



**ENSP**

ÉCOLE NATIONALE DE  
LA SANTÉ PUBLIQUE

**RENNES**

---

**CAFDES**

**Promotion 2005**

**Enfance**

---

**DÉVELOPPER DES PRISES EN CHARGE SÉQUENTIELLES À  
PARTIR D'UNE MECS POUR DES MINEURS  
SOUS PROTECTION DEPUIS  
LEUR MILIEU NATUREL**

**Didier DUPONT**

---

# Remerciements

---

Merci à l'association « Orphelinat Coste » pour avoir encouragée mon inscription et participation à la formation CAFDES.

Merci à Alain pour sa guidance et conseils permanents.

Merci à chaque membre de la promo 2003 – 2005 de l'IRFFD pour leur présence stimulante.

Merci à Alexandra et Roland pour leur lecture et remarques judicieuses.

Merci à Marie pour son doigté informatique.

Merci à Marie-Claude, Julien, Thibaut et Quentin pour leur patience et soutien au quotidien.

---

# Sommaire

---

<b>Introduction : Un renversement des logiques des outils de protection</b>	<b>1</b>
<b>1. DES APPROCHES ÉVOLUTIVES DE LA PRISE EN CHARGE DU MINEUR SOUS PROTECTION.</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Enfance et protection : une longue histoire.</b>	<b>3</b>
<b>1.1.1 De la naissance des civilisations au siècle des lumières : l'enfant ignoré</b>	<b>4</b>
<b>1.1.2 De l'orphelinat aux années 60 : une famille tenue à l'écart</b>	<b>4</b>
1.1.2.1 La naissance du sentiment de l'enfance	4
1.1.2.2 Le concept d'enfance inadaptée	5
1.1.2.3 L'apport des sciences humaines	6
<b>1.1.3 Des années 60 à 90 : interrogations et mise en œuvre de changements</b>	<b>6</b>
1.1.3.1 Les droits de l'enfant	6
1.1.3.2 De la puissance paternelle à l'autorité parentale	7
1.1.3.3 La professionnalisation du secteur social	8
1.1.3.4 Vers une protection globale	9
1.1.3.5 L'apport de la décentralisation	9
<b>1.1.4 Aujourd'hui : l'usager au centre du dispositif</b>	<b>10</b>
1.1.4.1 Le système de protection à l'épreuve	10
1.1.4.2 La promotion de la personne	12
1.1.4.3 Le lien et la parentalité	13
1.1.4.4 Le durcissement du code pénal pour mineurs	14
1.1.4.5 L'échec de la protection de l'enfance ?	15
1.1.4.6 Les orientations européennes	16
<b>1.2 Les MECS au carrefour des politiques publiques.</b>	<b>17</b>
<b>1.2.1 Le double cadre législatif de la protection de l'enfance</b>	<b>17</b>
1.2.1.1 La protection des mineurs dans le code de l'action sociale et des familles	17
1.2.1.2 La protection judiciaire des mineurs	18
<b>1.2.2 Une stabilité apparente de chiffres recouvrant des réalités diverses</b>	<b>20</b>
<b>Conclusion de la première partie.</b>	<b>23</b>

<b>2. LA COMMUNAUTÉ COSTE, UNE MAISON D'ENFANTS AU SERVICE DES MINEURS EN DANGER -----</b>	<b>24</b>
<b>2.1 Un établissement chargé d'histoire et inscrit dans le tissu social local. -----</b>	<b>24</b>
<b>2.2 Un environnement économique et social détérioré. -----</b>	<b>25</b>
<b>2.2.1 Au niveau national -----</b>	<b>26</b>
<b>2.2.2 Au niveau régional et local -----</b>	<b>26</b>
2.2.2.1 Le Languedoc, une terre d'accueil -----	26
2.2.2.2 Un chômage endémique -----	27
2.2.2.3 Des dépenses sociales importantes -----	27
<b>2.3 Une population hétérogène aux précarités multiples. -----</b>	<b>28</b>
<b>2.3.1 Des profils polyformes -----</b>	<b>28</b>
2.3.1.1 Un accueil de 4 à 21 ans -----	28
2.3.1.2 L'ouverture à la mixité -----	29
2.3.1.3 Un domicile parental à proximité -----	29
2.3.1.4 Des durées de prise en charge variables -----	30
<b>2.3.2 Des problématiques qui s'alourdissent -----</b>	<b>31</b>
2.3.2.1 Un taux de judiciarisation élevé -----	31
2.3.2.2 Des motifs nombreux de séparation -----	32
2.3.2.3 Une symptomatologie plurielle -----	34
2.3.2.4 Des compositions familiales précaires -----	35
<b>2.4 Des ressources techniques au service du projet. -----</b>	<b>37</b>
<b>2.4.1 Une offre de service diversifiée -----</b>	<b>37</b>
<b>2.4.2 Une activité soutenue. -----</b>	<b>39</b>
<b>2.4.3 Un personnel qualifié -----</b>	<b>40</b>
<b>2.5 Des limites dans les réponses individualisées de protection. -----</b>	<b>42</b>
 <b>Conclusion de la deuxième partie. -----</b>	<b>44</b>
 <b>3. DES PRISES EN CHARGE SÉQUENTIELLES DEPUIS LE MILIEU NATUREL -----</b>	<b>45</b>
<b>3.1 Séquentiel, une définition en devenir. -----</b>	<b>45</b>
<b>3.2 Une intégration dans le schéma départemental. -----</b>	<b>46</b>
<b>3.2.1 Un cadre réglementaire désormais précis -----</b>	<b>46</b>
<b>3.2.2 Une démarche engagée dès 1990 dans le Gard -----</b>	<b>47</b>
<b>3.2.3 Des objectifs pour les 5 ans à venir -----</b>	<b>48</b>

<b>3.3</b>	<b>La protection depuis le domicile : le SAPMN.</b>	<b>49</b>
3.3.1	De la naissance à la reconnaissance	49
3.3.2	Un concept défini au fil du temps	50
3.3.3	Des objectifs multiples	52
3.3.3.1	A la fin d'un placement	52
3.3.3.2	A la place d'un placement	52
3.3.3.3	Avant un placement	53
3.3.4	La responsabilité du directeur dans la conduite des mesures	54
3.3.4.1	Une modalité particulière de prise en charge	54
3.3.4.2	Un caractère évolutif dans le temps	54
3.3.5	Une mise en œuvre encadrée et individualisée	55
3.3.5.1	Des modalités d'intervention balisées	55
3.3.5.2	Le projet individualisé	56
3.3.5.3	L'éducateur référent	57
3.3.5.4	L'interdisciplinarité des équipes	57
3.3.5.5	Un partenariat actif	59
<b>3.4</b>	<b>Des prises en charge séquentielles.</b>	<b>60</b>
3.4.1	L'internat au service du maintien à domicile	61
3.4.1.1	Une organisation souple	61
3.4.1.2	Des unités de vie à taille humaine	62
3.4.1.3	La polyvalence des agents éducatifs	63
3.4.2	Des prestations nouvelles	64
3.4.2.1	L'atelier de soutien social	64
3.4.2.2	Le placement alterné	65
3.4.2.3	Le studio interne	66
<b>3.5</b>	<b>L'accompagnement du changement.</b>	<b>67</b>
3.5.1	Une éthique de la bientraitance	68
3.5.1.1	Une posture du quotidien	68
3.5.1.2	Un socle de valeurs	69
3.5.2	Un pilotage participatif du projet	70
3.5.2.1	Mes convictions de directeur	71
3.5.2.2	Une méthodologie d'investigation	72
3.5.3	La promotion des ressources humaines par la formation	73
<b>3.6</b>	<b>L'évaluation ou l'engagement dans une démarche qualité.</b>	<b>74</b>
3.6.1	Au cœur de la rénovation sociale	75
3.6.2	Des outils institutionnels au service des missions	76
3.6.3	Par les usagers, pour les usagers	77
	<b>Conclusion générale.</b>	<b>79</b>

---

## Liste des sigles utilisés

---

AAH : Allocation Adulte Handicapé.

ADSMI : Association Départementale de Santé Mentale Infantile.

AED : Action Educative à Domicile.

AEMO : Action Educative en Milieu Ouvert.

AJM : Aide aux Jeunes Majeurs.

ANAES : Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation des Etablissements en Santé.

API : Allocation de Parent Isolé.

ARH : Agence Régionale Hospitalière.

AS : Assistant(e) sociale(e).

ASE : Aide Sociale à l'Enfance.

CAFERUIS : Certificat d'Aptitude aux Fonctions d'Encadrement et de Responsable d'Unité d'Intervention Sociale.

CASF : Code de l'Action Sociale et de la Famille.

CER : Centre Educatif Renforcé.

CERC : Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale.

CIF : Congé Individuel de Formation.

CMPI : Centre Médico Psychologique Infantile.

CSE : Chef de Service Educatif.

DDASS : Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale.

DGAS : Direction Générale de l'Action Sociale.

DGASS : Direction Générale de l'Action Sanitaire et Sociale.

DIIS : Délégation Interministérielle l'Insertion des Jeunes.

DRASS : Direction Régionale de l'Action Sanitaire et Sociale.

DSTS : Diplôme Supérieure de Travailleur Social.

EPHAD : Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes.

ES : Educateur Spécialisé.

ETP : Equivalent Temps Plein.

FJT : Foyer de Jeunes Travailleurs.

HLM : Habitation à Loyer Modéré.

IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales.

IME : Institut Médico Educatif.

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.

IRFFD : Institut Régional de Formation aux Fonctions de Directeur.

ITEP : Institut Thérapeutique Educatif et Pédagogique.

JAE : Jugement d'Assistance Educative.

ME : Moniteur Educateur.

MECS : Maison d'Enfants à Caractère Social.

ODAS : Observatoire Décentralisé de l'Action Sociale.

OMO : Observation en Milieu Ouvert.

ONED : Observatoire National de l'Enfance en Danger.

ONU : Organisation des Nations Unies.

OPP : Ordonnance de Placement Provisoire.

PAUF : Plan Annuel d'Utilisation des Fonds.

PIB : Produit Intérieur Brut.

PMI : Protection Maternelle Infantile.

REMNEC : Réinsertion En Milieu Naturel d'Enfants Confiés.

SAPMN : Service d'Adaptation Progressive en Milieu Naturel.

SEMO : Service d'Education en Milieu Ouvert.

SESSAD : Service Educatif de Soins et Suivi A Domicile.

TVA : Taxe à la Valeur Ajoutée.

ZFU : Zone Franche Urbaine.

ZUP : Zone à Urbaniser en Priorité.

ZUS : Zone Urbaine Sensible.

## **INTRODUCTION. Un renversement des logiques des outils de protection.**

*Le secteur social peut apparaître au profane comme clairement délimité... dépourvu d'enjeux majeurs. Il s'agit pourtant d'un secteur en croissance constante, que ce soit en nombre de personnes concernées, en complexité de prise en charge, en coûts financiers, en reconnaissance sociale<sup>1</sup>. Cette analyse s'applique tout à fait à la maison d'enfants à caractère social «Communauté Coste», implantée au cœur du centre historique de Nîmes, dans le Gard, où j'exerce les fonctions de directeur.*

En effet, cet établissement s'inscrit dans la longue histoire de la protection de l'enfance longtemps cantonnée dans des pratiques de séparation et de substitution par l'internat. Aujourd'hui, sans que ne disparaissent totalement les situations de danger avéré, la population accueillie, comme la place considérée à l'enfant, a évolué : extension des précarités sous le coup des mutations socio-économiques, carences éducatives se multipliant, complexification dans l'expression des souffrances, problématiques nouvelles se révélant, comme celles autour de la sexualité.

En réponse, la Communauté Coste avait élargi son accueil à toutes les tranches d'âge et s'est ouvert à la mixité pour répondre aux problématiques des fratries. Elle a développé progressivement, dans le cadre de la protection judiciaire et administrative, des actions éducatives **depuis le domicile**. Cependant, malgré ce saut qualitatif important, des limites du «tout à domicile» sont apparues tout aussi réelles à répondre à certaines situations, parfois même d'une manière incompatible avec nos missions de protection.

A cette évolution des problématiques sociales et des besoins de la population, je pose l'hypothèse que le «tout internat» ne peut plus constituer la réponse unique à l'ensemble des enjeux et qu'en conséquence nos dispositifs et outils doivent s'adapter pour faciliter le développement de l'enfant. L'offre de service des MECS, **dans un renversement des logiques des outils de protection**, mérite d'être fondamentalement interrogée, au profit de **solutions souples et individualisées, d'actions de proximité, de la promotion des compétences parentales et la préservation des liens familiaux**, en dépassant le clivage «internat ou domicile». et en réservant le placement en dernier recours des solutions.

C'est pourquoi, missionné par le Conseil d'Administration, j'ai fait engager une large réflexion sur nos pratiques. Elle intéresse la place du mineur et celle des parents dans

---

<sup>1</sup> MIRAMON Jean-Marie, COUET Denis, PATURET Jean-Bernard, *Le métier de directeur, technique et fiction*, ENSP, 1992, page 15.

leurs droits et devoirs. Elle met en exergue le «sur mesure» revendiqué par les familles. Elle dépasse l'absence d'alternatives au «tout institutionnel» ou au «tout familial» et souligne le besoin de nouveaux services à offrir. Elle impose une souplesse des services désormais nécessaire. Enfin, elle met à jour l'indispensable collaboration à développer entre les différents établissements et institutions.

Cette analyse s'appuie finalement sur trois idées-forces :

- Le maintien du lien et une prise en compte globale de la complexité familiale.
- Le développement de solutions individualisées, transversales et novatrices.
- Une optimisation et diversification des outils au service du plus grand nombre.

Restait à élaborer et inventer avec les personnels la mise en œuvre de ces changements et nouvelles modalités, que nous qualifierons de **prises en charge séquentielles**, axées sur l'adaptabilité maximale et la souplesse institutionnelle en réponse aux besoins des personnes accueillies.

C'est cette expérience en cours qui constitue le support de mon mémoire.

C'est sur une approche historique et clinique des besoins de la population que j'ai cherché à construire ma méthodologie d'investigation. Une enquête de terrain sur la situation des usagers reçus à la MECS a complété une recherche bibliographique sur l'enfance en danger pour dégager les limites des systèmes actuels dans leur réponse. Le plan d'action que je propose, en s'appuyant volontairement sur des concepts précis, d'où l'effort définitionnel qui traverse mes travaux, repose sur une primauté de la personne et une éthique de la qualité.

Aussi, pour développer notre approche d'une **prise en charge séquentielle** de l'enfant, j'interrogerai, dans une première partie, l'évolution des représentations et des politiques publiques sur la protection de l'enfance, les enjeux autour de la place de la famille et sur le rôle des établissements, afin d'éclairer le cadre réglementaire actuel des MECS.

A la suite de quoi, j'analyserai comment la maison d'enfants, avec son histoire, son implantation locale, dans un environnement socialement défavorisé, a organisé et développé au fil du temps ses services, face aux problématiques d'enfants qui s'alourdissent. Je mettrai ainsi à jour les limites et insuffisances des dispositifs dans la recherche de réponses souples et personnalisées que réclament les familles.

Dans une troisième et dernière partie, délibérément plus dense afin de privilégier le plan d'action, j'exposerai comment, sous ma direction et dans le cadre du schéma départemental, la maison d'enfants a réorganisé son activité traditionnelle d'internat et développé, depuis le domicile et à moyens constants, des prises en charge séquentielles, individualisées et évolutives, conformément aux grandes orientations des politiques sociales, selon quels axes stratégiques et avec quels supports éthiques et techniques.

# 1. DES APPROCHES ÉVOLUTIVES DE LA PRISE EN CHARGE DU MINEUR SOUS PROTECTION.

De ma place de directeur, je considère qu'aujourd'hui, le principal enjeu de la **protection de l'enfance** s'inscrit dans la recherche d'équilibre entre enfants, parents et institution, dans le cadre des interventions de protection pilotées par la puissance publique.

Si l'on définit communément la protection de l'enfance comme *l'ensemble des règles et des dispositifs visant à assurer le respect des droits de l'enfant*<sup>2</sup>, il convient pour autant de différencier deux notions bien distinctes :

- Une **mission** générale, c'est-à-dire un rôle à jouer par rapport aux enfants et aux jeunes. A ce titre, elle vise un grand nombre d'institutions.
- Un **dispositif** spécifique, piloté aujourd'hui par les Conseils Généraux et la Justice, dans lequel s'inscrivent les Maisons d'enfants à caractère social.

Ce dispositif est le fruit d'une longue construction aux multiples dimensions, historiques, sociales, économiques, démographiques, religieuses, qui mériteraient d'être longuement interrogées. Je vais cependant tenter d'en dégager les principaux aspects et les étapes les plus significatives afin de mettre à jour pourquoi et comment la reconnaissance de l'enfant, ses besoins spécifiques et des réponses au plus près du milieu naturel apparaissent de nos jours comme une priorité affichée des politiques sociales sur lesquelles s'appuie notre projet. Car il n'en a pas toujours été ainsi, loin s'en faut<sup>3</sup>.

## 1.1 Enfance et protection : une longue histoire.

L'histoire de l'enfance peut être considérée comme un long calvaire jusqu'à une époque somme toute récente. *Qui donc ne reculerait d'horreur et ne choisirait la mort si on lui offrait le choix entre mourir et redevenir un enfant* écrivait St Augustin au IV<sup>ème</sup> siècle<sup>4</sup>. Cela témoigne de l'évolution des **représentations** sur la personne humaine en général et l'enfant en particulier, à travers les temps.

Ainsi, on estime aujourd'hui «naturel»<sup>5</sup> que les enfants aient des besoins particuliers en tant qu'êtres humains en développement. C'est ce qui justifie l'existence d'un système de protection lorsque les conditions de l'éducation ne sont pas réunies. Pour ce, la société, au nom de l'enfant, est entrée dans la sphère du privé comme Durkheim l'analyse en soulignant *l'intervention toujours croissante de l'Etat dans la vie intérieure de la famille*<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> ENCARTA 2003 Encyclopédie, article *Protection de l'enfance*.

<sup>3</sup> THEVENET Amédée, *L'aide sociale aujourd'hui*, ESF, 14<sup>ème</sup> édition, 2002, page 168.

<sup>4</sup> GIANFRANCESCO Angelo, in POILPOT Marie-Paule et al., *Souffrir mais se construire*, Eres, 1999, page 39.

<sup>5</sup> LESOURD Serge et PETITOT Françoise, *Protéger l'enfant en danger*, Eres, 1994, page 10.

<sup>6</sup> DE SINGLY François, *La famille : l'état des savoirs*, La Découverte, 1992, page 439.

### **1.1.1 De la naissance des civilisations au siècle des lumières : l'enfant ignoré.**

Jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, l'enfant est *infans*, «celui qui ne parle pas», avant d'entrer, à 7 ans, dans le monde des adultes. L'organisation sociale est basée sur la toute puissance, dont celle du père à l'image du *pater familias* romain. En 1690, la famille se définit comme *le ménage composé d'un chef et de ses domestiques, soit femme, enfants et serviteurs*<sup>7</sup>. L'abandon, lié à l'extrême pauvreté, est un véritable fléau : un enfant sur trois est abandonné en région parisienne, dont 80% meurent<sup>8</sup>.

Depuis longtemps, l'Eglise a développé les «hôpitaux», «hôtels-Dieu», puis les asiles<sup>9</sup>, pour prendre en charge l'abandonné, l'orphelin, et pire le bâtard. La pratique de l'exposition devant les églises, «modernisée» par le tour, permettant *d'abandonner un enfant sans que l'on puisse distinguer le visage de la mère* comme le définissait avec admiration Lamartine, est généralisée en réponse à la misère.

Cependant, avec le XVIII<sup>e</sup> siècle, une sensibilité à l'enfance va se développer.

### **1.1.2 De l'orphelinat aux années 60 : une famille tenue à l'écart.**

Comme le démontre Philippe Ariès<sup>10</sup>, le siècle des lumières constitue manifestement une révolution dans ce lent mouvement des **idéologies**.

#### **1.1.2.1 La naissance du sentiment de l'enfance.**

Deux personnages vont jouer un rôle prépondérant dans le changement.

St Vincent de Paul, considérant que l'enfant a droit de vie, impulse l'idée d'assistance. Il invente l'hôpital des enfants trouvés, rémunère les nourrices, dote l'enfant de papiers.

Jean-Jacques Rousseau, avec «*Emile ou de l'éducation*» en 1792, affirme que l'enfant naît «bon» car vierge de tout savoir, mais qu'il est ensuite corrompu par la société. Cette conception inédite indique qu'il est possible d'influer sur le développement de l'enfant.

La révolution française, s'appuyant sur l'article 1 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, *les hommes naissent et demeurent libres et égaux entre eux*, va substituer à la conception chrétienne de charité, celle laïque de justice. Elle institue en devoir de la nation la charge de l'éducation des orphelins, enfants naturels de la Patrie, même si, faute de moyens, les principes édictés restent souvent lettre morte.

---

<sup>7</sup> GIANFRANCESCO Angelo, op. cit., page 55.

<sup>8</sup> JOSEFSBERG Richard, *Internat et séparations*, Eres, 1997, page 37.

<sup>9</sup> En Languedoc, Guy de Montpellier crée les Hospitaliers du St Esprit qui fondent plus de 30 établissements. Cité par JOSEFSBERG Richard, *ibidem*, page 35.

<sup>10</sup> ARIES Philippe, *L'enfant et la vie familiale sous l'Ancien Régime*, in MOREL Marie-France in DE SINGLY François, op. ci., page 115.

Le XIXème siècle va véritablement constituer le socle de la **protection de l'enfance**, en œuvrant dans plusieurs directions.

- Le **contrôle administratif**. Création en 1849 d'un inspecteur départemental pour surveiller les placements familiaux, puis du corps des inspecteurs des enfants assistés en 1871 ; Loi du 24 juillet 1889 prévoyant la déchéance paternelle lorsque la santé ou la moralité sont compromises par de mauvais traitements ou un défaut de soins.

- La **sécurité**. En 1820, premières sections pour mineurs en prison. En 1835, premières colonies agricoles. En 1850, colonies pénitentiaires et correctionnelles<sup>11</sup>. Travail forcé et isolement caractérisent ces établissements<sup>12</sup>.

- Le **droit du travail**. La loi du 22 mars 1841, considérée comme la première loi du travail, régit le travail des enfants : interdiction de travail au moins de 8 ans, limite à 8 heures par jour pour les 8-12 ans et à 12 heures pour les 12-16 ans.

- **L'éducation**. Par les lois de 1881 et 1882, sous la dynamique de Jules Ferry, s'institue l'école obligatoire, gratuite et laïque pour les enfants de six à treize ans.

Ce souci authentique de sauvegarde de l'enfance s'exerce toutefois dans la violence : au nom de la morale, on contraint ou on soustrait l'enfant pour pallier aux carences parentales.

#### 1.1.2.2 Le concept d'enfance inadaptée.

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 autorise que *deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager leurs bénéfices*. Sur cette base, un compromis historique entre l'Etat et le privé va pouvoir se développer en matière de protection de l'enfance. Dans le même élan, la séparation de l'Etat et des églises, par la loi du 9 décembre 1905, dans un processus de sécularisation, permettra la technicisation et la professionnalisation de l'action sociale<sup>13</sup>.

La loi du 27 juin 1904 institue les services départementaux d'assistance à l'enfant qui fixent la base de l'organisation actuelle des services sociaux. Elle est modernisée par celle du 15 avril 1943 qui invente le concept d'**enfance inadaptée** pour l'enfance déficiente et en danger moral<sup>14</sup>.

De fait, l'idée d'éducation gagne peu à peu face à celle de correction. Le traitement fait à l'**enfance délinquante** vient tout particulièrement l'illustrer. En effet, la loi du 22 juillet 1912 crée le tribunal pour enfants pour ne traiter, pour les mineurs, que les faits qui leur

---

<sup>11</sup> Ouverture en 1886 de la colonie pénitentiaire d'Aniane, dans le département voisin de l'Hérault.

<sup>12</sup> BISIOU Yann, *Mineurs en danger, délinquance juvénile : une si longue histoire*, Conférence ARPES, Université Paul Valéry, Montpellier, 2 avril 2005.

<sup>13</sup> CHAUVIERES Michel, *Le travail social dans l'action publique*, Conférence ARPES, Université Paul Valéry, Montpellier, 19 mars 2005.

<sup>14</sup> CHAUVIERE Michel, *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*, Les Editions Ouvrières, 1980, page 7.

sont reprochés. En mettant en avant la dimension éducative, l'innovante ordonnance du 2 février 1945 impulse une nouvelle philosophie de traitement.

Il demeure que ces logiques s'appuient avant tout sur des considérations d'ordre moral et hygiéniste. La famille est la cause des fléaux, la réparation doit se faire par un cloisonnement institutionnel : l'enfant est éloigné, le parent est ignoré.

### **1.1.2.3 L'apport des sciences humaines.**

Les recherches en sciences humaines vont concourir largement à la reconnaissance de la spécificité de l'enfant. Les apports fondamentaux des pères de la psychologie, comme Sigmund Freud et son modèle marqué par des stades et reposant sur la triangulation père – mère – enfant, ou plus tard Jean Piaget et ses études sur le développement cognitif de l'enfant, pour ne citer qu'eux, vont directement inspirer les observations et analyses sur la question de l'attachement et de la séparation, comme avec la problématique de l'hospitalisme. On découvre la place prépondérante de l'environnement, l'importance d'un lien continu avec une figure d'attachement stable, autant d'éléments qui conditionnent le développement psychoaffectif de l'enfant : sentiment de sécurité et d'estime de soi, construction des processus d'identification.

Tous ces travaux vont démontrer que chaque enfant est une personne unique et à construire, qu'une mesure de séparation peut avoir des effets au moins aussi néfastes qu'un maintien à domicile, et finalement de la nécessité de protection de l'enfant pour lui-même. Autant de principes qui vont guider notre action.

### **1.1.3 Des années 60 à 90 : interrogations et mise en œuvre de changements.**

Les années 50 vont marquer l'entame d'une interrogation progressive sur la place spécifique de l'enfant dans la société et des différents dispositifs de protection.

#### **1.1.3.1 Les droits de l'enfant.**

La constitution de 1946, dans son préambule, affirme des droits à l'enfant. Ainsi, elle garantit à tous, notamment à l'enfant ... la protection à la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs mais aussi que la Nation garantit l'égal accès de l'enfant ... à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture<sup>15</sup>.

Le décret du 24 janvier 1956 créant le Code de la famille et de l'action sociale, fait évoluer l'approche sociale, en passant d'une notion de protection contre la famille à celle d'aide globale à la famille.

---

<sup>15</sup> Préambule de la constitution du 27 octobre 1946, articles 11 et 13.

L'ordonnance du 23 décembre 1958 institue la notion d'**assistance éducative**. Elle unifie les procédures, au profit d'un texte unique s'appliquant à tout enfant en danger, quelle qu'en soit la cause. Le juge des enfants, jusque-là spécialiste de l'enfance délinquante, prend compétence pour l'enfance en danger. Toutefois, le concept «danger» reste indéfini. Pour beaucoup en effet, il s'agit davantage d'un standard juridique, notion indéterminée permettant d'intégrer des normes sociales<sup>16</sup> au droit.

L'ONU énonce en 1959 dix principes fondamentaux qui constituent les **Droits de l'enfant**<sup>17</sup>. L'article 2 affirme clairement que *l'enfant doit bénéficier d'une protection spéciale ... afin d'être en mesure de se développer d'une façon saine et normale sur le plan physique, intellectuel, moral, spirituel et social, dans des conditions de liberté et de dignité*. L'article 8 vient renforcer cette nécessité de protection en précisant que *l'enfant doit, en toutes circonstances, être parmi les premiers à recevoir protection et secours*. Ce texte est repris dans la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989<sup>18</sup>, année symboliquement proclamée **année de l'enfant**. Les principes généraux sont traduits en terme de droits, dont le droit à la protection<sup>19</sup>, mettant en avant l'intérêt supérieur de l'enfant pour un exercice entier de ses droits.

### 1.1.3.2 De la puissance paternelle à l'autorité parentale.

Les événements de mai 68 préfigurent sans doute la crise des institutions et celles des certitudes : la patrie, la famille, l'école, l'éducation. Alors que l'éducation peut être considérée comme l'apprentissage des interdits et des frustrations qui s'y rattachent, le slogan de l'époque était : «il est interdit d'interdire». Les établissements du secteur social et médico-social ne seront pas à l'abri de ce mouvement de remise en question.

La loi du 4 juin 1970<sup>20</sup> vient marquer à la fois une rupture idéologique et une étape importante dans la prise en compte du besoin de l'enfant en refondant les dispositions de la loi de 1889. En effet, à la puissance paternelle, héritière du *patria potestas* du droit romain et confortée par le Code civil dès sa création en 1804, vient se substituer le concept **d'autorité parentale**. S'opère ainsi le passage de la toute-puissance, expression de celle de dieu, de celle du roi, appliquée au foyer conçu comme un Etat en miniature<sup>21</sup>, à l'autorité, qui repose sur deux fondements : le besoin de l'enfant et le devoir des parents : *L'autorité parentale appartient aux pères et mères pour protéger l'enfant dans sa*

---

<sup>16</sup> BELLON Laurence, *Juger n'est pas dire la loi*, in AFIREM, *La prise en charge de la maltraitance*, Karthala, 1999, page 339.

<sup>17</sup> Organisation des Nations Unies, résolution 1386 du 10 novembre 1959.

<sup>18</sup> Ratifiée par la France par la L. 90-548 du 2 juillet 1990.

<sup>19</sup> L. 90-548, articles 18 à 20 et 32 à 40.

<sup>20</sup> L. 75-459 du 4 juin 1970.

*sécurité, sa santé, sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement dans le respect dû à sa personne*<sup>22</sup>. L'autorité parentale est clairement une fonction, c'est-à-dire un pouvoir attribué, non à des fins égoïstes, mais dans l'intérêt de l'enfant. Les évolutions postérieures, loi «Malhuret» de 1987, celle du 8 janvier 1993 instituant l'autorité parentale conjointe et élargissant le champ d'action du juge désormais en charge de l'ensemble des affaires familiales et la réforme du 4 mars 2002, viennent préciser et étendre l'exercice des droits, quelles que soient l'organisation et la structure matrimoniale des parents. De plus, la loi de 70, par l'importance reconnue à la maison familiale de l'enfant, fait du maintien du mineur dans son milieu naturel, une priorité. Je considère que ces réformes présentent un caractère essentiel dans la définition des droits et devoirs de chacun, sur lesquels notre action doit s'appuyer.

### **1.1.3.3 La professionnalisation du secteur social.**

1975 vient marquer d'une note particulière l'évolution du secteur social et médico-social par le vote, à la même date du 30 juin, de deux lois centrales.

- La première, L.75.534 en faveur des personnes handicapées, pose en obligation nationale les prévention, dépistage, soin, éducation, formation, orientation, emploi, minimum de ressources et intégration sociale des personnes handicapées.

- La seconde, L.75.535 relative aux institutions sociales et médico-sociales, organise et finance les établissements et services par un régime d'autorisation et de contrôle, au service des publics fragilisés.

Toutes deux concourent à structurer et professionnaliser le secteur mais aussi mettent en avant la personne humaine dans la reconnaissance de ses droits.

Même si elle ne s'impose pas directement au secteur social, j'estime que la réforme des annexes XXIV<sup>23</sup> en 1989, marque une étape importante dans la place désormais reconnue à la personne prise en charge par un établissement, ainsi qu'à sa famille. Projet d'établissement, projet individuel pour chaque enfant et auquel la famille doit être associée, équipe pluridisciplinaire, concourent ainsi à la recherche d'individualisation des réponses. Cette volonté de diversification va s'affirmer par des modes de prise en charge nouveaux tels l'accueil de jour, le suivi et soin à domicile, SESSAD, réservant l'internat aux seules situations où le maintien en milieu naturel ne s'avérerait pas possible.

### **1.1.3.4 Vers une protection globale.**

---

<sup>21</sup> ARNAUD Jean-André in DE SINGLY, *La famille, l'état des savoirs*, op. cit., page 360.

<sup>22</sup> Article 371-1 du Code civil.

<sup>23</sup> Décret 89-798 du 27 octobre 1989.

En 1980, le rapport de Jean-Louis Bianco et Pascal Lamy<sup>24</sup> va marquer un moment important en réorientant la philosophie des mesures de protection sociale dans le sens d'une protection globale de l'enfant et de sa famille.

Déjà, en 1973, Antoine Dupont-Fauville<sup>25</sup> avait clairement analysé que les structures de l'aide sociale à l'enfance restaient empreintes par leur passé d'assistance publique : aide aux pupilles et assimilés, non pas aux familles. De même, il indiquait que l'action éducative devait s'exercer d'abord et surtout dans le cadre de vie habituel.

