur tout particulier dans le schéma départemental. Cet établissement souffre d'un sentiment d'absence de reconnaissance, totale ou partielle, de la part des autres acteurs et de ce fait peine à s'extraire de ce qu'il vit comme un isolement.

⁶⁴ Normes relatives à l'hygiène en collectivité. Elles concernent essentiellement les maîtresses de maison.

Depuis l'ouverture du site de Forbach en 1998, je m'attache développer des moyens de lutte contre ce sentiment d'isolement et de donner au site une place et un rôle dynamique dans l'évolution des politiques sociales départementales.

3.3.1 DE LA CONNAISSANCE À LA RECONNAISSANCE : UNE DÉMARCHE D'OUVERTURE

Prétendre influencer sur un système nécessite la connaissance des acteurs qui le composent. Précédemment j'ai évoqué des difficultés rencontrées par l'équipe éducative dans la phase d'orientation. Comment un professionnel du CDE peut-il présenter au mineur un lieu où il va être orienté s'il n'en connaît rien⁶⁵ ?

J'ai donc mis en place une démarche visant à mieux connaître nos partenaires et à nous faire connaître d'eux.

La première phase de cette démarche a été de constituer une nomenclature de tous les établissements et services avec lesquels nous sommes couramment appelés à travailler. Cette classification se compose de toutes les informations que l'on peut se procurer sur ces partenaires (plaquettes de présentation, projet d'établissement...) et elle est amenée à s'enrichir progressivement. Ces documents servent aujourd'hui de base aux professionnels dans la phase préparatoire de l'orientation (présentation du lieu aux parents et à l'enfant...).

Cette première étape de la démarche est complétée par la mise en place d'un dispositif de rencontres avec ces établissements et services. Ces échanges se concrétisent par des visites des établissements par les professionnels du site de Forbach mais aussi, réciproquement, par l'accueil sur le site de ces mêmes collègues. Ces rencontres permettent, par le biais d'échanges entre professionnels sur les missions respectives, les moyens mis en place, les pédagogies spécifiques ou encore sur les conditions de travail, d'enrichir notre connaissance mutuelle mais aussi d'associer les établissements et services partenaires aux procédures de travail et à l'importance des missions assurées par le CDE en général et par le site de Forbach en particulier.

Cette démarche de connaissance mutuelle prend un sens tout particulier avec l'ASE. J'ai essayé de montrer dans ce mémoire, comment la notion du partenariat entre ces deux acteurs revêtait un caractère « privilégié ». On aura perçu également l'aspect incontournable de ces relations qui s'exercent dans presque toutes les démarches entreprises dans le cadre des missions, rappelons-le, communes à ces deux services. Pourtant cela n'évite pas un sentiment de méconnaissance et d'incompréhension.

⁶⁵ Cf. deuxième partie, chapitre 2.1.3.2. , pages 36 et 37

Un changement de mentalité peut être espéré par l'engagement des responsables respectifs des deux services vers une réelle transparence de leurs fonctionnements. C'est pourquoi, je considère que l'information sur l'organisation et les procédures des deux services doit être privilégiée et peut largement contribuer à l'atteinte de cet objectif. L'échange d'informations entre l'ASE et le CDE se formalise actuellement par :

- Des rencontres régulières (une réunion toutes les huit semaines) entre les cadres socio-éducatifs des deux services
- L'envoi systématique de tout document nécessaire à l'information de l'un et l'autre (organigrammes, variations d'effectifs, nouvelles organisations, etc...)
- L'intervention de cadres de l'ASE à des réunions à thème organisées au CDE et ayant pour objet de présenter les évolutions de la politique départementale (la création du service ASE de prévention, l'évolution de la politique en matière de placement familial, etc...).

3.3.2 DES OUTILS DE COORDINATION POUR UNE COLLABORATION PLUS EFFICIENTE

Dans la logique d'un partenariat efficace, la connaissance mutuelle et les échanges qui en découlent est une étape nécessaire mais ne peut donc être considérée comme un aboutissement en soi. L'ASE et le CDE fonctionnent selon un certain nombre de procédures communes .

Chacun des deux acteurs produit une prestation propre, selon la fonction qu'il occupe dans le système. La qualité de la prestation appartient à celui qui la fournit mais c'est l'ensemble des prestations produites dans le même objectif qui forme un résultat abouti. Pour être cohérent, cet ensemble de prestations doit être guidé par des procédures communes aux réalisateurs de la tâche.

