



**MUTUALISER LES MOYENS DE DEUX ACTEURS LOCAUX DE  
PROTECTION DE L'ENFANCE POUR DIVERSIFIER LEURS  
FORMES D'INTERVENTIONS**

**Christophe SOMNARD**

**2011**

*cafdes*



---

# Remerciements

---

Un travail autour de sa posture professionnelle, nécessaire à l'aboutissement de cette démarche de mémoire, impose la mise en perspective de ses représentations avec celles d'auteurs, de collègues, de formateurs et bien d'autres. C'est donc avec humilité qu'il s'agit d'aborder cet exercice riche d'expériences nouvelles mais aussi de reformulation de plus anciennes. Ces mouvements de construction/déconstruction alternent des phases de grandes productions exaltantes et de grands doutes.

Ces mouvements influent l'état d'esprit, la façon d'être. C'est donc avant tout à ma famille à laquelle je pense pour m'avoir supporté, parfois avec amusement mais toujours avec bienveillance, durant l'écriture du mémoire mais aussi tout au long de la formation.

Mais, au-delà des ces considérations personnelles, les ressources des membres du groupe "mémoire" organisé par l'ARAFDES ont eu cette fonction de "fil rouge" structurante dans la construction de ce travail. Je tiens particulièrement à exprimer mes remerciements à l'animateur de ce groupe pour sa rigueur méthodologique, sa connaissance du secteur et des écrits s'y référant : M CONTANT.

Bien que s'agissant d'un mémoire professionnel, je me suis assigné comme posture une écriture à destination du grand public. Être compréhensible dans l'espace public me paraît être un enjeu important dans notre secteur. Aussi, nous faut-il dès à présent nous habituer à communiquer avec les codes adaptés à cet espace. Pour son rôle du "profane" (et tellement d'autres), je remercie M FINAND pour sa disponibilité, son ouverture d'esprit et son aide précieuse.

Enfin, une pensée pour mes collègues également préoccupés par la rédaction de leur mémoire et qui ont su me consacrer de leur précieux temps lors des phases de doutes. J'espère avoir su leur être, également, ressource lorsque ce fut nécessaire. Expérimenter, dans l'écriture du mémoire, une dynamique collaborative pour traiter de nouvelles formes de collaboration m'est apparu comme une évidence.

---

# Sommaire

---

<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>1 A la recherche d'une nouvelle reconnaissance .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Une jeunesse en quête de reconnaissance.....</b>	<b>7</b>
1.1.1 Les jeunes en Europe et en France.....	7
1.1.2 Les jeunes dans le Rhône et sur l'arrondissement de Villefranche .....	10
1.1.3 Les publics accompagnés par l'ASEA .....	11
<b>1.2 La protection de l'enfance en mouvement .....</b>	<b>14</b>
1.2.1 Les grandes orientations et les mouvements associatifs .....	14
1.2.2 Les politiques publiques Rhodaniennes .....	18
<b>1.3 L'ASEA : du partenariat au collaboratif .....</b>	<b>21</b>
1.3.1 Une offre diversifiée en milieu ouvert.....	21
1.3.2 Une recherche de cohérence interservices.....	24
1.3.3 Une identité territoriale et régionale .....	26
<b>2 Diversifier les formes d'intervention pour de nouvelles formes de reconnaissance.....</b>	<b>29</b>
<b>2.1 Une recomposition du lien citoyen .....</b>	<b>29</b>
2.1.1 Les nouvelles formes d'expressions de la citoyenneté .....	30
2.1.2 Une société de défiance : un besoin de confiance.....	32
2.1.3 Liquidité des liens : un besoin de sécurité .....	33
<b>2.2 Des logiques de filière à des logiques de parcours fluides territorialisés.....</b>	<b>36</b>
2.2.1 Les évolutions en matière de politiques publiques ces dernières années .....	36
2.2.2 La réforme de la protection de l'enfance : une opportunité pour adapter les dispositifs aux publics. ....	39
2.2.3 Réforme territoriale : une stratégie associative .....	42
<b>2.3 Vers une culture collaborative .....</b>	<b>45</b>
2.3.1 Une approche du management .....	47
2.3.2 L'accompagnement au changement.....	48
2.3.3 Le management au service de la gouvernance associative.....	50
<b>3 La mutualisation : une réponse au service d'un parcours contenant.....</b>	<b>53</b>
<b>3.1 Un portage associatif engagé .....</b>	<b>54</b>
3.1.1 Un diagnostic partagé .....	55

3.1.2	Une nécessité de créer des modes d'intervention alternatifs.....	57
3.1.3	Les principes de la mutualisation .....	59
<b>3.2</b>	<b>Une réponse co-construite.....</b>	<b>61</b>
3.2.1	Un projet .....	62
3.2.2	Des instances collaboratives.....	66
3.2.3	Une mobilisation partenariale.....	68
<b>3.3</b>	<b>La construction de la démarche .....</b>	<b>70</b>
3.3.1	Une nouvelle dynamique de services.....	70
3.3.2	Une première phase d'expérimentation.....	71
3.3.3	Les indicateurs pertinents. ....	75
<b>4</b>	<b>Conclusion .....</b>	<b>79</b>
	<b>Bibliographie.....</b>	<b>81</b>
	<b>Liste des annexes.....</b>	<b>I</b>

---

## Liste des sigles utilisés

---

A.D.F. : Association des Départements de France.  
AEMO : Action Éducative en Milieu Ouvert.  
AFIREM : Association Française de Recherche sur l'Enfance Maltraitée.  
AGBF : Aide à la Gestion du Budget Familial.  
AIO : Accueil, Information, Orientation.  
ALT: Aide au Logement Temporaire.  
ANAP : Agence Nationale d'Appui à la Performance.  
ANESMS : Agence Nationale de l'Évaluation Sociale et Médico-Sociale.  
ARS : Agence Régionale de Santé.  
ASE : Aide Social à l'Enfance.  
ASEA : Association de l'arrondissement de Villefranche sur Saône de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence.  
ASLL: Accompagnement Sociale Lié au Logement.  
CA : Conseil d'Administration.  
CAVIL : Communauté d'Agglomération de Villefranche sur Saône.  
CESF : Conseillère en Économie Sociale et Familiale.  
CNAEMO : Carrefour National de l'Action Éducative en Milieu Ouvert.  
CNAPE : Convention Nationale des Association de protection de l'Enfant.  
CMU : Couverture Maladie universelle  
CNI : Carte National d'Identité.  
CNOSS : Comité National d'Organisation Sanitaire et Sociale.  
CPOM : Contrat Pluriannuel d'Objectif et de Moyen.  
CROSMS : Commission Régionale de l'Organisation Sociale et Médico-Sociale.  
DDCS : Direction Départementale de la Cohésion Sociale.  
DP / CE : Délégué du personne / Comité d'Entreprise  
HPST : Hôpital, Patient, Santé, Territoire.  
IME : Institut Médico-Éducatif.  
IOE : Investigation et Orientation Éducative.  
ITEP : Institut Thérapeutique Éducatif et Pédagogique.  
MAJ : Mesure d'Activité de Jour  
MECS : Maison d'Enfants à Caractère Social  
MDPH : Maison Départementale des Personnes Handicapées.  
NTIC : Nouvelles Technique de l'Information et de la Communication.  
PJJ : Protection Judiciaire de la Jeunesse.  
RGPP : Réforme Générale des Politiques Publiques.