Le rapport Bianco-Lamy met en avant que l'écoute et la prise en compte de la parole de l'enfant et des parents sont loin d'être opérantes dans la pratique. Aussi propose-t-il de :

- Privilégier le dialogue entre parents et services et le maintien des liens familiaux.
- N'avoir recours au placement que lorsqu'il s'avère nécessaire, tout en étant plus court et plus proche du domicile parental.
- Rechercher l'accord des personnes.
- Ouvrir les institutions sur l'extérieur.
- Définir une politique départementale de l'aide sociale à l'enfance et exercer une surveillance accrue des enfants maltraités.

Maintien à domicile et réduction des placements privilégient donc la prévention et l'action éducative en milieu ouvert, premier palier dans la graduation des mesures.

1981, marqué par les incidents des Minguettes dans la banlieue lyonnaise, voit la parution du rapport de Bertrand Schwartz<sup>26</sup> sur l'insertion sociale des jeunes en difficulté. Il débouche rapidement sur nombre d'outils tels les actions préventives d'été, missions locales d'insertion, stages de remobilisation et de qualification professionnelle, qui constituent aujourd'hui un support indéniable de notre travail éducatif et d'insertion.

### 1.1.3.5 L'apport de la décentralisation.

C'est dans ce contexte que sont mises en œuvre les lois de décentralisation<sup>27</sup> transférant aux départements les compétences en matière d'aide sociale à l'enfance. Les premiers schémas départementaux vont s'élaborer même si *rien dans la loi n'oblige en fait le département à élaborer son schéma, aucune sanction en cas de non établissement n'étant prévue*<sup>28</sup>. Il s'agit de préciser la nature des besoins sociaux et les moyens pour y répondre. La loi du 6 juin 1984<sup>29</sup> pose en principe le droit des usagers, en favorisant la

---

<sup>24</sup> BIANCO Jean-Louis et LAMY Pascal, *L'aide sociale à l'enfance demain*, Ministère de la santé et de la sécurité sociale, 1980.

<sup>25</sup> DUPONT-FAUVILLE Antoine, *Pour une réforme de l'aide sociale à l'enfance*, ESF, 1973.

<sup>26</sup> DIJ, *20 ans d'action commune de l'État et des collectivités locales au service de l'insertion des jeunes*, <[www.travail.gouv.fr/publications](http://www.travail.gouv.fr/publications)>.

<sup>27</sup> L. 82-213 du 2 mars 1982 ; L. 83-8 du 7 janvier 1983 ; L. 83-663 du 22 juillet 1983.

<sup>28</sup> THEVENET, op. cit., page 120.

<sup>29</sup> L. 84-422 du 6 juin 1984 relative à l'Aide Sociale à l'Enfance.

participation des intéressés aux mesures les concernant, en énonçant un devoir d'information sur les conséquences de l'intervention. Enfin, la loi du 6 janvier 1986<sup>30</sup> dite "particulière" vient définir, dans le cadre de la décentralisation, les nouvelles missions de l'ASE. Les actions préventives de proximité en direction de l'enfant dans sa famille et son environnement se voient renforcées. Ce rééquilibrage du dispositif de la protection de l'enfance se traduit par une diminution notable du nombre des placements, de 280 000 en 1973 à 140 000 en 1998.

Dans la lutte contre les violences faites à enfant, la loi du 10 juillet 1989<sup>31</sup>, dite loi Dorlhac, institue, à l'exemple de nombreux pays européens, un service téléphonique gratuit, le 119, afin de favoriser la prévention et le dépistage des situations de maltraitance.

#### **1.1.4 Aujourd'hui : l'utilisateur au centre du dispositif.**

Les questions du placement et du dispositif de protection de l'enfance vont ressurgir à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle. Une série de rapports puis de réformes législatives vont tendre à considérer l'enfant comme un être à part entière et non plus seulement comme l'objet des systèmes. C'est sur ces orientations fortes que notre projet va se construire.

##### **1.1.4.1 Le système de protection à l'épreuve.**

En 1999, les Ministères de la Justice et de la Santé confient à Pierre Naves et Bruno Cathala<sup>32</sup> l'analyse des motifs et contextes des décisions d'accueil provisoire, de placement et de séparation.

Le sous-titre du rapport<sup>33</sup> remis en juin 2000 parle de lui-même : *des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille.*

Dès l'introduction, les rapporteurs soulignent que si *la pauvreté n'est pas nommée comme facteur explicite de danger pour les enfants*, la crise ramène au premier plan les facteurs économiques et sociaux dans la protection de l'enfance. Ils constatent à la fois la «désaffiliation sociale» pour reprendre le concept mis en avant par Robert Castel, qui menace les plus faibles et l'augmentation globale du nombre des mesures même si celles de placement diminuent légèrement.

Ils mettent en avant les lacunes et des difficultés qui viennent interroger non seulement les politiques publiques mais aussi les établissements et les professionnels :

- Un dispositif complexe, sans pilotage et aux articulations souvent défailtantes.
- *Un alourdissement continu des tâches et un contexte d'urgence sociale.*

---

<sup>30</sup> L. 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sociale aux transferts de compétence.

<sup>31</sup> L. 89-487 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance.

<sup>32</sup> NAVES Pierre, Inspecteur général des affaires sociales ; CATHALA Bruno, Inspecteur des services judiciaires.

<sup>33</sup> NAVES Pierre et CATHALA Bruno, *Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents*, Ministère de la Justice, 2000.

- Des méthodes de prise en charge stéréotypées, *peu réactives et difficilement adaptées à la situation du mineur*, aggravées par un système d'évaluation insuffisant.
- *Un choix des mesures encore trop souvent dicté par de trop simples alternatives : AEMO ou placement*, malgré quelques innovations. Cela aboutit trop souvent à des séparations trop tardives, obérant la possibilité d'un retour de l'enfant en famille.
- Des familles vivant l'intervention administrative et judiciaire avec un fort sentiment d'injustice et de peur du placement. Parler de contractualisation de l'action sociale et éducative paraît alors bel et bien abusif.

Face à ces constats, 65 propositions sont émises que je rassemblerai autour de six axes.

- Un renforcement de la prévention et une meilleure articulation entre prévention et interventions sociales et éducatives.
  - Une coopération plus efficace entre protection administrative et judiciaire.
  - La promotion de la famille par un réel exercice de ses droits.
  - La mise en place d'une véritable évaluation des dispositifs et des services rendus.
  - La diversification et l'individualisation des actions éducatives, projet non pas *construit sur les seules capacités de l'institution d'accueil mais aussi en identifiant les ressources extérieures et les potentialités des parents*.
- La création de mesures éducatives et sociales de soutien à la famille, mesures à *géométrie variable* articulant des modalités diverses, aides financières, conseils, interventions à domicile et hébergement si besoin, inscrivant l'action dans un continuum.

Ce rapport est renforcé par celui établi par Claude Roméo<sup>34</sup> en 2001<sup>35</sup>. Il préconise la nécessaire promotion des actions soutenant la fonction parentale, une souplesse plus grande des dispositifs et la diversification des prises en charge des enfants en danger en associant *accompagnement à domicile et prestation d'accueil*. Il s'appuie explicitement sur des expériences du type *Service d'adaptation progressive en milieu naturel, SAPMN, qui permet notamment au juge des enfants de confier un enfant à un établissement et ce dernier d'autoriser l'hébergement de l'enfant dans sa famille*.

### **L'on retrouve dans ces propositions, les fondements de nos orientations de travail.**

La lutte préventive contre les mauvais traitements et pour les droits de la personne est renforcée en 2000 par le «défenseur des enfants»<sup>36</sup>, autorité indépendante chargée de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant et disposant d'un droit d'auto saisine.

---

<sup>34</sup> ROMEO Claude, Directeur de l'Enfance et de la Famille de Seine-Saint-Denis.

<sup>35</sup> ROMEO Claude, *L'évolution des relations parents – enfants – professionnels dans le cadre de la protection de l'enfance* Ministère délégué à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées, novembre 2001.

<sup>36</sup> L. 2000-196 du 6 mars 2000, instituant un défenseur des enfants.

Plus récemment, la protection s'organise contre les dérives sur internet<sup>37</sup> et s'interroge sur la question du signalement de l'enfant en danger<sup>38</sup>. Enfin, un groupe de travail sous l'égide du Sénat, présidé par Louis de Broissia, se penche actuellement sur la prise en charge des mineurs protégés.

#### 1.1.4.2 La promotion de la personne.

La loi du 2 janvier 2002<sup>39</sup> vient interroger, à mon sens, la protection de l'enfance par deux aspects principaux : le droit de l'usager et l'évaluation. Les orientations du projet d'établissement et celles du directeur sont ainsi déterminantes pour sa mise en œuvre.

En effet, la loi pose désormais l'usager au centre du dispositif pour répondre aux deux objectifs fixés par les auteurs de la loi<sup>40</sup> :

- La protection des plus fragiles et leur préservation.
- La promotion de l'autonomie et de la citoyenneté.

Comme l'affirme Jean-René Loubat<sup>41</sup> *une nouvelle éthique s'affirme et se précise en repositionnant la personne au cœur des préoccupations et au centre des dispositifs*. C'est cette même analyse que nombre d'experts, Michel Chauvière, Jean-Marc Lhuillier, Roland Janvier, ont développé lors du congrès annuel de l'IRFFD le 13 décembre 2002 portant sur cette réforme<sup>42</sup>. Par la fixation de sept droits et libertés dans une charte et l'obligation posée de sept outils à mettre en œuvre dans les établissements, c'est *une approche démocratique au service de la personne*<sup>43</sup> qui se met en place. On passe ainsi d'un droit protecteur à un usager sujet ayant l'exercice général de ses droits et libertés individuels.

Cette volonté est réaffirmée dans un nouveau rapport<sup>44</sup> à la demande du gouvernement, en juin 2003. Il s'agit de *donner à tous les parents les moyens de pouvoir faire face aux devoirs qu'appelle la parentalité et à tous les enfants ... le droit de devenir des adultes, des citoyens capables de prendre en main leur avenir, aptes à assumer leurs responsabilités*. S'appuyant sur les rapports précédents, nous pouvons en retenir plus particulièrement trois axes de propositions :

- Se donner les moyens de bien évaluer.

---

<sup>37</sup> Le Forum des droits sur internet, *L'exposition des mineurs aux contenus préjudiciables sur l'internet*, février 2004 ; *Recommandations relatives à la lutte contre la pornographie infantile et la pédophilie sur internet*, janvier 2005, <[www.foruminternet.org](http://www.foruminternet.org)>

<sup>38</sup> NOGRIX Philippe, *La protection de l'enfance : amélioration de la procédure de signalement de l'enfance en danger*, Ministère de la famille et de l'enfance, <[www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports\\_publics](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports_publics)>, juillet 2005.

<sup>39</sup> L. 2002-2 du 2 janvier 2002 de rénovation de l'action sociale et médico-sociale.

<sup>40</sup> BAUDURET Jean-François et JAEGER Marcel, *Rénover l'action sociale et médico-sociale : histoires d'une refondation*, Dunod, 2002, page 75.

<sup>41</sup> LOUBAT Jean-René, *Instaurer la relation de service*, Dunod, 2002, 4<sup>ème</sup> de couverture.

<sup>42</sup> ACTIF, *Retour sur la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale*, n° 330/331, novembre 2003.

<sup>43</sup> JANVIER Roland et MATHO Yves, *Mettre en œuvre le droit des usagers dans les établissements d'action sociale*, Dunod, 1999, page 4.

<sup>44</sup> NAVES Pierre, BRIAND Catherine, OUI Anne, *Pour et avec les enfants et les adolescents, les parents et les professionnels : contributions à l'amélioration du système français de protection de l'enfance et de l'adolescence*, Ministère de la santé, de la famille, des personnes handicapées. 2003.

- Renforcer les dispositifs et les pratiques existantes.
- Donner des bases juridiques explicites à des dispositifs innovants.

Pour les auteurs, il s'agit clairement de *sortir de l'alternative entre action éducative à domicile et séparation de l'enfant de ses parents* et de généraliser les dispositifs innovants. C'est résolument dans cette direction que notre projet va s'inscrire en s'appuyant sur les capacités parentales.

#### 1.1.4.3 Le lien et la parentalité.

Les ruptures intra-familiales, les nouveaux modes d'organisation familiale, les changements dans les pratiques sociales et juridiques, vont conduire à se re-interroger sur le sens de la nature des liens parents-enfant pour s'ouvrir à des propositions de méthode et d'action en matière d'aide à l'éducation.

Avec le concept de parentalité, c'est-à-dire le fait «d'être parent», Didier Houzel<sup>45</sup> veut démontrer qu'il est possible de soutenir les capacités parentales<sup>46</sup>. Il décline ce concept en trois axes, indissociables les uns des autres : l'exercice, l'expérience et la pratique.

- **L'exercice de la parentalité** interroge le niveau symbolique des grands équilibres nécessaires à la vie sociale, familiale, en désignant la place de chaque individu. Cela renvoie aux systèmes d'organisation sociale, aux droits et devoirs attachés aux fonctions parentales, à l'autorité parentale, aux cadres normés. Ainsi, au niveau du droit, sommes-nous passés du droit romain, centré sur le père, au droit canon, basé sur le mariage, en passant par le Code Napoléon pour qui le père est le mari légitime de la mère. Aujourd'hui, s'ajoute le lien biologique reconnu par l'autorité parentale conjointe.

- **L'expérience de la parentalité** désigne le caractère subjectif, affectif, imaginaire de ceux qui ont en charge des fonctions parentales. C'est le fruit complexe du désir d'enfant et du processus pour devenir père ou mère, ce que Houzel nomme *parentification*. A cette occasion, un vaste remaniement psychique est en œuvre, interrogeant l'identité même de la personne, comme en témoignent les signes de repli narcissique, de régression, de rupture. Il s'agit donc de retrouver un nouvel équilibre dont va dépendre l'investissement parental.

- **La pratique de la parentalité** concerne les tâches effectives et matérielles qui incombent à chaque parent. C'est le domaine des soins parentaux, physiques mais aussi psychiques. C'est ce qui se voit en première observation et représente donc un risque réel d'achoppement, expression des difficultés. C'est ce qui se délègue le plus facilement et incombe, en premier, aux maisons d'enfants, dans leur place de substitut parental.

---

<sup>45</sup> HOUZEL Didier, *Les enjeux de la parentalité*, ERES, 1998.

<sup>46</sup> Ouvrage auquel a collaboré Madame Roseline Bécue, actuelle directrice de la DGASS du Gard.

La parentalité réunit ainsi cadre normé, affects, sentiments, filiation et compétences. Son exercice repose sur la continuité, l'attachement et le *sentiment continu d'exister*, autant d'éléments souvent manquants chez la population reçue à la MECS.

De plus, je reprends volontiers à mon compte un des apports non négligeables de Houzel et de son équipe, à savoir l'idée de **parentalité partielle**, celle dont l'exercice ne serait pas complet mais dont certains aspects, sous réserve d'étayage, d'accompagnement et de soins, pourraient être bel et bien exercés par les parents, là où ils le peuvent.

Le concept de parentalité doit donc être compris comme un processus qui se construit et non comme un inné, un état en soi. C'est ce que confirment d'ailleurs d'autres chercheurs<sup>47</sup> lorsqu'ils soulignent l'interdépendance entre lien parental, lien social et lien conjugal. *On n'est jamais parent sans être autre chose*. On est en effet parent dans un contexte social, individuel, familial, généalogique, culturel, autant d'éléments qui ne peuvent être ignorés et tenus à l'écart.

Cependant, à la représentation désormais dominante d'une protection de l'enfant mise en œuvre avec la famille et en intégrant son environnement, d'autres analyses viennent reposer la question des modalités de protection. Je prendrai deux exemples significatifs illustrant ces points de vue : la réforme de 2002 de l'ordonnance de 1945 et l'ouvrage de Maurice Berger, «L'échec de la protection de l'enfance».

#### **1.1.4.4 Le durcissement du code pénal pour mineurs.**

L'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante constitue indéniablement l'acte fondateur de la justice des mineurs. L'idée centrale qui la construit est que tout mineur, sans discernement d'âge, est éduicable, le délit posé étant considéré comme un symptôme. Ce texte va être amendé à seize reprises : jusqu'aux années 90 pour limiter le recours à l'emprisonnement<sup>48</sup>, puis progressivement en s'orientant vers une plus grande coercition et une accélération des procédures<sup>49</sup>. Le qualificatif de «sauvageon<sup>50</sup>» formulé par Jean-Pierre Chevènement, alors Ministre de l'intérieur, pour définir les jeunes non éduqués, illustre ces mouvements d'une partie de l'opinion publique.

---

<sup>47</sup> FAVIER Anne Lyse, Colloque Inspection académique du Gard – Conseil Général – ADSMI, Nîmes 18 mai 2000, *Travailler avec les familles maltraitantes*, in ADSMI, n° 88, septembre 2000, page 6.

<sup>48</sup> A titre d'exemples. 17 juillet 1970 : limitation à 10 jours de détention provisoire pour les moins de 16 ans ayant commis un délit ; 10 juin 1983, création des travaux d'intérêt généraux ; 30 septembre 1985, obligation de formuler des alternances à l'emprisonnement ; 30 décembre 1987, interdiction des placements en maison d'arrêt pour les moins de 16 ans en matière correctionnelle ; 6 juillet 1989, suppression des placements en maison d'arrêt en cas d'incident à la liberté surveillée ; 4 janvier 1993, interdiction des gardes à vue pour les moins de 13 ans.

<sup>49</sup> 1<sup>er</sup> février 1994, possibilité de retenir des mineurs entre 10 et 13 ans soupçonnés de crime ou délit ; 1<sup>er</sup> juillet 1996, création des centres éducatifs renforcés, CER.

<sup>50</sup> En arboriculture, jeune arbre non greffé.

La réforme du 9 septembre 2002<sup>51</sup> vient marquer un changement, certains diront une rupture, en ce sens qu'elle pose désormais en premier la responsabilité du mineur. *Les mineurs capables de discernement sont pénalement responsables des crimes, délits et contraventions dont ils sont reconnus coupables*, précise l'article 122.8 du code pénal. Concrètement, la réforme s'articule autour de trois axes.

- La **responsabilité** avec l'abaissement à partir de 10 ans de la capacité de discernement rendant l'enfant pénalement condamnable. On retrouve ici la notion d'adulte en miniature qui l'expose au même traitement que lui.

- Le **durcissement** des conditions du traitement pénal, les rapprochant, là-aussi, du code pénal pour les adultes : sanctions éducatives, contrôle judiciaire, détention provisoire, jugement à délai rapproché.

- La **séparation** d'avec le milieu naturel avec la création des centres éducatifs fermés et des établissements pénitentiaires pour mineurs.

Contrôle et isolement des populations à risque viennent ainsi remplacer l'exception du principe de peine du texte original. Il est vrai que, devant les limites montrées par le tout éducatif et l'aggravation du phénomène d'insécurité dans l'opinion publique, comme en a témoigné le débat électoral présidentiel de 2002, d'autres voies sont à explorer. Cependant, je partage l'analyse comme quoi *les effets pervers de l'enfermement des mineurs ont été suffisamment démontrés par le passé pour ne pas avoir à y revenir*<sup>52</sup>.

Pour ma part, la re-création du lien entre les personnes, et en premier lieu celui entre les adultes et les enfants, dépasse largement les débats de la sphère politique ou certaines conduites de dressage<sup>53</sup>. L'égalité des chances et des territoires, un meilleur équilibre économique et social y concourent plus certainement. L'action éducative peut alors agir dans le sens d'une restauration de l'estime de soi au travers de la confiance en l'autre et en premier lieu celle dans ses parents.

#### 1.1.4.5 L'échec de la protection de l'enfance ?

Maurice Berger dans un ouvrage<sup>54</sup> publié en 2003 développe sa thèse sur les limites et les dangers du système français de la protection de l'enfance. Dans un style frontal et que je trouve personnellement excessif, il dénonce l'idéologie du maintien à tout prix du lien familial. Pourquoi *laisser croître une tumeur pour être bien sûr que c'était un cancer ?*<sup>55</sup> demande-t-il ainsi. Il met en cause l'absence de prise en compte de l'intérêt de l'enfant au profit d'une politique familiariste illustrée par cette question que se posent en

---

<sup>51</sup> L. 2002-1138 du 9 septembre 2002 réformant l'ordonnance 45-174 du 2 février 1945.

<sup>52</sup> SALAS Denis, *Le traitement judiciaire de la délinquance des mineurs*, ASH, n° 2325, septembre 2003, page 10.

<sup>53</sup> BENISTI Jacques Alain, Rapport de la commission parlementaire sur la sécurité intérieure, octobre 2004 à Monsieur Dominique de VILLEPIN, Ministre de l'intérieur.

<sup>54</sup> BERGER Maurice, *L'échec de la protection de l'enfance*, Dunod, 2003.

<sup>55</sup> BERGER Maurice, *Pourquoi ce livre ?*, Journal du droit des jeunes, décembre 2003, page 23.

permanence les décideurs : *comment faire pour que l'enfant reste dans sa famille ou y retourne au plus vite, s'il a dû être placé ?* Il met en cause directement la loi de 70 car n'envisageant le placement qu'en cas de danger caractérisé, notion jamais analysée. Pour autant, je ne pense pas que notre système soit un échec.

Cependant, même si les situations décrites ne concernent qu'un petit nombre d'enfants placés, mon expérience m'autorise à rejoindre M. Berger sur certains points :

- La **nécessité de protection** lorsque le danger est patent.
- La mise en avant de l'**intérêt de l'enfant**, son développement, son bien-être, en s'appuyant sur un projet clair, régulièrement évalué et sur la transparence des décisions prises.
- Un **effort permanent** de curiosité vis-à-vis de l'actualité, de l'innovation, de la recherche favorisant la nécessaire interrogation sur les pratiques et les fonctionnements.

#### 1.1.4.6 Les orientations européennes.

Pour terminer, je voudrai m'arrêter quelques instants sur les grandes orientations de l'Europe en matière de protection de l'enfance, les rôles et places des MECS ne pouvant s'arrêter à une lecture hexagonale. En effet, en tant que directeur d'une maison d'enfants à caractère social, je me dois de me poser la question de l'avenir de cette structure et préparer l'adaptation des outils aux évolutions des politiques publiques qui seront, je le pense, de plus en plus d'essence européenne.

En 1977, le comité des Ministres des Etats membres émettait des recommandations<sup>56</sup>. Certaines ont été traduites dans des textes législatifs, réglementaires ou dans des pratiques :

- Maintien du lien de l'enfant placé avec sa famille.
- Diminution de la taille des établissements.
- Accueil de fratries dans le même établissement.

D'autres ne sont que partiellement ou pas du tout mises en œuvre 25 ans plus tard :

- Accueil de la famille dans sa totalité.
- Encouragement des actions pilotes.
- Evaluation des différentes formes de placement.
- Examen de chaque situation après 6 mois de placement.

Le 25 janvier 1996, le Conseil de l'Europe adopte la convention européenne sur l'exercice des droits de l'enfant<sup>57</sup> qui met en avant l'intérêt supérieur de l'enfant.

---

<sup>56</sup> Résolution 33 sur le placement des enfants, Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, novembre 1977.

<sup>57</sup> Traduction des recommandations n° 1121 de 1990 et 186 de 1995 du Comité des Ministres.

Suite à la conférence des ministres européens sur le thème «Prévenir la maltraitance, promouvoir la bien-traitance» du 20 novembre 2003, un projet de nouvelles recommandations sur le droit des enfants vivant en institution est élaboré. Ces recommandations, sans caractère contraignant, tracent une voie, fruit de convergence de vues au niveau européen, sur nombre de questions dans une analyse beaucoup plus critique qu'en 1977 : le placement en internat doit être une mesure extrême ; des solutions d'alternative par le maintien à domicile de l'enfant doivent être cherchées ; dans les établissements, une atmosphère aussi familiale que possible doit être favorisée par une taille réduite de la partie habitation.

Deux directions fortes, que nous intégrerons dans notre projet, sont donc mises en avant :

- Le recours à l'internat doit être évité autant que faire se peut.
- Des solutions alternatives, séquentielles doivent être trouvées pour garantir la protection du mineur et son développement depuis son milieu naturel.

## **1.2 Les MECS au carrefour des politiques publiques.**

Nous avons pu mesurer le cheminement quant aux place et considération faites à l'enfant à travers les âges. Cette évolution s'est accompagnée d'un ensemble de dispositifs et règlements qui ne cessent d'évoluer avec le temps. Afin de mesurer la place des MECS dans le système de protection de l'enfance, je me propose de définir les contours de la législation actuelle, puis étudier quelle réalité chiffrée recouvre ce dispositif de protection.

### **1.2.1 Le double cadre législatif de la protection de l'enfance.**

Deux dispositifs, l'un de protection sociale, l'autre de protection judiciaire, concourent à la protection de l'enfance. Ils forment un cadre précis dans lequel vient s'inscrire l'action de la maison d'enfants à caractère social.

#### **1.2.1.1 La protection des mineurs dans le code de l'action sociale et des familles.**

Depuis la décentralisation, l'exercice de la protection sociale est confié à chaque collectivité territoriale départementale sous la responsabilité du président du Conseil général. Deux réformes récentes redéfinissent le cadre de la protection sociale.

- L'ordonnance du 21 décembre 2000<sup>58</sup> institue le code de l'action sociale et des familles, CASF : l'action sociale évince l'aide sociale afin que l'usager soit désormais acteur et non plus consommateur de prestations.

---

<sup>58</sup> Ordonnance 2000-1249 du 21 décembre 2000.

- La loi du 2 janvier 2002 modifie la loi de 75 sur les institutions sociales et médico-sociales.

Avec ces réformes, les missions du département se déclinent en cinq grandes fonctions :

- Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs et à leur famille confrontés à des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre.

- Organiser, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles.

- Mener des actions de prévention.

- Pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation, en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal.

- Mener des actions de prévention des mauvais traitements.

Il convient de distinguer deux grands types de mesures en réponse à la personne :

- Avec maintien de l'enfant dans sa famille : par attribution d'une allocation mensuelle ; par l'exercice d'une action éducative, AED. Celle-ci pourra être légère et exercée dans un cadre préventif par le service lui-même ou par un service d'action éducative en milieu ouvert ; elle pourra être plus massive et confiée à une MECS.

- Avec placement de l'enfant : chez un parent avec une surveillance éducative ; au service de l'ASE, foyer de l'enfance ou placement familial ; dans un établissement tel une maison d'enfants pour ce que nous appelons un accueil provisoire d'une durée limitée à un an maximum. Tout placement doit s'accompagner d'une action éducative auprès de la famille de l'enfant afin de préparer son retour au domicile.

Dans tous les cas, le plein consentement des parents qui conservent tous les attributs de l'autorité parentale, est obligatoire. A défaut, le magistrat de l'enfance est saisi.

### **1.2.1.2 La protection judiciaire des mineurs.**

Dans le cadre de la protection judiciaire des mineurs, il nous faut distinguer ce qui relève du code civil que l'on peut présenter comme les situations de danger, de ce qui relève du code pénal, à savoir la réponse aux actes de délinquance posés par des mineurs.

- Dans le cadre civil de l'assistance éducative.

Le Code civil<sup>59</sup> stipule les modalités de saisine et de décisions que peut prendre le juge des enfants : *Si la santé, la sécurité, la moralité d'un mineur non émancipé ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures d'assistance*

*éducative peuvent être ordonnées par la justice.* Le juge s'efforcera de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée. La décision peut donc être imposée, tout particulièrement en cas de refus de la protection sociale par la famille ou de danger patent. Cependant, la famille, porteuse de l'autorité parentale, doit être obligatoirement consultée. A mon sens, l'avis du mineur doit être, tout autant, sollicité.

Le juge dispose de deux grands types de mesures qui, dans tous les cas, devront être motivées et écrites et sont susceptibles d'appel :

- Mesures où *le mineur sera, chaque fois qu'il est possible, maintenu dans son milieu actuel* : enquête sociale ou expertise médicale, psychologique, psychiatrique.  
observation en milieu ouvert, OMO.  
action éducative en milieu ouvert, AEMO.
- Mesures où il est nécessaire de retirer l'enfant de son milieu naturel, liées à une situation de **danger**, en le confiant : à l'autre parent ou à un tiers digne de confiance.  
à l'aide sociale à l'enfance.  
à un établissement tel une maison d'enfants.

L'ASE pourra, à son tour, placer le mineur dans un de ces services ou en établissement.

Le juge fixe les droits de correspondance et de visite dans son jugement. Les parents conservent cependant *leur autorité parentale et en exercent les attributs qui ne sont pas inconciliables avec l'application de la mesure.* En ce qui nous concerne, l'établissement peut accomplir les actes usuels. Ils se définissent selon un critère fondamental : une décision importante et demandant une réflexion préalable relève de l'autorité parentale, une décision de la vie courante relève de l'acte usuel.

Le décret du 15 mars 2002<sup>60</sup> est venu réformer la procédure dans un sens plus favorable aux droits parentaux : information, consultation des dossiers d'assistance éducative au tribunal pour enfants<sup>61</sup>, assistance juridique. De plus, les décisions prises en urgence doivent désormais être motivées et les intéressés auditionnés.

- Dans le cadre pénal vis-à-vis de la délinquance.

Je ne reviendrai pas davantage qu'en 1.1.4.5 sur les spécificités du traitement de la délinquance des mineurs, d'autant que, habilitée à ce titre depuis juin 1996, la MECS ne reçoit que très rarement des mineurs ordonnance 45. Par contre, sous couvert de

---

<sup>59</sup> Articles 375 et suivants du Code civil.

<sup>60</sup> Décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 modifiant le nouveau code de procédure civile et relatif à l'assistance éducative.

<sup>61</sup> Sous réserve d'un danger moral ou physique grave pour l'enfant, auquel cas le juge pourra censurer tout ou partie des pièces du dossier à l'un ou l'autre des parents ou au mineur.

jugement d'assistance éducative, nous prenons en charge régulièrement des jeunes inscrits dans une problématique de délinquance.

Le juge des enfants présente donc une double fonction : civile et pénale.

Il reste vrai que, dans les deux cas, la saisine du juge des enfants, représente un acte fort et souvent déterminant pour mener à bien l'action éducative tant vis-à-vis du mineur que de sa famille. Toutefois, son intervention ne doit, à mon sens, être réservée, hormis les cas de danger avéré, qu'aux situations où la simple intervention des services sociaux n'a pas permis d'accompagner utilement les personnes. Sinon, le recours systématique au juge peut banaliser sa décision, appauvrir le rapport à la loi, à l'encontre du but recherché.

### 1.2.2 Une stabilité apparente de chiffres recouvrant des réalités diverses.

Apprécier la réalité chiffrée de la protection de l'enfance s'avère complexe. Comme le soulignent Naves et Cathala<sup>62</sup>, *le dénombrement des enfants et adolescents concernés par une mesure de protection de l'enfance reste discutable*. Deux raisons au moins, semblent expliquer cette difficulté :

- L'absence de dispositif statistique unifié due à une multiplicité des sources disponibles : départements, PJJ, tribunaux pour enfants, Ministère de la Santé<sup>63</sup>.
- Les divergences entre les dispositifs en place et les définitions retenues, provoquant des interférences dans un système déjà complexe.

Cela nécessite donc une clarification définitionnelle permettant, autant que faire se peut, de distinguer ce qui relève de la protection proprement dite, de la prévention au sens large du terme. Ainsi reprendrai-je l'approche de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée<sup>64</sup> qui différencie enfant en risque et enfant maltraité :

- **Enfant en risque** : enfant qui connaît des conditions d'existence risquant de compromettre sa santé, sécurité, moralité, éducation ou entretien sans pour autant être maltraité. Cela recouvre les situations de carences socio-éducatives<sup>65</sup>, c'est-à-dire celles où les conditions concrètes de vie, par trop précaires, sont la cause essentielle d'un développement problématique.
- **Enfant maltraité** : enfant victime de violences psychologiques, de négligences lourdes, ayant des conséquences graves sur son développement physique et psychologique. Gérard Zribi et Dominique Poupée-Fontaine<sup>66</sup> définissent pour leur part la

---

<sup>62</sup> NAVES et CATHALA, op. cit., page 9.

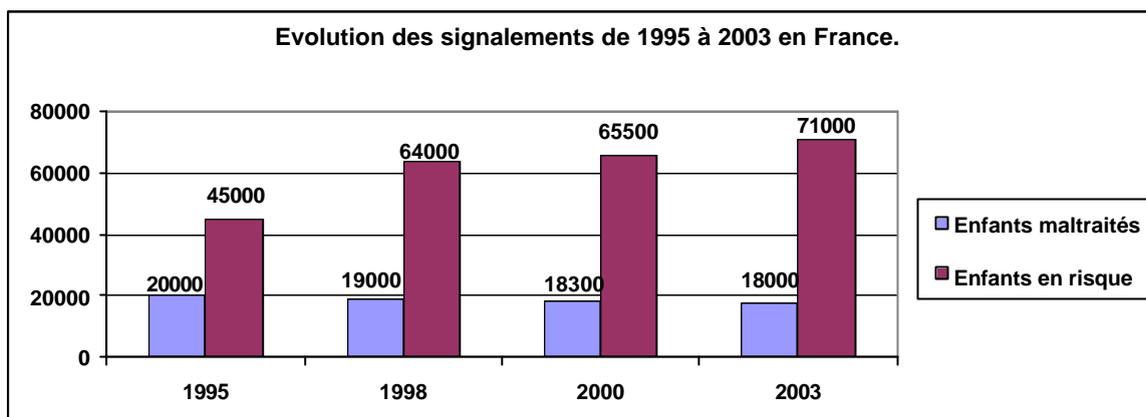
<sup>63</sup> La création de l'ONED, par la loi L. 2004-1 du 4 janvier 2004, devrait pallier à cette insuffisance statistique.