Le site de Forbach, comme les autres sites du CDE, met en œuvre ses procédures propres dans tous les actes constitutifs de l'élaboration du diagnostic. Je me propose d'examiner la procédure d'accueil et la synthèse d'orientation.

Dans le cas de la procédure d'accueil, le référent de l'ASE est rarement présent⁶⁶. De façon schématique, on dira que l'accueil est un « acte administratif » à l'ASE et une « action éducative » au CDE. Ces deux prestations, qui servent la même mission sont toutes deux indispensables. Elles s'exercent selon des procédures propres à chaque service. Une procédure commune qui respecterait la place spécifique de chaque service permettrait de donner la cohérence indispensable entre les actes spécifiques posés par chaque acteur dans son champ de responsabilités. Ainsi, au regard de l'importance de la présence de l'ASE à l'admission, la procédure d'accueil élaborée par le CDE est organisée autour d'une intervention commune ASE – CDE. En cas d'impossibilité majeure pour l'ASE d'être présent physiquement (accueil de nuit, le week-end...) le CDE transmettra à la famille les coordonnées du référent ASE concerné en l'invitant à le contacter.

Ainsi, la procédure commune et partagée autorisera l'éducateur du site à introduire l'ASE auprès des familles et de l'enfant. Cela pourra se faire sans animosité et sans crainte de confusion des places.

La synthèse d'orientation est une réunion de travail regroupant les professionnels habilités à fournir des éléments de diagnostic (travailleur social, psychologue, infirmière, cadre du CDE, travailleur social et cadre de l'ASE, assistante sociale, puéricultrice de PMI, etc...). Considérant l'importance des enjeux d'une telle instance, le CDE en collaboration avec l'ASE, a conçu un document appelé « compte-rendu de synthèse »⁶⁷.

Ce document est rédigé par le cadre du CDE présent à la synthèse et transmis aux participants. Le cadre de l'ASE cosigne ce compte-rendu qui, ainsi, prend la forme d'un engagement mutuel du respect des dispositions retenues lors de la synthèse.

Ces deux exemples illustrent l'importance de procédures communes mais aussi de la nécessité d'un contrôle efficace de leurs fonctionnements.

C'est pourquoi, un groupe de travail, composé de cadres des deux services, a été formé pour réfléchir sur ces procédures communes, leur adaptation aux évolutions, l'inadaptation de certaines et le besoin d'en créer de nouvelles. Depuis peu, le groupe s'est adjoint une mission nouvelle, celle du contrôle du suivi et de l'opérationnalité de ces procédures. Il s'affirme ainsi en commission permanente pérenne, plus qu'en groupe de travail ponctuel.

⁶⁶ Cf. deuxième partie, chapitre 2.1.1 « l'accueil d'urgence », pages 24 à 26

⁶⁷ Cf. Annexe N°10 : compte-rendu de synthèse

La formalisation de cet outil me semble concrétiser la volonté des deux services d'accepter de s'inscrire dans une démarche d'auto évaluation et du regard critique de l'autre.

3.3.3 DES PROJETS NOVATEURS POUR UNE POLITIQUE NOVATRICE

La politique d'un établissement se doit d'être une réponse aux attentes des politiques sociales départementales mais elle doit aussi, par son dynamisme, faire émerger les besoins nouveaux et initier une orientation des politiques existantes.

Le CDE de Moselle s'est engagé, les dix dernières années, dans une politique de changement, d'innovation. Depuis cette période le CDE revendique, modestement, un rôle formateur auprès des acteurs du schéma départemental. Cette fonction de formation prend appui sur des pédagogies nouvelles ou des projets originaux expérimentés en son sein.

Trois exemples peuvent éclairer mon propos et illustrer l'intérêt suscité chez les partenaires par des pratiques du CDE.

La politique du site est la première expérience nouvelle s'avérant aujourd'hui riche d'enseignements. Je citerai ici quelques exemples d'enseignements comme la verticalité des unités de vie. Par là on entend des groupes de vie composés d'enfants d'âge différent. Le site de Forbach applique cette règle en accueillant des mineurs de 3 à 18 ans. Mais sur les unités de vie, la tranche d'âge est plus resserrée. La verticalité d'âge a été tentée sur les unités de vie du site de Forbach. Parmi les éléments de conclusion de cette expérience, la grande difficulté de gérer de façon satisfaisante la cohabitation entre les âges a été notée. Cette difficulté est liée essentiellement aux différences de besoins des enfants selon leur âge en terme de rythme de vie (sieste pour les petits, alimentation différente, rythmes scolaires, etc...). La gestion d'un groupe de vie « vertical » nécessite un encadrement éducatif adapté à toutes les tranches d'âge mais, surtout, la capacité d'accueil de l'unité de vie doit être réduite⁶⁸.