RSA : Revenu de Solidarité Active.

SAE : Service d'Action Éducative.

SAH : Secteur Associatif Habilité

SAHU : Service d'Accueil et d'Hébergement d'Urgence.

SP : Service Public.

TISF : Technicienne de l'Intervention Sociale et Familiale

UNIOPSS : Union Nationale Interfédérale des Organismes Privés non lucratifs Sanitaires et Sociaux.

URIOPSS : Union Régionale Interfédérale des Organismes Privés non lucratifs Sanitaires et Sociaux.

## Introduction

Durant 20 ans, j'ai exercé des fonctions éducatives, auprès de personnes handicapées mentales (10 ans), puis dans le cadre de la protection de l'enfance en milieu ouvert (10 ans). En 2005, après une formation de chef de service, j'ai orienté ma carrière vers des fonctions d'encadrement. D'abord chef de service, je dirige aujourd'hui les services d'une Sauvegarde de l'enfance (ASEA) œuvrant sur le ressort du Tribunal de Grande Instance de Villefranche-sur-Saône ; cette zone d'intervention est fortement rurale, dans un département très urbanisé.

Au cours de ce parcours professionnel, je me suis engagé à plusieurs reprises dans un processus de formation (moniteur éducateur, éducateur spécialisé, chef de service, directeur,...). Chaque fois, il s'est agi d'une aventure très différente. Cependant, un point commun ressort : entreprendre une recherche pour traiter une problématique issue de mon contexte de travail.

Au cours de cette expérience professionnelle, j'ai pu évaluer les limites des dispositifs à destination des familles et des enfants ainsi que la nécessaire évolution de nos pratiques. Je me suis engagé dans plusieurs mouvements attachés à cette évolution : AFIREM<sup>1</sup>, CNAEMO<sup>2</sup>, CNAPE<sup>3</sup>,....

Aujourd'hui, de ma place de directeur d'une association de 50 salariés, la question de l'avenir de cette dernière s'est rapidement posée au vu de la volonté des pouvoirs publics de réduire le nombre de leurs interlocuteurs.

C'est par la mise au travail, avec le conseil d'administration, sur cette question que s'est progressivement construite la problématique de ce travail : comment adapter nos pratiques aux besoins des usagers dans le contexte actuel ?

A partir de cette question initiale, je m'appuie sur une analyse du profil des usagers, un examen des politiques publiques, des moyens et du fonctionnement de l'ASEA en préalable à la construire d'une première hypothèse de réponse à cette question.

C'est ainsi qu'il apparaît que l'ASEA intervient dans un bassin d'emploi qui se paupérise. Les incertitudes liées à l'avenir influencent une partie de la jeunesse dans la confiance sur la place qui lui est réservée dans la société. Les familles en difficulté sont de plus en plus stigmatisées par les institutions de la République. Les publics sont donc de plus en plus

---

<sup>1</sup> Association Française de Recherche sur l'Enfance Maltraitée.

<sup>2</sup> Carrefour National de l'Action Éducative en Milieu Ouvert.

<sup>3</sup> Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant.

défiants face à ces institutions. L'intervention judiciaire renforce ces mécanismes de défiance.

En même temps, les politiques publiques évoluent de façon considérable. Les pouvoirs publics prennent l'initiative des actions à réaliser par le biais des schémas de mise en œuvre des politiques publiques. Le contexte de restriction budgétaire est manifeste. En conséquence, les établissements et services sociaux et médico-sociaux cherchent à mutualiser leurs moyens pour développer des dispositifs intégrant des parcours fluides et souples pour les usagers dans un espace bienveillant et sécurisé. Il s'agit donc d'adapter les dispositifs aux usagers et non le contraire.

Dans ce contexte général, l'ASEA est une petite association qui a développé, au fil de son histoire, une culture autogestionnaire et consensuelle. Cependant, les politiques publiques tendent, aujourd'hui, à imposer une gouvernance associative plus directive, définissant fermement les orientations des organes dirigeants des structures. En interne, les lieux de prise de décisions se décentrent des équipes vers le Conseil d'Administration (CA) et la direction.

En externe, cette gouvernance se caractérise par une volonté d'une meilleure implantation dans le territoire de proximité en s'appuyant sur un réseau régional des Sauvegardes. Les mots clés portés par le CA pour orienter cette réorganisation sont : collaboratif, mutualisation dans le respect des identités, intégration territoriale.

Le mémoire décrit et explique une stratégie de direction articulant ces orientations associatives, les contextes externes et les ressources internes et locales.

Le projet consiste à mutualiser et redéployer les moyens des services de l'ASEA et ceux d'une Association mono-établissement (Maison d'Enfants à Caractère Sociale MECS) pour développer des réponses de proximité adaptées aux besoins des familles entre le milieu ouvert et le placement en internat.

Ces réponses doivent s'inscrire dans des dispositifs souples, adaptables et en proximité des lieux de vie des parents. Cette mutualisation permet de proposer localement des réponses s'inscrivant dans le "schéma départemental enfance" du Rhône.

La posture collaborative nécessaire à ce type de dispositif est séduisante dans sa conception théorique et éthique. Cependant, elle s'inscrit dans un processus mobilisant des humains lequel modifie massivement la culture professionnelle des salariés concernés. L'accompagnement des salariés dans cette évolution culturelle est un enjeu important. Des partenariats collaboratifs avec les centres de formation des travailleurs sociaux sont à imaginer de ce point de vue. Il me semble également qu'une appropriation de ces approches mieux affirmée par les fédérations (UNIOPSS, CNAPE,...) participerait

d'une diffusion dans le public de ce modèle économique de type social et solidaire. Pour ce qui concerne la protection de l'enfance au sens large, la communication en direction du grand public devient un enjeu majeur, pour une nouvelle reconnaissance de ce secteur.