<sup>64</sup> ODAS, *Evolution des signalements d'enfants en danger*, La lettre de l'ODAS, décembre 2004, page 1.

<sup>65</sup> BLONDEL Frédéric, *Maltraitance et carences socio-éducatives*, in LESOURD, PETITOT, op. cit., page 108.

<sup>66</sup> ZRIBI Gérard et POUPEE-FONTAINE Dominique, *Dictionnaire du handicap*, ENSP, 2004, page 226.

maltraitance comme *les abus physiques et sexuels, les préjudices psychologiques, les abus financiers, les négligences et les abandons d'ordre matériel et affectif* mettant ainsi en avant le caractère d'extrême gravité des faits.



Si le nombre d'enfants maltraités, mesuré par les signalements annuels<sup>67</sup>, diminue légèrement, suivant en cela la volonté publique, celui des enfants à risque augmente sans cesse, phénomène qui ne peut qu'**interroger nos pratiques**. Au total, le nombre de signalements est en constante augmentation, 65000 en 1995 à 89000 en 2003, représentant 6 mineurs pour 1000. Il traduit le nombre de familles fragiles, *souvent trop isolées pour offrir à leur enfant les conditions d'un développement satisfaisant*<sup>68</sup>.

Je considérerai par ailleurs la distinction entre :

- **Enfants placés**, c'est-à-dire déplacés de leur milieu naturel, ce qui implique un triple changement de place<sup>69</sup>, physique, mnésique et identitaire.
- **Enfants suivis à domicile** que ce soit dans un cadre administratif ou judiciaire.

		1984	1994	1998	2002
<b>Placements</b>	Etablissement	68 000	70 000	72 000	72 000
	Familial	85 000	63 000	65 000	63 000
<b>Total placements</b>		<b>143 000</b>	<b>133 000</b>	<b>137 000</b>	<b>135 000</b>
<b>Aide à domicile : AEMO, AED</b>		96 000	114 000	126 000	128 000
<b>TOTAL</b>		<b>250 000</b>	<b>249 000</b>	<b>263 000</b>	<b>263 000</b>

**Bénéficiaires de l'ASE : mesures administratives et judiciaires<sup>70</sup>.**

Partant de 1975 où l'on comptait 235 000 enfants placés au total des confiements en établissements et en accueil familial, la baisse est significative pour atteindre 135 000 placements en 2002, soit une diminution de 43% en 25 ans. A cette diminution du placement, correspond une augmentation des mesures éducatives à domicile, AEMO et

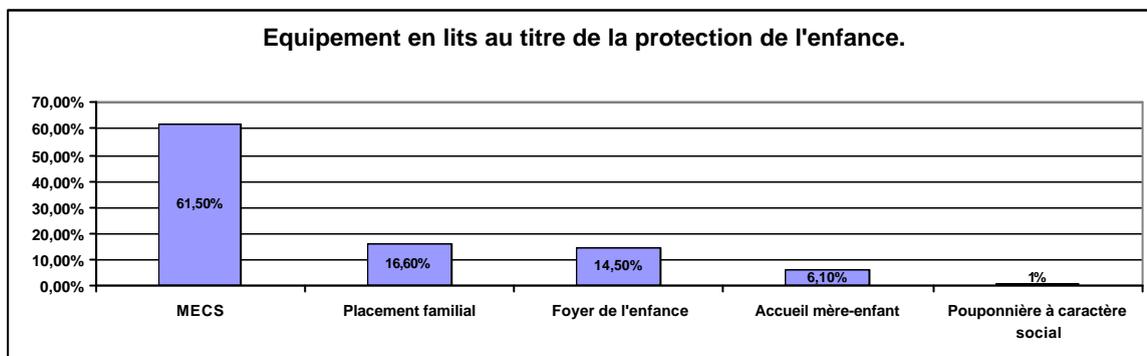
<sup>67</sup> Sources : 1995 et 1998, rapport Naves Cathala ; 2000 et 2003, ODAS 2004, op. cit.

<sup>68</sup> ODAS 2004, op. cit., page 2.

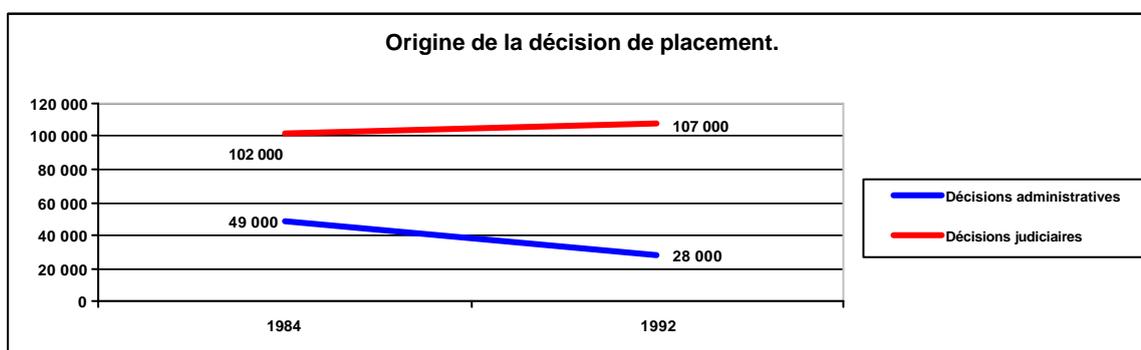
<sup>69</sup> THOMASSET Jean-Pierre, *La lutte des places*, in Spirale n° 29, *Parentalité accompagnée*, Eres, mars 2004, page 60.

<sup>70</sup> ODAS, *Quelles réponses pour quels dangers*, La lettre de l'ODAS, octobre 2003, page 11.

AED, au rythme de 1600 enfants supplémentaires par an depuis 1984 soit 33% de plus sur la période. Au total, le nombre de bénéficiaires augmente, pour atteindre 270 000, ce qui représente 5 milliards d'euros dépensés annuellement par les Conseils généraux, soit 4 points de TVA<sup>71</sup>. Concernant les établissements, le chiffre paraît, ces dernières années, se stabiliser, voire légèrement remonter avec 72 000 placements. Ces décisions, pour 61,5%, se réalisent d'une manière privilégiée en MECS<sup>72</sup>.



Enfin, il convient de souligner que la judiciarisation des mesures, soit la part des placements décidés par le juge, s'accroît au détriment du caractère administratif et contractuel de la séparation, comme le montre le tableau ci-dessous, dynamique à l'œuvre à la MECS comme nous le verrons.



Fort de ces constats, nous pouvons mettre en exergue trois points :

- Quantitativement, la population concernée par les mesures dans le cadre de la protection de l'enfance augmente peu. L'augmentation est due essentiellement à l'initiative du juge pour enfants : + 4,9 %.
- Qualitativement, les cas avérés de maltraitance et de danger graves diminuent, alors que les situations d'éducation précaire augmentent notablement, plus 57% de 1995 à 2003, *reflet d'une crise sociétale*<sup>73</sup>, dont nous constatons quotidiennement les effets.
- Les réponses apportées évoluent avec le temps. Le placement diminue au profit de mesures assurées dans le cadre du domicile familial.

<sup>71</sup> LEPEUTRE Jérôme, *L'enfance en danger ?*, TESS, n° 16, février 2005, page 12.

<sup>72</sup> DRASS, Direction de la recherche, *STATIS 2004. Les régions françaises*, juillet 2004, page 41.

<sup>73</sup> ODAS 2004, op. cit., page 2.

**Ces données nationales** et caractéristiques **se retrouvent** au niveau local et concernent directement les enfants et leur famille pris en charge **à la Communauté Coste**.

### **Conclusion de la première partie.**

Le dispositif actuel de la protection de l'enfance résulte d'une lente évolution des représentations de la place de l'enfant dans la société. La séparation et la substitution aux fonctions parentales ont longtemps été la réponse apportée face à des parents jugés dangereux, incompetents ou inexistantes. Les MECS, en héritières des orphelinats, ont largement mis en oeuvre ces pratiques.

Aujourd'hui, les politiques sociales, à l'exemple de l'Europe, remettent fondamentalement en question cette vision, au profit du maintien à domicile, du droit des personnes, de la préservation des liens familiaux, du soutien aux compétences parentales.

**En tant que directeur d'établissement social, j'adhère entièrement à ces valeurs.**

Cependant, le dispositif administratif et judiciaire demeure complexe et reste largement perfectible. De plus, alors que des courants contradictoires s'exercent, remontée de la pauvreté, nouveaux dangers pour l'enfance, assignation directe aux parents de nouvelles responsabilités, volonté de diminution des dépenses publiques, le nombre d'enfants ou d'adolescents en situation de danger ou en risque ne tarit pas, bien au contraire.

Que caractérise la population prise en charge par la MECS ? Dans quel environnement socio-économique agissons-nous ? Quels sont les besoins repérés des usagers ? De quels moyens dispose l'établissement ? Comment la Communauté Coste va-t-elle se positionner dans son projet d'éducation et d'insertion ? En s'appuyant sur quelles valeurs ? Quels outils et organisations va-t-elle mettre en place en réponse de la demande publique ? Quels obstacles et limites va-t-elle finalement rencontrer l'amenant à imaginer un projet de prise en charge séquentielle ?

Autant de questions et d'enjeux pour l'établissement et son directeur qui vont faire l'objet du chapitre 2 dans cette recherche d'une adaptation permanente des réponses, d'un soutien résolu à la parentalité et dans l'individualisation des prises en charge ?

## **2. LA COMMUNAUTÉ COSTE, UNE MAISON D'ENFANTS AU SERVICE DES MINEURS EN DANGER.**

L'histoire de la Communauté Coste s'inscrit tout à fait dans l'évolution de la prise en compte de l'enfant, sa protection, puis l'ouverture à son environnement et à sa famille.

### **2.1 Un établissement chargé d'histoire et inscrit dans le tissu social local.**

La **Communauté Coste** siège au 14 rue des chassaintes, dans le centre ville de Nîmes, préfecture du Gard, au cœur du triangle historique constitué des arènes, de la maison carrée et des jardins de la fontaine. Elle est constituée de trois bâtiments, un consacré à l'administratif, deux à l'internat et à la maintenance, au centre desquels s'ouvre une cour. Il s'agit du principal établissement de **l'association Orphelinat Coste** qui administre deux autres établissements, autonomes, qui ne feront pas l'objet de mon mémoire :

- Un centre médico - psychologique infantile, CMPI, par convention avec l'agence régionale d'hospitalisation, ARH, pour l'intersecteur sud de pédopsychiatrie, implanté sur la ZUP de Valdegour, dite ZUP Nord, quartier de tours et de barres qui concentre sur lui tous les signes de précarité et morbidité économique et sociale.

- Un service d'aide et soutien aux équipes de crèches et haltes-garderies de la ville de Nîmes.

Ces services ont permis des transversalités quant aux pratiques, de nature à enrichir les réflexions et les actions menées à la MECS, notamment au travers du travail engagé auprès des familles.

L'association, constituée le 10 juin 1904 et reconnue d'utilité publique le 12 janvier 1906, est héritière d'un orphelinat fondé par le consistoire de l'Eglise réformée de Nîmes en 1870 grâce aux libéralités du Général Ferdinand Coste. L'association possède donc une longue histoire de près de 140 ans. Les statuts stipulent les missions que se donnent les administrateurs : *accueillir, héberger, éduquer, rééduquer, soigner, toute personne présentant pour quelque raison que ce soit des difficultés d'adaptation sociale.*

Deux caractéristiques particularisent sans nul doute l'association : son enracinement local profond et son attachement aux valeurs issues du protestantisme que je rassemblerai autour des principes de solidarité, de respect et dignité de la personne humaine.

Avec les années 1960, face à l'évolution des besoins sociaux, la vocation à accueillir des orphelins apparaît de plus en plus inadaptée. Aussi, la Communauté Coste est-elle habilitée, le **30 janvier 1962**, en qualité de Maison d'enfants à caractère social à recevoir des enfants de sexe masculin âgés de 6 à 21 ans, conformément aux **articles 375 et suivants du code civil et aux titres II et III du code de la famille et de l'action sociale.**

Les années 70 marquent un nouvel élan, par une restructuration importante, dans le sens d'une adaptation de l'établissement dans le cadre de la loi 75.535 relative aux institutions sociales. Le projet actuel de la MECS repose toujours sur ces bases. A l'uniformisation et la collectivisation de l'internat va progressivement se substituer une prise en charge personnalisée.

A partir des années 80, l'évolution va se poursuivre par une quadruple ouverture :

- La création d'un service de suivi à domicile et d'un accueil de jour de proximité.

- L'ouverture à la mixité.
- L'élargissement et le rajeunissement de la population accueillie.
- La dotation en locaux supplémentaires en complément de l'internat du centre ville.<sup>74</sup>

Parallèlement, l'activité augmente quantitativement. Le seuil des 50 salariés est atteint en 1992, ce qui se traduit par la mise en place d'un comité d'entreprise.

La fin de la décennie 90 voit s'opérer la reconstruction totale des locaux administratifs et d'hébergement du centre ville, locaux inaugurés en 2001.

Enfin, l'association est adhérente au syndicat national autonome des associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence et l'établissement est régi par la convention collective nationale des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966.

## **2.2 Un environnement économique et social détérioré.**

La maison d'enfants agit dans un environnement. Or, la dégradation de la situation économique et sociale en France en général, en Languedoc-Roussillon et dans le Gard en particulier, concourt à créer une généralisation des précarités dont les effets sont indéniables. Je définirai la précarité comme *l'absence d'une ou plusieurs sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte conduit le plus souvent à une grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines d'existence*<sup>75</sup>. Cela a entraîné un changement dans les problématiques et les difficultés sociales et psychologiques présentées par la population prise en charge. L'établissement a dû s'adapter à ces évolutions où les situations de carences sont devenues majoritaires par rapport aux cas de danger avéré. C'est ainsi qu'à côté des réponses de substitution, se sont affirmés une politique de soutien à la famille et le développement du maintien à domicile.

### **2.2.1 Au niveau national.**

Selon le CERC<sup>76</sup>, *plus d'un million d'enfants en France vivent en dessous du seuil de pauvreté*, pour un seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu médian, soit 602 € en 2003, données que confirme le rapport Hirsch<sup>77</sup> remis en Avril 2005. Si l'on retient le seuil de

---

<sup>74</sup> Les plans de situations des différents locaux sont disponibles en annexe.

<sup>75</sup> CINGOLANI Patrick, *La précarité*, PUF, 2005, page 16.

<sup>76</sup> CERC, *Les enfants pauvres*, La documentation française, février 2004.

<sup>77</sup> HIRSCH Martin, *Au possible nous sommes tenus*, <www.ladocfrancaise.gouv>, page 5.

pauvreté européen, fixé à 60 % du revenu médian, c'est alors deux millions d'enfants qui sont concernés. Quelques chiffres illustrent ces réalités :

- 900 000 mineurs dont les parents perçoivent un des deux minima sociaux.
- 950 693 allocataires du revenu minimum d'insertion, RMI, en 2003.
- 164 059 personnes perçoivent l'allocation de parent isolé, API.
- 20 000 enfants estimés sans domicile fixe.
- 85 000 enfants intoxiqués au plomb car vivant dans des logements insalubres.

Pourtant, jusqu'aux années 70-80, le système de protection sociale concourt à réduire significativement la pauvreté. Depuis, la détérioration continue du marché du travail, marquant la fin des «30 glorieuses», a entraîné dans la précarité de nouveaux exclus. La pauvreté change ainsi de nature<sup>78</sup> : hier, une pauvreté marginale, inadaptée au monde moderne, constituée de «cas sociaux» ; aujourd'hui, une pauvreté disqualifiante, refoulée de la sphère productive, réduite au travail instable, précaire, ce que l'on nomme les «poorworkers», travailleurs pauvres, estimés à 16 % des salariés, cumulant les handicaps - revenu, logement, vie sociale - jusqu'à l'inactivité, rendant à terme, inemployable.

## **2.2.2 Au niveau régional et local.**

La situation est encore plus dégradée. De nombreux indicateurs le démontrent. J'en retiendrai trois qui vont concerner directement et significativement la population accueillie à la maison d'enfants : la démographie, l'emploi, les dépenses sociales.

### **2.2.2.1 Le Languedoc, terre d'accueil.**

La région Languedoc-Roussillon<sup>79</sup> se caractérise par un phénomène de «far-south», une ruée vers le sud, dans sa capacité à attirer la population. Mer, soleil, vacances remplacent une agriculture moribonde et une industrie traditionnelle aujourd'hui disparue. Cette migration se nourrit principalement des régions françaises, mais aussi de l'étranger et en premier lieu des pays d'Afrique du nord. La région est ainsi la 4<sup>ème</sup> terre d'accueil pour les étrangers. Au total, le Languedoc est la 1<sup>er</sup> région de France pour la croissance de sa population, +1,4 % contre +0,5 pour l'ensemble du territoire, +100 000 habitants en 5 ans. Cet afflux se traduit par une pyramide d'âge plus large que la moyenne : 24 % de la population a moins de 19 ans, pour 19,8 % pour l'ensemble de la France. Cette population se concentre, pour partie, en ville dans les quartiers les plus défavorisés, telle la ZUP nord de Nîmes, ou peuple la campagne et se propose alors comme main d'œuvre agricole. En tout état, c'est une population déracinée, au réseau social souvent distendu.

---

<sup>78</sup> PAUGAM Serge, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, in Alternatives économiques, n° 236, mai 2005, pages 70-73.

<sup>79</sup> Languedoc Roussillon : 5 départements ; 2,46 millions d'habitants, soit 4% de la population française. Le Gard : 648500, soit 30% de la région, in INSEE Languedoc Roussillon, *Evolution et structure de la population*, <www.insee.fr.>

### 2.2.2.2 Un chômage endémique.

L'activité économique, principalement tournée vers les services, reste *confrontée à de grandes difficultés*<sup>80</sup>. Le produit intérieur brut, PIB, ramené au nombre d'habitants, s'élevait à 19 416 € fin 2002, soit le 21<sup>ème</sup> rang des régions françaises sur 22, seule la Corse se situant derrière. Cela se traduit par un taux de chômage stable mais très élevé, 14 % pour 9,9 % au niveau national. Autre conséquence, le taux de couverture des prestations délivrées d'assurances maladie n'est que 53,5 % dans la région. Enfin, le potentiel fiscal est l'un des plus bas de France : Languedoc Roussillon, 64 € par habitant, pour une moyenne française de 76, plaçant là encore la région dans le peloton de queue de l'économie hexagonale. Cela vient traduire un niveau de salaire, pour ceux qui ont un emploi, de 20% inférieur à la moyenne nationale.

### 2.2.2.3 Des dépenses sociales importantes.

Tous les indicateurs en matière de minima sociaux sont au plus haut<sup>81</sup>. Le niveau des dépenses sociales s'élève en moyenne à 9 % de plus en Languedoc Roussillon que la moyenne en France. De plus, l'intervention sociale dans le département est importante. Ainsi, la dépense d'aide sociale par habitant s'élève à 217 € dans le Gard contre 175 en moyenne dans les départements de taille comparable<sup>82</sup>.

	France	Languedoc Roussillon	Gard
Revenu minimum d'insertion.	<b>26,9 / 1000</b>	<b>57,5</b>	<b>58,8</b>
Couverture maladie universelle.	<b>6,6 / 1000</b>	<b>11,3</b>	<b>12,1</b>
Allocation adulte handicapé.	<b>16,4 / 1000</b>	<b>19,6</b>	<b>16,9</b>
Allocation parent isolé.	<b>11,4 / 1000</b>	<b>21,00</b>	<b>20,8</b>
Fonds d'aide aux jeunes.	<b>23 / 1000</b>	<b>23,00</b>	<b>27,4</b>

#### Lutte contre l'exclusion : bénéficiaires de minima sociaux.

Au niveau de l'ASE, les dépenses, d'un montant total de 51 764 K€ en 2004, s'établissent à 321 € par habitant de moins de 20 ans pour 258 € dans les autres départements. On retrouve une situation comparable pour les services de PMI avec 63 € contre 31 €

Ainsi, toutes les analyses confirment que la conjonction d'un tissu économique fragile, d'un taux d'emploi faible, alliée à une immigration importante par l'attractivité du Sud, crée les conditions d'une précarité de masse qui va s'exprimer sous de multiples formes.

## 2.3 Une population hétérogène aux précarités multiples.

<sup>80</sup> INSEE Languedoc Roussillon, *L'économie en régions*, <www.insee.fr.>

<sup>81</sup> DRASS, *STATISS 2004, Les régions françaises*, op. cit., page 62 à 66 et *STATISS 2004, Languedoc Roussillon*, juin 2004, pages 35 à 37.

<sup>82</sup> Conseil Général du Gard, *Evaluation du dispositif départemental de protection de l'enfance et de protection judiciaire de la jeunesse*, 2003, page 23.

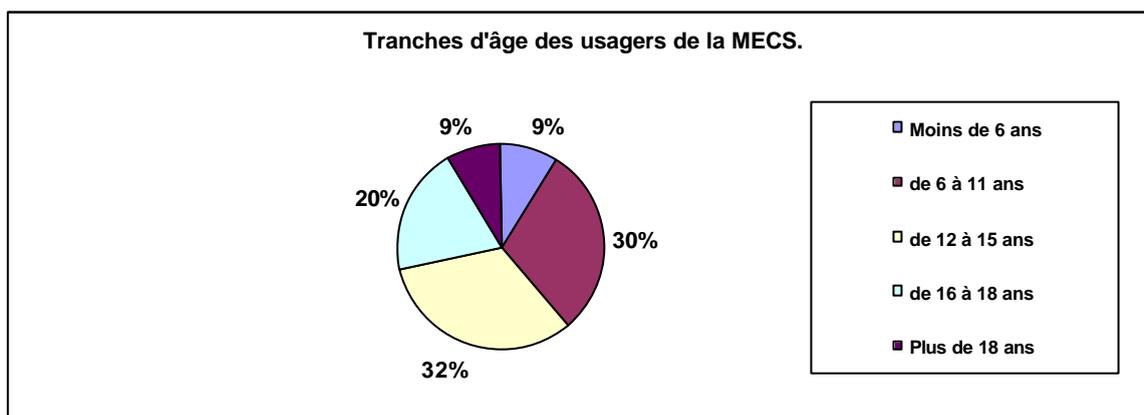
La population accueillie aujourd'hui à la Communauté Coste n'a plus de ressemblance d'avec l'orphelin du XIXème siècle. Comme le montre l'étude réalisée, cette évolution est tout particulièrement marquante depuis les années 80. Elle va expliquer le passage d'un mode de prise en charge exclusivement collectif et en rupture d'avec le milieu familial à un accompagnement individualisé au plus près du milieu naturel.

### 2.3.1 Des profils polyformes.

Constituer un profil type de l'enfant ou adolescent pris en charge s'avère difficile tant les caractéristiques sont diverses. Deux ont évolué à la Communauté Coste depuis la fin des années 70 – début des années 80 : l'âge et le sexe, alors que deux autres restent constants : l'origine locale de la population et les variations du temps de présence.

#### 2.3.1.1 Un accueil de 4 à 21 ans.

Historiquement spécialisé à recevoir des adolescents, l'établissement a vu l'âge de la population accueillie s'élargir vers le bas sous l'effet de la prise en charge de fratries.



Aujourd'hui, hormis la petite enfance de moins de 4 ans, chaque tranche d'âge est présente, en pleine conformité avec l'agrément. Sont comme tranches celles des cycles scolaires : maternelle, primaire, collège, lycée, plus les jeunes majeurs de 18 à 21 ans qui bénéficient d'un dispositif particulier<sup>83</sup>. La moyenne s'établit à 12 ans et 8 mois, alors que l'âge le plus représenté se situe à 16 ans avec 11 adolescents et adolescentes.

#### 2.3.1.2 L'ouverture à la mixité.

De même, l'établissement a longtemps été une institution de garçons. Aujourd'hui, la répartition sexuée s'établit à 50 garçons, soit 62% et 30 filles, 38%. Toutefois, la

---

<sup>83</sup> Loi 74-631 du 5 juillet 1974 instituant la possibilité d'extension d'une mesure de protection en assistance éducative pour les majeurs de 18 à 21 ans appelée aide au jeune majeur, AJM.

répartition sexuée reste variable selon les années sans que l'on puisse dégager une logique propre au type de mandat, comme le montre le tableau ci-dessous.

	Mesure administrative		Mesure justice		Total	
	Garçon	Fille	Garçon	Fille	Garçon	Fille
1998	50 %	50 %	47 %	53 %	48 %	52 %
2000	42 %	58 %	53 %	47 %	51 %	49 %
2002	76 %	24 %	56 %	44 %	61 %	39 %
2004	66 %	33 %	60 %	40 %	62 %	38 %

**Répartition sexuée par mandat à la MECS.**

Au-delà de l'histoire de l'établissement et de la situation conjoncturelle, on peut poser l'hypothèse que l'importance est certainement donnée aux symptômes les plus manifestes : troubles sociaux, comportementaux, en milieu scolaire. Comme le souligne Didier Potin<sup>84</sup>, pour être signalé il faut d'abord se signaler, c'est-à-dire *se signaler à l'intention de*. Le docteur Aiguesvives<sup>85</sup> met ainsi en valeur que l'inadaptation, définie comme les comportements non adaptés au milieu social ou scolaire, passe souvent par des troubles bruyants, pour être prise en compte. C'est peut être pourquoi les filles, non moins à protéger, bien au contraire, mais plus discrètes dans l'extériorisation de leurs difficultés, sont moins assujetties aux mesures de protection.

### **2.3.1.3 Un domicile parental à proximité.**

L'origine géographique du domicile parental reste fortement locale. Aujourd'hui, 97 % des parents des enfants et adolescents résident dans le département et 77 % sur la ville de Nîmes, tout particulièrement dans quelques quartiers HLM. A ce propos, quatre sont qualifiés de «sensibles»<sup>86</sup>, dont deux, Valdegour, ZUP nord et Pissevin, ZUP sud, figurent sur la liste du «plan pilote 25 quartiers», plan engagé par le gouvernement<sup>87</sup> en janvier 2004 dans le cadre de la lutte contre l'insécurité, zonage qui reprend dans ses grandes lignes, les délimitations de la zone franche urbaine créée en 1996<sup>88</sup>. Toutefois, cette proximité du lieu d'habitat cache souvent un isolement d'avec le reste de la famille, résidant souvent hors département voire hors frontières.

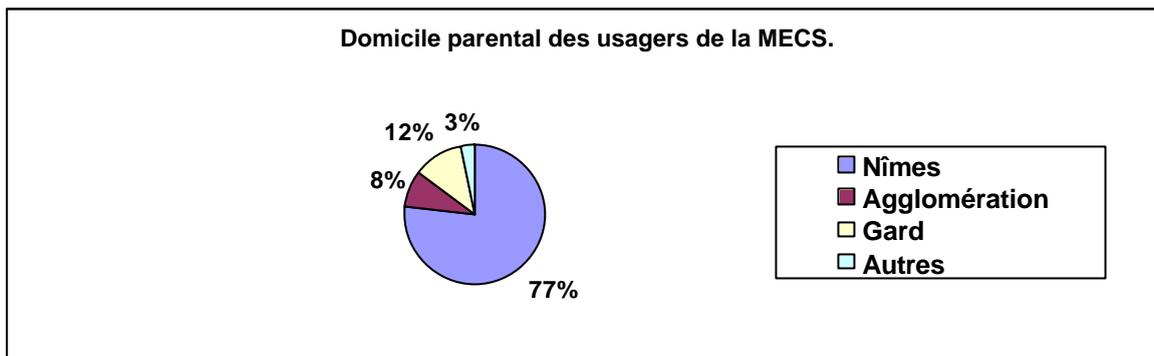
<sup>84</sup> POTIN Didier, *Les parents après signalement*, in LESOURD Serge et PETITOT Françoise, op. cit., page 175.

<sup>85</sup> AIGUESVIVES Claude, in ADSMI, *Travailler avec les familles maltraitantes*, op. cit.

<sup>86</sup> Décret 96-1156 du 26 décembre 1996 instituant les zones urbaines sensibles, les ZUS.

<sup>87</sup> Communication du ministre de l'intérieur aux préfets du 26 janvier 2004.

<sup>88</sup> Loi 96. 987 du 26 novembre 1996, relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, instituant les zones franches urbaines, les ZFU.



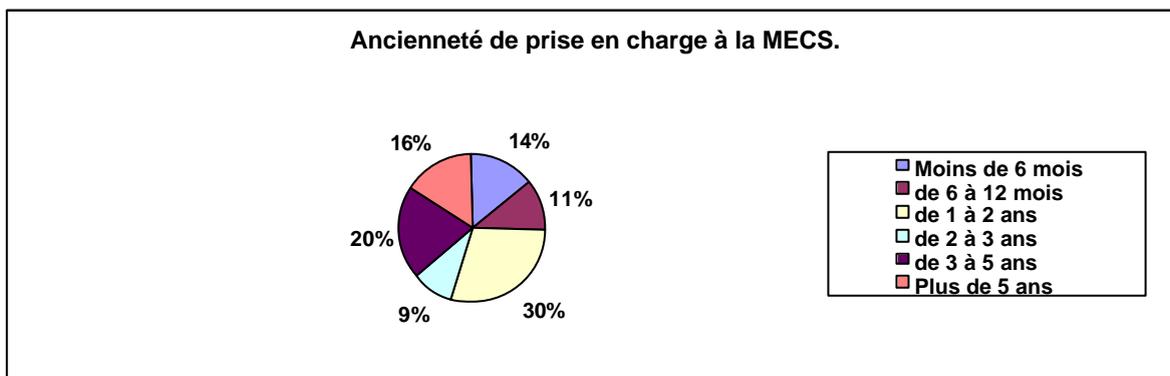
Cet engagement associatif sur le local, au centre du projet éducatif et social de la MECS, apparaît en pleine conformité avec les politiques de la ville. De mon expérience, j'avance d'ailleurs que toute action, pour favoriser le maintien au domicile ou pour créer les conditions d'un retour, ne peut se dérouler que dans une grande **proximité** dans l'espace.

#### 2.3.1.4 Des durées de prise en charge variables.

Dernier élément afin d'évaluer l'hétérogénéité des mesures accueillies : l'ancienneté.

Deux indicateurs différents peuvent permettre de l'apprécier au plus près : l'ancienneté de la prise en charge proprement dite et le taux de rotation annuel des entrées et des sorties.

- Une ordonnance de placement provisoire, OPP, ne peut dépasser une durée maximale de 6 mois, alors qu'un jugement d'assistance éducative, JAE, est limité à 2 ans pour une mesure exercée par un service ou un établissement. Dans tous les cas, la décision fixe la durée et peut à *tout moment être modifiée*<sup>89</sup>.



Les anciennetés de prise en charge sont fort variables, allant de quelques heures de présence à plus de 5 ans dans un caractère permanent de l'action éducative.

- Le nombre d'entrées et de sorties permet de mesurer l'activité réelle tout au long de l'année et donc la prégnance des situations, d'autant qu'une énergie importante est à

<sup>89</sup> Article 375-6 du Code civil.

déployer aux deux bouts de la prise en charge : au début, pour aller au devant des personnes, poser un diagnostic, imaginer des réponses ; à la fin, avec son élaboration nécessitant souvent une intense préparation.

	Situation au 31/12 de N-1.	Entrées durant l'année	Sorties durant l'année	Total de l'année	Renouvellement*
2000	83	37	45	128	44 %
2002	75	50	57	133	67 %
2004	83	53	45	128	63 %

#### Mouvements des effectifs enfants à la MECS.

\* Renouvellement : différence en nombre de mesures entre le 1/1 et le 31/12.

On peut donc analyser de grandes variations dans l'ancienneté, avec, d'une manière significative, trois groupes bien distincts :

- Une population stable, plus de 2 ans de présence, pour 45 % de l'effectif, et plus de 5 ans d'ancienneté pour 16 %.
- Une population de passage, entre 1 et 2 ans de présence, pour 30% de l'effectif.
- Une population éphémère, moins d'un an de présence, 25 % de l'effectif, caractérisée par un fort taux de renouvellement.

Dans tous les cas, une adaptation permanente et des dispositifs de plus en plus personnalisés s'imposent en traitement des situations, en réponse à leur évolution.

### 2.3.2 Des problématiques qui s'alourdissent.

La population confiée présente des caractéristiques sociales et éducatives aux causes et manifestations à la fois multiples et de plus en plus lourdes.