La prise en charge de proximité : les mineurs accueillis sur le site de Forbach sont majoritairement originaires du proche secteur géographique.

Il apparaît qu'une trop grande proximité entre le lieu de placement de l'enfant et le domicile de la famille empêche la réalisation de l'objectif premier du placement, à savoir la protection du mineur.

⁶⁸ L'expérience menée sur le site de Forbach concernait un groupe de 14 enfants âgés de 6 à 15 ans.

Cette proximité a par ailleurs habitué certains parents à une collaboration étroite avec l'établissement en leur permettant une présence réelle et importante. Or, le seul éloignement géographique des autres établissements partenaires du site de Forbach ne permet pas le maintien de cette offre.

Ces deux exemples autour de la verticalité des unités de vie et du travail de proximité ont fait l'objet d'un travail d'échange entre le site de Forbach et certains établissements partenaires. Cette réflexion a été formalisée par un groupe de travail dans le cadre du schéma départemental. Ainsi, deux MECS du département ont fait appel à l'expérience du site de Forbach avant d'engager la mise en place de nouveaux projets éducatifs.

L'une d'entre elles souhaitait déconcentrer sa structure en ouvrant une annexe accueillant un groupe vertical, l'autre envisageait la création d'une structure d'accueil de week-end pour les parents ne pouvant recevoir leur enfant en hébergement à domicile.

L'accueil des mineurs étrangers constitue un problème nouveau. L'augmentation permanente du nombre de mineurs solliciteurs d'asile sur le territoire départemental laisse imaginer l'existence d'une filière organisée et augurer d'une aggravation du problème⁶⁹. L'accueil d'urgence de ces mineurs est, au même titre que celui des autres, une mission de service public. A ce titre, le CDE continue d'assurer leur accueil. Toutefois, la particularité de ces problématiques nécessite un traitement différent. C'est pourquoi le CDE, en collaboration avec l'ASE, s'est attaché à rechercher des solutions nouvelles.

La première démarche a constitué à clarifier les procédures administratives et juridiques (démarches auprès de la préfecture, transmission du dossier du juge des enfants au juge des tutelles, etc...). Cette démarche de clarification a été menée de façon pluri-institutionnelle (un cadre représentant du CDE, un cadre de l'ASE, un représentant de la préfecture, un juge).

Un second temps a permis la recherche de lieux d'accueil nouveaux. En effet, il s'agissait, une fois les premières démarches administratives et juridiques effectuées, de trouver un lieu adapté pour la prise en charge de ces mineurs. Je citerai, pour exemple, quelques actions menées depuis environ un an par le CDE :

⁶⁹ *Les derniers chiffres fournis par le service des adolescents du CDE de Moselle fait apparaître que sur l'ensemble des jeunes de 14 à 18 ans accueillis au CDE, 50% sont des étrangers en situation irrégulière sur le territoire.*

- Accueil en FJT : une convention a été passée entre un FJT de la ville de Metz, le CDE et l'ASE. Ce dispositif a la particularité de permettre le prolongement du suivi du mineur par le CDE pendant quelques temps.
- Accueil en familles d'accueil : les assistantes maternelles de l'ASE ont été sollicitées pour l'accueil de ce public. Une dizaine d'expériences sont actuellement en cours.
- Accueil en établissement éducatif et professionnel : situé à quelques kilomètres de Metz, cet établissement habilité CDES, PJJ et ASE a ouvert une petite unité (10 lits) pour l'accueil de mineurs étrangers orientés par le CDE. Il s'est doté de moyens adaptés à cet accueil (initiation d'un réseau autour de l'alphabétisation, du suivi juridico-administratif, de la formation, du suivi santé, etc...).