En conséquence, dans une première partie de cette recherche, je proposerai d'identifier quelques points de repères concernant la jeunesse dans sa globalité pour ensuite recentrer mon propos sur les jeunes accompagnés par l'ASEA. A partir des besoins de ces jeunes, j'expliquerai les grandes orientations prises par les politiques publiques pour aboutir à la façon dont l'ASEA se positionne dans ce contexte.

Dans une seconde partie, j'éclairerai cette analyse par des approches conceptuelles sur les nouvelles formes d'expression de la citoyenneté et sur la façon dont les liens entre humains et institutions se tissent dans un contexte de mondialisation.

Au cours d'une dernière partie, je décrirai ma stratégie de mise en œuvre de ces nouvelles formes d'intervention, adaptée au territoire de l'arrondissement de Villefranche.

# **1 A la recherche d'une nouvelle reconnaissance**

La question de la jeunesse est au cœur des préoccupations des membres et des salariés de l'association. 95 % des publics reçus par les services de l'ASEA ont entre 0 et 25 ans. Afin d'approcher une réalité de la jeunesse, il faut pouvoir la réinscrire dans son contexte européen, français et départemental. A partir de cette approche globale, il s'agit de mieux comprendre les caractéristiques et les besoins de la jeunesse locale

## **1.1 Une jeunesse en quête de reconnaissance**

La jeunesse dans l'absolu est indéfinissable tant elle peut avoir des formes différentes dans le monde. Le lien avec le contexte économique, le niveau de développement de la société considérée modifient considérablement le regard que l'on porte sur cette population. Pour ce travail, il s'agit d'identifier des points de repères concernant la jeunesse occidentale.

### **1.1.1 Les jeunes en Europe et en France**

Afin de définir la population "jeune", il est cependant nécessaire de borner les âges. Cet exercice peut paraître arbitraire, car dans la réalité, les frontières entre les âges sont plus perméables.

On peut admettre qu'une des zones frontières entre les âges est le processus d'autonomisation visant à l'indépendance. Ce processus adolescent est particulièrement actif à partir de 15 ans. En effet, vers cet âge, les jeunes décentrent leur préoccupation de la vie familiale vers les réseaux de camarades, à l'extérieur de leur famille. De plus, 15 ans constituent une première reconnaissance d'autonomie par la loi : la majorité sexuelle. Il s'agit là d'un premier palier vers l'autonomie. Cette population représente 40 % des mesures confiées au service éducatif.

A partir de l'adolescence, le positionnement du mineur influence bien plus le déroulement et les objectifs de la mesure éducative.

Concernant les moins de 15 ans, l'adhésion et l'investissement dans le déroulement de l'accompagnement reposent majoritairement sur les parents, même si l'enfant est impliqué. Par exemple, pour le SAE, les signalements s'intéressent à la responsabilité des parents dans la difficulté familiale.

La jeunesse doit se penser en lien avec la question de la famille. En effet, pour les moins de quinze ans, les parents sont au premier rang dans l'éducation et l'accompagnement des enfants. C'est que les proches, la famille, participent largement à ce processus d'autonomie, enjeu majeur pour les jeunes.

De ce point de vue, les déclarations des personnalités politiques et certaines lois depuis plusieurs années sont disqualifiantes et culpabilisantes pour les parents dont les enfants ne se conforment pas aux codes en vigueur. La défiance des pouvoirs publics face aux difficultés rencontrées par certaines familles ne fait que renforcer les problèmes d'autorité parentale. Or, pour pouvoir asseoir une autorité mise en cause par leurs enfants, les parents ont besoin de s'appuyer sur une société qui les qualifie.

Pour les plus âgés accompagnés par l'ASEA, une autre limite française est l'âge de l'accès au revenu de solidarité active (RSA), soit 25 ans. L'accès à ce dispositif ouvre des droits permettant l'autonomie quant au logement et à la santé.

Pour les moins de 26 ans, le RSA est possible à la condition d'avoir travaillé 24 mois lors des trois dernières années. Dans leur très grande majorité, les jeunes connus par l'ASEA ne remplissent pas ces conditions.

Aussi, pour l'ensemble de ce mémoire, ai-je considéré comme jeunes tous les moins de 26 ans.

En comparaison avec les autres pays européens, la France est un pays jeune (31,2% de la population a moins de 26 ans). Les projections démographiques pour 2050 montrent que les moins de 26 ans représenteront 26% de la population française pour 23,2 % pour l'ensemble des pays européens.

Les évolutions démographiques sont au cœur des questions actuelles concernant les modèles sociaux futurs (retraite, 5<sup>ème</sup> risque, ...). De ce point de vue, la France a un atout face à ses partenaires européens : une population jeune en baisse, certes, mais plus nombreuse que la moyenne.

Cependant, ces chiffres sont globaux, ils ne décrivent pas la réalité des conditions de vie de la jeunesse et de sa localisation sur le territoire, ni son hétérogénéité.

Par exemple depuis les années 90, les "prescripteurs d'opinion"<sup>4</sup>, la presse et les hommes politiques influents, ont construit un discours sur la jeunesse en l'associant à un groupe "agité et en décrochage des quartiers" ; or il ne s'agit en fait que d'une infime minorité de la jeunesse. Associer toute la jeunesse à quelques phénomènes marginaux génère des relations de défiance entre les différentes classes d'âge de la population et entre les jeunes et les institutions qui les désignent.

Dans le même mouvement et paradoxalement, le mythe de la jeunesse éternelle fascine les adultes. Aussi, la jeunesse est-elle à la fois disqualifiée et recherchée.

---

<sup>4</sup> Guilly C., *Fractures Françaises*, François Bourin Éditeur, 2010. P 15.

Certains auteurs<sup>5</sup> vont même jusqu'à voir un passage d'une logique de "lutte des classes à une lutte des âges".

L'adolescence, quant à elle, est une phase transitoire entre l'enfance et l'âge adulte. L'accès à l'indépendance doit permettre au jeune la reconnaissance de la fin de cette phase. L'allongement de la scolarité, les difficultés d'accéder à un emploi durable, la crise économique et ses conséquences sur l'emploi des jeunes empêchent ces derniers d'accéder à l'autonomie financière préalable à l'indépendance, donc au statut d'adulte.