J'ai choisi d'approcher le plus objectivement possible cette **complexité** en retenant quatre items : le taux de judiciarisation, les motifs de mesures, les symptômes présentés, la famille. Ils constituent autant d'indicateurs de défavorisation. Pour nombre d'entre eux, je les mettrai en comparaison avec des données nationales afin de mesurer les particularismes de la population reçue par la maison d'enfants.

#### 2.3.2.1 Un taux de judiciarisation élevé.

Le taux de judiciarisation mesure la part des placements décidés par le juge dans l'ensemble des placements. Il porte sens sur le niveau de danger. Ce mouvement de judiciarisation est continu depuis les années 80 comme montré au point 1.2.2.

	Décisions administratives	Décisions judiciaires (375) de mesures directes	Décisions judiciaires confiées à l'ASE	Total pilotage ASE (A + C)	Total mesures judiciaires (B + C)
1996	25 %	51 %	24 %	49 %	75 %
1998	24 %	53 %	23 %	47 %	76 %
2000	23 %	55 %	22 %	45 %	77 %

2002	28 %	51 %	21 %	49 %	72 %
2004	18 %	39 %	43 %	61 %	82 %

Origine et évolution des mesures de 1996 à 2004 à la MECS.

Un étude de ces données permet de dresser deux grands constats :

- Le taux de judiciarisation est élevé pour notre établissement : 82 % en 2004. Pour l'ensemble du Gard<sup>90</sup>, 40,5 % des décisions de placement le sont au titre de l'assistance éducative, 59,5 % dans un cadre contractuel.
- La part des mesures judiciaires confiées à l'ASE est en nette augmentation, 43 %. Il conviendra de confirmer dans le temps cette donnée et vérifier si on n'assiste pas à un changement d'interlocuteur dans la gestion des situations, mettant ainsi en avant le rôle pivot des Conseils Généraux, comme le recommande le rapport Nogrix<sup>91</sup>.

### 2.3.2.2 Des motifs nombreux de séparation.

Les motifs de séparation sont multiples et variés. Il convient cependant de distinguer leurs fréquences de leur importance dans l'appréciation du danger et la décision finale. Ainsi, à titre d'exemple, l'item «maladie, handicap, décès» représente 4 % des fréquences de danger mais influence à 100 % la décision.

Facteurs de danger	Fréquence du danger	Influence du danger
Carence éducative	33 %	57 %
Conflits parentaux	19 %	67 %
Problèmes psychopathologiques des parents	10,7 %	71 %
Chômage, difficultés financières	10 %	31 %
Dépendance, alcoolisme, toxicomanie	7,4 %	50 %
Habitat, environnement	5 %	43 %
Maladie, handicap, décès.	4 %	100 %
Errance, marginalité	3,3 %	100 %
Autres (mineurs étrangers isolés, grossesses précoces, déviances, violences ...)	7,4 %	86 %

Facteurs de danger en 2003 en France<sup>92</sup>.

Ainsi, si certaines causes paraissent irrémédiables dans la réponse à apporter, d'autres méritent toute notre attention pour y donner la solution la plus adaptée, sans se traduire automatiquement par une mesure de séparation.

La **carence éducative** représente la principale fréquence de danger. Elle revêt toutefois des formes plurielles de mauvais traitement allant des négligences graves à la

<sup>90</sup> Conseil Général du Gard, op. cit., page 22.

<sup>91</sup> NOGRIX Philippe, op. cit.

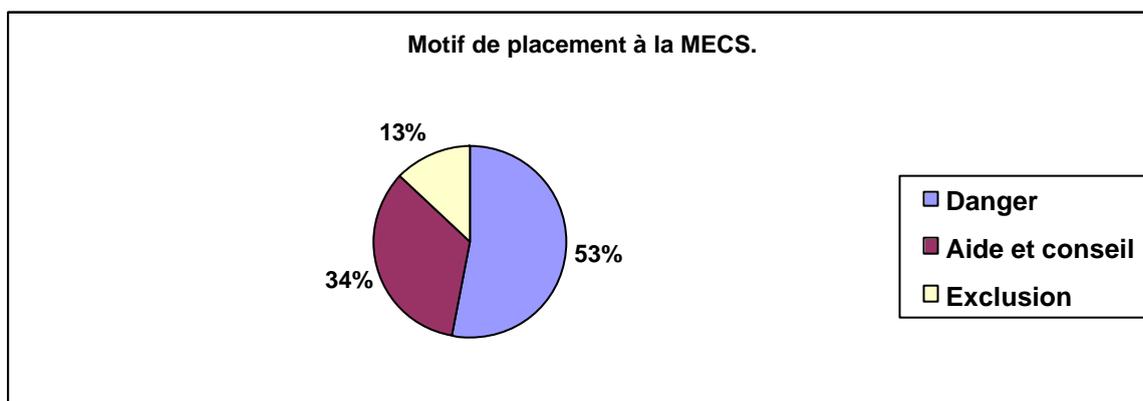
<sup>92</sup> ODAS 2004, op. cit., page 3.

maltraitance, de la violence physique ou sexuelle à celle, plus complexe et insidieuse, de psychologique. Les données nationales restent stables dans le temps.

	1998	2000	2003	% en 2003
Violences physiques	7 000	6 600	5 600	31 %
Abus sexuels	5 000	5 500	5 200	29 %
Négligences lourdes	5 300	5 000	5 100	28 %
Violences psychologiques	1 700	1 300	2 100	12 %
Total	19 000	18 300	18 000	

**Evolution des situations de mauvais traitements de 1998 à 2003 en France.**

Une étude, réalisée à partir des motivations écrites des JAE ou des contrats signés par les parents dans leur demande d'aide à l'ASE, me permet de dégager trois grands thèmes sur les causes explicites des enfants et adolescents qui nous sont confiés.

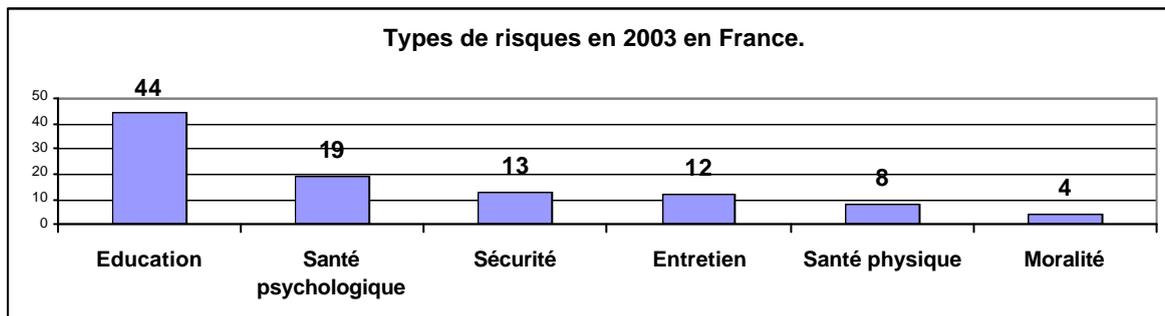


Le danger, tel qu'entendu dans le Code civil, apparaît largement majoritaire, à 53 %. Suit la nécessité d'aide et de conseil aux parents pour 34 %, puis l'extrême pauvreté ou la situation d'exclusion : 13 %.

Ces études me permettent d'affirmer que la protection de l'enfance recouvre des réalités diverses et complexes qui intéressent autant l'enfant lui-même que son environnement. Les réponses de l'établissement ne pourront donc être ni uniformes, ni stéréotypées.

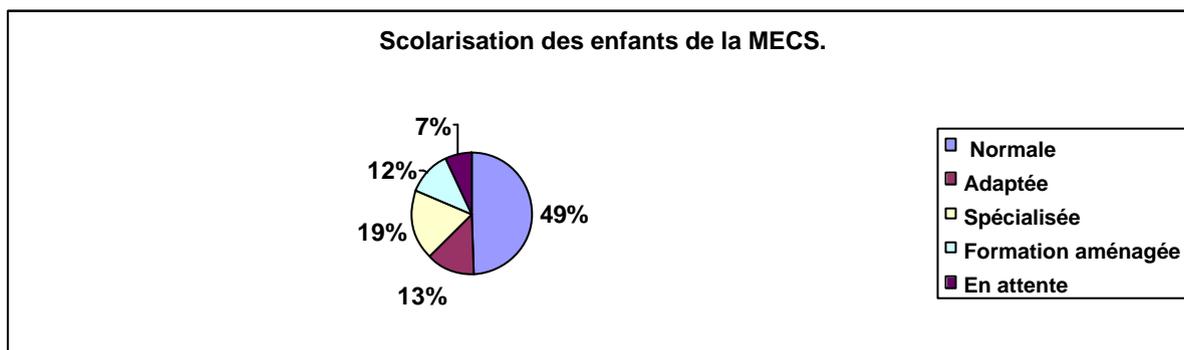
### **2.3.2.3 Une symptomatologie plurielle.**

Les symptômes présentés par l'enfant concourent largement à la complexité des prises en charge. C'est ce auquel on a affaire directement. L'ODAS<sup>93</sup> a inventorié le type de risque dans les signalements des enfants en danger.



Tous les termes de **danger**, conformément à l'article 375 du code civil, sont présents : éducation, santé, sécurité, moralité.

L'étude menée en interne à la MECS affine l'analyse des difficultés présentées par les enfants en danger. Deux thématiques peuvent être mises en valeur : celle de la formation scolaire et professionnelle, celle des difficultés personnelles présentées.



Un enfant sur deux, seulement, est scolarisé normalement, la plupart «portée à bout de bras» par l'éducatif. Les autres se retrouvent dans les classes adaptées de l'Education nationale, ou spécialisées du champ du handicap, ou en formation aménagée des politiques d'emploi. 7 % sont en attente de solutions, solution parfois inexistante.

L'éventail des symptômes présente un caractère très varié et hétérogène, sachant qu'un individu ne pourra se résumer à une seule caractéristique. Cinq profils se manifestent cependant plus particulièrement :

- Les difficultés sociales se traduisant par des questions d'éducation, civiles et/ou relationnelles : 21 %.
- Le caractère de danger : 19,5 % dont, pour 40 % d'entre eux, le fait d'être victime de maltraitance avérée.

<sup>93</sup> ODAS 2004, op. cit., page 3.

- Le fait que la personne soit demandeuse de la mesure : 17 %.
- Les troubles psychologiques nécessitant une prise en charge thérapeutique: 16 %.
- Les troubles du comportement tels violence, délinquance, mise en danger, fugue, caractère dangereux : 10 %.

La consommation de produits stupéfiants est une pratique courante, bien supérieure aux 15% d'usagers réguliers de cannabis décomptés en Languedoc<sup>94</sup>, sans que l'on puisse toutefois apporter ici une statistique fiable et précise pour la MECS.

#### 2.3.2.4 Des compositions familiales précaires.

Trois différences entre la structure des familles en général et celle des familles des enfants que nous recevons sont à mettre en valeur : la monoparentalité, l'inactivité, le nombre d'enfants.

**La composition familiale.** Historiquement, les formes de famille ont évolué. Le modèle nucléaire, reposant sur le mariage et réduit à la présence des parents et leurs enfants au domicile, représente aujourd'hui *la famille moderne et conjugale*<sup>95</sup>. Cependant, avec les années 70, deux autres organisations familiales ont émergé : les familles dites recomposées et celles monoparentales. Le phénomène s'est développé jusqu'à représenter plus du quart des familles désormais. La famille monoparentale va constituer, dans beaucoup de cas, une source de difficultés matérielles et financières, mais aussi éducatives, jusqu'à représenter un risque : 41 % des familles monoparentales disposent de revenus se situant sous le seuil de pauvreté, avant redistribution, contre 15 % pour l'ensemble des ménages<sup>96</sup>. De plus, la situation globale de ces familles tend à se dégrader<sup>97</sup>. Ainsi, elles sont particulièrement exposées à une *fragilisation dans l'exercice de leurs responsabilités, en premier lieu parentales*<sup>98</sup> dans l'accomplissement de leurs fonctions de socialisation et d'éducation et plus généralement dans leur contribution au lien social et à la transmission des valeurs.

A la MECS, on assiste à un quasi renversement des rapports d'avec la population française. Par ailleurs, pour 92 % des situations de monoparentalité, donnée comparable aux états nationaux, le parent seul est la mère. L'on notera la forte représentation des «autres» qui sont, nous concernant, essentiellement des grands-parents.

<sup>94</sup> OFDT, *Lettres tendances*, n°29, mai 2003, <[www.ofdt.fr/BDD/publications/fr/tend29.htm](http://www.ofdt.fr/BDD/publications/fr/tend29.htm)>.

<sup>95</sup> COLLOMP Alain, *Les formes de la famille*, in DE SINGLY François, op. cit., 1992, page 15.

<sup>96</sup> Ministère de l'emploi, *Etudes et résultats*, n° 389, Avril 2005, <[www.sante.gouv.fr](http://www.sante.gouv.fr)>.

<sup>97</sup> CNAF, *L'e-essentiel*, n° 33, janvier 2005, <[www.cnaf.fr](http://www.cnaf.fr)>.

<sup>98</sup> COMMAILLES Jacques, STROBEL Pierre et VILLAC Michel, *La politique de la famille*, La Découverte 2002, page 48.

	Mineurs en France	Enfants en danger <sup>99</sup>	Communauté Coste
Vit avec ses deux parents	72 %	43 %	15 %
Vit avec un seul parent	18 %	36 %	63 %
Vit avec un parent + un beau parent	8 %	15 %	13 %
Autres situations	2 %	6 %	9 %

**Situation des mineurs de la MECS selon la structure familiale.**

- **L'activité.** Le travail reste au centre des valeurs de notre société tant dans ses dimensions économiques que sociales. La structure familiale se trouve indéniablement fragilisée par l'absence d'activité. Cette absence d'activité caractérise très souvent les parents de nos usagers. On trouve ainsi un nombre important de parents en grande difficulté sociale ou d'insertion. Au total, ce sont 68 % des parents, plus de 2 sur 3, qui sont inactifs, chiffres nettement supérieurs à la moyenne française.

	En France <sup>100</sup>	Dans le Gard <sup>101</sup>	Communauté Coste
Un parent travaille	90 %	86 %	32 %
Bénéficie du RMI	3%	5,9 %	45 %
Allocataire AAH	1,6 %	1,7 %	11 %
Sans activité			12 %

**Activité des parents.**

D'après l'INSEE<sup>102</sup>, une famille monoparentale sur quatre, 25,8 % exactement en 2002, se trouve désormais sans emploi, contre 9,6 % en 1975. Ces adultes constituent ce que Robert Castel nomme les «surnuméraires», c'est-à-dire les inemployés ou employés de manière précaire et intermittente, si bien qu'ils en deviennent des inemployables, marqués du sceau de l'aléatoire. Isolement social, absence de repères, enfermement sur la sphère privée, immaturité en constituent les conséquences.

Par ailleurs, le déficit de qualification des parents tend à se reproduire chez leurs enfants. Ainsi, alors que moins de 5 % des enfants de cadres entrent en 6<sup>ème</sup> sans avoir redoublé, le taux passe à 30,5 % pour les enfants d'inactifs. Il en est de même pour les sorties de l'appareil scolaire : près du quart des sortants sans qualification vit avec un seul de ses parents<sup>103</sup>.

- **La fratrie.** Deux données permettent de poser l'hypothèse que ce n'est pas tel ou tel enfant d'une famille qui est désigné comme «cas social» mais que c'est bien souvent

<sup>99</sup> ODAS 2004, op. cit., page 7.

<sup>100</sup> DRASS, STATISS 2004, Les régions françaises, op. cit., page 62.

<sup>101</sup> DRASS, STATISS 2004, Languedoc Roussillon, op. cit., page 35.

<sup>102</sup> INSEE, 1975-2002, la part des ménages sans emploi a doublé, INSEE Première, n° 998, janvier 2005.

<sup>103</sup> CINGONALI Patrick, op. cit., page 96.

l'ensemble de la fratrie qui est concerné. Je partage ainsi l'analyse du Docteur Aiguesvives, lorsqu'il parle de *stigmatisation familiale de l'enfant*<sup>104</sup>. Il conviendra toutefois de se méfier de ce qu'aucun nomme le «syndrome du lampadaire», c'est-à-dire le fait d'appliquer un dispositif à une situation déjà éclairée, ici une famille à travers un premier cas signalé, alors que d'autres, dans des situations comparables, restent dans l'ombre.

59 % des garçons et filles pris en charge à la maison d'enfants le sont avec au moins un autre membre de leur famille. Dans ce cas, la mesure prononcée à 85 % par l'ordonnateur est identique pour toute la fratrie.

41 %, dont parfois les mêmes que les précédents, ont un frère ou une sœur pris en charge par un autre établissement ou service que les nôtres : maisons d'enfants, service éducatif auprès du tribunal, AED, AEMO, placement en famille d'accueil, IME, ITEP. Cela témoigne à la fois de la prégnance des difficultés familiales, et de la nécessité de concertation entre les établissements pour assurer coordination et cohérence.

## **2.4 Des ressources techniques au service du projet.**

Pour répondre à ces missions, la MECS a développé, sur la base de l'internat, différents services dotés de moyens humains, financiers et organisationnels. La spécialisation des acteurs est venue répondre à la diversification des services de prise en charge.

### **2.4.1 Une offre de service diversifiée.**

La maison d'enfants propose trois services différents : l'internat, le SAPMN, l'externat.

- **L'internat.** Placé sous la responsabilité d'un chef de service éducatif, c'est l'activité de base de la MECS. Traditionnellement, l'institution se pose en substitut du foyer familial. L'enfant ou l'adolescent est pris en charge et hébergé dans les murs de l'établissement en lieu et place du domicile parental sur les temps dits «familiaux», c'est-à-dire les temps hors scolarité. Trois groupes de vie existent. Deux dans les locaux du centre ville dénommés respectivement «Chassaintes<sup>105</sup>» et «Grétry» ; un dans une villa en périphérie immédiate de la ville, «Combe». Sur le principe, les groupes sont dits horizontaux en âge, pour favoriser l'homogénéité. Ainsi, Chassaintes accueille les adolescents, Grétry les préadolescents, Combe les plus jeunes, pour une dizaine de jeunes chacun en moyenne. Toutefois, ce chiffre est variable selon le nombre d'enfants dans la tranche d'âge à un moment donné. Il peut donc être plus important, c'est d'ailleurs souvent le cas. Chaque groupe est mixte et bénéficie d'un encadrement éducatif fixe et permanent.

---

<sup>104</sup> Claude AIGUESVIVES, ADSMI, op. cit.

<sup>105</sup> Chaque groupe porte le nom de la rue sur lequel ses fenêtres donnent.

- **Le SAPMN**, service d'adaptation progressif en milieu naturel. L'enfant ou l'adolescent vit au quotidien au domicile parental. S'y ajoutent les jeunes majeurs et parfois les très grands adolescents, ceux que j'aime appeler les «vieux mineurs», qui vivent en studio en ville. Dans tous les cas, le travail éducatif se réalise depuis le domicile où l'éducateur se rend. Il s'agit d'une action très individualisée tant en direction de l'enfant lui-même que de sa famille. Je reviendrai largement sur ce service, en 3.3, bien au-delà de cette présentation qui ne peut être que succincte dans le cadre de ce chapitre.

- **L'externat**. Service d'accueil de jour de proximité, il prend en charge du lundi au samedi, sur un mode collectif, des enfants sur les temps post et périscolaires : en semaine sur les fins d'après-midi, les mercredis, samedis, ainsi que durant les vacances scolaires, sur toute la journée. Le rythme de présence est individualisé et décidé par le prescripteur. Il s'agissait, à l'origine, de soutenir des mesures éducatives exercées par ailleurs, telles AEMO ou AED, par des activités essentiellement d'animation et de soutien, en relation avec les parents. Avec le temps et en raison des surcoûts générés par une double mesure dont bénéficiait la même personne, cette dimension s'est estompée. On y retrouve donc aujourd'hui des enfants pour qui l'externat constitue l'unique mesure. Le SAPMN et l'externat, appelés services extérieurs, sous la responsabilité d'un chef de service, sont installés dans une villa à proximité immédiate des ZUP nord et sud. Ces deux services disposent chacun de leur propre équipe éducative spécifique.

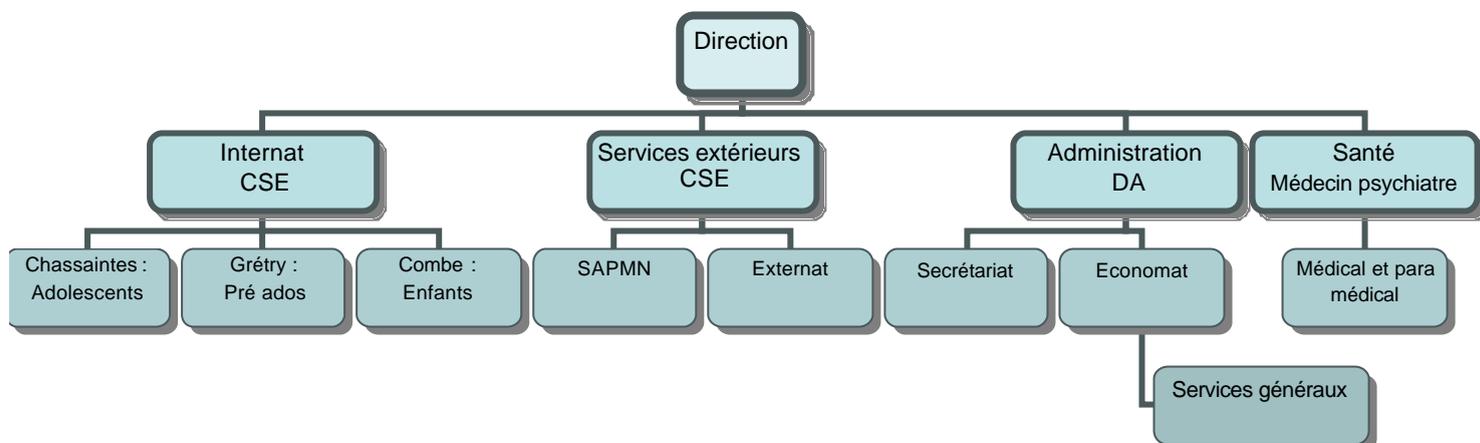
Ces trois services présentent des différences, essentiellement à deux niveaux :

- Au plan **quantitatif**, les services n'ont ni le même coût, ni la même prégnance en mobilisation de moyens en général et de personnel en particulier.

- Au plan **qualitatif**, les prestations sont spécifiques et avec leur logique propre. Ainsi, les contraintes qui pèsent sur le fonctionnement de l'internat sont plus importantes que sur les autres services : ouverture continue tout au long de l'année, permanence éducative, prestation hôtelière. Il s'en suit un manque de souplesse et de réactivité sur lequel je reviendrai largement.

A cela s'ajoute l'histoire même de la création et du développement des services extérieurs de l'établissement. En effet, ces créations sont nées d'expérimentations de terrain en réponse aux besoins des adolescents reçus à l'époque. Leur développement a donc été progressif et construit en parallèle de l'internat. Cette progressivité a permis indéniablement de découvrir une nouvelle forme de travail éducatif, d'affiner et d'évaluer les pratiques, de prendre du recul et rédiger un nouveau projet pédagogique.

L'organigramme présente l'organisation hiérarchique et fonctionnelle de la MECS et des services.



### 2.4.2 Une activité soutenue.

Quantitativement, l'activité s'est développée avec la création des nouveaux services SAPMN et externat.

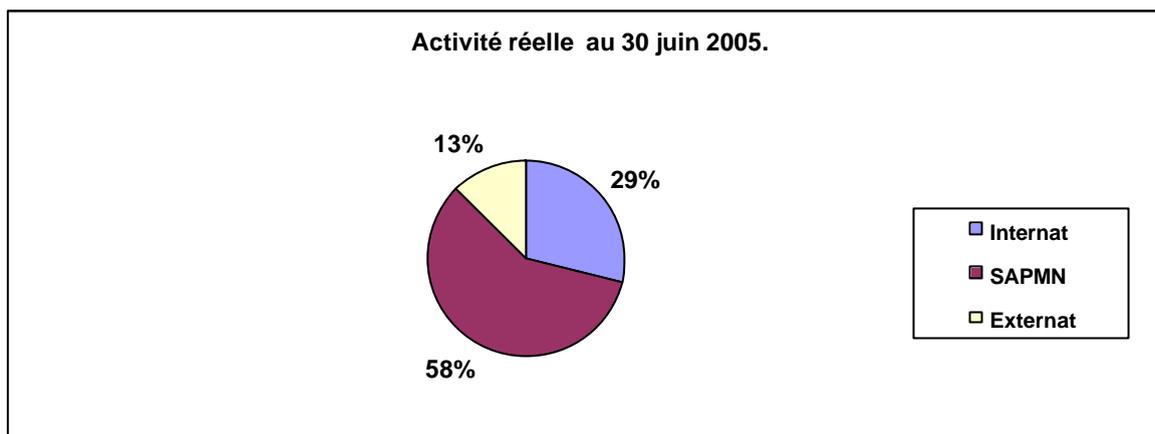
Aujourd'hui, l'activité théorique, telle qu'autorisée dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, s'établit comme suit :

	Internat	SAPMN	Externat	Total
Journées annuelles	<b>10 850</b>	<b>12 500</b>	<b>2 200</b>	<b>25 550</b>
Nombre de journées par jour d'ouverture	<b>30</b>	<b>34</b>	<b>10</b>	<b>74</b>
Prix de journée 2004	<b>186,65 €</b>	<b>81,20 €</b>	<b>101,14 €</b>	

**Activité et prix de journée 2004.**

La réalité s'avère quelque peu différente, comme en témoigne la moyenne d'activité des trois dernières années : 26 903 journées pour 25 500 théoriques. Le SAPMN est largement sollicité par les ordonnateurs de mesure et les usagers, alors que la demande reste relative pour des mesures d'internat. En tant que directeur, je dois veiller à l'équilibre entre deux données qui peuvent devenir contradictoires entre elles : d'une part une réponse à la demande déséquilibrée entre les services, d'autre part le maintien des équilibres de recettes.

**Une organisation rigide ne le permet pas.**



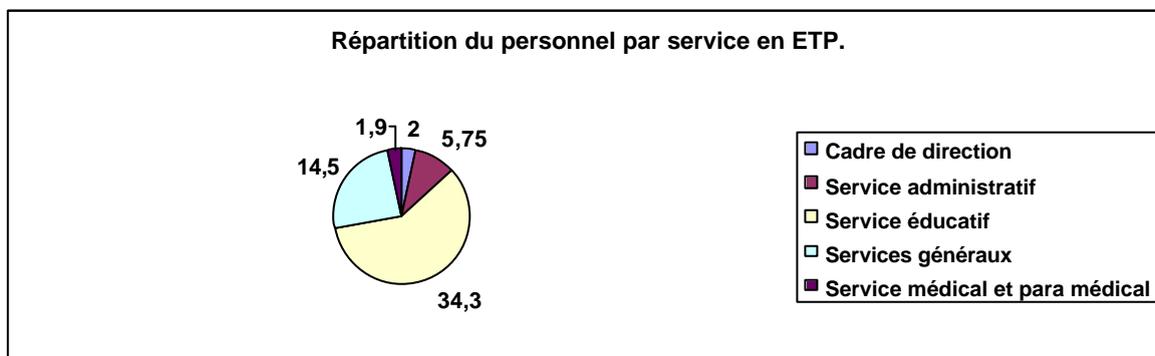
En terme de dépenses, la répartition par groupe s'établit comme suit :

	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3
En masse	<b>356 725 €</b>	<b>2 813 516 €</b>	<b>424 870 €</b>
En pourcentage	<b>9,9 %</b>	<b>78,3 %</b>	<b>11,8 %</b>

**Répartition des dépenses par groupe en 2005.**

### 2.4.3 Un personnel qualifié.

L'établissement dispose d'un personnel quantitativement important : 58,5 en équivalent temps plein occupés par 71 salariés au total.



Cet effectif est à rapprocher des normes nationales pour les MECS.

	Services administratifs et généraux	Services éducatifs	Ensemble du personnel.
Taux encadrement Communauté Coste	<b>0,26</b>	<b>0,46</b>	<b>0,79</b>
Taux encadrement national en MECS <sup>106</sup>	<b>0,19</b>	<b>0,35</b>	<b>0,64</b>

**Comparatif taux d'encadrement en MECS.**

<sup>106</sup> DRESS, *Etude de l'évolution des MECS*, n° 48, 2003.

<sup>107</sup> DE SINGLY François, *Sociologie de la famille contemporaine*, Nathan Université, 2002, page 118.

A ces postes, il convient d'ajouter un certain nombre de personnels remplaçants, embauchés au fur et à mesure des besoins indispensables au bon fonctionnement des services, absences principalement, l'établissement étant ouvert 365 jours par an, 24 heures sur 24. A ce jour, cela représente en moyenne 8 personnes pour 5 ETP.

La répartition des postes entre hommes et femmes vise à l'équilibre, pour la prise en charge d'une population socialement en difficulté et très souvent soumise à l'absence de repères masculins. L'objectif est, comme le met en avant François de Singly<sup>107</sup>, que *l'enfant dispose d'images de référence, sinon paternelles, du moins masculines*. Cela implique pour chaque salarié, quelque soit sa place et qualification, d'être intégré et partie prenante dans le projet de l'établissement.

	Direction	S. administratif	S. éducatifs	S. généraux	S. médical
Hommes	2	1	19	9	3
Femmes	-	5	19	10	3

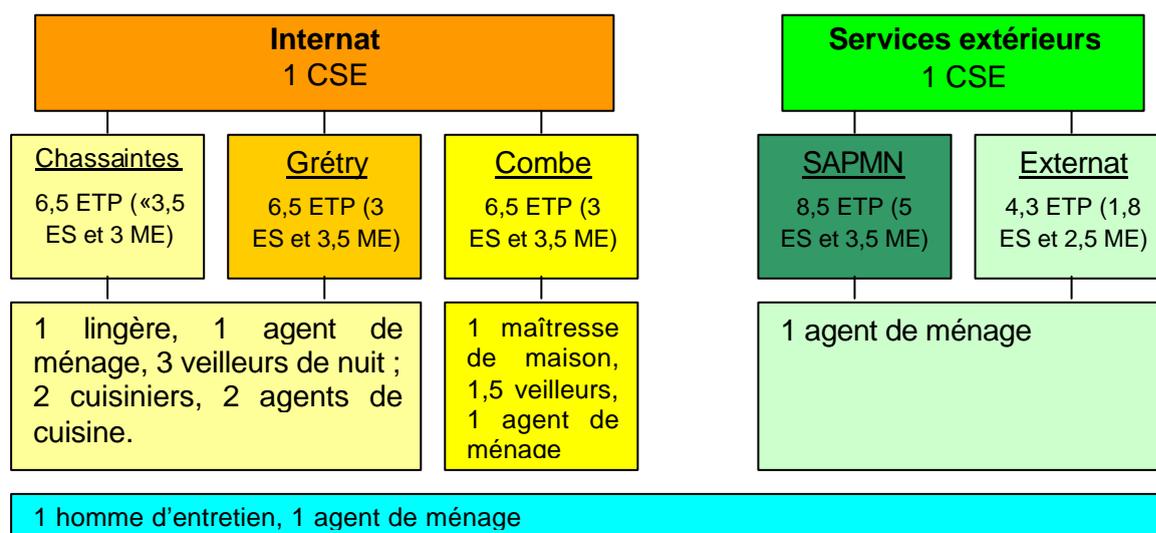
Répartition sexuée des personnels.

Le personnel éducatif est qualifié et diplômé. Son ancienneté moyenne est de 12 ans.

	Educateur spécialisé	Moniteur éducateur	Total
En ETP	18,3	16	34,3

Qualification des personnels des services éducatifs.

L'affectation des personnels éducatifs et de services généraux entre les différents services éducatifs est le suivant :



Affectation des personnels par services éducatifs.

On peut donc considérer que la Communauté Coste dispose aujourd'hui d'un plateau technique quantitativement important et qualitativement performant, apte à répondre aux besoins de la population.

## **2.5 Des limites dans les réponses individualisées de protection.**

Pour répondre à la complexité et l'hétérogénéité des situations des enfants et adolescents et de leur famille, des services nouveaux, n'automatisant pas la séparation comme réponse unique et offrant des prestations éducatives depuis le domicile se sont donc développés au fil du temps, concrétisant le passage d'un système de substitution parentale à une logique de suppléance.