On pourrait certainement citer d'autres exemples qui permettraient de démontrer comment le CDE en général et le site de Forbach en particulier sont, de par les expériences nouvelles qu'ils initient, producteurs de « matière à réflexion » dans le domaine de la protection de l'enfance. Au travers de ces expériences, il me semble intéressant de noter l'aspect partenarial qu'elles revêtent. Par là, le CDE s'attache à démontrer qu'il y a un intérêt collectif à prendre en considération les observations générales qu'il peut faire. Carrefour de la prise en charge des mineurs, il constitue bien un initiateur de réflexion.

Conclusion

Les trois missions principales du CDE de Moselle, l'accueil d'urgence, l'observation et l'orientation, se matérialisent par un ensemble de prestations qui aboutissent à la réalisation d'un diagnostic éducatif de la situation du mineur confié.

Ce travail de diagnostic est une tâche complexe qui interroge la place des acteurs du système existant car le CDE ne peut construire, à lui seul, l'ensemble du diagnostic de la situation appréhendée. Toutefois, il fournit des éléments d'observation sur la « pièce maîtresse » de la situation, à savoir le mineur placé. C'est ce qui positionne son rôle comme étant capital.

Vue du CDE, la relation partenariale la plus visible est celle qui le lie à l'ASE. La recherche de cohérence des procédures, le respect mutuel de la spécificité de chacun, le souci de consensus et d'efficacité dans les orientations prises en direction du projet individualisé du mineur sont autant de préoccupations quotidiennes qui tendent à faire occulter l'appartenance du CDE à un système qui comporte une bien plus grande pluralité de partenaires.

Pour garantir la qualité du diagnostic et sa cohérence avec les attentes du passeur d'ordre, je considère que ma responsabilité de directeur du site de Forbach m'impose de mettre en œuvre toutes les actions structurelles (pédagogies, projet de service ...) et opérationnelles (logistique, ressources humaines) pour permettre à l'établissement de remplir qualitativement et quantitativement ses missions.

L'action interne est indispensable, elle ne saurait être suffisante pour permettre au site d'exister dans le champ politique de la protection de l'enfance. En initiant des projets novateurs d'accompagnement des mineurs et de leurs familles, le CDE répond aux objectifs fixés par le schéma départemental en même temps qu'il contribue à transformer la commande vers plus d'adéquation à la demande et aux besoins. En effet, par la variété des problèmes qu'il est amené à résoudre, le CDE me paraît très bien positionné pour apporter une matière riche aux réflexions engagées sur les évolutions futures de la politique départementale en matière de protection de l'enfance.

Construire un bon diagnostic ne sert à rien si celui-ci ne peut pas devenir la base, le socle solide, d'un travail pour les autres. Cette action comporte trop d'enjeux d'avenir, pour le mineur placé, sa famille et ceux qui continueront à les accompagner, pour qu'elle ne soit appréhendée avec professionnalisme et sens partenarial.

En se rapprochant du réseau associatif, le CDE se positionne en réel « collègue » des autres établissements et services impliqués dans le schéma départemental. Le site de Forbach contribue, de sa place, à revaloriser l'image du service public. Il tente de montrer ainsi, par son sens de l'ouverture et de l'innovation, que la mission de protection de l'enfance est un « challenge » commun à tous les acteurs de la protection de l'enfance. L'intérêt de la mission de service public ne se fonde plus sur l'appartenance au secteur associatif ou au secteur public.

Derrière cette question de la recherche de cohérence dans l'action, de la transmission du travail éducatif, se cache une autre question. Je pense à la question de la personnalisation, de l'appropriation de son propre travail. En effet, si l'on peine à transmettre aux autres le travail effectué, est-ce toujours et uniquement, parce que les relations partenariales sont compliquées ou que les procédures conçues pour assurer le lien entre les acteurs fonctionnent mal ? N'est-ce pas aussi parce que ce travail que l'on réalise, parfois à grand peine, nous valorise et que, le jugeant bon, l'on voudrait profiter pleinement de la gratification qu'il nous procure ? Ou paraît-il moins crédible et l'on craint de l'exposer aux critiques qui apparaissent comme autant de désaveux ?

Bibliographie

Ouvrages :

AUSLOOS G. *La compétence des familles.* Editions Erès. 1995.

BUCKINGHAM M. et COFFMAN C. *Manager contre vents et marées.* Editions Village Mondial. Paris. 2001.

CROZIER M. et FRIEDBERG É. *L'acteur et le système.* Editions du Seuil. Paris. 1977.

GOMEZ J.F. *Un éducateur dans les murs.* Editions Privat. Paris. 1978.