La décohabitation des enfants avec leurs parents survient à des âges différents en fonction du pays concerné. La France fait partie des pays où les jeunes quittent le plus tôt le domicile familial (24,2 ans en moyenne pour les hommes). En Espagne, en Grèce et dans les ex pays de l'est, l'âge de départ des enfants du domicile parental est d'environ 30 ans<sup>6</sup>.

La construction d'une représentation d'une jeunesse concentrée dans les banlieues dites sensibles induit des choix politiques en matière d'aide à la jeunesse centrés sur la distribution de moyens dans les quartiers. Or, les besoins se trouvent également dans les zones périurbaines et rurales où vivent une grande majorité des jeunes en France.

En effet, sur ces territoires, les jeunes vivent une "double relégation : spatiale et culturelle<sup>2</sup>". L'éloignement des centres villes et des grandes écoles ne permet pas à cette jeunesse d'accéder aux dispositifs, notamment de discrimination positive, favorisant l'ascenseur social. Il y a potentiellement un risque de sentiment d'injustice et d'iniquité pour ces jeunes. La méconnaissance des codes culturels participe également de façon important à cette relégation.

D'autre part, dans "*la société de défiance*<sup>7</sup>", les auteurs montrent, après une évaluation chiffrée, le développement d'une logique de défiance en France. Celle-ci s'exprime notamment dans le rapport entre les habitants et les institutions : 20% des Français déclarent n'avoir aucune confiance dans la justice (7% en Allemagne), 25% ne pas avoir confiance au Parlement (seuls le Mexique, la Grèce et la Turquie ont des scores plus défavorables).

---

5 Deschavanne E. et TAVOILLOT P.H., *philosophie des âges de la vie*, pluriel, 2009, p14

6 Euro stat. 2007.

7 ALGAN Y., CAHUC P., *La société de défiance*, éd RUE D'ULM, oct. 2007

En conclusion, la jeunesse est une ressource qui s'épuise dans une Europe vieillissante. Les messages des médias et des prescripteurs d'opinion concernant les jeunes ne correspondent pas à la réalité de la jeunesse. Les jeunes vivent majoritairement dans les espaces périurbains et ruraux moins concernés par les subsides de la politique de la ville<sup>8</sup>. Les familles représentant la première ressource pour les jeunes sont mises à mal lorsqu'elles rencontrent des difficultés d'éducation avec leurs enfants. Cet ensemble crée une situation de défiance importante entre les populations et les institutions.

### 1.1.2 Les jeunes dans le Rhône et sur l'arrondissement de Villefranche

Les publics accompagnés par l'association ont en commun de résider dans l'arrondissement de Villefranche-sur-Saône.

Dans le Rhône, les moins de 26 ans représentent 34 % de la population (31 en France). Sur l'arrondissement de Villefranche ce chiffre est de 33 % de la population<sup>9</sup>.

Une des caractéristiques du Rhône est d'être un département avec une superficie rurale représentant environ 60 % de son territoire mais accueillant 25% de sa population. Aussi, les problématiques lyonnaises mobilisent de façon importante les élus locaux et les services des collectivités territoriales ainsi que les services déconcentrés de l'État.

Les habitants de l'arrondissement de Villefranche sur Saône représentent 11 % de la population rhodanienne et se distinguent par un environnement périurbain et rural développant ainsi des besoins spécifiques : transports, réseau social (moins de dispositifs qu'en ville).

Ces besoins spécifiques s'expriment dans un arrondissement de Villefranche particulièrement touché par la crise. Les publics accueillis à l'ASEA sont particulièrement exposés aux effets des évolutions économiques. Les aides mensuelles attribuées par les services du Conseil Général sont les plus nombreuses du département compte tenu de la population. 10 % de la population Caladoise<sup>10</sup> est éligible au RSA base. Le service AGBF constate une augmentation des travailleurs pauvres de 30% en 2010.

Concernant la population de Villefranche sur Saône, 30 % des familles sont monoparentales (25% pour Lyon). La part de logements sociaux est la plus élevée du

---

<sup>8</sup> GUILLY, op cit.

<sup>9</sup> INSEE : [http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=99&ref\\_id=t\\_0403R](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=99&ref_id=t_0403R)

<sup>10</sup> Habitant de VILLEFRANCHE SUR SAONE

Rhône soit 34.2% (18.5 % dans le département). Le taux de chômage (2008) estimé est supérieur à Villefranche (12.3%) contre 7.5% dans le Rhône.

Le revenu médian mensuel (2007) par habitant est de 1205€ à Villefranche pour 1570€ dans l'ensemble du département. La situation de ce territoire et en particulier des jeunes nécessiterait des moyens spécifiques. Or, comme l'a démontré GUILLY, ces derniers sont concentrés en ville. L'ensemble des acteurs ne fait que constater la dégradation de la situation.

Du point de vue de la santé, la situation caladoise est également plus dégradée que dans le reste du département.

Le diagnostic "santé ville<sup>11</sup>" de 2010 laisse apparaître :

- un faible taux de médecins généralistes exerçant sans dépassement d'honoraires (56% contre 74% dans le département).
- une soixantaine de jeunes de la communauté de communes pour lesquels la consommation d'alcool est particulièrement préoccupante.
- Le 4<sup>ème</sup> taux d'hospitalisation des 15/24 ans pour une tentative de suicide sur les 47 zones de soins de proximité de la région Rhône Alpes.

### 1.1.3 Les publics accompagnés par l'ASEA

L'ASEA accueille des publics caractéristiques en fonction de ses services, qu'il paraît judicieux de présenter en fonction du service concerné.

Le **service d'action éducative** accueille des mineurs et leur famille assujettis à une décision judiciaire ; l'intervention s'inscrit dans « l'aide contrainte ».

Il s'agit alors de mettre en évidence les compétences de la famille, de favoriser la prise de conscience de ses potentialités. Les divers traumatismes et désignations sociales sont, en effet, souvent à l'origine d'une croyance familiale en son incompetence. Tous ces événements, vécus très douloureusement par les familles, les conduisent à adopter des comportements de défiance vis-à-vis des organismes officiels.

Après cette nécessaire première phase de réassurance pour mettre à distance cette défiance, l'accompagnement éducatif s'appuie sur les compétences des familles pour trouver les ressources nécessaires à la régulation des difficultés signalées à l'autorité judiciaire.