Malgré ce, **l'organisation de notre offre de service ne répond plus correctement aux besoins de l'utilisateur.** Ce que j'analyse par une série de causes :

- La prise en charge des mineurs est cloisonnée par le type de mesures, internat ou SAPMN ou externat, mesures délivrées par des équipes différentes. En effet, l'organisation des services s'est développée en parallèle et dans un empilement davantage qu'en complémentarité<sup>108</sup>, comme le montre l'organigramme institutionnel.
- Cette juxtaposition des services ne permet pas une recherche correcte de solutions **alternatives, séquentielles et transversales**<sup>109</sup> loin du «tout internat» comme du «tout maintien à domicile» en réponse à la complexité des situations, ni de disposer d'une **offre de service élargie** sans rupture ni discontinuité. En effet, de la file active prise en charge aujourd'hui, 30 % ont changé de service et 50 % de ceux suivis à domicile ont séjourné au moins une nuit à l'internat. La question de la mobilité se pose ainsi au centre de nos préoccupations.
- Les situations de crise trouvent difficilement réponse. Elles sont alors accueillies en plus de l'effectif normal, comme dans une institution étrangère, ce qui pose autant de problèmes de logistique que de qualité d'accueil.
- Les familles sont devenues très résistantes à l'idée de placement en internat sans possibilités prévisionnelles d'alternatives, amenant les magistrats de l'enfance et inspecteurs de l'ASE à ne prononcer qu'avec une extrême réticence une mesure de placement. La MECS doit alors chercher la solution la meilleure et obtenir l'adhésion de tous. Toute la place du parent, à travers ce que l'on nomme aujourd'hui le droit de l'utilisateur, prend ici son importance.

---

<sup>108</sup> Département du Gard, op. cit., p. 17.

<sup>109</sup> NAVES Pierre et CATHALA Bruno, op. cit.

- Les conditions matérielles d'accueil dans des grands groupes de vie ne sont pas satisfaisantes, ni pour les accueillis, ni pour les salariés. L'addition dans un même lieu de problématiques personnelles trop aiguës où chacun a un effet miroir sur l'autre, où la qualité des socialisations est trop primaire, induit malaises, violences, passages à l'acte, tous comportements qui vont à l'encontre de la mission.

- Les différences de conditions de travail entre groupes d'internat et services extérieurs engendrent des inégalités importantes pour les personnels éducatifs. Pour les uns, présence permanente 365 jours par an, contraintes horaires fortes<sup>110</sup>, gestion de dynamiques collectives, pour les autres, souplesse des emplois du temps, relations essentiellement individuelles, trajectoire éducative vécue comme valorisante.

Autant d'éléments que je peux résumer par cette problématique centrale : **comment aménager le projet de la MECS pour développer des prises en charge permettant de promouvoir les compétences parentales quotidiennement depuis le ur domicile tout en garantissant la protection de mineurs en danger ?** Aussi, le **Conseil d'administration** m'a-t-il mandaté pour répondre, à moyens constants et sans surcoût, à nos missions de protection, d'éducation et d'insertion, dans le sens d'une plus grande proximité et souplesse de nos outils, en favorisant les compétences parentales, en oeuvrant au plus près de l'environnement social et familial des personnes.

Pour ce, je formule l'hypothèse qu'il faut redéfinir nos outils internat et SAPMN. Cela passe par une **réorganisation du dispositif**, en développant des modes de prises en charge hors du «tout internat» et/ou du «tout maintien à domicile», pour offrir une palette de services nouveaux et diversifiés, dans une logique de souplesse et de continuité, en plaçant la personne au centre du dispositif par un projet individualisé.

A ces fins, je vais m'appuyer sur une **polyvalence des services** afin que l'ensemble des moyens de l'institution soit mobilisé pour chaque usager, sur des unités de vie de taille restreinte favorisant **protection et qualité de vie**, et la création de nouveaux outils.

C'est donc **l'ensemble du projet de la MECS** qui se trouve ré-interrogé afin de mieux répondre aux missions de protection et d'insertion sociale. La logique se trouve inversée : d'un lieu clos et fermé dans le but de protéger, il s'agit désormais d'accompagner le parent dans sa fonction éducative, de mettre en place les modalités les plus adaptées à la situation de chacun, d'être apte à les moduler et les adapter en fonction des évolutions dans le temps. La loi de rénovation sociale nous guide sur cette voie.

---

<sup>110</sup> La présence éducative est assurée de 6h30 à 22h00 voire 23h00 selon les groupes, des veilleurs de nuit étant présent dans l'intervalle.

## Conclusion de la deuxième partie.

La Communauté Coste, comme la plupart des maisons d'enfants à caractère social en héritières des orphelinats, ont vu leurs missions de protection de l'enfance évoluer avec le temps. Longtemps, celles-ci ont consisté à se substituer aux parents défailants, incompetents, immoraux, en un mot, dangereux. Ce rôle reste d'actualité pour les situations dans lesquelles les parents sont, et pour un certain nombre d'entre eux, resteront, en difficulté majeure d'éducation.

Cependant, pour la majorité de la population accueillie, les problématiques sont aujourd'hui davantage liées à des carences éducatives, des négligences lourdes, des troubles du développement, des difficultés d'insertion, autant de faits qui ne nécessitent pas pour autant, malgré des symptômes souvent lourds et complexes, une séparation systématique du milieu familial, mais bien davantage, une action globale de soutien et d'accompagnement en direction de l'enfant, de sa famille et son environnement.

Aussi, l'établissement a-t-il développé des outils d'appui des fonctions parentales afin de sauvegarder la place de l'enfant auprès de sa famille. Il ne s'agit plus de traduire automatiquement difficultés éducatives par mesure de séparation mais au contraire de soutenir et de renforcer une compétence parentale. Nous sommes ainsi passés de la substitution à la suppléance. **La suppléance** consiste à repenser l'intervention éducative, non plus à la place de la famille, mais en articulation, c'est-à-dire **avec** la famille, ce que Paul Durning<sup>111</sup> définit comme *l'action auprès d'un mineur visant à assurer les tâches éducatives habituellement effectuées par les familles, tâches mises en œuvre partiellement ou totalement hors du milieu familial dans une organisation résidentielle*. Cela pose l'action dans une logique d'insertion familiale.

Pour mieux y répondre mieux encore, il s'agit aujourd'hui de franchir une étape supplémentaire dans l'étayage des fonctions parentales en offrant un ensemble de services différenciés et très individualisés, aptes à répondre à la diversité des situations et des problématiques rencontrées. Le développement de **modes séquentiels de prises en charge** en représente la traduction concrète pour ces enfants et adolescents, la plupart du temps au carrefour de l'éducatif, du social, du judiciaire, de l'insertion, du thérapeutique, sur fond de précarité, de pauvreté, de fracture sociale voire d'exclusion. Cela va nécessiter une re-interrogation et un aménagement du projet institutionnel, la création d'outils nouveaux, une réorganisation des services de l'établissement. C'est ce que je vais développer dans la troisième partie de ce mémoire.

---

<sup>111</sup> BATIFOULIER Francis, *Vers une re-fondation de l'internat*, ARIES Ile de France, <[www.aries.idf.free.fr](http://www.aries.idf.free.fr)>.

### 3. DES PRISES EN CHARGE SÉQUENTIELLES DEPUIS LE MILIEU NATUREL.

Les prises en charge dites séquentielles s'appuient résolument sur l'évolution des politiques sociales en matière de protection de l'enfance et sur les besoins de la population, comme mon étude l'a montré, mais aussi par son intégration au schéma enfance du département. C'est pourquoi elles vont s'exercer, à la base, depuis le lieu de vie naturel de l'enfant, à savoir son domicile. Pour autant, la structure d'hébergement va être étroitement associée à cette démarche afin d'offrir une pluralité de services, dans une démarche de souplesse et d'individualisation des réponses.

#### 3.1 Séquentiel, une définition en devenir.

Le qualificatif «séquentiel» n'est pas couramment usité. Les dictionnaires en donnent une définition générale renvoyant tous au substantif «séquence». Pour le Larousse, *suite d'images ou de scènes formant un ensemble* ; pour le Robert, *suite ordonnée d'éléments, d'opérations*. Ces définitions me semblent mettre en valeur trois caractéristiques fortes : la continuité, la cohérence et la volonté.

- La **continuité** souligne l'idée de succession, de série, ce qui vient après une chose déjà connue. Cela indique un ensemble d'éléments tels que l'on puisse passer de l'un à l'autre de façon continue, sans rupture, avec logique, dans une articulation.
- La **cohérence** entre l'objectif recherché et le moyen mis en œuvre, appuyée par son caractère ordonné, interroge directement le sens, la philosophie de l'action et donc le projet de l'établissement, avant même celui, individualisé, propre à chaque personne.
- L'**aspect volontaire** de l'action implique le plein accord de la personne. L'on retrouve là, le fondement même de la loi de rénovation sociale plaçant l'utilisateur au centre des dispositifs.

S'appliquant au secteur social et médico-social, l'approche d'un accueil séquentiel s'est posée tout particulièrement dans le champ du handicap. Ainsi, la commission parlementaire des affaires culturelles, familiales et sociales, présidée par M. Pascal Terrasse<sup>112</sup>, dans ses travaux préparatoires à la réforme de la L. 75-535, définit l'accueil séquentiel comme *concernant les personnes ayant besoin de soins de façon ponctuelle et dont la situation ne justifie pas un hébergement permanent*. De même, le Sénat, dans le rapport présenté par M. Paul Blanc<sup>113</sup>, précise que l'accueil séquentiel constitue un mode

---

<sup>112</sup> TERRASSE Pascal, *Rapport d'information de la commission parlementaire*, 15 mars 2000. page 31. <[www.assembleenationale.fr/rap-info/i.2249.asp](http://www.assembleenationale.fr/rap-info/i.2249.asp)>.

<sup>113</sup> BLANC Paul, *Rapport sur le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées*, n° 210, février 2004. <[www.senat.fr/rap/103-206-1](http://www.senat.fr/rap/103-206-1)>.

de prise en charge à temps complet, à fréquence régulière, pour une durée limitée, afin de permettre *un droit de répit*. C'est cette définition qui est d'ailleurs reprise dans le décret n° 2004-231<sup>114</sup> organisant l'accueil temporaire des personnes handicapées.

Plus spécialement appliquée au champ social, une définition stricte et précise de la prise en charge séquentielle ou de l'accueil séquentiel n'existe pas. Pour autant, la loi de rénovation sociale du 2 janvier 2002 indique dans son article 15, la nécessaire diversité des modalités d'accueils : permanente ou temporaire, avec ou sans hébergement, à temps complet ou partiel, selon un mode séquentiel. De même, Naves, Briand et Oui<sup>115</sup>, dans leur rapport de 2003, insistent pour donner une base juridique à des méthodes ou dispositifs innovants comme le placement modulable mis au point dans le Gard, *dispositions d'accueil séquentiel pour agir au plus près de l'intérêt de l'enfant*<sup>116</sup>.

Malgré des contours repérables, le qualificatif de séquentiel reste donc à préciser et son support légal à concevoir. Pour ma part, je l'analyse comme une **modalité de prise en charge individualisée et souple**, proposant une palette de solutions adaptées à la situation de l'enfant et de sa famille ainsi qu'à son évolution, dans le cadre de la mission de protection, ne s'appuyant pas, a priori, sur la séparation, même si celle-ci peut devenir, ponctuellement ou régulièrement, une solution.

### 3.2 Une intégration dans le schéma départemental.

L'action de la Communauté Coste s'inscrit résolument dans le cadre du schéma départemental enfance du Gard.

#### 3.2.1 Un cadre réglementaire désormais précis.

Dans l'Etat moderne, l'idée de schéma départemental s'inspire du concept de plan. Il s'agit de définir, puis de traduire, des choix politiques, en conformité avec les textes, autrement dit, d'établir un ensemble de dispositions en vue de l'exécution d'un projet. On peut ainsi décrire un schéma départemental comme à la fois un bilan de l'existant et la fixation d'objectifs en réponse à des besoins sociaux.

La loi du 6 janvier 1986<sup>117</sup> introduit l'obligation d'un schéma départemental dans le secteur social et médico-social. En effet, la loi fondamentale 75-535 avait *fait preuve d'une indigence toute particulière*<sup>118</sup> en matière de planification. S'il était bien prévu des schémas pour préciser la nature des besoins et les perspectives de développement, leur

---

<sup>114</sup> D. 2004-231 du 17 mars 2004 relatif à la définition et à l'organisation de l'accueil temporaire des personnes handicapées et des personnes âgées.

<sup>115</sup> NAVES Pierre, BRIAND Catherine, OUI Anne, op.cit.

<sup>116</sup> MAEREL Marie-Jo, *Protection de l'enfance : quinze fiches pour l'action*, ASH n° 2316, 20 juin 2003, pages 25-26.

<sup>117</sup> L. 86-17 du 6 janvier 1986, article 2.2.

<sup>118</sup> BAUDURET Jean-François et JAEGER Marcel, op. cit., page 127.

nature était purement indicative et sans lien avec les autorisations nécessaires. De plus, la loi ne prévoyait ni délai de réalisation, ni sanction en cas de non établissement.

En conséquence, l'ODAS en 1993 souligne la rareté des schémas départementaux et l'IGAS en 1995<sup>119</sup> observe que *dans près de la moitié des départements, les documents prescrits par la loi en matière d'action sociale ... n'avaient jamais été écrits* atteignant même le modeste taux de 16 % de rédaction dans le secteur de l'aide sociale à l'enfance. C'est pourquoi la loi de rénovation sociale<sup>120</sup> est venue substantiellement renforcer la place des schémas dans les dispositifs. Il s'agit de dresser un bilan quantitatif et qualitatif de l'offre, d'apprécier les besoins de la population, de déterminer les perspectives et objectifs de développement, de préciser les cadres de la coopération et coordinations entre établissements et services, de définir des critères d'évaluation<sup>121</sup>. Les projets des promoteurs doivent désormais être compatibles avec ces objectifs et répondre aux besoins sociaux fixés par les schémas dont la durée est de 5 ans maximum.

### 3.2.2 Une démarche engagée dès 1990 dans le Gard.

Dès les années 1988-89, sous la houlette du Conseil général, une démarche associant tout un ensemble d'institutions publiques, justice, DDASS, protection judiciaire de la jeunesse comme associatives, a cherché à appréhender les réalités sociales et les réponses apportées tant au niveau de la prévention que de la protection. Elle aboutit en 1990 au premier schéma départemental gardois. Il définit le cadre général de l'aide sociale et de la protection judiciaire, stipule en particulier les actions en direction des familles. Divers documents y sont annexés dont : «la charte départementale» définissant les modalités d'accueil des bénéficiaires de l'ASE, «le guide protection de l'enfance» exposant le dispositif départemental et les procédures usitées, «la charte du SAPMN» venant présenter définition et mise en œuvre de cette mesure.

C'est dans ce cadre souple constituant référentiel que l'action éducative de la Communauté Coste s'est résolument inscrite et développée.

En 2003, s'est déroulée une longue phase à laquelle j'ai été associé, de bilan puis de construction du schéma 2005 – 2010. Cinq points forts ont été mis en exergue.

- Une **activité maîtrisée**, avec 9 % seulement d'augmentation d'enfants placés sur 1995 –2002.
- Un **dispositif original**, avec une palette de réponses diversifiées développées par les MECS, tout particulièrement le SAPMN, évitant l'habituel clivage entre internat et

---

<sup>119</sup> Ibidem, pages 48 et 131.

<sup>120</sup> Articles 18 et 19 de la L. 2002-2.

<sup>121</sup> BAUDURET Jean-François et JAEGER Marcel, op. cit., page 133.

travail avec la famille et venant apporter individualisation et soutien aux compétences parentales.

- Un **partenariat intégré** entre les acteurs institutionnels et associatifs, les liant dans un grand nombre de travaux communs.
- Un travail de **cadre des pratiques**, grâce à l'élaboration de définitions et de modes opératoires partagés. Dans ces référentiels, le droit de la personne et des familles a été traité systématiquement, précédant ainsi la loi de rénovation sociale.
- Des actions réelles en matière de **prévention**, objectif clairement soutenu.

### 3.2.3 Des objectifs pour les 5 ans à venir.

Cependant, des points de faiblesse sont identifiés dont certains interrogent directement la Communauté Coste et sa direction.

Des orientations générales sont alors conjointement élaborées. Elles constituent :

- Une **perspective** qui doit inspirer l'ensemble des acteurs pour la période concernée.
- Des **engagements** qui devront se traduire par des actions concrètes.

Nous pouvons résumer ces orientations à travers sept entrées majeures.

- Améliorer, diversifier et coordonner les actions permettant de soutenir les familles.
- Mieux prendre en compte les attentes et les besoins des usagers, adapter et développer les réponses.
- Développer des actions de protection et contribuer à la prévention des maltraitances et des négligences graves.
- Consolider et organiser le travail inter-institutionnel et partenarial.
- Structurer le maillage territorial et adapter les réponses aux évolutions du territoire.
- Développer le travail d'analyse et d'observation de l'activité.
- Mieux structurer le pilotage de l'ensemble des interventions.

Concernant la maison d'enfants, ses orientations vont se décliner par ce que j'appellerai des actions prioritaires. Elles viennent répondre à des enjeux de soutien à la parentalité, d'accompagnement de proximité, de continuité des prises en charge. Elles se traduisent par la refonte de notre organisation et le développement de pratiques nouvelles. Elles reposent sur trois idées fortes : le partenariat tant en interne qu'en externe ; la qualité ; l'évaluation.

Ces actions s'appuient sur notre expérience acquise depuis plusieurs années à travers le SAPMN.

## 3.3 La protection depuis le domicile : le SAPMN.

Le SAPMN, service d'adaptation progressive en milieu naturel, est une modalité originale de prise en charge d'enfants placés qui met en avant l'autorisation de l'hébergement quotidien du mineur au domicile parental. Ce système, au centre de nos pratiques, cherche à traiter de deux grandes questions : le partenariat avec les familles et la diversification des réponses.

Avant d'en exposer les modalités et conditions de mise en œuvre, je propose d'en établir une définition, d'en préciser les objectifs et d'évoquer les questions de droit et de responsabilités que ne manque pas de soulever cette innovation pour un directeur.

### 3.3.1 De la naissance à la reconnaissance.

L'idée du SAPMN naît à la Communauté Coste dans les années 70, fruit d'une longue réflexion. Elle est issue de la confrontation de l'équipe éducative à une profonde insatisfaction que l'on peut problématiser par : si la structure d'internat correspond à une nécessité pour un certain nombre de situations, elle devient inadaptée pour d'autres.

A l'époque, deux cas sont analysés : le placement qui se prolonge et celui mal préparé.

- **Le placement qui se prolonge** : la coupure créée d'avec le milieu social ordinaire, entraîne le développement de comportement d'«assistés» pour qui l'institution devrait tout, la lourdeur de la prise en charge sur un mode collectif au détriment de la personne, des difficultés lors de la fin du séjour car réalisée sans préparation.

- **Le placement mal préparé** : les réponses inadaptées, les demandes incomprises, provoquent des réactions de rejet devant l'autoritarisme des décisions. Fugues ou investissements massifs dans l'institution ne permettent pas de traiter des rôles et places des personnes, des causes de la séparation, ni de construire un projet d'avenir.

Inspirée par les pratiques en pédopsychiatrie, l'établissement imagine donc une alternative au placement là où la mission d'aide et de conseil d'une AEMO ne suffit pas<sup>122</sup>. Ce service s'appuie sur le milieu naturel pour y traiter sur place les causes des difficultés éducatives. Il autorise l'éducateur à être présent au domicile afin de travailler en étroite collaboration avec la famille. Au-delà, il vise à exercer une action sur le milieu scolaire, professionnel et de loisir du mineur.

Il s'agit donc d'un changement fondamental où la vie quotidienne dans le milieu naturel prime et où l'internat vient lorsque le maintien au domicile n'est pas possible durablement. La réponse première n'est plus la séparation mais la recherche de solutions sur place.

Une autorisation provisoire à titre expérimental nous est accordée par les services de l'Etat pour quatre mesures en 1980. C'est la première de toutes sur le département. Elle

---

<sup>122</sup> COCCO Jean-Pierre, *Une innovation vieille de 10 ans, l'imagination au pouvoir : le SAPMN*, Journal du droit des jeunes, n° 205, mai 2001.

est suivie, fin 1983, d'un agrément préfectoral pour 16 mesures, tandis que d'autres maisons d'enfants s'orientent progressivement vers la création de services comparables. Ces pratiques se généralisent dans le cadre du schéma départemental de 1990.

### 3.3.2 Un concept défini au fil du temps.

Sur la base de cette expérimentation, il s'est agit alors d'asseoir une véritable politique de protection à partir du domicile. Pour ce, définir les modalités de mise en œuvre d'un jugement d'assistance éducative devenait indispensable parce que complexe.

- Indispensable pour y donner un sens commun et partagé.
- Complexe car le dispositif est original et son caractère expérimental et recherche de terrain, peu conceptualisé.
- Les *pratiques sont diversifiées* entre les établissements, comme le soulignent de nombreux observateurs<sup>123</sup>.
- La formule a connu des évolutions sensibles depuis sa conception initiale.

Jean Launay<sup>124</sup>, juge des enfants à Nîmes durant de nombreuses années, a apporté son approche et sa pratique de terrain à une définition du SAPMN. *Concrètement le juge des enfants prend une décision identique à un placement, si ce n'est que la décision précise que la maison d'enfants ou le service auquel l'enfant est confié «pourra autoriser son hébergement quotidien en famille»*. Ce que Jean-Pierre Bartholomé<sup>125</sup> intitule, non sans humour, *confier à sa famille l'enfant retiré à sa famille*. La formule selon laquelle *la famille bénéficie d'un droit de visite et d'hébergement quotidien*, stipulée dans le JAE, a son pendant dans le mandat administratif rédigé par l'inspecteur de l'ASE qui parle de *mesure SAPMN pour l'enfant*<sup>126</sup>. Par ailleurs, le magistrat précise que *cette décision, comme tout placement, confère au service une responsabilité éducative directe*. La charte du SAPMN précise qu'il s'agit *d'une alternative à l'internat qui s'inscrit dans le cadre général du droit*. Pour ma part, j'attribue au SAPMN quatre fondements principaux.

- C'est **une modalité de la mesure** judiciaire confiant un mineur à un tiers, conformément à l'article 375 du Code civil, et tout particulièrement de son alinéa 2 qui stipule que *chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel*. Le tiers, la MECS en l'occurrence, exerce donc une responsabilité éducative directe sur l'enfant. Cela signifie, comme le précise le juge Launay, que *l'établissement ou le service peut lui même, au besoin contre l'avis des parents, prendre les décisions que la*

---

<sup>123</sup> RAYNAL Florence, *Gommer les effets pervers du placement*, ASH n°2204, 2 mars 2001, page 27.

<sup>124</sup> LAUNAY Jean, *A propos des services d'adaptation progressive : un autre aménagement de la séparation*, in BASS Denise et PELLE Arlette et al., *Pour-suivre les parents des enfants placés*, Erès, 1996, page 187.

<sup>125</sup> BARTHOLOME Jean-Pierre, *Confier à sa famille l'enfant retiré à sa famille !*, Le journal du droit des jeunes, n° 205, mai 2001.

<sup>126</sup> Un exemplaire de jugement d'assistance éducative et un de mandat administratif SAPMN sont disponibles en annexe.

*responsabilité de l'enfant justifie* qu'il s'agisse de sa santé, de sa scolarité ou des conditions de son éducation. La modalité est donc évolutive, voire réversible.

- La modalité SAPMN autorise un **droit de visite et d'hébergement** pouvant aller jusqu'à l'hébergement quotidien du mineur dans son milieu naturel de vie. Cela repose sur la différenciation qu'il convient de faire entre mesure et outil éducatif. En effet, les rôles du magistrat et ceux des services éducatifs doivent être distingués. Celui du juge est de décider. Il décide une mesure d'aide et de conseils à la famille par une AEMO ou une mesure confiant l'enfant à un tiers, mais il décide. *Le reste, tout le reste, c'est du travail éducatif*<sup>127</sup>. Sous la responsabilité du directeur, c'est la recherche d'une adaptation permanente, **le A de SAPMN**, de la mesure en fonction de l'appréciation du danger vis-à-vis duquel la séparation physique continue du mineur de ses parents ne paraît pas nécessaire.

- L'action est menée dans le **respect des droits parentaux**. Cela renvoie à l'exercice de l'autorité parentale dont le Code civil stipule<sup>128</sup> que *lorsque l'enfant est confié à un tiers, l'autorité parentale continue d'être exercée par les père et mère*. Pour préciser aussitôt : *toutefois la personne à qui l'enfant a été confié accomplit tous les actes usuels relatifs à sa surveillance et à son éducation*. L'article 375.7 dispose d'ailleurs que *les père et mère dont l'enfant a donné lieu à une mesure d'assistance éducative conservent sur lui leur autorité parentale et en exercent tous les attributs qui ne sont pas inconciliables avec l'application de la mesure*. L'action éducative porte donc sur tous les aspects et les actes usuels de l'éducation de l'enfant ou de l'adolescent.

- Le travail éducatif est fondé sur la reconnaissance de **la responsabilité des parents**. Il s'agit de soutenir et développer les compétences parentales par l'amélioration du quotidien, une stabilité des décisions prises, une revalorisation de l'image du parent à ses propres yeux. Il s'agit souvent d'apprendre le métier de parent. Dans cet apprentissage, le maintien du lien affectif peut être sauvegardé, puisque l'association entre le « danger » de la loi et la présence physique *a pu être déconstruite*<sup>129</sup>. L'accomplissement des actes usuels de l'éducation reposant en grande partie sur les parents, leur participation est fondamentale. Cela signifie un accord initial, avant la décision de mesure, et continu durant l'intervention éducative. Cette participation des parents et l'intervention éducative prennent appui sur un projet individualisé de prise en charge, co-élaboré et co-évalué, point que nous analyserons en détail en 3.3.5.

Ces recherches et réflexions se sont développées également hors du département. Ainsi, une démarche comparable a conduit à l'invention du SEMO, service d'éducation en milieu

---

<sup>127</sup> LAUNAY Jean, op. cit., page 189.

<sup>128</sup> Article 371-4 du Code civil.

<sup>129</sup> RAYNAL Florence, op. cit., page 27.

ouvert, dans le Calvados<sup>130</sup> en favorisant le maintien du cadre de vie, la réversibilité de la mesure, l'utilisation de la fonction hébergement comme un outil même si le cadre réglementaire le rapproche davantage du milieu ouvert que du placement.

Sur le terrain et au fil des années, la pratique du SAPMN va se préciser et se définir plus rigoureusement mais aussi se diversifier pour venir répondre à toutes sortes de situations.

### **3.3.3 Des objectifs multiples.**

Les situations diverses où une mesure SAPMN va pouvoir se mettre en place, peuvent être ramenées à trois que j'exposerai dans leur développement historique : celle qui va venir mettre fin à un placement, celle qui va remplacer un placement, celle qui va venir en amont d'une séparation.

#### **3.3.3.1 A la fin d'un placement.**

A l'origine, nous l'avons vu, le SAPMN est conçu comme un service de suite. Cet objectif reste toujours présent.

Il s'agit de créer avec l'enfant et les parents, une transition entre la période d'hébergement en internat et un retour définitif au domicile. Le retour se prépare, des séjours au domicile se multiplient, séjours accompagnés par un éducateur sur des temps du quotidien, ponctués par des évaluations régulières. C'est **le P**, progressif, **de SAPMN**. Jusqu'au moment où, de l'avis de tous, la cohabitation n'a plus besoin d'accompagnement.

On retrouve cette préoccupation de la réinsertion dans le milieu naturel avec le programme REMNEC exposé par Boutin et Durning<sup>131</sup> qui préconise une intervention massive auprès des parents pour préparer et accompagner le retour après un placement.

Pour les grands adolescents, il s'agit davantage de se préparer à une vie autonome, hors du domicile parental mais aussi hors de l'institution. Le SAPMN accompagne alors l'apprentissage du quotidien de la vie en studio, la gestion du temps et de l'argent, la coexistence du travail ou de la formation avec les copains, la ville et ses sollicitations.

#### **3.3.3.2 A la place d'un placement.**

Très vite, le dispositif SAPMN s'impose comme une mesure tentant d'éviter le placement. On cherche à sortir de l'alternative limitée à : placement ou aide et conseil par une AEMO, ce que le juge Launay nomme *le tout ou rien*. S'appuyant sur les compétences parentales, l'action éducative est du registre du «faire avec» les parents, voire du «faire

---

<sup>130</sup> TREMINTIN Jacques, *Il faut des solutions intermédiaires entre l'AEMO et le placement*, Lien social n° 638, octobre 2002, pages 5 à 7.

<sup>131</sup> BOUTIN Gérard et DURNING Paul, *Les interventions auprès des parents*, Privat, 1994, pages 113 et suivantes.

faire» aux parents sur des domaines aussi larges que les conditions matérielles de vie, la sécurité physique comme affective, la santé, l'éducation et la socialisation de l'enfant. Il s'agit d'éviter la séparation lorsqu'elle n'est pas indispensable, d'accompagner individuellement les personnes dans leurs besoins, manques, souffrances parfois, en mobilisant les moyens offerts par l'environnement social. Nous sommes au cœur du **MN**, milieu naturel, **du SAPMN**.

### 3.3.3.3 Avant un placement.

La mesure SAPMN s'est enfin étendue à l'amont d'une séparation.

Deux éléments ont concouru à cette évolution :

- Le défaut d'accord du parent ou du mineur pour une mesure plus appropriée.
- La nécessité de préparation.

En effet, certaines familles sont très résistantes à l'idée de séparation d'avec leur enfant. Toute leur énergie s'arc-boute alors, empêchant toute forme d'action éducative. Sauf danger patent, la séparation forcée rappelle ainsi que l'enfer est souvent pavé de bonnes intentions. Aussi, un travail d'explicitation avec la famille sur les difficultés présentes s'avère indispensable. Parfois, il faut mettre en place des stratégies d'«apprivoisement», même si je n'aime pas ce mot, au sens de «rendre plus social», pour se faire accepter et pouvoir partager sur l'être et le devenir de l'enfant. *In fine*, la MECS cherche à obtenir l'adhésion conformément à l'esprit de l'article 375.1, *le juge des enfants ... s'efforce de recueillir l'adhésion des familles*. La loi de rénovation sociale<sup>132</sup> conforte cette option en insistant sur *le libre choix entre les prestations*, même si le législateur a précisé que c'était *sous réserve des pouvoirs reconnus à l'autorité judiciaire et des nécessités liées à la protection des mineurs en danger*.

Au bout du compte, ces situations, «par défaut» de réponses adaptées à un moment donné, nous ont amenés à continuer de chercher de nouvelles réponses en diversifiant et innovant encore. C'est ainsi que nous allons passer du milieu naturel au séquentiel.

Cependant, ces modalités nouvelles de prise en charge ne sont pas sans poser de questions sur la responsabilité de l'établissement et donc de son directeur.

## 3.3.4 La responsabilité du directeur dans la conduite des mesures.

---

<sup>132</sup> L. 2002-2, article 7.

<sup>133</sup> LAUNAY Jean, op. cit., page 188.

La MECS se doit d'organiser *des formes souples et variées* de prises en charge *sans nécessité de nouvelle décision judiciaire*<sup>133</sup>. Comme pour tout placement, cette décision confère à l'établissement une responsabilité éducative pleine et entière. La place du directeur est donc centrale dans le pilotage de l'intervention et ce à deux titres principaux : la définition des modalités de prise en charge ; leur caractère évolutif dans le temps.

#### **3.3.4.1 Une modalité particulière de prise en charge.**

Dans le respect et la conformité des motivations et attendus du jugement d'assistance éducative, la prise en charge doit se traduire par des modalités garantissant les conditions matérielles de vie dans le milieu habituel, la sécurité des personnes, la santé et le développement du mineur, son éducation, sa socialisation. Cela est d'autant plus sensible que dans ce cadre, les parents sont au quotidien les organisateurs de la vie de l'enfant, alors même que leurs capacités éducatives sont interrogées et sujettes à caution. Certains considèrent qu'il s'agit là d'une contradiction intrinsèque. En effet, comment autoriser un hébergement permanent en famille alors que, au nom du danger, l'enfant fait l'objet d'une mesure de placement à un tiers ? Ainsi la Cour d'appel de Grenoble, le 22 septembre 2002, a jugé que *si le juge des enfants peut, en théorie, en confiant un enfant à un service d'accueil, octroyer aux parents un large droit d'hébergement, il se contredit ... en le laissant quasi en permanence vivre auprès de ses parents, ce qui démontre alors ... qu'il n'est pas dans un danger tel auprès d'eux qu'il soit nécessaire de le retirer de son milieu familial*<sup>134</sup>. Nous en revenons à la définition du danger dans cette recherche d'adéquation des réponses aux besoins.

#### **3.3.4.2 Un caractère évolutif dans le temps.**

Le caractère évolutif dans le temps des modalités d'exercice du jugement pose une autre série de questions. L'établissement, et donc en premier lieu son directeur, peut-il prendre des décisions de sa propre autorité, s'octroyer certaines prérogatives de l'autorité parentale ou se retrouver avec une délégation du rôle du magistrat de l'enfance ? Oui, répondent conjointement magistrats et Conseil général dans la charte du SAPMN. Les textes prévoient expressément que *les décisions peuvent être à tout moment modifiées ou rapportées*<sup>135</sup>. Pour cela, il est indispensable qu'une information écrite au mandant de tout changement dans les modalités soit réalisée. Par contre, deux cas de figure nécessitent que la situation soit réexaminée par le décideur : en cas d'impossibilité

---

<sup>134</sup> BARTHOLOME Jean-Pierre, op. cit.