GOURGAND P. *La pratique du commandement.* Editions Privat. Toulouse. 1978.

KAMMERER P. *Adolescents dans la violence.* Editions Gallimard. Paris 2000.

MIRAMON J.M. ; COUET D. ; PATURET J.-B. *Le métier de directeur : techniques et fictions.* 2^{ème} Edition Rennes : E.N.S.P.,2001.

PROST A. *Eloges des pédagogues.* Editions du Seuil. Paris. 1995.

ROSENCZVEIG J.P. *Le dispositif français de protection de l'enfance.* Editions Jeunesse et Droit. Paris. 1998.

VERDIER P. *Guide de l'Aide Sociale à l'Enfance.* Editions Bayard. 1995.

VERDIER P. *L'enfant en miettes.* Editions Privat. Toulouse. 1992.

Articles de presse :

ALLAIX M. *Renforcer l'autorité administrative.* Dynamiques sociales, juin 1995, n°4, pp. 16-17.

ANDRE S. *La réforme de la procédure d'assistance éducative.* Actualités sociales hebdomadaires, 30 août 2002, n°2274, pp 15-21.

ASE *Accueil provisoire et placements des jeunes.* Travail social actualités, 15 septembre 2000, n°797, pp. 9-11.

ASE *Ségolène Royal veut réduire le nombre de placements.* Actualités sociales hebdomadaires, 18 mai 2001, n°2215, pp. 5-6.

FABLET D. *Les métamorphoses de l'internat spécialisé.* Les cahiers de l'actif, 2002, n°306/307, pp 35 à 39.

GILLOI C. *Un partenariat qui se cherche.* L'enfant d'abord, janvier 1997, n°208, pp. 18-19.

LALIRE M.C. *La protection de l'enfance à l'épreuve de la crise économique.* Dynamiques sociales, juin 1995, n°4, p.14.

SARAZIN I. : *Quatre départements témoignent des disparités de l'ASE.* Actualités sociales hebdomadaires, 29 juin 2001, n°2221, pp. 35-36.

Liste des annexes

- Annexe n°1 : Carte du département – Répartition des sites du CDE. (NON PUBLIEE)
- Annexe n°2 : Organigramme du CDE (NON PUBLIEE)
- Annexe n°3 : Evolution du personnel.
- Annexe n°4 : Guides d'entretien n°1 et n°2
- Annexe n°5 : Durée des séjours au CDE.
- Annexe n°6 : Evolution de la législation.
- Annexe n°7 : Evolution du nombre de placements.
- Annexe n°8 : Evolution des accueils administratifs.
Tableau 1 : Les mineurs.
Tableau 2 : Les mineurs et les jeunes majeurs.
- Annexe n°9 : Livret d'accueil.
- Annexe n°10 : Compte-rendu de synthèse.

Carte du département – Répartition des sites du CDE

Organigramme du CDE

Evolution du personnel du CDE de Moselle.*

	Pourcentage de contractuels	Pourcentage de départs
1997	26 %	16.8 %
1998	29.6 %	11 %
1999	24.5 %	18.4 %
2000	31.7 %	14 %
2001	25.2 %	14 %

Source : Rapports d'activité du CDE de Moselle de 1997 à 2001.

Guides d'entretien

Ces deux parties d'entretien s'adressaient, pour l'un au personnel du site de Forbach et pour l'autre à l'ASE et aux établissements et services avec lesquels le site travaille le plus souvent.

Ces guides n'étaient pas remis aux personnes interrogées. Ils me servaient de support et d'aide-mémoire. Les questions n'ont pas toujours été évoquées dans l'ordre dans lequel elles figurent.

Guide d'entretien N° 1

(en direction des personnels du site de Forbach)

Fonction exercée :

Date d'entrée au CDE de Moselle :

Date d'entrée dans la structure :

1. Quelles sont, d'après vous, vos missions ?
2. Selon vous, quelles sont les missions qui vous posent le plus de difficultés ?
3. Comment qualifieriez-vous les moyens mis en place en interne pour vous permettre de réaliser ces missions ?
4. Pouvez-vous lister les partenaires avec lesquels vous travaillez ?
5. Comment qualifieriez-vous vos relations avec eux ?
6. Que souhaiteriez-vous voir changer, en interne ? en externe ?