Au quotidien, nous rencontrons des adolescents dont l'orientation et l'insertion professionnelles sont aléatoires. Nous constatons une croissance du nombre

---

<sup>11</sup> Réalisé par la CAVIL dans le cadre des actions de promotion pour la santé.

d'adolescents de moins de 16 ans déscolarisés. Ce contexte d'adolescent "tout puissant" sans la moindre demande et sur lequel l'autorité n'a aucune prise nous amène à adopter des stratégies d'intervention différentes. Ainsi, avant d'aborder la question d'un projet, est-il souvent nécessaire de résister dans une posture bienveillante aux attaques autour du lien avec l'intervenant (ironie, absences aux rendez-vous, cris, etc.).

Il faut également considérer l'environnement familial et l'enfant mineur qui peuvent être perturbés par la personnalité des adultes, notamment en cas de toxicomanie, d'alcoolisation ou de troubles mentaux.

Le public en lien avec le **service de Prévention Spécialisée** se caractérise par deux problématiques majeures:

- des jeunes sans attente de la société, vivant une stigmatisation majeure et agissant également en ce sens.
- des familles confrontées à une crise de l'autorité, avec une réponse (sociale et familiale) autoritariste ne faisant que renforcer le manque de contenance des adolescents ou des enfants et augmentant la disqualification des parents.

Ce sont en priorité des jeunes de 12 à 21 ans qui ont connu de multiples échecs et qui sont en situation de rupture ou de risque de rupture, vis-à-vis des adultes et du droit commun.

La famille bénéficiant d'une aide de l'ASEA est fréquemment composée d'un parent seul et des enfants. Les familles recomposées, deux parents ayant des enfants d'une précédente union et pouvant avoir des enfants communs, sont également bien représentées.

Le chômage, la précarité, l'éclatement familial, constituent un ensemble de facteurs qui favorisent la perte de lien social, tant en milieu rural qu'en milieu urbain ce qui nécessite la mobilisation d'un partenariat important. La hausse du prix de l'immobilier en proximité de ville impose à certaines familles modestes de vivre en milieu rural. De plus, le bon sens populaire laisse penser que vivre à la campagne fera le plus grand bien à la famille. Mais les repères de ces familles se sont constitués en milieu urbain, si bien que l'intégration dans le tissu rural ou périurbain est d'autant plus difficile que la culture est différente. Ce phénomène produit parfois un grand isolement, une grande solitude, notamment pour les jeunes mères en manque de solidarité et d'aide face à l'éducation de leurs enfants.

Le contexte actuel génère de la «déqualification» sociale résultant de la précarité. Cette déqualification produit de la souffrance psychique, une image négative de soi, l'agressivité, le repli, l'isolement.

Les problèmes et le mal-être des adultes entraînent un affaiblissement des rôles parentaux ou, ce qui est plus grave, ils peuvent favoriser la maltraitance ou les carences.

Face à tous ces stress sociaux, aux problématiques individuelles, à la mouvance des repères, les adultes expriment de la souffrance, des phases de dépression, de lâchage, qui ne leur permettent plus de répondre aux besoins de leurs enfants.

D'une façon générale, nous constatons que les situations faisant l'objet d'une aide d'un des services de l'association sont de plus en plus complexes en raison des fonctionnements et comportements familiaux mais aussi du fait de la complexité de l'environnement des familles, le nécessaire travail en réseau et en partenariat, l'évolution des procédures de travail collectif.

En matière d'accueil des personnes en grande marginalisation et précarité, la situation a peu changé du fait de la crise. Les besoins restent les mêmes mais avec des baisses majeures de financement. De plus, les tensions entre les acteurs locaux poussent à développer la concurrence.

Le SAHU accueille des jeunes de moins de 26 ans isolés ou en couples (42 jeunes en 2010). Le service leur vient en aide au niveau du logement autour de trois outils majeurs (ALT, ASLL et l'AIO). Ce public est en rupture familiale, le vécu est chaotique et les carences sont massives. Ces jeunes ont généralement un passé institutionnel relevant des dispositifs de protection de l'enfance (MECS, ...) ou prenant en charge les personnes handicapées (IME, ITEP,...). Ces jeunes sont sans revenus.

C'est après un parcours de désocialisation qu'ils s'adressent à nous, rejoignant une population de « SANS » : sans papiers, sans revenus, sans toit etc....

Leurs droits ne sont pas ouverts, les soins notamment psychiques ou psychiatriques sont souvent nécessaires, sans être à l'ordre du jour des préoccupations des jeunes. Les addictions ne sont pas considérées comme un problème, lorsqu'elles ne sont pas déniées.

Le SAHU accueille également des parents isolés avec enfants. La première question à traiter avec ce public est la gestion d'une crise familiale dont le logement peut être à l'origine (expulsion) ou la conséquence (fuite du domicile suite à des violences). Les femmes victimes de violences peuvent venir de la France entière.

A leur arrivée au SAHU, les parents sont dans un état dépressif. Les enfants montrent, par leur comportement, un stress important qui ne pourra s'apaiser que dans la durée. La famille est dans l'angoisse de l'avenir, à court terme ("où je vais être ce soir ?") et à moyen terme (comment la famille va-t-elle maintenir sa cohésion ? quelle vie possible ?). Les difficultés financières sont souvent une menace pour l'équilibre familial. L'apurement des dettes est à traiter rapidement.

D'une façon générale pour l'ensemble des personnes concernées par l'action de l'ASEA, il s'agit de publics ayant vécu des ruptures majeures, avec des parcours de vie souffrants, jonchés de traumatismes. La question de la perte des repères sociaux structurant est au cœur des difficultés des usagers.

Les besoins de ces populations sont :

- d'être accompagnées par et dans un parcours sécurisé plus fluide dans les différents dispositifs et notamment ceux développés par l'ASEA,
- d'être accompagnées dans une certaine continuité d'intervention afin d'éviter des ruptures successives d'intervenants en écho aux problématiques familiales,
- de bénéficier des dispositifs de droits communs en cours de réduction.

Les usagers ont également eu des expériences difficiles avec les administrations en général. A partir, d'une demande initiale d'aide, ils ont souvent l'impression d'avoir été trahis par leur interlocuteur. Ce phénomène est très présent au service d'action éducative intervenant sur décision judiciaire.

En prévention, la défiance est tout aussi importante. Elle se comprend également dans le lien qu'entretiennent les jeunes avec l'Éducation Nationale. Face aux comportements inacceptables des jeunes, la seule réponse à disposition de cette institution est le rejet.

## **1.2 La protection de l'enfance en mouvement**

### **1.2.1 Les grandes orientations et les mouvements associatifs**

Le contexte de réforme générale des politiques publiques (RGPP) initiée en 2008 influe de façon considérable sur les mesures d'accompagnement des publics. Au-delà de la réduction des moyens notamment humains, c'est la posture d'accompagnement qui se transforme.