<sup>135</sup> Article 375-6 du Code civil.

d'exécution de la mesure ; lors d'une mise en danger manifeste remettant en cause, autre que de manière ponctuelle, le maintien de l'enfant dans son cadre habituel de vie.

La question du droit reste donc posée. A ce jour, aucune juridiction supérieure n'a eu à se prononcer sur cette délégation de décision à l'établissement. Comme le signifiait un magistrat, *le SAPMN a sa limite juridique, il n'existe pas de texte qui le prévoit, c'est une construction locale astucieuse. «L'établissement autorise l'enfant à séjourner quotidiennement à son domicile», cela n'existe pas*<sup>136</sup>. Aussi, la charte du SAPMN et les pratiques sur le terrain prennent ici toute leur importance. Elles présentent à mes yeux, sous contrôle de l'ordonnateur de la mesure, les garanties nécessaires pour une mise en œuvre respectueuse de l'intérêt de l'enfant et du droit de la famille. Il demeure que la notion de risque reste présente, mais sans risque, peut-on parler de travail social ? *Comment maintenir un équilibre entre la sécurité et la liberté dans la prise en charge des usagers du secteur social ?* s'interroge d'ailleurs Jean-Marc Lhuillier<sup>137</sup> qui rappelle la responsabilité civile de plein droit des établissements vis-à-vis des mineurs confiés.

### **3.3.5 Une mise en œuvre encadrée et individualisée.**

Face à la diversification des pratiques entre les établissements, la charte départementale est venue préciser des modalités d'intervention générales et applicables par tous. Sur ces bases, je préconise la construction d'une méthodologie d'action propre à une mise en œuvre organisée. Elle repose sur quatre points clefs : le projet individualisé de prise en charge ; le partenariat ; l'éducateur référent ; l'interdisciplinarité des équipes.

#### **3.3.5.1 Des modalités d'intervention balisées.**

Des règles viennent encadrer le travail de l'établissement dans la sphère privée et régissent les fréquence et intensité des actions dues à chaque personne.

- Le **temps moyen** consacré à chaque enfant est fixé à dix heures hebdomadaires. On mesure ainsi le volume de prise en charge, sans commune mesure avec une AEMO dont les interventions oscillent entre 24 et 40 situations par éducateur<sup>138</sup>. Ce temps comprend, pour les deux tiers, du temps d'intervention en direct auprès du mineur, parents et environnement. Il intègre, pour le tiers restant, le travail indirect de liaisons internes et externes, d'écrits professionnels, de réunions institutionnelles.
- Les **lieux d'intervention** sont diversifiés : domicile, maison d'enfants, mais aussi toutes les places où l'enfant peut être rencontré et au premier chef, l'école. Tous les lieux sociaux et ordinaires de vie de l'enfant sont investis.

---

<sup>136</sup> Conseil général du Gard, Etats départementaux en faveur de l'enfance et de sa famille, 7 novembre 2001.

<sup>137</sup> LHUILLIER Jean- Marc, *La responsabilité civile, administrative et pénale dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux*, ENSP, 1998, page 21.

<sup>138</sup> LEPEUTRE Jérôme, op. cit., page 13. A titre indicatif, pour le service AEMO du CPEAG du Gard, le quota est de 26.

- Le **mode d'intervention** peut être individuel ou collectif, selon l'objectif recherché et la situation de chaque enfant. Par exemple, l'enfant fait ses devoirs et leçons dans un tête à tête avec l'éducateur ou il participe, avec d'autres, à une activité sportive.

### 3.3.5.2 Le projet individualisé

Comme l'affirme Jean-Pierre Boutinet<sup>139</sup> *notre vie quotidienne est aujourd'hui liée aux différentes figures du projet... univers des intentions destinées à infléchir une réalité rétive et paradoxale*. C'est en ce sens que le projet individualisé est guide d'action de la prise en charge de la mesure.

Le décret<sup>140</sup> d'application de la loi de rénovation sociale rappelle le cadre juridique de l'intervention. Il traduit les objectifs à atteindre et les moyens pour y parvenir. Il précise les points sur lesquels l'attention sera plus particulièrement portée, indique le partage des tâches entre parents et institution, stipule les modalités de collaboration.

Le projet nécessite plusieurs étapes incontournables qui forment le contenu des réunions éducatives, aspect développé au point 3.3.5.4.

Dans le cadre du SAPMN, chaque projet doit pouvoir être contractualisé tant dans sa phase de conception que dans celle de son suivi. Ce qui n'est pas sans poser la question de la force de loi du contrat éducatif<sup>141</sup> alors que le document individuel de prise en charge ne vaut pas contrat. Cette contractualisation vient signifier l'adhésion à un travail ensemble, une appropriation commune, une approche nouvelle des parents dans la reconnaissance de leurs difficultés. Le contrat vient poser une exigence de réciprocité, de transparence et d'engagement comme l'indique son étymologie<sup>142</sup>. Il signifie une posture particulière de l'établissement et de chacun de ses acteurs. L'éducateur, au sens générique, n'est plus le dépositaire du savoir-faire absolu : il vient compléter l'action des parents et organiser la coopération dans leur environnement.

Il reste que la question du réel libre choix ou de la réelle volonté de l'utilisateur signataire se pose lorsque les conditions de vie sont d'une précarité telle qu'un magistrat a pris la décision de la mesure au titre du danger sans le plein accord des parties.

Le projet, très individualisé par principe, présente les objectifs de la prise en charge, les moyens mis en œuvre, les engagements des parties. La fiche écrite d'intervention<sup>143</sup>, outil souple adaptable à toutes les situations rencontrées, constitue le support de l'observation et la continuité de son suivi.

### 3.3.5.3 L'éducateur référent.

---

<sup>139</sup> BOUTINET Jean-Pierre, *Anthropologie du projet*, PUF, 1993, 4<sup>ème</sup> de couverture.

<sup>140</sup> Décret n° 2004-1274 relatif au contrat de séjour ou document individuel de prise en charge.

<sup>141</sup> L'article 1134 du Code civil stipule que « les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites ».

<sup>142</sup> Contrat, du latin, *cum tractare*, traiter ensemble.

<sup>143</sup> Un modèle de fiche d'intervention éducative est disponible en annexe.

Pour développer et animer le projet de prise en charge, un éducateur référent est désigné pour chaque mandat. Sous contrôle du chef de service éducatif et par délégation du directeur, sa fonction est multiple.

- Veiller à la continuité de la prise en charge de l'enfant.
- Intervenir directement auprès de la famille.
- Être l'interlocuteur privilégié des partenaires extérieurs.

Il exerce donc une action de proximité qui nécessite, de sa part, une réelle autonomie. Acteur de la mise en œuvre du projet, je préfère toutefois le décrire davantage comme un coordinateur de projet que comme un référent au sens strict du terme. En effet, il n'est ni un personnage intervenant de façon permanente, ni un substitut paternel ou maternel, il ne dispose d'aucune autorité sur ses collaborateurs. Il n'en demeure pas moins que ses fonctions de continuité et d'étayage le positionnent au centre des interventions, d'autant que je partage l'analyse de Jacques Pluymaekers<sup>144</sup> lorsqu'il énonce que *les familles ne peuvent accepter de voir leur intimité passer d'un professionnel à l'autre*, alors que le projet éducatif de la MECS lui assigne *de reconstituer l'histoire de l'enfant et garantir son identité*.

Notre volonté est que la prise en charge et la protection de l'enfant soient réelles et non diluées dans l'organisation institutionnelle. On peut donc, pour partie, l'assimiler à une fonction de «guichet unique» vis-à-vis de l'enfant, de sa famille, des partenaires, au sens où chacun sait qu'il peut s'adresser à lui. On retrouve cette posture de référent dans la récente loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées<sup>145</sup> pour laquelle un référent doit être désigné afin d'accompagner l'insertion professionnelle, recevoir et orienter la personne handicapée.

Pour ce, il dispose de temps de travail qu'il gère librement pour une large partie, hormis les temps de réunion institutionnelle et ceux de permanence sur le service. Il rend compte par écrit à la fin de chaque semaine de son emploi du temps et du contenu de ses interventions au chef de service.

#### **3.3.5.4 L'interdisciplinarité des équipes.**

Le référent est membre d'une équipe interdisciplinaire sur laquelle il s'appuie et qui vient le seconder par *une compréhension mutuelle des différents champs professionnels et disciplinaires*<sup>146</sup>. Ce concept me paraît fondamental car *le seuil critique ou le seuil de tolérance du travailleur social s'objective lorsqu'il se demande jusqu'où il peut aller et surtout jusqu'où il peut laisser l'enfant en situation de danger. C'est à ce niveau que*

---

<sup>144</sup> PLUYMAEKERS Jacques, *La justice, le social et le thérapeutique*, in AFIREM, op. cit., page 318.

<sup>145</sup> L. 2005-102 du 11 février 2005, article 64.

<sup>146</sup> DUCALET Philippe et LAFORCADE Michel, *Penser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales*, Seli Arslan, 2000, page 111.

<sup>147</sup> BOUTIN Gérard et DURNING Paul, op. cit., page 82.

*l'équipe se doit de jouer un rôle d'instance évaluatrice et de régulation corrélativement rassurant*<sup>147</sup>. L'éducateur référent n'est ainsi pas seul à intervenir, les aléas des relations humaines, le danger d'une relation trop affective ou au contraire trop distante, devenant par trop rédhibitoires, d'autant plus dans une intervention à domicile. Le récent décret<sup>148</sup> instituant les ITEP vient d'ailleurs renforcer cette analyse en plaçant les *équipes interdisciplinaires* au centre des actions à mener.

Pour la MECS, chaque équipe, sous la responsabilité de son CSE, est composée des éducateurs attachés à chaque unité, voir les points 3.4.1.1 et 3.4.1.3 pour le détail de la nouvelle organisation des services, et des membres du service santé de l'établissement : médecin psychiatre, psychologue, infirmière. Ainsi, différentes références de métiers, de formation, de position fonctionnelle et de places statutaires viennent nourrir le projet individuel de chaque enfant, son suivi, son adaptation. Par ailleurs, le référent peut être secondé, pour une action particulière, par un membre de l'équipe, en utilisant les compétences présentes aux besoins de la prise en charge.

Le travail d'analyse et de concertation se réalise lors de la **réunion hebdomadaire** de chaque unité sur laquelle nous avons effectué récemment un important travail de réflexion afin de l'actualiser et se la réapproprier, comme je le développerai au point 3.5.2. Cet outil se décompose en trois parties :

- La réunion de **synthèse**, à laquelle chaque famille est invitée à être présente, ainsi que le travailleur social de l'ASE, qui revêt plusieurs formes :

- d'accueil pour une première élaboration du projet dans le mois qui suit le début de la prise en charge.
- de projet chaque 6 mois minimum ou davantage selon l'évolution de la prise en charge, pour une évaluation régulière et approfondie.
- de fin de prise en charge, un mois avant l'échéance du mandat, pour un bilan terminal et rendu compte au mandataire.

- De **suivi** des situations pour un compte rendu du travail effectué et des résultats constatés, une analyse partagée, des adaptations à opérer. Ce suivi s'effectue sur la base des fiches d'intervention, support écrit des faits importants concernant la prise en charge : chaque entretien, visite à domicile, événements significatifs du quotidien. Ces fiches servent également de moyen d'information et de transmission des données.

- De **fonctionnement** pour régler les aspects pratiques et concrets liés à la vie de l'unité et au quotidien des prises en charge. Les personnels des services généraux affectés à chaque unité y sont invités. Leur présence a été souhaitée pour des échanges sur le fonctionnement quotidien de l'unité, des coordinations indispensables, une

---

<sup>148</sup> Décret 2005-11 du 6 janvier 2005 fixant les conditions techniques d'organisation et de fonctionnement des ITEP.

complémentarité des personnels. En effet, être femme de ménage dans une institution sociale ne remplit pas seulement une fonction technique mais comporte largement une dimension humaine. Aussi ce temps d'échange et de partage vient-il y répondre. Dans la même dynamique, les veilleurs de nuit sont associés mensuellement .

Ces réunions font l'objet d'un compte-rendu écrit par le chef de service, résumant les analyses faites et les décisions prises, document diffusé à tous les acteurs de l'équipe et à la direction, garante des prises en charge.

#### **3.3.5.5 Un partenariat actif.**

D'une place de directeur et à l'expérience de nos pratiques, j'affirme aujourd'hui que l'action éducative ne peut plus dépendre, comme cela a pu l'être dans les institutions fermées sur elles-mêmes, des seules ressources de l'établissement. Bien au contraire. Un partenariat avec nombre d'acteurs se pose ainsi au cœur du projet et doit se concrétiser selon deux axes :

- La prise en charge individuelle de chacun des enfants qui sont confiés à l'établissement.
- Une participation institutionnelle aux différentes instances départementales ou professionnelles, dans le but de partager, d'écouter, d'apprendre, de proposer.

Cependant, le concept de partenariat reste complexe et parfois même ambigu. Afin de le clarifier, il me paraît devoir être distingué d'une part, les relations entre acteurs sans notion de hiérarchie ou de pouvoir, des relations obligatoires dont nous sommes dépendants. Ainsi, l'inspecteur de l'ASE, le juge des enfants, le procureur de la République, ne peuvent être considérés comme des partenaires puisque la relation de pouvoir ne se discute pas. Nous délivrons des prestations de service en leur nom et nous leur rendons compte au titre même de nos agrément et habilitation. Il demeure que cette obligation ne doit pas nous empêcher, bien au contraire, de créer un climat de relations étroites et régulières avec les mandataires et leurs services.

Une fois explicitée avec qui nous ne sommes pas en situation de partenariat, il est possible plus facilement définir avec qui nous pouvons l'être. Quatre champs paraissent privilégiés : la scolarité, la formation professionnelle, la socialisation, le médical. Nous pouvons ainsi parler de partenariat avec l'éducation nationale, les missions locales d'insertion, centres d'apprentissage, chambres consulaires, mais aussi avec le tissu associatif dans toutes ses dimensions sociales, l'ensemble des administrations, avec les professionnels de santé, libéraux comme hospitaliers.

Ces actions partenariales rejoignent tout à fait la philosophie de la loi de rénovation sociale<sup>149</sup> lorsqu'elle insiste sur la nécessité de coopération entre les différents acteurs *dans le but de garantir, notamment, la continuité de la prise en charge ou de l'accompagnement des personnes accueillies*. Sinon, l'isolement et le clivage entre les professionnels ou le danger de décisions non concertées risquent de mettre en échec tous les dispositifs de prise en charge, phénomène que l'usager va bien souvent accentuer. Il reste cependant vrai qu'à ce jour, ce partenariat au quotidien n'est pas formalisé par des conventions ni par la création de groupements d'intérêt économique comme le législateur l'a souhaité. A mon sens, une élaboration conjointe et concertée dans le cadre du schéma départemental pourrait le favoriser, davantage que par des initiatives individuelles.

Sur les bases de l'outil SAPMN, des prises en charge séquentielles peuvent se développer afin d'apporter à chaque enfant la souplesse, l'individualisation et la complémentarité des réponses.

### **3.4 Des prises en charge séquentielles.**

Fort de nos pratiques dans une recherche d'optimisation et s'inspirant des grands rapports nationaux et recommandations européennes, je mets donc en avant le concept de prise en charge séquentielle, en réponse à plusieurs objectifs :

- Maintenir la continuité de la prise en charge quel que soit le contenu du mandat.
- Elargir l'offre de service pour chaque usager.
- Proposer des prestations nouvelles.
- Répondre aux situations d'urgence.

Il s'agit donc de développer les aspects qualitatifs de la prise en charge en répondant à un certain nombre de questions qui paraissent fondamentales :

- Quelle pertinence, c'est-à-dire en quoi les objectifs envisagés répondent à la problématique rencontrée ?
- Quelle cohérence, l'ensemble des moyens mis en œuvre entrent-ils dans une logique et une cohésion d'ensemble ?
- Quelle efficacité, les résultats obtenus sont-ils conformes aux objectifs fixés ?
- Quelle efficience, les résultats sont-ils à la hauteur des moyens déployés ?
- Quelle acceptabilité des interventions par l'enfant et sa famille, sans quoi tout ce qui précède ne se pose pas ?

---

<sup>149</sup> L. 2002-2, articles 20 et 21.

### 3.4.1 L'internat au service du maintien à domicile.

L'internat est, et reste, le cœur du métier éducatif comme celui de l'histoire de l'établissement. C'est pourquoi le développement qualitatif de nos prestations doit passer par l'amélioration de cet outil voire sa transformation et non sa suppression. Trois conditions vont, à mon sens, y concourir : la souplesse organisationnelle, l'humanité des lieux de vie, la polyvalence des personnels éducatifs.

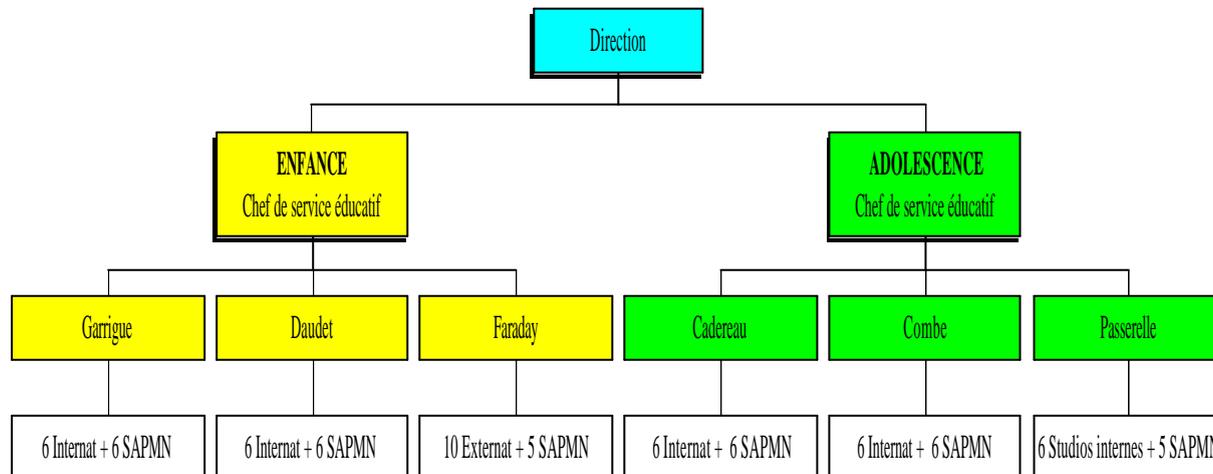
#### 3.4.1.1 Une organisation souple.

L'idée centrale de la nouvelle organisation des services éducatifs repose sur la souplesse et l'adaptabilité de l'organisation.

En d'autres termes, je veux parler d'un système de flexibilité fonctionnelle, en opposition aux flexibilités quantitatives, d'externalisation, salariales pour reprendre l'analyse de Bernard Brunhes<sup>150</sup>. C'est l'organisation qui doit s'adapter : par la polyvalence, la gestion des temps, le travail en équipe.

Cette souplesse est rendue possible par un ensemble de moyens : création d'une unité de vie supplémentaire, élargissement du contenu des postes et diversification des fonctions, meilleure synergie organisationnelle entre grandes catégories d'âge.

Cette nouvelle organisation se concrétise par l'organigramme suivant, à mettre en parallèle avec celui exposé en 2.4.1 :



**Nouvel organigramme des services éducatifs et volume d'activité .**

Les missions de protection depuis le domicile sont recentrées par la constitution de deux grands pôles, l'un enfance et l'autre adolescence. Chaque pôle offre des capacités de mise en synergie autour de préoccupations communes liées à l'âge. Cette capacité d'actions conjointes favorise la recherche de solutions individualisées et originales, une souplesse jusque-là inconnue, des réponses aux situations d'urgence.

<sup>150</sup> BRUNHES Bernard, *La flexibilité du marché du travail*, OCDE, 1989.

Par ailleurs, les risques d'usure professionnelle liés à la répétition des tâches ou à la difficulté du quotidien, se trouvent pris en compte. A une vision taylorienne de la division du travail, je favorise une organisation plus ouverte sur un modèle participatif<sup>151</sup>, concept sur lequel nous reviendrons plus longuement au chapitre intitulé «l'accompagnement du changement», en valorisant la responsabilité professionnelle sur la base du projet d'établissement. Ainsi, cette nouvelle organisation permet de mettre en place et d'offrir de nouvelles prestations qui ne pouvaient être réalisées auparavant. L'objectif est clair : il s'agit d'élargir la palette des services disponibles, de considérer la maison d'enfants comme une boîte à outils offrant plusieurs clefs aptes à répondre aux situations pour les juges des enfants et les services sociaux départementaux.

#### **3.4.1.2 Des unités de vie à taille humaine.**

Comme nous l'avons analysé, l'internat se réalisait à travers trois groupes aux effectifs importants. Les inconvénients étaient multiples, tant pour la qualité de vie et de prise en charge, que pour une souplesse de fonctionnement.

Nous avons donc cherché à rompre avec ce schéma traditionnel, en nous inspirant directement des recommandations européennes et de la loi de rénovation sociale<sup>152</sup> qui précise que *les établissements ... s'organisent en unités de vie favorisant le confort et la qualité de séjour des personnes accueillies*. Nous avons donc créé des unités de vie à taille humaine, six enfants ou adolescents «internat» par unité en moyenne. Les avantages sont nombreux : unité par tranche d'âge pour rester homogène, chambre individuelle, climat «familial», équipe éducative resserrée, fin de la nécessité de doubler les présences éducatives vu le petit effectif de présents. Ainsi, se crée un environnement propice à une prise en charge de qualité et à des réponses individualisées et soutenues.

Concrètement, la reconstruction des locaux dans les années 1999-2001, a rendu possible cette réorganisation, les locaux ayant été rebâties pour une capacité d'accueil de quarante places, bien supérieure à l'activité d'internat de trente. Aussi, l'aménagement matériel n'a posé ni problème, ni surcoût particulier. Chaque unité s'est inventée un nouveau nom, afin de les distinguer de l'ancienne configuration. Un concours d'enfants a été lancé à cette occasion. Simultanément, la villa qui accueillait les plus jeunes, a été affectée aux adolescents, afin d'y développer un apprentissage plus important de l'autonomie quotidienne, dynamique moins difficile à mettre en œuvre loin des murs du centre ville.

---

<sup>151</sup> LEFEVRE Patrick, *Guide de la fonction de directeur d'établissement dans les organisations sociales et médico-sociales*, Dunod, 2003, page 252.

<sup>152</sup> L. 2002-2 du 2 janvier 2002, article 15, alinéa II.

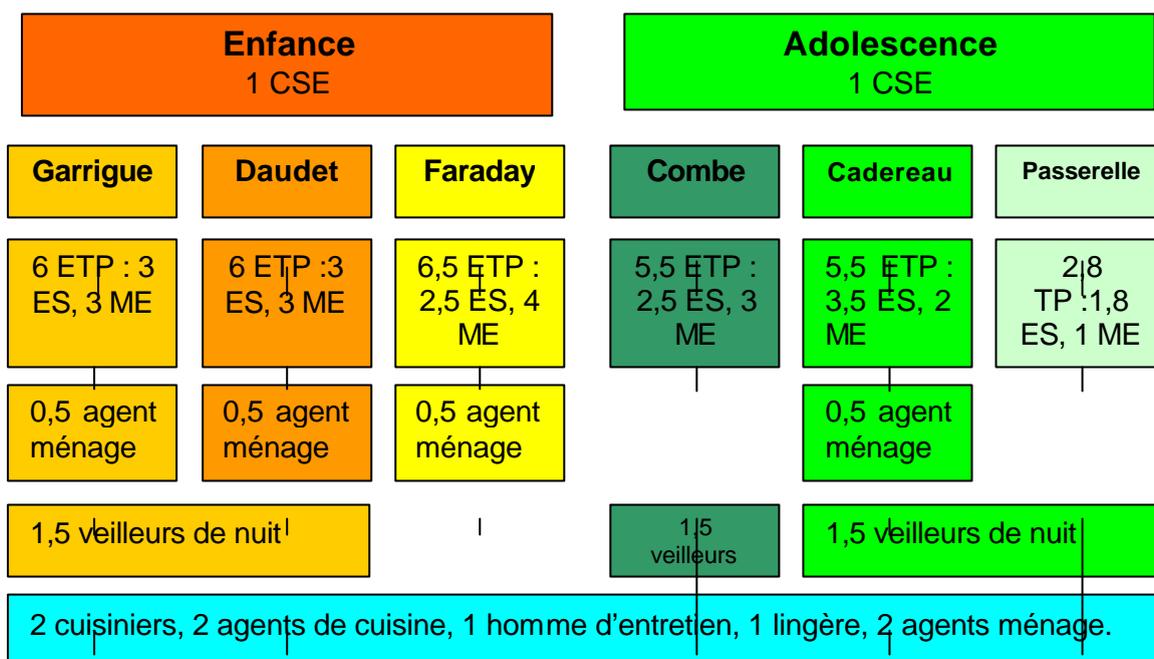
Parallèlement, chaque unité s'est vue affecter un certain nombre de mesures SAPMN, cinq à six selon les unités, dans la même tranche d'âge, dans la mesure du possible. Des temps de prises en charge peuvent se concrétiser depuis l'internat : un repas, un temps de soutien scolaire, un temps de loisir collectif, une animation externe. Ainsi, l'unité devient un lieu connu par chaque enfant ainsi que par sa famille. Les visages sont repérés, les voix au téléphone lorsqu'il s'agit de répondre à un problème ne sont plus inconnues, l'unité devient apte à répondre de manière ponctuelle. Au-delà, les problématiques et projets individualisés sont connus de l'équipe. Bref, à l'angoisse de la séparation, renforcée par l'inconnu, se substituent un cadre et un environnement reconnus et accueillants, propres à mettre en œuvre des accueils séquentiels plus conséquents comme des nuitées.

### **3.4.1.3 La polyvalence des agents éducatifs.**

L'affectation à chaque unité de tâches d'hébergement ou collectives et de prises en charge individuelles avec le SAPMN, implique la fin de la spécialisation des équipes au profit de la polyvalence des agents. Ce débat n'est pas réservé à la Communauté Coste, comme il s'échange régulièrement avec les directeurs des autres MECS. Mais les pratiques et les approches de chaque établissement du département diffèrent en la matière<sup>153</sup>. Certes, la spécialisation apporte une connaissance, une présence, une maîtrise des prises en charge certes intéressantes, mais réservées à mon sens, aux situations stabilisées ou en évolution positive. Pour sa part, la polyvalence met en valeur la transversalité des outils, une dynamique d'adaptation permanente, la recherche et l'anticipation de réponses adaptées au mieux à la situation présente et future. Elle offre une continuité, une réponse au mouvement et à l'évolution des situations. Parce que la vie n'est pas un état statique et figé mais un cheminement, un processus.

Ainsi, la gestion du personnel se réalise sur des bases plus égalitaires, où les contraintes et les charges de travail sont mieux partagées entre tous. Elle nécessite toutefois des qualités plurielles : aptitudes au travail d'internat et à celui à domicile, capacités d'adaptation au changement et à la gestion de l'urgence, disposition au travail en équipe plus importantes de la part de chaque éducateur

Enfin, concernant les agents des services généraux, nous avons cherché à renforcer la cohérence d'équipe, en affectant des temps fixes d'agent de ménage et de veilleurs de nuit sur chaque unité, non plus comme auparavant sur l'ensemble de l'internat. Cela a permis de dégager un ETP d'agent, polyvalente sur les tâches à réaliser. Le reste du dispositif, cuisine, lingerie et entretien est resté identique dans son organisation.



Nouvelle affectation des personnels par unités éducatives.

### 3.4.2 Des prestations nouvelles.

En parallèle à la réorganisation des services venant apporter souplesse et continuité, l'établissement a développé des prestations nouvelles, avec un double objectif :

- Elargir l'offre de service à tous quel que soit le mandat.
- Apporter en interne des solutions que l'environnement social n'apporte pas ou mal.

Pour certaines, il s'agit d'une amélioration d'activités déjà existantes, pour d'autres, de création. Dans tous les cas, une longue élaboration avec les équipes a permis de dégager des moyens pour la mise en œuvre. On peut rassembler ces innovations autour de trois prestations : les ateliers de soutien social ; le placement alterné ; le studio interne.

#### 3.4.2.1 L'atelier de soutien social.

Le maintien des activités de loisirs, culturelles, sportives, dans le tissu social et naturel de vie est au centre du projet d'établissement : *le projet de prise en charge se doit d'être largement orienté vers une ouverture sur le monde environnant*. Toutefois, pour des motifs aussi divers que les troubles du comportement, l'absence de motivation apriorique chez l'enfant, le défaut d'équipement sur la cité, voire des coûts prohibitifs, constatation a été faite de difficultés grandissantes pour mettre en place ou maintenir ces activités. Aussi, à l'initiative d'éducateurs volontaires, dans toutes les acceptions du mot, des activités en interne se sont mises en place au fil des années. Cependant, elles présentaient au moins trois défauts : leur faible structuration et régularité dans le temps,

<sup>153</sup> RAYNAL Florence, op. cit.

des financements et conditions matérielles aléatoires, leur réservation aux ressortissants de l'internat. Parallèlement, le service externat, conformément à son objet, avait lui aussi développé ce type de prestations et ce d'une manière beaucoup plus structurée. Par contre, son isolement, géographique comme organisationnel, ne permettait, en l'état, aucune extension de l'expérience à l'ensemble de la MECS.

Aussi avons-nous orienté le développement de ces activités dans deux directions :

- **Quantitatives** en accroissant le nombre d'activités offertes. Appel est fait aux personnels éducatifs sur la base du volontariat et de leurs centres d'intérêt.
- **Qualitatives** en élargissant l'accès à tous les enfants et adolescents quel que soit leur mandat.

Concrètement, des plages horaires d'ouverture et modalités de fonctionnement sont définies, des moyens budgétaires dégagés par ventilation du budget animation et par le soutien de la Fondation de France. Une plaquette est éditée pour les présenter. Aujourd'hui, 8 ateliers fonctionnent dans la régularité : arts plastiques, bois, danse, escalade, informatique, jardinage, musique, vidéo.

#### 3.4.2.2 Le placement alterné.

Comme nous avons pu l'étudier, le SAPMN, en l'état, répond mal aux situations intermédiaires, celles où le maintien à domicile reste aléatoire ou celles remises en cause ponctuellement sans que pour autant la nécessité de séparation n'apparaisse absolue. C'est pourquoi le dispositif actuel interrogeait ma fonction de direction. Pour y répondre, la solution du placement alterné a donc été créée. Il s'agit d'avoir recours à l'internat pour soutenir le maintien à domicile. Internat se comprend ici au sens de «y passer la nuit», les prestations de jour étant déjà offertes dans le cadre des unités de vie ou par l'intermédiaire des ateliers de soutien social.

Deux sortes de situations sont plus particulièrement visées par le placement alterné.

- Celles, **répétitive et régulière**, où l'enfant ne peut être maintenu au domicile en permanence. Sont concernées toutes les situations où des séjours réguliers à l'internat peuvent permettre la vie ensemble au domicile tout le reste du temps. Les magistrats ont rapidement intégré cette souplesse offerte et n'hésitent pas à la proposer aux familles<sup>154</sup>.
- Celles, **ponctuelle**, où l'enfant ne peut rester au domicile. Sont visées toutes les situations où le maintien de l'enfant au domicile pourrait lui être préjudiciable, sans que cela ne remette fondamentalement en cause le mandat de maintien chez ses parents : état dépressif passager, tension du climat familial, absence de courte durée du parent,

---

<sup>154</sup> On trouvera en annexe un exemplaire de jugement d'assistance éducative stipulant une mesure de placement alterné.

voyage, hospitalisation. Un séjour à l'internat peut alors permettre de retrouver des conditions plus normales de vie, de chercher une solution d'aide au parent, d'évaluer le caractère évolutif de la situation, de rendre compte à l'ordonnateur de mesure tout en protégeant l'enfant dans le quotidien.

Le placement alterné vient donc répondre tout particulièrement à cette définition d'accueil séquentiel en proposant des alternatives au tout internat et au tout domicile.

En terme de facturation, d'un commun accord avec les services du Conseil général, la MECS facture selon le principe du «réel» : seule la nuit à l'internat est facturée au tarif internat, les prestations de jour restant facturées au tarif SAPMN. Nous avons ainsi résolu l'équation malgré deux écueils : celui de la double facturation par l'établissement, internat et SAPMN, incompatible avec les finances départementales ; celui d'un coût sous-évalué pour l'établissement qui viendrait, à terme, dévaluer la prestation elle-même.