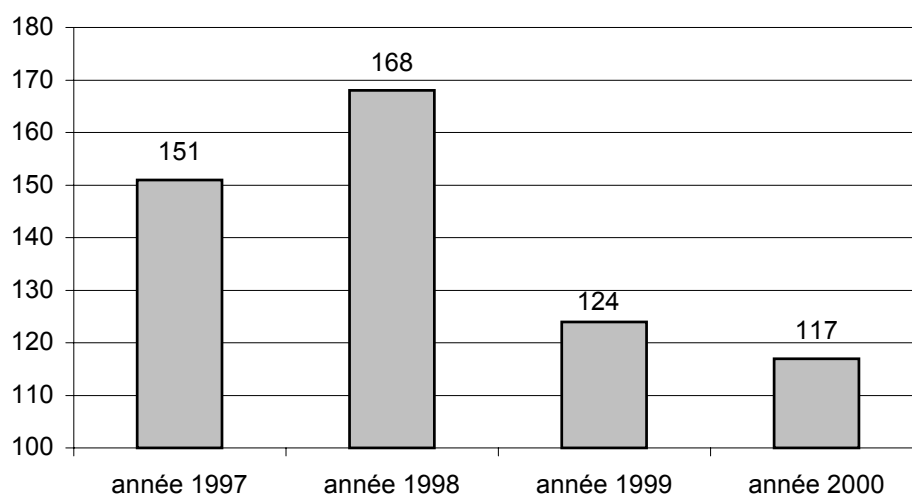
Guide d'entretien N° 2

(en direction des établissements de services partenaires)

Etablissement ou service :

Fonction exercée :

1. Que connaissez-vous des missions du site de Forbach ?
2. Que connaissez-vous de ses spécificités ?
3. Comment qualifieriez-vous la qualité de leur prestation ?
4. Le diagnostic réalisé par le CDE vous est-il intégralement transmis ?
5. En quoi et comment ce diagnostic vous sert-il?
6. Que souhaiteriez-vous voir changer dans vos relations avec le CDE ?

Durée des séjours au CDE.

Nota : Il s'agit d'une moyenne générale en nombre de jours, tous sites et services confondus.

Source : Rapports d'activité du CDE de 1997 à 2001.

Evolution de la législation

En 1633, Vincent de Paul crée « l'œuvre des enfants trouvés ». La révolution française, avec la loi du 28 juin 1793, substituera la conception laïque de justice à la notion chrétienne de charité et chargera l'état de l'éducation physique et morale des enfants abandonnés. Cette législation révolutionnaire marque, à mon sens, les prémices d'une conception décentralisée de l'organisation de la protection de l'enfance. En effet chaque district devra créer une maison où les filles enceintes pourront se retirer pour accoucher, et chaque municipalité aura obligation d'indiquer un lieu où seront reçus les orphelins.

Ce n'est qu'à la fin du XIXe siècle qu'apparaît la notion d'enfants maltraités avec la loi du 24 juillet 1889.

Avec la loi du 27 juin 1904, l'assistance des enfants est confiée définitivement à un service d'Etat organisé par le Département. La tutelle des pupilles est enlevée aux hôpitaux pour être confiée au Préfet. Les dépenses sont transférées au Département et à l'Etat.

Cette loi est certes une loi de police et de sûreté, mais aussi une loi de prévention, de protection et d'aide sociale. La base de l'organisation actuelle découle de cette loi.⁷⁰

La loi du 15 novembre 1921 rend possible le retrait du seul droit de garde et le décret du 30 octobre 1935 introduit la notion d'assistance éducative.

La loi du 15 avril 1943 relative à l'assistance à l'enfance institue dans chaque Département la création d'un ou plusieurs foyers de pupilles qui devront être installés dans des locaux spécialement affectés à leur usage.⁷¹

Cette loi est intégrée ensuite au Code de la Famille et de l'Aide Sociale dont elle forme le titre II. On comprend ainsi que l'action sur un enfant ou sur un adolescent est en soi insuffisante et dépourvue d'efficacité si elle ne s'accompagne pas d'une action sur le milieu dans lequel cet enfant ou cet adolescent est appelé à vivre et à se développer.

⁷⁰ « L'enfant, qui, laissé sans protection, ni moyens d'existence par suite de l'hospitalisation ou de la détention de ses pères, mère ou ascendant, est recueilli temporairement dans le service des enfants assistés » (art.4 de la loi).