Avec la loi du 2 janvier 2002, l'approche de la protection sociale passe d'un développement des structures vers un recentrage des préoccupations sur l'utilisateur. De fait, ne s'agit-il pas de repenser la place de ce dernier dans un dispositif fluide ?

Ces dispositifs sont maintenant pilotés par les pouvoirs publics (État, Département, ...) par le biais de schémas. La région devient le niveau de droit commun de mise en œuvre des politiques publiques. Ce changement d'échelle territoriale induit un renforcement de l'importance du bassin de population.

La subsidiarité préside à l'organisation des territoires et des missions. En conséquence, la remise en cause de la clause de compétence générale pour les collectivités locales et territoriales ne s'inscrit pas dans le mouvement général.

Les pressions financières extrêmement fortes conduisent à la concentration des acteurs afin de réaliser des économies d'échelle. En conséquence, une réflexion commence à émerger sur les modalités d'organisation institutionnelle permettant ces coopérations tout en respectant la richesse de la diversité du monde associatif. Si les pouvoirs publics affichent leur volonté de réduire le nombre de leurs interlocuteurs, ils laissent une grande liberté sur les formes permettant d'atteindre cet objectif.

Toutes ces évolutions des politiques publiques modifient le lien entretenu entre les associations et les pouvoirs publics. Jusqu'à présent, les associations, du fait de leur connaissance des publics et des territoires, élaboraient un projet et le proposaient aux partenaires financiers pour le mettre en œuvre. Maintenant, les Pouvoirs Publics définissent les besoins dans le cadre de schémas départementaux et les traduisent dans un appel à projet. Ces besoins sont définis avec l'ensemble des acteurs : service public, associations, prestataires concernées et représentants des usagers.

Ces réformes ont modifié le lien entre les familles et les services sociaux. Nous sommes passés d'une logique de suppléance (voire substitution) de l'État Providence face à des dysfonctionnements parentaux ou personnels à une logique d'accompagnement ponctuel dans un parcours sécurisé pour dépasser une difficulté familiale et retrouver l'autonomie. Il s'agit d'organiser un îlot de sécurité permettant aux familles de faire le point et de se réappropriier les réponses adaptées à leurs difficultés.

Dans cette perspective, l'aide contrainte est le point de départ vers l'émergence d'une certaine forme d'adhésion. Dans le cadre de l'AEMO, il s'agit d'une obligation faite par un magistrat au détenteur de l'autorité parentale et aux mineurs de rencontrer un travailleur social désigné par un service. Mais seule la rencontre est contrainte. C'est à partir de la relation de confiance tissée dans le cadre de cette obligation que l'aide, l'accompagnement éducatif, peuvent se mettre en place. La première phase de "tissage" de la relation de confiance, dite **d'affiliation**, est souvent le moment où les usagers remettent en cause l'intervention du service. C'est en maintenant un cadre de rencontre clairement identifié, et dans une posture bienveillante malgré les oppositions plus ou

moins agressives des usagers, que cette confiance parvient à s'instaurer. L'accompagnement éducatif devient alors possible.

**La loi de 2007** réformant la protection de l'enfance<sup>12</sup> concerne principalement le SAE. Elle modifie le fonctionnement des dispositifs de prise en charge de l'enfance en danger dans plusieurs registres : le dépistage, l'évaluation, le traitement des situations d'enfant en danger ou en risque de l'être.

Avec cette loi, le Conseil Général est positionné en chef de file de l'ensemble de ces registres.

Avant la loi de mars 2007, la famille informée qu'un signalement était transmis à l'autorité judiciaire recevait quelques semaines plus tard une convocation à une audience. Le Juge des enfants après avoir exposé les éléments du signalement, s'efforçait de recueillir l'adhésion de la famille et prenait la décision qui lui semblait adaptée, notamment une mesure d'AEMO. Cette décision d'aide contrainte s'imposait à la famille comme au service.

Une fois une ordonnance reçue, le service invitait la famille à un premier rendez vous pour lui présenter l'organisation de la mesure et engager l'intervention auprès d'elle.

Depuis la loi de 2007, le parcours de la famille avant d'arriver à cette première rencontre a considérablement évolué.

Lorsqu'un mineur est dépisté en danger ou en risque de l'être par une institution ou un particulier, une "information préoccupante"<sup>13</sup> est transmise à la cellule de signalement gérée par le Conseil Général. La famille est informée de cette transmission.

La cellule départementale<sup>14</sup> chargée de gérer "l'information préoccupante" organise une évaluation de la situation familiale et sociale de l'enfant. Une assistante de service social de secteur rencontre la famille, le mineur et les personnes importantes de son environnement. Les éléments contenus dans "l'information préoccupante" sont abordés et évalués. Lorsqu'un danger ou un risque de danger est effectivement constaté, une aide éducative administrative, gérée par le Conseil Général, est proposée à la famille. Il s'agit de construire avec l'accord des parents un dispositif de protection adapté à l'enfant.

Même si les propositions administratives d'aide éducative dépendent de l'adhésion des parents, l'idée qu'un signalement puisse être transmis à l'autorité judiciaire a une influence

---

<sup>12</sup> Une synthèse de la loi issue des travaux de l'UNASEA est en annexe 2

<sup>13</sup> Définition de l'information préoccupante en annexe 3.

<sup>14</sup> Cellule départementale de traitement et de suivi de l'information préoccupante en annexe 4

sur leur accord ou leur adhésion. Dans un premier temps, ces notions sont au cœur de la négociation avec les parents. C'est à partir de ce cadre lié à l'adhésion que la question du danger peut être abordée avec la famille par une mesure éducative administrative dans l'objectif de mettre en œuvre des mesures de protection. Il s'agit bien d'instaurer la subsidiarité du Juge des enfants.

La loi de 2007 s'inscrit dans les logiques européenne et nationale de déjudiciarisation de la protection de l'enfance et privilégie l'accès au droit commun en recherchant l'adhésion et la participation des usagers. Pour la majorité des familles, cette organisation évite d'être confrontée à l'autorité judiciaire. Lorsque ce dispositif n'aboutit pas, le Conseil Général transmet un signalement au parquet. Les familles vivent cette transmission à l'autorité judiciaire comme une "trahison" réactivant les mécanismes de défiance.