#### **3.4.2.3 Le studio interne.**

La prise en charge des grands adolescents et jeunes majeurs présente des caractères spécifiques. La question de leur apprentissage à l'autonomie prend toute son importance alors que celle de la protection a changé de visage, passant de la protection de l'autre à celle vis-à-vis d'eux-mêmes. Pour y répondre, l'établissement disposait de sa structure d'hébergement, très insatisfaisante comme nous l'avons vu et des mesures SAPMN exercées à domicile ou en site extérieur comme en studio loué par le jeune. Mais, pour un certain nombre de situations, l'apprentissage depuis le domicile parental ou le traitement de questions comme la solitude, la gestion financière, l'inactivité ou les rythmes de vie depuis son propre logement soulèvent nombre de difficultés au quotidien. De plus, les questions des baux en cas de location ou la rareté des places en FJT restent complexes et itératives.

La recherche d'une formule intermédiaire, loin des défauts de l'internat mais sans les limites du SAPMN, a abouti au projet Passerelle. L'idée de base était de recréer, dans nos murs, un mini foyer de jeunes travailleurs, avec ses points forts tout en limitant les points faibles. Saisissant l'opportunité de l'existence de locaux inexploités, destinés à l'origine à accueillir des familles, projet qui ne s'est pas concrétisé, nous disposons donc de six chambres aménagées avec coin cuisine et toilettes ainsi que d'un petit équipement collectif, buanderie, bureau. Le projet, sous la responsabilité d'un chef de service, a été rapidement rédigé et agréé par le conseil d'administration.

Il présente quatre caractéristiques principales :

- Un **accueil autonome** en studios internes, aptes à répondre aux besoins de ceux dont les capacités restent incertaines, aux situations d'urgence, à la question de la minorité. Le résident peut venir indifféremment de l'internat comme du domicile parental.
- Un **lieu d'expérimentation** et d'apprentissage. Chacun doit se prendre en charge au quotidien : alimentation, entretien de son linge et de son lieu de vie. Pour ce, l'institution met à disposition, non plus son personnel, cuisinier, lingère, agent de service général, mais une infrastructure et des budgets dont on doit rendre compte de l'utilisation.
- Un **temps de transition**, limité à six mois, renouvelable une fois. Cependant, la durée peut être raccourcie selon l'évolution de la personne. L'objectif étant l'apprentissage, on se trouve dans une logique de résultats d'autant que l'âge des personnes concernées est déjà élevé. Des objectifs et échéances sont donc posés.
- Un **soutien éducatif spécifique** mais non permanent. Trois éducateurs, pour 2,5 ETP, sont attachés à cette unité. Toutefois, à la différence des unités traditionnelles, la présence éducative n'est pas systématique chaque matin et soir. Les temps de présence sont cependant réguliers afin d'apporter un accompagnement individualisé mais aussi de traiter des dimensions de vie collective. En tout état, les résidents de l'unité peuvent faire appel, si nécessaire, aux autres éducateurs présents sur l'établissement.

Comment cette dynamique générale de changement peut se réaliser ? Sur quel fondement mon éthique de direction s'appuie-t-elle ? Quel mode de pilotage est mis en œuvre ? Comment la participation active de l'ensemble des personnels est sollicitée ? Autant de questions, toutes aussi essentielles de la place de directeur que les réponses techniques elles-mêmes, que nous allons traiter dans le chapitre à venir.

### 3.5 L'accompagnement du changement.

Chacun sait qu'on ne peut gérer les mutations sans mettre en marche une dynamique interne. L'évolution de notre offre de service et le changement organisationnel sont tout à la fois souhaités devant les insatisfactions constatées et «naturellement» appréhendés par de nombreux membres des équipes éducatives : *le changement provoque toujours des résistances légitimes et inévitables*<sup>155</sup>. Il faut donc tout à la fois accompagner le changement sur ses contenus mais aussi conduire une réflexion sur la conduite du changement. Tant de ma place que de mon expérience, celle-ci s'appuie résolument sur des valeurs affirmées où se mêlent une certaine éthique, un projet, la rigueur, la transparence, de la technicité, le sens des responsabilités, la participation.

---

<sup>155</sup> MIRAMON Jean-Marie, *Manager le changement*, ENSP, 1996, page 86.

### 3.5.1 Une éthique de la bientraitance.

La loi de rénovation sociale rappelle que l'on doit à l'usager le respect de sa dignité, de son intégrité, de son intimité, de sa sécurité, de sa vie privée<sup>156</sup> et que les projets déclinés au sein des établissements doivent privilégier la place de l'usager au centre du dispositif. Cela marque une volonté de progrès qualitatif indiscutable. Toutefois, ces pratiques nouvelles, ces organisations, cette offre de services ne resteront que de simples outils s'ils ne reposent pas sur un socle de valeurs, ce que Jean-René Loubat<sup>157</sup> énonce comme *des principes fondamentaux*. Je peux décliner les miens à travers ce que j'appelle, m'inspirant des approches européennes, une éthique de la bientraitance.

#### 3.5.1.1 Une posture du quotidien.

En grec, deux orthographes existent pour définir l'**éthique**<sup>158</sup> : *èthos* et *éthos*.

- *Èthos* signifie *séjour, lieu habituel, demeure*. Il renvoie à une dimension personnelle, intérieure. Il désigne le caractère, la marque distinctive de l'homme, sa singularité. Ce qui interroge à la fois la responsabilité parentale et celle du directeur dans la promotion et le pilotage du projet. Par ailleurs, ce sens nous incite à une éthique de l'accompagnement des familles dans le respect de leur intimité et individualité.
- Le second *éthos* signifie *morale* faite de normes, de valeurs, de façons d'être dans un groupe historiquement déterminé. La dimension est collective et extérieure. Cela renvoie à une conformité aux pratiques sociales, aux codifications, mais aussi aux mœurs. Cette morale concourt donc à la construction du lien social.

Ainsi, l'éthique interroge inlassablement l'action directoriale, éducative ou sociale. *L'éthique propose un questionnement du quotidien qui débute par une interrogation de l'usager en tant qu'homme*<sup>159</sup> affirment avec raison Ducalet et Laforcade pour préciser que *si nous ne sommes pas libres de choisir ce qui nous arrive, nous sommes libres de réagir ... de telle ou telle façon*. Comme le rappelle Jean-René Loubat<sup>160</sup>, les exemples ne manquent malheureusement pas de pratiques répréhensibles voire condamnables : *derrière une culture qui se déclare humaniste et compassionnelle, ce sont parfois des pratiques douteuses, abusives ou franchement maltraitantes qui se profilent et couvrent des intérêts sordides ou plus simplement de l'incompétence avérée*. Jean-Bernard Paturet nous éclaire par ce qu'il appelle «une éthique de l'alliance<sup>161</sup>». *L'alliance est le résultat d'un dépassement de la méfiance et du renoncement à la toute puissance. L'alliance est*

---

<sup>156</sup> L. 2002-2, article 7.

<sup>157</sup> LOUBAT Jean-René, *Quelle éthique au quotidien dans les établissements sociaux et médico-sociaux ?*, Lien social n° 590, Septembre 2001, page 4 à 9.

<sup>158</sup> PATURET Jean-Bernard, *Éthique et fonction de direction*, Séminaire IRFFD, Montpellier, 23 mai 2003.

<sup>159</sup> DUCALET Philippe et LAFORCADE Michel, op. cit., page 88.

<sup>160</sup> LOUBAT Jean-René, *Quelle éthique au quotidien dans les établissements sociaux et médico-sociaux ?*, op. cit.

*avant tout une limite à sa propre volonté de maîtrise donc de son propre pouvoir.* Ainsi, le philosophe nous met en garde contre tout fantasme d'omnipotence caché derrière notre technicité. C'est tout le sens de la loi de rénovation sociale que de changer de posture pour aller au devant de l'utilisateur, pour le consulter et faire avec lui. Il ne s'agit donc plus de délivrer des actions orthopédiques au sens de système correcteur, mais de se mettre en position éducative apte à amener les interlocuteurs à découvrir les capacités qu'ils portent en eux-mêmes, sans le savoir parfois.

Comme l'expose Jean-Marie Miramon<sup>162</sup>, le directeur se situe à l'interface du projet de prise en charge et des relations avec les usagers. Ce qui le renvoie à sa déontologie, ce que l'on peut définir comme une éthique professionnelle, qui implique non seulement une obligation de moyens mais aussi une recherche de résultats.

Le concept de bientraitance me paraît traduire ces valeurs dans le projet d'établissement.

### 3.5.1.2 Un socle de valeurs.

Sans réel support théorique, l'idée de **bientraitance** est venue depuis quelques années comme en contre-pied de la maltraitance. Ce nouveau néologisme paraît séduisant, généreux, volontaire. Pour autant, il pourrait ressembler à une nouvelle auberge espagnole si on ne cherche pas à le définir plus précisément.

Etymologiquement<sup>163</sup>, bientraitance associe deux mots : bien et traiter. Traiter vient du latin *tractare*, verbe à la dimension polysémique.

- Il signifie «traîner violemment, agir à l'encontre de quelqu'un». Cette surprenante connotation négative se retrouve complètement dans le langage de certains jeunes pour qualifier l'irrespect, la négation : «il m'a traité». Traiter renvoie donc à la maltraitance.
- Mais traiter signifie également «prendre soin de» que l'on retrouve dans «médecin traitant» ou «traitement médical». Traiter renvoie alors au bien de l'autre.
- Dans le langage commercial, c'est «traiter une affaire», au sens de négocier.

Traiter est de plus renforcé par l'adverbe «bien», qui exprime la manière satisfaisante, adaptée selon les critères d'une époque donnée et d'un contexte socioculturel.

La bientraitance induit donc de considérer la personne, de négocier avec elle, de savoir entendre son point de vue, de la tenir pour partie prenante de la mesure qui la concerne. Comme le résume Catherine Sellenet, *la bientraitance serait alors une posture amenant chaque intervenant à reconnaître l'humanité dans la personne d'autrui comme en soi-*

---

<sup>161</sup> PATURET Jean-Bernard, *Nouvelles législations et sens des pratiques de direction*, in ACTIF, *Retour sur la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale*, op.cit, pages 47 à 55.

<sup>162</sup> MIRAMON Jean-Marie, COUET Denis, PATURET Jean-Bernard, op.cit., page 42.

*même*. La bienveillance devient donc un nouveau regard porté sur la personne maltraitante car *une famille maltraitante est d'abord une famille maltraitée par nos institutions et nos politiques*<sup>164</sup>.

Aussi, de ma place de directeur, une éthique de l'intervention sociale basée sur l'idée de la bienveillance doit se présenter au travers de trois traductions fondamentales :

- Le **droit à la dignité** reconnu à toute personne. Cela passe par le droit d'être différent : couleur de peau, religion, origine nationale ou sociale. Ainsi, un enfant n'est pas un adulte en miniature, pas plus qu'un adulte handicapé n'est un enfant majeur.
- Le **droit de** l'enfant à bénéficier d'**une éducation** lui apportant une amélioration substantielle de ses conditions de vie et visant à son intégration.
- Le **droit de** la personne à accéder à la **maîtrise de sa situation**.

Cette approche va impliquer d'interroger à la fois nos représentations, nos pratiques, les conditions d'accueil, les modalités de prises en charge et leurs changements éventuels. Accepte-t-on de travailler avec tout le monde ? Qu'en est-il de celui qui s'oppose à la mesure ? Quel respect des droits liés à l'autorité parentale ? Quelles conditions matérielles et psychologiques dans l'accueil de l'enfant et de sa famille ? Quelle information et communication quant aux décisions prises ? On peut allonger la liste de ce questionnement permanent que traverse une éthique de la bienveillance. Nous sommes donc devant un objectif vers lequel nous devons tendre, une *illusion nécessaire*<sup>165</sup>, qui doit nous pousser sans cesse vers une vigilance et une amélioration permanente.

### 3.5.2 Un pilotage participatif du projet.

La loi de rénovation sociale impose désormais l'existence d'un projet<sup>166</sup>. Ce projet englobe tout à la fois *les missions, l'offre de service, les méthodes, l'organisation, le mode de management*<sup>167</sup> de l'établissement. Il va constituer le fédérateur de l'engagement de chacun et de ses compétences au bénéfice des usagers.

Interface entre le projet associatif, les politiques sociales, les professionnels de l'établissement et l'utilisateur, le directeur se doit de piloter la structure, de favoriser et d'accompagner le changement. Son mode de management prend donc toute son importance. Associer les salariés à ce processus constitue pour moi l'évidence.

---

<sup>163</sup> SELLENET Catherine, *De la bienveillance des enfants à la bienveillance des familles*, in *Parentalité accompagnée*, op. cit., page 70.

<sup>164</sup> FAVIER Anne Lyse, Conférence ADSMI, *Travailler avec les familles maltraitantes*, op. cit., page 10.

<sup>165</sup> ALECIAN Patrick, ADSMI, *La prise en compte des adolescents en grande difficulté*, n° 103, avril 2004.

<sup>166</sup> L. 2002-2, article 12.

<sup>167</sup> LEFEVRE Patrick, op. cit., page 220.

### 3.5.2.1 Mes convictions de directeur.

Cela renvoie à mes convictions personnelles, à mes représentations de la place des individus dans une organisation, aux rôles qui leur sont attribués, mais aussi aux performances et résultats qui sont attendus. L'implication, c'est-à-dire la volonté d'engagement des acteurs, paraît être un élément fondamental du dynamisme et de la compétence institutionnels. Mais l'implication ne se décrète pas, elle se construit.

Pour ce, Patrick Lefèvre met en avant le concept de «management social» venant :

- Contribuer au maintien d'une logique non commerciale qui privilégie l'éthique.
- Assurer les conditions de l'innovation et du développement des services.
- Contribuer à la qualité des prestations en direction des usagers.
- Optimiser les ressources humaines.

Pour ma part, le **management participatif** se définit comme l'ensemble des démarches et moyens mis en place afin d'impliquer les acteurs dans un processus de décision. Cela implique une relation de confiance et un sens des responsabilités. Il convient cependant de rester conscient que les grandes décisions stratégiques entrent peu, voire pas, dans le cadre d'un management participatif : elles appartiennent en propre au directeur, voire à l'association selon leur importance politique. Toutefois, y associer les cadres, réunis en une équipe de direction, paraît essentiel. Cela s'inscrit dans une **politique délégataire** confiant de l'autonomie de gestion aux responsables de service, sans que cela ne dégage le directeur de ses responsabilités pour autant. Le management participatif, en associant les personnels aux décisions, s'intéresse davantage aux décisions d'importance intermédiaire, domaines et environnement où le technicien accomplit ses missions et exerce sa profession<sup>168</sup>. Finalement, le management du changement consiste à *faire participer les acteurs à l'élaboration des décisions afin de vaincre leurs résistances*<sup>169</sup>. A défaut, on s'inscrit dans une vision unique du «one best way» cher à Taylor pour qui le facteur humain constituait le maillon faible, alors qu'il en constitue toute la richesse. Ceci ne doit pas nous faire oublier la proximité du côté à côté de la relation humaine, le café partagé le matin, l'échange de vive voix, le coup de téléphone lorsque l'un tombe malade et le bouquet de fleurs à la naissance du petit dernier. Notre métier n'est pas une machinerie. Il consiste à transformer les compétences individuelles en performance collective au service de la personne en situation de handicap, fût-il social.

### 3.5.2.2 Une méthodologie d'investigation.

---

<sup>168</sup> CHARPENTIER Pascal, *La gestion du changement dans les organisations*, in Les cahiers français, *Comprendre le management*, La documentation française, n° 321, juillet - août 2004, page 32.

<sup>169</sup> MIRAMON Jean-Marie, *Manager le changement*, op. cit., page 87.

La démarche d'accompagnement se réalise par étapes successives et avec une méthodologie spécifique.

- **Des étapes successives.** Afin d'accompagner le changement et favoriser la construction et l'appropriation du nouveau projet, une démarche progressive est mise en place, même si dans la réalité, ces étapes parfois s'interpénètrent : un état des lieux de la MECS, une information sur les politiques publiques, des propositions de mise en œuvre, la rédaction définitive du nouveau projet d'établissement. Une fois les décisions organisationnelles et techniques fixées, il est demandé à chaque membre de l'équipe éducative d'exprimer ses vœux d'affectation le concernant dans le nouveau dispositif. Pour arrêter mes décisions, je veille, dans ce changement organisationnel et ce passage de cinq à six équipes, à maintenir des équilibres, parfois contradictoires entre eux, il est vrai : continuité des prises en charge, effectif d'enfants par unité, répartition hommes – femmes des personnels, préférence exprimée d'affectation. Enfin, il faut inventer des nouvelles grilles d'horaires de travail intégrant les nouveaux paramètres d'unités restreintes, des temps de travail personnel généralisés, le fonctionnement des ateliers.

- **Une méthodologie spécifique.** L'élaboration de la nouvelle organisation fait l'objet d'un va-et-vient permanent entre l'équipe interdisciplinaire, des groupes de travail thématiques<sup>170</sup> animés par un cadre technique ou de fonction, et le comité de pilotage constitué de l'équipe de direction, auquel un représentant de chaque groupe est invité. Ces groupes thématiques, où se mixent d'une manière obligatoire les membres des différentes équipes, se retrouvent chaque mois, à la place, temps et heures, d'une réunion hebdomadaire. Un canevas commun de recherche a été proposé pour encadrer les travaux. Il se décompose en trois éléments :

- Analyser l'existant en terme de points forts / points faibles.
- Proposer des aménagements ou modes de mise en œuvre.
- En mesurer les conséquences organisationnelles et matérielles.

Il convient par ailleurs de mettre en avant l'apport précieux par leur lecture distanciée, des médecins psychiatres et psychologues cliniciens à cette élaboration. Au fur et à mesure de leur rédaction, les travaux écrits sont diffusés à l'ensemble des unités éducatives et services. En réunion collective, une fois par trimestre, des intervenants extérieurs sont invités comme un juge des enfants, un représentant du groupement des avocats de l'enfant, un inspecteur ASE afin d'élargir et d'enrichir notre réflexion. Des points réguliers sur l'avancement de la refonte du schéma départemental sont exposés. De même, des

---

<sup>170</sup> 8 thèmes de travail : du grand groupe à l'unité de vie ; la polyvalence ; le projet individualisé de prise en charge ; le livret d'accueil ; le règlement de fonctionnement ; l'animation et loisirs ; les réunions institutionnelles ; les studios internes.

informations régulières sur l'avancement de la loi de rénovation sociale sont apportées et discutées.

Bien entendu, les institutions représentatives du personnel sont régulièrement informées et sollicités pour avis à cette réflexion.

### **3.5.3 La promotion des ressources humaines par la formation.**

La formation représente à mes yeux un outil privilégié de la promotion des ressources humaines et du développement des organisations au service de l'utilisateur. On retrouve ici très certainement mon propre parcours où la formation permanente tient une place importante.

La formation vient répondre à plusieurs enjeux :

- L'actualisation de l'environnement législatif, réglementaire et social.
- Le développement des compétences individuelles mais aussi collectives.
- L'évolution des techniques professionnelles.
- La promotion des personnes.

En ce sens, la formation permet de créer une articulation entre les besoins de l'établissement et ceux du professionnel. C'est pourquoi je partage les initiatives récentes favorisant le droit à la formation ou les périodes de professionnalisation<sup>171</sup>, dans le cadre de la logique de la formation tout au long de la vie.

Concernant l'établissement, le personnel étant déjà formé, le besoin réside essentiellement dans la consolidation de l'existant et l'accompagnement des changements. Il s'agit donc d'élargir les actions de formation. Aux souhaits individuels exprimés sur catalogue qui gardent toute leur validité pour des actions ponctuelles en cohérence avec les grandes orientations de l'établissement en matière de formation, nous avons organisé des temps collectifs de formation en interne afin de construire davantage de cohérence, de cohésion et de connaissances partagées. Ainsi, des apports sur la réforme de l'autorité parentale et sur la loi de rénovation sociale ont été réalisés pour les personnels éducatifs et de santé. De même, l'ensemble du personnel a bénéficié d'un accompagnement lié à l'informatisation de tous les services et de la mise en place d'un réseau intranet. Parallèlement, nous encourageons désormais les formations dans le cadre des actions prioritaires régionales, actions à l'initiative d'UNIFAF Languedoc Roussillon, aux thématiques actualisées et en phase avec les préoccupations rencontrées par de nombreux métiers<sup>172</sup>, co-financées par le fonds d'intervention régional, le fonds

---

<sup>171</sup> L. 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

<sup>172</sup> A titre d'exemple, quelques actions prioritaires 2005 : Evolution des responsabilités avec les droits nouveaux des usagers ; Evolution du rôle et fonction des personnels administratifs ; Assurer la continuité des interventions.

social européen, objectif 3 – mesure 6, «Moderniser les organisations du travail et développer les compétences», le Conseil régional. L'offre de formation s'en trouve donc augmentée par rapport aux financements dégagés par le PAUF, 36154,73 € en prévisionnel pour 2005.

L'ensemble des formations est intégré dans un plan pluriannuel de trois ans, permettant de sortir d'une logique à court terme purement annuelle, de se projeter dans le temps, de fixer des priorités, d'anticiper les besoins et vecteur de communication interne.

Dans une logique comparable, je considère que l'institution a un rôle important à jouer en tant qu'entité formatrice. Nous avons noué une collaboration étroite avec l'institut de formation des métiers de l'éducation dont le siège est à Nîmes, qui forme, entre autres, éducateurs spécialisés et moniteurs éducateurs : par l'accueil de stagiaires, en tant qu'intervenants, comme membres de jury.

Les formations diplômantes ont également toute leur place. Ma situation personnelle en témoigne. Décision a été prise de la possibilité de financement d'une formation qualifiante sur le PAUF. Le départ en formation CAFERUIS en 2006 d'un des chefs de service est ainsi programmé. Parallèlement, les demandes de CIF sont soutenues, une demande est sur le point d'aboutir pour une formation DSTS posée par un éducateur.

La formation continue participe à une dimension plus large de la fonction des établissements, celle du **partage du savoir**. En ce sens, des outils de veille, assimilables aux départements «recherche et développement» des entreprises en haute technologie me paraissent devoir être encouragés. Aussi, ai-je entrepris une politique résolue en matière de collecte d'informations pour suivre l'évolution des législations, les expériences vécues, les débats d'idées et techniques. Revues mais également participation aux colloques et journées d'étude l'alimentent.

Il reste désormais à se consacrer plus particulièrement au chantier de l'évaluation en passant par un guide des bonnes pratiques et des outils revisités par l'évaluation interne.

### **3.6 L'évaluation ou l'engagement dans une démarche qualité.**

Traditionnellement, on définit l'évaluation comme la vérification de la mise en œuvre des objectifs d'une action ou une mesure de l'écart entre un résultat et son objet. *L'évaluation ... a pour finalité de mesurer à intervalles réguliers grâce à un référentiel, le niveau*

d'atteinte des objectifs que l'établissement s'est fixé<sup>173</sup> précise ainsi la DGAS. Aujourd'hui, l'évaluation se pose au cœur des politiques publiques et notre secteur n'échappe plus à la règle. Pour autant, beaucoup reste à faire. Au directeur de l'impulser.

### 3.6.1 Au cœur de la rénovation sociale.

La loi de rénovation sociale du 2 janvier 2002 pose désormais, au côté de l'utilisateur, l'évaluation au centre du dispositif. *L'action sociale et médico-sociale ... repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux* est-il affirmé dès l'article 2 consacré aux fondements de l'action sociale. L'évaluation est déclinée dans de nombreux articles<sup>174</sup> de la loi pour sa mise en œuvre et son opérationnalité. De plus, elle conditionne désormais le renouvellement de l'autorisation. On peut donc considérer l'évaluation comme une innovation importante. D'autant que, ainsi que le rappelle Michel Laforcade<sup>175</sup>, *très longtemps, une part importante des professionnels a résisté à l'évaluation ... mettant en avant la singularité du secteur*. Pourtant, je pense davantage que nous sommes tous des «Monsieur Jourdain», qui pratiquons l'évaluation sans le savoir.

De fait, comme l'identifie Patrick Lefèvre<sup>176</sup>, l'évaluation vient en réponse à de nombreux éléments : complexification de l'action sociale, maîtrise des dépenses, droit des usagers, décentralisation, lutte contre la maltraitance, mais aussi démarche qualité. Ainsi, la loi de rénovation sociale stipule, article 12, que chaque établissement doit élaborer *l'évaluation des activités et de la qualité des prestations, ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement*. Et de préciser à l'article 22, *les établissements et services ... procèdent à l'évaluation de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent, au regard notamment de procédures, de références et de recommandations de bonnes pratiques professionnelles*. Par ailleurs, le système d'évaluation présente un caractère bicéphale avec, d'une part une auto-évaluation appelée évaluation interne, chaque cinq ans, d'autre part une évaluation délivrée par un organisme extérieur, appelée évaluation externe, à réaliser chaque sept ans. Je partage l'opinion de Roland Garenne<sup>177</sup> lorsqu'il analyse que *l'évaluation va donc occuper une place centrale dans la vie institutionnelle et dans les relations partenariales*. Les enjeux pour le directeur dépassent ainsi la simple commande publique et interrogent, pour répondre aux besoins des usagers des aspects aussi

---

<sup>173</sup> DGAS, *Démarche qualité – évaluation interne dans un établissement ou service médico-social ou social*, Guide méthodologique, mars 2004, page 9, <[www.directive.fr/qualité](http://www.directive.fr/qualité)>.

<sup>174</sup> L. 2002-2 du 2 janvier 2002, articles 5, 12, 14, 16, 17, 22.

<sup>175</sup> LAFORCADE Michel, *L'évaluation et la démarche qualité face au défi de la complexité*, in ACTIF, *Retour sur la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale*, op. cit., page 73.

<sup>176</sup> LEFEVRE Patrick, op. cit., page 241.

<sup>177</sup> GARENNE Roland, *Analyse des dispositions nouvelles de la loi de rénovation de l'action sociale*, in ACTIF, *Retour sur la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale*, op. cit., page 37.

nombreux que le management, la technique, l'économique, l'image et la culture associative.

### 3.6.2 Des outils institutionnels au service des missions.

Deux critères prioritaires doivent, de mon point de vue, présider à l'évaluation de notre organisation, de nos méthodes, de nos outils de prise en charge, conformément aux missions de service public déléguées :

- La prise en compte des besoins des usagers dans les modalités les plus adaptées possibles.
- La conformité au schéma départemental et aux politiques publiques.

Pour cela, à mon sens, l'évaluation doit s'inscrire dans la dimension plus large de **politique qualité**. Je définirai une démarche qualité comme un processus d'amélioration continue de la qualité des prestations fournies. Comme le précise la DGAS, *il s'agit d'une démarche volontariste et collective, sur une longue durée, engagée par un établissement afin de conforter ses points forts et réduire ses points faibles*<sup>178</sup>. Un modèle comme celui de «La roue de Deming» illustre tout à fait, à mes yeux, la démarche globale dont on peut s'inspirer : fixer des priorités d'amélioration qualité, planifier l'action, la mettre en œuvre, vérifier et évaluer, puis recommencer.

Autrement dit, il s'agit de poser un regard critique, et le plus objectif possible, sur le fonctionnement de la structure. Cependant, *la mise en œuvre ... représente souvent une rupture dans les habitudes de fonctionnement, parfois même qualifiée par certains de révolution culturelle*<sup>179</sup>. D'autant que, de l'avis même de la direction générale de l'action sociale<sup>180</sup>, *le secteur de la protection de l'enfance ... n'a pas produit à ce jour de référentiel ou mis en œuvre des démarches qualités significatives*. C'est pourquoi l'engagement de la direction est fondamental pour entraîner les collaborateurs dans cette voie et susciter leur implication, élément indispensable de la démarche.

En ce qui nous concerne, l'établissement possède, avec les réunions pédagogiques, un instrument de base d'analyse de ses outils. Elles réunissent intrinsèquement trois qualités qui paraissent indispensables :

- L'engagement de la direction.
- La participation des professionnels.
- Le projet d'établissement.

---

<sup>178</sup> DGAS, *Démarche qualité – évaluation interne dans un établissement ou service médico-social ou social*, op. cit., page 9.

<sup>179</sup> DGAS, *note relative aux actions favorisant l'évaluation et l'amélioration continue de la qualité dans les établissements sociaux et médico-sociaux*, n° 2004 – 96, 3 mars 2004, page 7.

Concrètement, il s'agit, trimestriellement, de s'arrêter sur le projet d'établissement dans une dimension globale ou à travers un thème particulier, en terme de bilan, de diagnostic mais aussi de projet. Souple dans son organisation, elle peut intéresser l'ensemble de l'équipe interdisciplinaire, l'équipe d'une unité particulière, des groupes de travail transversaux. Sur le même modèle, la formule a été étendue aux personnels administratifs et de services généraux pour les préoccupations qui sont les leurs, au delà des aspects de prises en charge éducatives que nous avons exposé au point 3.3.5.4.

Parallèlement, nous avons rédigé un document intitulé : «Guide des outils au service de nos pratiques». Les modes opératoires institutionnels et procédures internes, tant au niveau du fonctionnement général qu'à celui plus particulièrement éducatif, y sont recensées, motivées, explicitées. Ils sont illustrés chacun par un support, traditionnellement papier, auquel il faut ajouter désormais le système intranet. Dans cette démarche, cet instrument vient répondre à deux objectifs :

- Une meilleure homogénéisation de nos pratiques.
- Un questionnement sur nos outils.

Il s'agit ainsi de promouvoir une interrogation sur la cohérence de nos pratiques avec nos missions, mais aussi tendre vers la rédaction d'un guide des bonnes pratiques.

Certes, je suis pleinement conscient que notre méthodologie reste rudimentaire et mérite d'être affinée. Nous inspirant des référentiels existants, même s'ils ne sont pas adaptés au secteur social, comme Angélique pour les EPHAD ou les travaux de l'ANAES relatifs aux procédures d'accréditation, la mise en construction d'un référentiel adapté pourrait permettre de mesurer le degré de conformité de la structure, d'analyser plus rigoureusement notre organisation et nos pratiques. Cette démarche représente d'ailleurs le chantier institutionnel pour l'année 2005 – 2006, pour lequel nous ferons appel à un accompagnement méthodologique extérieur.

### **3.6.3 Par les usagers, pour les usagers.**

L'élaboration et le suivi des projets individualisés, comme nous l'avons vu au chapitre 3.3.5.2, s'inscrivent résolument dans la logique de redonner à la personne et à sa famille une place d'acteur, et non d'assisté ou de victime, dans sa prise en charge. Sa présence aux synthèses la concernant, de même que la communication, désormais systématique, de nos écrits rédigés à l'adresse des mandataires, à l'utilisateur ou à son représentant, participent clairement de cette démarche.

---

<sup>180</sup> ASH, *Les pistes de la DGAS pour améliorer la qualité dans les établissements sociaux et médico-sociaux*, n° 2353, 2 avril 2004, page 11.

Cependant, parallèlement à cette dimension individuelle, une dynamique plus collective doit également être impulsée. Cette volonté repose à la fois sur la proximité géographique de notre population, mais aussi sur l'apprentissage et l'expérimentation de la vie sociale que peut représenter et offrir la MECS. C'est pourquoi un conseil de la vie sociale a été mis en place à la rentrée de septembre 2004. Si récemment car nous attendions la publication du décret d'application de la L. 2002-2 sur le sujet<sup>181</sup>. En effet, la loi<sup>182</sup> restait imprécise sur les établissements assujettis et sur les modalités et conditions de mise en œuvre, la MECS recevant des mineurs relevant majoritairement de l'autorité judiciaire et, par ailleurs, il n'avait pas été installé précédemment de conseil d'établissement. Nous ne possédions donc pas de pratiques, je dirai même de culture, en la matière.

Un appel d'offres à chaque parent a été émis. Sept ont répondu positivement. De même, chaque unité a été sollicitée pour désigner des délégués parmi les enfants et adolescents. Enfin, des membres du personnel, délibérément limités à cinq, se sont portés volontaires. Une réunion trimestrielle que je préside, a été programmée. Choix a été fait d'y accepter tous les présents pour une durée maximum de deux ans, sous réserve de leur présence effective dans la file active de l'établissement. Je dois dire que les échanges lors de ces rencontres sont positifs et constructifs : un embryon de règlement intérieur a été rédigé, le livret d'accueil travaillé, le règlement de fonctionnement précisé dans ses contenus et simplifié dans sa rédaction, des projets d'animation sont évoqués.

Au-delà des contenus, ce conseil représente un lieu de participation directe des familles qui témoignent là de capacités, de dynamisme, de désir de vie sociale malgré leurs difficultés et celles de leurs enfants. Il œuvre ainsi dans une démarche de cohésion sociale, d'insertion, d'exercice de la citoyenneté.

## **CONCLUSION GENERALE.**

---

<sup>181</sup> Décret 2004-287 du 25 mars 2004 relatif au Conseil de la Vie Sociale et autre formes de participation.

<sup>182</sup> L. 2002-2, article 9.

*Tu as le droit de donner ton avis* indique la Convention des enfants dans son article 6, présentée par le défenseur des enfants<sup>183</sup>, ce qui signifie *le droit de t'exprimer en classe, dans ta famille, mais aussi dans les **procédures judiciaires** qui te concernent directement ... les parents, eux, ont le devoir de t'écouter*. L'enfant n'est plus considéré comme objet mais, conformément aux droits de l'homme et aux conventions internationales et européennes, comme sujet. Ainsi s'est imposée progressivement l'idée que, dans le cadre de la protection de l'enfance, **chaque cas étant unique, son traitement doit l'être aussi**.