⁷¹ L'article 22 de la loi spécifie que ces foyers de pupilles seront appelés de plus en plus à assurer le rôle des foyers de l'enfance.

L'action désormais va être globale, on va introduire de la complexité dans le système afin que cette entité ne soit pas celle des mineurs mais de l'enfant des hommes.

L'ordonnance du 2 février 1945 concernant l'enfance délinquante complète la loi de 1889. Elle permet de passer de la notion de faute (châtiment) à la notion de symptôme (traitement). Elle permet également de passer du faux-semblant des mesures éducatives, fortement teinté de répressif, à un véritable travail éducatif visant à une socialisation et à une réduction des conduites de transgression. Cette ordonnance est réformée par la loi du 1^{er} juillet 1996. Elle est fortement discutée aujourd'hui.

Les décrets du 23 décembre 1958 et du 7 janvier 1959 fixent les règles d'intervention des D.A.S.S. (direction de l'action Sanitaire et sociale) et du Juge des Enfants en matière de protection de l'enfance en danger et créent en particulier, la possibilité pour ces deux autorités de décider d'actions éducatives en milieu ouvert. L'un définit le danger patent, l'autre le danger latent (notion de risque).

Ces deux décrets illustrent le double système de protection de l'enfance dans notre pays : la protection administrative et la protection judiciaire.

La décentralisation intervenue à partir de 1982 a transféré une partie des compétences de l'Etat aux Départements.

Ainsi la Loi du 22 juillet 1983 transférait-elle les compétences et les moyens du service de L'Aide Sociale à l'Enfance au Président du conseil Général.

Les droits des usagers et de l'admission des pupilles de l'Etat furent ensuite définis par la Loi du 6 juin 1984.

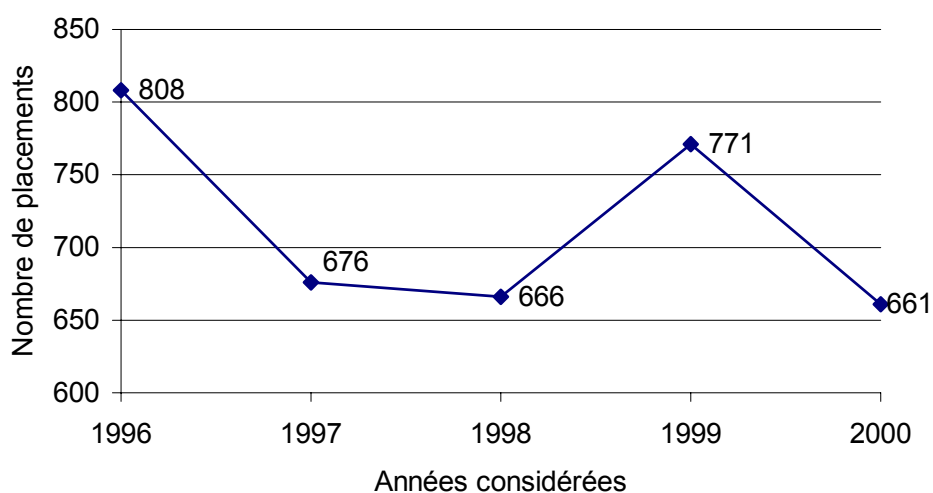
La Loi du 6 janvier 1986, quant à elle, adaptait la législation sanitaire et sociale aux lois de décentralisation.

Enfin, la Loi du 1^{er} juillet 1989, relative à la prévention et à la prise en charge des mauvais traitements sur mineurs, complétait la décentralisation et précisait les missions du Président du Conseil Général.

Source : Projet d'établissement du CDE. Juin 2002.

Evolution du nombre de placements.

Tableau 1 : Tableau général.



Nota : Il s'agit de l'ensemble des mineurs pour lesquels le Conseil Général finance une prestation. Ces chiffres comprennent les placements ASE (judiciaires et administratifs) les placements directs en établissements et les placements à des tiers.

Source : rapports d'activité ASE de 1996 à 2000.

Evolution des accueils administratifs de mineurs.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre	17	14	55	90	186	195
Pourcentage	0.8	0.7	2.5	4.7	10	10.5

Evolution des accueils administratifs de mineurs et jeunes majeurs.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre	272	262	281	327	406	417
Pourcentage	13.0	12.9	13.9	16.9	21.8	22

Source : Rapports d'activité ASE de 1996 à 2001.