Une autre évolution est en œuvre depuis la loi de 2002. Les schémas sociaux ou médico-sociaux insistent sur la nécessité d'articuler les acteurs pour inscrire les usagers dans des logiques de parcours cohérents et sécurisés. Mais, récemment, le contexte vient de changer par la pratique de l'appel d'offre et le développement de la concurrence. Comment coopérer lorsque les acteurs ont des intérêts concurrents ?

Dans ce contexte, la décentralisation offre la possibilité à chaque territoire d'une certaine autonomie pour appréhender ces évolutions. La négociation locale consiste donc à placer le curseur entre deux tensions :

- L'appel à projet, le partenariat et la contractualisation,
- L'appel d'offre et la prestation de service.

Un des enjeux majeurs de l'évolution des politiques n'est peut être pas tant la volonté des pouvoirs publics d'inscrire dans le champ du social des mécanismes de concurrence que la capacité des opérateurs locaux de s'emparer intelligemment de cette question.

Les logiques de mutualisation des différents acteurs sur un territoire donné sont des approches permettant d'inscrire les usagers dans des dispositifs fluides et d'articuler sans rupture tout en diversifiant l'offre sur le territoire.

Ces mutualisations peuvent prendre plusieurs formes : absorption de services par un autre, groupement coopération, convention d'Associations solidaires...

En fonction de l'orientation de chaque bassin, la question du choix de statut juridique de la structure porteuse d'un projet interinstitutionnel le plus approprié sera à explorer.

Comme nous l'avons vu, des évolutions majeures des dispositifs cadrant l'exercice du travail sont en œuvre. Qu'en est il, plus spécifiquement, des dispositifs à destination de la jeunesse dans le Rhône ?

### 1.2.2 Les politiques publiques Rhodaniennes

Comme dans l'ensemble des départements français, les politiques publiques sont en réforme. L'impact de la crise est considérable, créant des tensions financières importantes sur des réformes engagées antérieurement à la crise économique. Qu'il s'agisse des services de l'État, des collectivités locales ou territoriales, le mot d'ordre est le même : faire plus avec moins de moyens.

Quatre acteurs majeurs se distinguent au regard de l'activité de l'ASEA et des besoins des populations concernées :

- La DDCS est concernée par le logement des jeunes et des parents isolés avec enfant, ce public est pris en charge par le SAHU. La DDCS est également l'administration en charge de la gestion du dispositif AGBF.
- La Communauté d'Agglomération de Villefranche sur Saône (CAVIL) au titre de sa compétence sur le logement est également un partenaire financier important. La CAVIL est très présente sur les questions de politique de la ville en lien direct avec la prévention spécialisée.
- la PJJ intervient au niveau du service éducatif et de l'Escaladoise. Cette administration habilite et contrôle les services mettant en œuvre des mesures décidées par l'autorité judiciaire. Elle est autorité de contrôle et de tarification pour les mesures d'investigation.
- le Conseil Général comme chef de file de la protection de l'enfance est l'acteur incontournable pour la prévention spécialisée et le milieu ouvert.

**La direction régionale de la cohésion sociale** a finalisé le schéma régional des tutelles concernant le service d'aide à la gestion du budget familial. Le dispositif a été inscrit comme une mesure de protection de l'enfance. Ce schéma comprenait également les tutelles pour les adultes. Ce sont ces dernières qui ont été au cœur des enjeux. Il y a eu peu d'évolution concernant les mesures d'AGBF.

Par contre, le dispositif lié au logement est en phase de restructuration important par la mise en place de la "maison veille sociale". Il s'agit d'un dispositif dont l'objectif est de mieux gérer les places d'hébergement pour adultes sur un territoire afin de mieux articuler l'offre avec les besoins. Il s'agit d'identifier un guichet unique où les usagers pourront s'adresser afin d'avoir un hébergement adapté aux besoins de la situation. Sur le territoire

de la CAVIL, le dispositif est en cours d'installation. Il nécessite une redéfinition de la place, des missions des opérateurs. La fonction d'accueil, d'information et d'orientation tenue par le SAHU est en voie d'être attribuée à la collectivité locale. La DDCS conduit donc une réforme profonde du dispositif concernant le logement sur l'arrondissement de Villefranche dont les éléments essentiels sont :

- identifier un acteur connu sur le territoire des usagers pour accueillir et orienter les publics en demande,
- gérer au mieux les places disponibles en termes de taux d'occupation et diversité de types d'accueil.

Toujours concernant le logement, la CAVIL partage les orientations de la DDCS et oriente ses actions sur les mêmes objectifs.

**La PJJ** est également une administration refondant très largement ses attributions. Le projet stratégique national de la PJJ s'applique sur le département du Rhône et l'arrondissement de Villefranche.

Le projet stratégique comprend 4 axes que la PJJ souhaite développer et réformer :

- l'aide à la décision pour les magistrats de la jeunesse au civil et au pénal. La réforme de l'investigation éducative induit des baisses de 25 à 15% des budgets avec un objectif affiché de renforcement de la qualité. Le SAE gère un service d'IOE.
- Le recentrage des prises en charge au pénal. Il s'agit d'un désengagement de l'État sur ses interventions au titre de l'article 375 d'où un transfert d'activité sur le Conseil Général. Sur le territoire de Villefranche, l'activité de la PJJ n'est pas suffisante pour maintenir une activité de jour. Malgré le besoin sur le territoire, le dispositif risque d'interrompre son activité.
- Renforcer le contrôle financier et pédagogique des établissements et services recevant des mineurs au civil et au pénal.
- Participer à la définition de la politique judiciaire de la jeunesse.

Les orientations du **Conseil Général** en matière d'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) sont en cohérence avec la loi de 2007 réformant la protection de l'enfance. Cette dernière a placé le Conseil général comme chef de file de la protection de l'enfance.

Elle a comme objectif de renforcer la prévention, d'organiser le signalement des situations à risque et de diversifier les actions et les modes de prise en charge des enfants.

Elle institue la subsidiarité du juge des enfants et les articulations nécessaires entre administratif et judiciaire. Elle a comme effet la dégradation de certaines situations au moment de leur prise en charge par le service AEMO. La première phase de prise de contact avec la famille en est rendue plus difficile. De nombreuses mesures concernent

des situations où seul un enfant par famille est concerné, avec un nombre d'acteurs à rencontrer croissant (familles recomposées, plusieurs lieux de vie pour les mineurs suivis, articulations partenariales multiples indispensables). Le temps de présence avec l'enfant s'amenuise.

Pour le service éducatif et la prévention spécialisée, les missions de l'ASEA s'inscrivent dans le schéma départemental de protection de l'enfance du Rhône.