A son activité traditionnelle d'internat et d'hébergement, la maison d'enfants à caractère social «Communauté Coste» a développé des prestations depuis le domicile pour favoriser un traitement des difficultés éducatives au cœur du milieu naturel de vie, pour accompagner les compétences parentales considérées comme défaillantes. Forte de cette expérience, elle cherche aujourd'hui à dépasser les limites du «tout internat» mais aussi du «tout à domicile» afin de mieux répondre aux besoins de la personne, besoins relayés par les nouvelles politiques publiques en matière de droit de l'usager et d'individualisation des outils.

L'ensemble du projet institutionnel s'en trouve interrogé afin d'apporter un cadre adapté aux besoins de l'enfant et de sa famille. La tâche n'est pas aisée pour autant, car, comme le soulignaient Naves et Cathala, *les porteurs de projets innovants ... ont tous mis en évidence l'inventivité et le temps ... qu'il leur a fallu déployer pour mettre en place une nouvelle méthode d'intervention*<sup>184</sup>.

La conception et mise en œuvre de modes de prises en charge séquentielles sont pour moi l'occasion de développer des convictions fortes issues de mon expérience professionnelle dans le champ social : respect des personnes, individualisation des réponses, anticipation des changements sociaux et des politiques publiques. L'évolution de l'environnement et de la population accueillie fait, en effet, courir le risque de l'obsolescence de nos pratiques si un travail permanent de questionnement, de remise en cause, en un mot, d'évaluation, ne s'exerce pas.

Les innovations apportées par des prises en charge séquentielles peuvent représenter, je le crois, un saut qualitatif important. Elles viennent renforcer la place centrale des parents, élargir la palette des prestations disponibles, apporter souplesse et réponses personnalisées et adaptées à l'évolution des situations, assurer une continuité de projet, le tout sans mettre en cause la nécessaire protection due à l'enfant ni le cadre légal de notre action. Elles peuvent, certes, apparaître trop engagées ou manquer d'humilité. C'est en vérité le fruit du travail quotidien des membres des équipes, d'une proximité et d'un enracinement local profonds, de la prise en compte de la souffrance des enfants et de

---

<sup>183</sup> Convention des enfants, <[www.defenseurdesenfants.fr](http://www.defenseurdesenfants.fr)>.

leurs familles. De ma place de directeur, j'essaie seulement de leur apporter un cadre nouveau et des perspectives élargies. Cependant, elles n'échapperont pas au principe d'usure si un travail continu d'adaptation n'est pas posé en principe. Ainsi, des évolutions et ajustements sont d'ores et déjà au travail dans le sens d'une meilleure transversalité de nos outils et réactivité de nos organisations. De même, des réflexions sont en cours pour des projets nouveaux, en conformité avec les objectifs du schéma départemental, en direction des adolescents et jeunes adultes en grande difficulté, comme la création d'une «maison de l'adolescent» offrant lieu d'écoute, conseils d'orientation, ateliers sociaux, sans s'inscrire pour autant dans un mandat nominatif. De plus, un travail important nous attend pour nous engager résolument dans une démarche de qualité.

L'engagement résolu du Conseil général dans la voie d'une action de prévention et de suppléance parentale, suite aux premières expériences associatives en la matière, nous conforte dans la pertinence d'une démarche partenariale avec chacun des acteurs et de confiance avec les familles. La mobilisation des personnels pour une interrogation et un mouvement permanents est facilitée par ce *partage du désir*<sup>185</sup>.

Aujourd'hui, je perçois le risque renouvelé d'une stigmatisation, de relégation ou de nouvelles formes de bannissement pour une population désignée comme responsable de l'insécurité publique, menace reconstituée sur le thème des «classes dangereuses», alors qu'elle est victime d'une pauvreté de masse. Ma priorité va au contraire vers une démarche **inclusive** où personne ne serait abandonné au bord du chemin et **intégrative** dans laquelle les interventions sociales s'exerceraient avec l'utilisateur dans le respect de sa personne et de ses droits.

*L'Etat, c'est la communauté du bien-vivre pour les familles* écrivait Aristote, quatre siècles avant notre ère. De notre place de maison d'enfants, puissions-nous apporter du mieux-vivre, faciliter l'insertion, favoriser l'éducation et le respect de la personne humaine

---

<sup>184</sup> NAVES Pierre, CATHALA Bruno, op. cit., page 45.

<sup>185</sup> MIRAMON Jean-Marie, *Manager le changement*, op. cit., page 84.

---

# Bibliographie

---

## OUVRAGES.

AFIREM, *La prise en charge de la maltraitance*, Karthala, 1999.

BASS Denise et PELLE Arlette et al., *Pour-suivre les parents des enfants placés*, Erès, 1996.

BAUDURET Jean-François et JAEGER Marcel, *Rénover l'action sociale et médico-sociale : histoires d'une refondation*, Dunod, 2002.

BERGER Maurice, *L'échec de la protection de l'enfance*, Dunod, 2003.

BOUTIN Gérard et DURNING Paul, *Les interventions auprès des parents*, Privat, 1994.

BOUTINET Jean-Pierre, *Anthropologie du projet*, PUF, 1993.

CHAUVIÈRE Michel, *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*, Les Editions Ouvrières, 1980.

CINGOLANI Patrick, *La précarité*, PUF, 2005.

COMMAILLE Jacques, STROBEL Pierre et VILLAC Michel, *La politique de la famille*, La Découverte 2002.

DE SINGLY François et al., *La famille : l'état des savoirs*, La Découverte, 1992.

DE SINGLY François, *Sociologie de la famille contemporaine*, Nathan Université, 2002.

DUCALET Philippe et LAFORCADE Michel, *Penser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales*, Seli Arslan, 2000.

ENCARTA 2003 Encyclopédie.

HOUZEL Didier, *Les enjeux de la parentalité*, ERES, 1998.

JANVIER Roland et MATHO Yves, *Mettre en œuvre le droit des usagers dans les établissements d'action sociale*, Dunod, 1999.

JOSEFSBERG Richard, *Internat et séparations*, Eres, 1997.

LEFEVRE Patrick, *Guide de la fonction de directeur d'établissement dans les organisations sociales et médico-sociales*, Dunod, 2003.

LESOURD Serge et PETITOT Françoise, *Protéger l'enfant en danger, une pratique des conflits*, Erès, 1994.

LHULLIER Jean-Marc, *La responsabilité civile, administrative et pénale dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux*, ENSP, 1998.

LOUBAT Jean-René, *Instaurer la relation de service*, Dunod, 2002.

MIRAMON Jean-Marie, COUET Denis, PATURET Jean-Bernard, *Le métier de directeur, techniques et fiction*, ENSP, 1992.

MIRAMON Jean-Marie, *Manager le changement*, ENSP, 1996.

POILPOT Marie-Paule et al., *Souffrir mais se construire*, Erès, 1999.

THEVENET Amédée, *L'aide sociale aujourd'hui*, ESF, 14ème édition, 2002.

ZRIBI Gérard et POUPEE-FONTAINE Dominique, *Dictionnaire du handicap*, ENSP, 2004.

## **RAPPORTS.**

BENISTI Jacques Alain, *Rapport de la commission parlementaire sur la sécurité intérieure*, Ministère de l'intérieur, octobre 2004.

BIANCO Jean-Louis et LAMY Pascal, *L'aide sociale à l'enfance demain*, Ministère de la santé et de la sécurité sociale, 1980.

BRUNHES Bernard, *La flexibilité du marché du travail*, OCDE, 1989.

Conseil Général du Gard, *Evaluation du dispositif départemental de protection de l'enfance et de protection judiciaire de la jeunesse*, décembre 2003.

DGAS, *note relative aux actions favorisant l'évaluation et l'amélioration continue de la qualité dans les établissements sociaux et médico-sociaux*, n° 2004 – 96, mars 2004.

DUPONT-FAUVILLE Antoine, *Pour une réforme de l'aide sociale à l'enfance*, ESF, 1973.

NAVES Pierre et CATHALA Bruno, *Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents*, Ministère de la Justice, 2000.

NAVES Pierre, BRIAND Catherine, OUI Anne, *Pour et avec les enfants et les adolescents, les parents et les professionnels : contributions à l'amélioration du système français de protection de l'enfance et de l'adolescence*, Ministère de la santé, de la famille, des personnes handicapées, 2003.

ROMEO Claude, *L'évolution des relations parents – enfants – professionnels dans le cadre de la protection de l'enfance*, Ministère délégué à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées, 2001.

## **REVUES, PUBLICATIONS.**

ACTIF, *Retour sur la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale*, n° 330/331, novembre 2003, La Grande Motte.

ADSMI, AIGUESVIVES Claude, FAVIER Anne Lyse, *Travailler avec les familles maltraitantes*, n° 88, septembre 2000, Nîmes.

ADSMI, ALECIAN Patrick, *La prise en compte des adolescents en grande difficulté*, Nîmes, n° 103, avril 2004, Nîmes.

Alternatives économiques, *Les chiffres de l'économie 2005*, hors série n° 62, octobre 2004.

Alternatives économiques, *L'état de l'économie 2005*, hors série n° 64, avril 2005.

Alternatives économiques, PAUGAM Serge, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, n° 236, mai 2005.

ASH, RAYNAL Florence, *Gommer les effets pervers du placement*, n° 2204, mars 2001.

ASH, MAEREL Marie-Jo, *Protection de l'enfance : quinze fiches pour l'action*, n° 2316, juin 2003.

ASH, SALAS Denis, *Le traitement judiciaire de la délinquance des mineurs*, n° 2335, novembre 2003.

ASH, *Les pistes de la DGAS pour améliorer la qualité dans les établissements sociaux et médico-sociaux*, n° 2353, avril 2004.

Cahiers français, CHARPENTIER Pascal, *Comprendre le management*, La documentation française, n° 321, juillet - août 2004.

CERC, *Les enfants pauvres*, La documentation française, février 2004.

DRASS, Direction de la recherche, *STATISS 2004. Les régions françaises*, juillet 2004.

DRASS, Direction de la recherche, *STATISS 2004. Languedoc Roussillon*, juin 2004.

DRESS, *Etude de l'évolution des MECS*, n° 48, 2003.

INSEE, 1975-2002, la part des ménages sans emploi a doublé, *INSEE Première*, n° 998, janvier 2005.

Le journal du droit des jeunes, BARTHOLOME Jean-Pierre, *Confier à sa famille l'enfant retiré à sa famille !*, n° 205, mai 2001.

Le journal du droit des jeunes, COCCO Jean-Pierre, *Une innovation vieille de 10 ans, l'imagination au pouvoir : le SAPMN*, n° 205, mai 2001.

Journal du droit des jeunes, BERGER Maurice, *Pourquoi ce livre ?*, décembre 2003.

Lien social, LOUBAT Jean-René, *Quelle éthique au quotidien dans les établissements sociaux et médico-sociaux ?*, n° 590, septembre 2001.

Lien Social, TREMINTIN Jacques, *Il faut des solutions intermédiaires entre l'AEMO et le placement*, n° 638, octobre 2002.

ODAS, *Quelles réponses pour quels dangers*, La lettre de l'ODAS, octobre 2003.

ODAS, *Evolution des signalements d'enfants en danger*, La lettre de l'ODAS, décembre 2004.

Spirale, THOMASSET Jean-Pierre, *La lutte des places*, in *Parentalité accompagnée*, n° 29, Eres, mars 2004.

Spirale, SELLENET Catherine, *De la bienveillance des enfants à la bienveillance des familles*, in *Parentalité accompagnée*, n° 29, Eres, mars 2004.

TESS, LEPEUTRE Jérôme, *L'enfance en danger ?*, n° 16, février 2005.

## **SITES INTERNET.**

Association Le Forum des droits sur internet, *L'exposition des mineurs aux contenus préjudiciables sur l'internet*, Février 2004 ; *Recommandations relatives à la lutte contre la pornographie infantile et la pédophilie sur internet*, Janvier 2005, <[www.foruminternet.org](http://www.foruminternet.org)>.

BATIFOULIER Francis, *Vers une re-fondation de l'internet*, ARIES Ile de France, <[www.aries.idf.free.fr](http://www.aries.idf.free.fr)>.

BLANC Paul, *Rapport sur le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées*, n° 210, février 2004. <[www.senat.fr/rap/103-206-1](http://www.senat.fr/rap/103-206-1)>.

CNAF, *L'e-essentiel*, n° 33, janvier 2005, <[www.cnaf.fr](http://www.cnaf.fr)>.

Défenseur des enfants, <[www.defenseurdesenfants.fr](http://www.defenseurdesenfants.fr)>.

DGAS, *Démarche qualité – évaluation interne dans un établissement ou service médico-social ou social*, Guide méthodologique, mars 2004, <[www.directive.fr/qualité](http://www.directive.fr/qualité)>.

DIIJ, *20 ans d'action commune de l'Etat et des collectivités locales au service de l'insertion des jeunes*, <[www.travail.gouv.fr/publications](http://www.travail.gouv.fr/publications)>.

HIRSCH Martin, *Au possible nous sommes tenus*, <[www.ladocfrancaise.gouv](http://www.ladocfrancaise.gouv)>.

INSEE Languedoc Roussillon, *Evolution et structure de la population*, <[www.insee.fr](http://www.insee.fr)>.

INSEE Languedoc Roussillon, *L'économie en régions*, <[www.insee.fr](http://www.insee.fr)>.

Ministère de l'emploi, *Etudes et résultats*, n° 389, Avril 2005, <[www.sante.gouv.fr](http://www.sante.gouv.fr)>.

NOGRIX Philippe, *La protection de l'enfance : amélioration de la procédure de signalement de l'enfance en danger*, Ministère de la famille et de l'enfance, <[www.ladocumentationfrancaise.fr/rapportspublics](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapportspublics)>.

Observatoire Français des Drogues et Toxicomanies, *Lettres tendances*, n°29, mai 2003, <[www.ofdt.fr/BDD/publications/fr/tend29.htm](http://www.ofdt.fr/BDD/publications/fr/tend29.htm)>.

TERRASSE Pascal, *Rapport d'information de la commission parlementaire*, 15 mars 2000. page 31. <[www.assembleenationale.fr/rap-info/i.2249.asp](http://www.assembleenationale.fr/rap-info/i.2249.asp)>.

## **CONFÉRENCES.**

BISIOU Yann, *Mineurs en danger, délinquance juvénile : une si longue histoire*, Conférence ARPES, Université Paul Valéry, Montpellier, 2 Avril 2005.

CHAUVIERES Michel, *Le travail social dans l'action publique*, Conférence ARPES, Université Paul Valéry, Montpellier, 19 mars 2005.

Conseil général du Gard, Etats départementaux en faveur de l'enfance et de sa famille, 7 novembre 2001.

PATURET Jean-Bernard, *Ethique et fonction de direction*, Séminaire IRFFD, Montpellier, 23 mai 2003.

---

## Liste des annexes

---

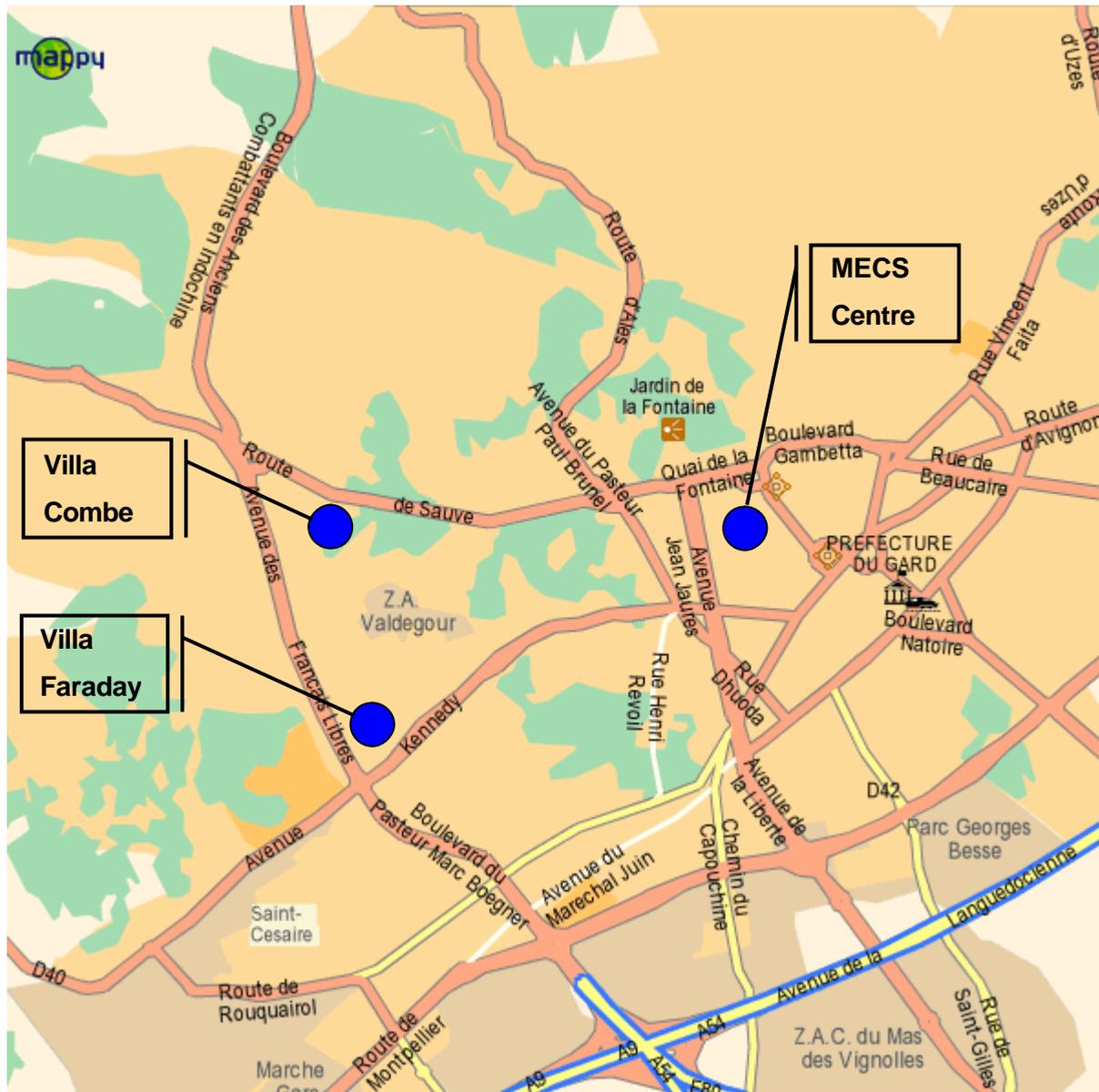
◆ Annexe 1 : Liste des tableaux.	I
◆ Annexe 2 : Plan général de situation MECS.	II
◆ Annexe 3 : Situation MECS Centre.	III
◆ Annexe 4 : Situation Villa Combe.	IV
◆ Annexe 5 : Situation Villa Faraday.	V
◆ Annexe 6 : Jugement d'assistance éducative SAPMN.	VI
◆ Annexe 7 : Mandat administratif SAPMN.	VIII
Annexe 8 : Jugement d'assistance éducative de placement alterné-	IX
◆ Annexe 9 : Fiche d'intervention éducative.	XII

---

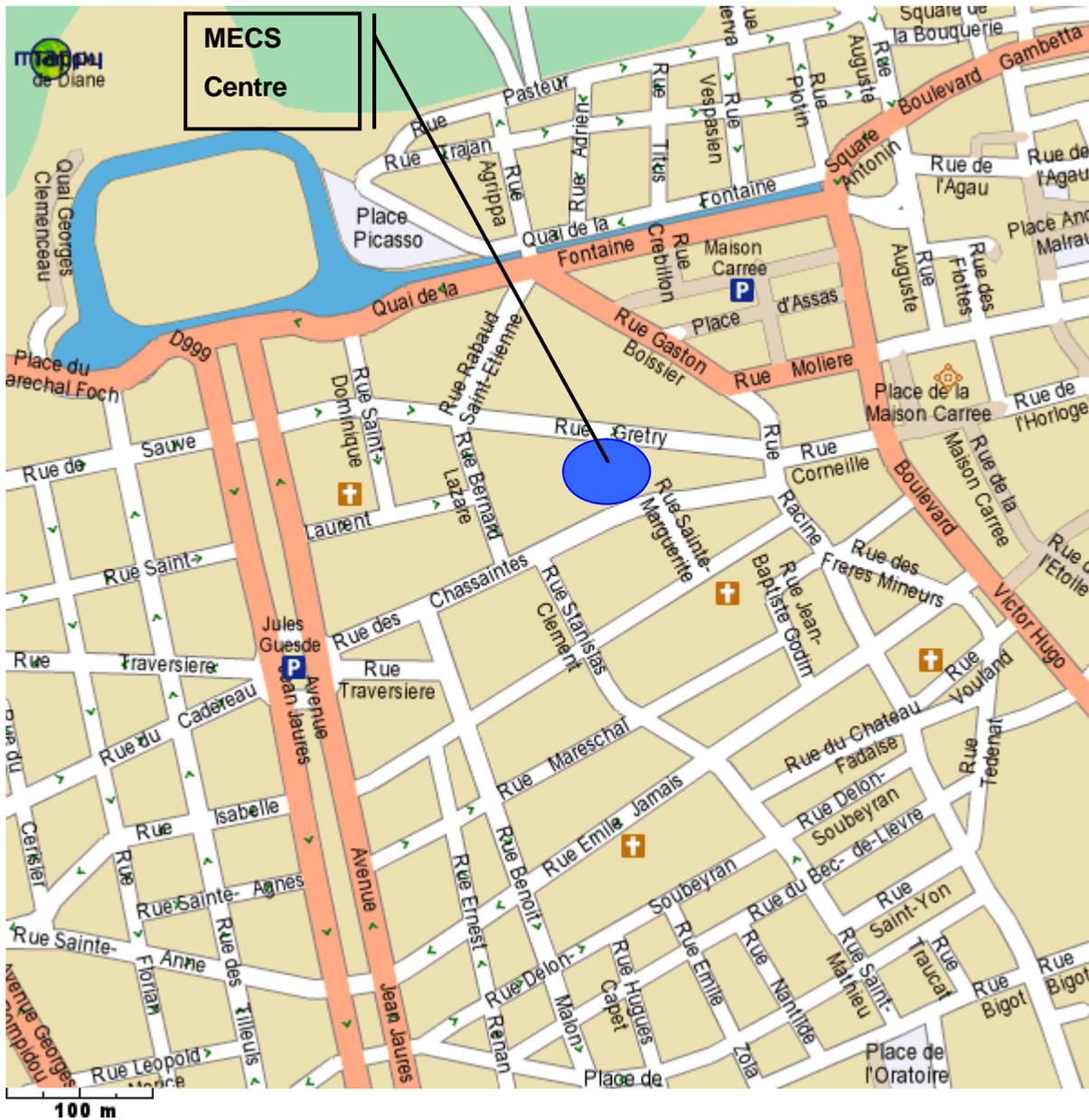
## Liste des tableaux.

---

Evolution des signalements de 1995 à 2003 en France	21
Bénéficiaires de l'ASE : mesures administratives et judiciaires	21
Equipements en lits au titre de la protection de l'enfance	22
Origine de la décision de placement	22
Lutte contre l'exclusion : bénéficiaires de minima sociaux	27
Tranches d'âge des usagers de la MECS	28
Répartition sexuée par mandat à la MECS-	29
Domicile parental des usagers de la MECS	29
Ancienneté des prises en charge à la MECS	30
Mouvements des effectifs enfants à la MECS	31
Origine de 1996 à 2004 des mesures à la MECS	32
Facteurs de danger en 2003 en France	32
Evolution des situations de mauvais traitements de 1998 à 2003 en France	33
Motif de placement à la MECS	33
Types de risques en 2003 en France	34
Scolarisation des mineurs de la MECS	34
Situation des mineurs de la MECS selon la structure familiale	36
Activité des parents des usagers de la MECS	36
Organigramme Communauté Coste	39
Activité théorique et prix de journée 2005	39
Activité réelle au 30 juin 2005	39
Répartition des dépenses par groupe	40
Répartition du personnel par service en ETP	40
Comparatif taux d'encadrement en MECS	40
Répartition sexuée des personnels	41
Qualification des personnels des services éducatifs	41
Affectation des personnels par services éducatifs	41
Nouvel organigramme des services éducatifs et volume d'activité	61
Nouvel affectation des personnels par unités éducatives	64



Plan général de situation.



Situation MECS Centre.



Situation Villa Combe.



COUR D'APPEL DE NIMES  
TRIBUNAL POUR ENFANTS  
30031 NIMES CEDEX

25 AOUT

DATE DECISION : Mardi 19 Août

Juge : C. P  
Secteur : 3  
Affaire : 387/0698 (Assistance éducative)

ORDONNANCE d'ASSISTANCE EDUCATIVE

Nous, C P, Juge des Enfants au Tribunal de Grande Instance de Nîmes ;

Vu les dispositions des articles 375 et suivants du Code Civil et 1181 et suivants du Code de Procédure Civile relatifs à l'assistance éducative ;

Vu les dispositions des articles 514 et suivants du Code de Procédure Civile relatifs à l'exécution provisoire ;

Vu l'article 2 de l'ordonnance du 23 Décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger ;

Vu la procédure concernant :

A née le 1986

Père : A  
mère : B  
30900 NIMES

MOTIVATION

Une mesure d'action éducative en milieu ouvert est en cours dans l'intérêt de A

Lors d'un entretien avec Monsieur A courant mai 20 une prise en charge par une maison d'enfants suivant des modalités SAPMN avait été envisagée.

La mesure d'assistance éducative actuellement en place est insuffisante, une mesure plus contenante est nécessaire. La Communauté Coste est en mesure de la prendre en charge. Il convient en conséquence de confier A à cet établissement, étant précisé que la mesure sera exercée à partir du domicile parental. Il sera mis fin à la mesure d'A.E.M.O. le 30 août 20 et une audience sera par ailleurs organisée le 09 septembre 20 à 15h00.

VI

PAR CES MOTIFS :

1- Ordonnons que A soit confiée provisoirement à : la MAISON D'ENFANTS "COMMUNAUTE COSTE"  
14 RUE DES CHASSAINTES 30000 NÎMES à compter du 18 août 20 et pour une durée de SIX MOIS.

DISONS que la maison d'enfants aura la faculté d'autoriser les parents à héberger quotidiennement leur fille et qu'en cas de difficulté, il en sera référé au Juge des Enfants ;

DISONS que les allocations familiales, majorations, allocations d'assistance et toutes prestations auxquelles le mineur ouvre droits seront versées directement pendant la durée du placement par l'organisme débiteur aux parents

2- DONNONS MAINLEVÉE de la mesure d'action éducative en milieu ouvert à compter du 30 août 20

DECHARGEONS LE COMITE DE PROTECTION DE L'ENFANCE de sa mission à compter de cette date

3- FIXONS une audience le 09 septembre 20 à 15H00

DISONS que la présente ordonnance tiendra lieu de convocation pour l'audience à laquelle devront être présents

- A
- les parents de la mineure
- la Communauté Coste

ORDONNONS l'exécution provisoire de la présente ordonnance.

MENTIONNONS que le délai d'appel est de QUINZE JOURS à compter de la notification et que l'appel doit être exercé soit par déclaration au Greffe du Tribunal pour Enfants, soit par lettre recommandée avec accusé de réception adressée à ce Greffe.

Fait en notre cabinet,  
A Nîmes, le 19 Août 20  
LE JUGE DES ENFANTS,

NOTIFICATION

1	parents LRAR
1	cté Coste
1	Comité

Nîmes, le 18 Février

**Direction générale  
du développement social  
et de la santé**

Famille-Enfance

Dossier suivi par MME M.  
Tél. 04.66.76.86.23

**COMMUNAUTE COSTE  
14 rue des CHASSAINTES  
30000 NIMES**

**PRISE EN CHARGE(\*)**

Le Directeur général adjoint chargé du développement social, soussigné, déclare prendre à la charge du service de l'Aide Sociale à l'Enfance, les frais de: *See adapt.prog. milieu naturel* à compter du 10/02/20 jusqu'au 30/09/20 concernant l'enfant :

**N A N né le 01/02/1988**

Pour le Directeur général adjoint chargé des  
Actions Sociales  
l'Attachée,  
N. A



(\*) Joindre l'original de cette prise en charge pour tout règlement.

COUR D'APPEL DE NIMES  
TRIBUNAL POUR ENFANTS  
30031 NIMES CEDEX

28 NOV.

DATE DECISION: Vendredi 21  
Novembre

Juge : D P  
Secteur : 3  
Affaire : 303/0003 (Assistance éducative)

**JUGEMENT EN ASSISTANCE  
EDUCATIVE  
(Renouvellement mesure de garde  
SAPMN et internat partiel)**

Nous, D. P, juge des enfants au Tribunal de  
Grande Instance de Nîmes,

Vu les articles 375 à 375-8 du Code Civil, 1181 à 1200-1 du  
Nouveau Code de Procédure civile relatifs à l'assistance  
éducative.

Vu la procédure concernant les mineurs ci -après désignés

A né le 1989  
R né le 991  
A née le 1992  
R né le 1995

Domicile du père: R 13002 MARSEILLE CEDEX  
NON COMPARANT

Domicile de la mère: A 30900NIMES  
COMPARANTE

en présence du représentant de la communauté COSTE,

## MOTIVATION

\_\_\_\_\_ sont confiés à la communauté Coste sous des modalités SAPMN depuis le 6 septembre 20\_\_\_\_ et sont hébergés quotidiennement chez leur mère, madame A\_\_\_\_\_

Des conflits récurrents entre les enfants, et que ne parvient plus à canaliser madame A\_\_\_\_\_ mettent en péril l'équilibre familial et celui de la maman.

Les enfants doivent impérativement apprendre à vivre ensemble de façon correcte, en se respectant les uns et les autres et en respectant le besoin de calme de leur maman.

En ce sens, il y a lieu de renouveler la mesure pour un an, et d'organiser une prise en charge en internat partiel à l'établissement, en vue de soulager la maman, et de responsabiliser les enfants aussi sur leur comportement. Ces modalités seront définies par la communauté Coste, ce dont nous serons informée.

Par ailleurs, A\_\_\_\_\_ ne voit quasiment pas son père, ce qui ne peut qu'être néfaste pour lui.

Monsieur R\_\_\_\_\_ néglige aussi de voir régulièrement ses enfants. Il n'est d'ailleurs pas venu à l'audience, et les enfants en souffrent.

Il serait primordial que Monsieur R\_\_\_\_\_ se mobilise pour rencontrer régulièrement tous ses enfants, et qu'un calendrier des week-ends et des vacances puisse être établi entre les enfants.

Il faut enfin noter, au bénéfice des enfants, que malgré une rentrée scolaire perturbée par le retour en retard d'Algérie, et malgré les difficultés familiales évoquées, ils ont fait des efforts scolaires, ce dont ils doivent être félicités.

## PAR CES MOTIFS

RENOUVELLE la mesure de garde confiant

A\_\_\_\_\_  
R\_\_\_\_\_  
A\_\_\_\_\_  
R\_\_\_\_\_

à la MAISON D'ENFANTS "COMMUNAUTE COSTE" 14 RUE DES CHASSAINTES 30000 NIMES en modalités SAPMN, jusqu'au 15 décembre 20\_\_\_\_

Dit que les enfants seront accueillis en internat un ou deux soirs par semaine, éventuellement en alternance, selon les modalités qui seront définies par le service ;

INVITE Monsieur R\_\_\_\_\_ à solliciter et à exercer un droit de visite et d'hébergement sur tous les enfants concernés par la présente décision ;

DIT que les allocations familiales, majorations, allocations d'assistance et toutes prestations auxquelles les mineurs ouvrent droit seront versées directement pendant la durée du placement par l'organisme débiteur à la mère, sous condition de s'acquitter des frais d'habillement et d'argent de poche

ORDONNE l'exécution provisoire de la présente décision;

LAISSE les dépens à la charge du Trésor Public;

MENTIONNE que le délai d'appel est de QUINZE JOURS à compter de la notification et que l'appel doit être exercé soit par déclaration au Greffe du Tribunal pour Enfants, soit par lettre recommandée avec accusé de réception adressée à ce Greffe

Fait à Nîmes en notre cabinet,  
le 21 novembre  
Le Juge des enfants

**NOTIFICATION**

	père LRAR
	Mère LRAR
	Communauté Coste

D. P. X

A large, stylized handwritten signature or set of initials is written over the text 'D. P. X'. The signature consists of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

# FICHE D'INTERVENTION EDUCATIVE.

**MANDAT**

Internat

SAPMN

Externat

---

Nom Prénom

Rédacteur

Date

---

**Objet** : Evénement - Entretien - V à D - Scolarité/ Formation  
- Santé/Hygiène - Loisirs – Mandat TE/ASE - Autre (Précisez)

---

**Compte rendu**

---

**Conclusion**

XII