Le schéma en cours prend fin en 2011. Il a comme orientation :

- Garantir un projet individualisé pour l'enfant et sa famille
- Favoriser l'évaluation des situations individuelles
- Garantir une cohérence des interventions de tous les acteurs (judiciaires et administratifs) auprès de la famille.
- Une attention particulière aux prises en charge des adolescents.
- Soutenir la parentalité, favoriser la participation active des parents
- Trouver des alternatives au placement classique, protectrices pour les enfants
- Travailler à une approche partagée de l'intérêt de l'enfant.

Pour la prévention spécialisée, la nouvelle convention cadre votée par le Département du Rhône en avril 2005 stipule que : « les équipes de prévention mènent des actions auprès d'un public préadolescent et adolescent, dont l'âge n'excède pas 21 ans », avec une attention particulière pour les jeunes collégiens en difficulté. Pour les jeunes de plus de 21 ans, un passage de relais doit s'effectuer vers les dispositifs de droit commun.

Le processus d'évaluation du schéma départemental laisse apparaître les grandes orientations du schéma 2011 / 2014 :

- Développer des alternatives aux placements et l'aide à la parentalité dans une enveloppe "protection de l'enfance" constante, graduer les réponses à disposition des magistrats.
- Inscire les usagers dans un parcours fluide,
- Rendre plus lisible pour tous le dispositif global de protection de l'enfance.
- Faire évoluer l'AEMO afin de graduer les mesures entre milieu ouvert et hébergement
- diversifier les accompagnements
- Améliorer les articulations pour éviter les segmentations ou les ruptures
- Réduire les délais jugés trop importants entre la décision de la mesure et sa mise en œuvre.

Face à ces mouvements des autorités de tarification et pour répondre à leurs orientations, les associations du Rhône et plus globalement de la région Rhône-Alpes se concertent pour trouver des modes de mutualisation permettant une offre locale adaptée aux besoins des populations. Leur objectif est de soutenir des projets inter-associatifs autour des notions de :

- Fluidité des parcours
- Fluidité et souplesse dans la gestion financière et budgétaire
- Garantie de la continuité de l'intervention.

Mais qu'en est-il de l'ASEA dans ces mouvements institutionnels et partenariaux ?

### **1.3 L'ASEA : du partenariat au collaboratif**

Depuis sa création, l'ASEA s'est mobilisée dans l'aide à destination de deux publics : les jeunes de 0 à 25 ans et les parents rencontrant des difficultés avec leurs enfants sur l'arrondissement de Villefranche sur Saône.

Actuellement, l'ASEA gère quatre structures dont une vient d'ouvrir récemment : l'Escaladoise.

#### **1.3.1 Une offre diversifiée en milieu ouvert**

A) Le service d'action éducative (SAE)

Il met en œuvre trois types de mesures judiciaires de protection de l'enfance au titre de l'article 375 du code civil<sup>15</sup>: l'AEMO (90% de l'activité du service), l'IOE (7% de l'activité), l'AGBF (3% de l'activité). Le SAE emploie 29 équivalents temps plein pour 38 personnes.

**L'Action Éducative en Milieu Ouvert (AEMO)** est une mesure d'assistance éducative prononcée par le juge des enfants lorsque les détenteurs de l'autorité parentale ne sont plus en mesure de protéger et d'éduquer leur enfant "dont la santé, la moralité, la sécurité, les conditions de son éducation ou de son développement .... sont gravement compromis (extrait de l'article 375<sup>16</sup> du code civil)".

L'Action Éducative en Milieu Ouvert a pour mission d'agir sur les conditions de vie du mineur afin de traiter la question du danger signalé et de le maintenir dans son milieu familial. Pour ce faire, des travailleurs sociaux (éducateurs et assistants de service social) interviennent auprès des parents et du mineur dans son milieu de vie.

---

<sup>15</sup> Annexe 1

<sup>16</sup> Annexe 1

L'aide et le conseil (art 375-2<sup>17</sup> du code civil) visent à restaurer la place de l'enfant, ou de l'adolescent, au sein de sa famille et en lien avec son environnement, dans le respect des fonctions de chacun. Il s'agit également d'inscrire cette intervention dans un cadre institutionnel garantissant la pluridisciplinarité de l'analyse des situations et le respect du droit des usagers.

**L'Investigation et Orientation Éducative (IOE)** En matière civile comme en matière pénale, la mesure d'I.O.E. a pour but d'aider le magistrat dans sa prise de décision, en lui apportant des informations sur la situation globale d'une famille et/ou d'un mineur, lequel a été signalé soit au regard des articles 375 et suivants du Code Civil (enfance en danger), soit au titre de l'ordonnance du 2 février 1945 (enfance délinquante).

L'IOE consiste en une démarche d'évaluation et d'analyse pluridisciplinaires de la situation d'un mineur. Elle fait appel à différents savoirs, compétences et techniques professionnels, afin d'interroger avec la famille le signalement (dire pourquoi quelqu'un ou une institution a signalé un enfant qu'il croit être en danger à un magistrat et à ce moment précis de la vie du mineur) ; recueillir des renseignements précis de la situation administrative, de la nature des relations familiales. Il s'agit également d'identifier les potentialités de la famille et de son environnement comme des moyens pour améliorer les conditions de vie des mineurs.

**La mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (A.G.B.F.)** est ordonnée par le Juge des enfants lorsque les prestations familiales versées aux parents de l'enfant ne sont pas employées pour les besoins liés au logement, à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants. Le juge se saisit de la situation de la famille si une mesure administrative d'accompagnement en économie sociale et familiale apparaît insuffisante.

Le délégué aux prestations familiales exerce auprès de la famille une action éducative visant à rétablir les conditions d'une gestion autonome des prestations. A cet effet, il prend toutes décisions en s'efforçant, d'une part, de recueillir l'adhésion des bénéficiaires des prestations et, d'autre part, de répondre aux besoins liés à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants. (Code civil, article 375-9-1).

Les objectifs de l'AGBF consistent en une action de protection pour garantir les besoins élémentaires des enfants. Il s'agit également de gérer les Prestations Familiales au

---

<sup>17</sup> Article 375-2 en annexe 1

bénéfice de l'enfant. L'éducation est un axe fort permettant aux familles de se réapproprier la gestion de ces prestations.

#### B) Le service de prévention spécialisée

Il intervient sur la commune de Villefranche. Le service emploie 7.50 équivalents temps plein pour 10 personnes. La mission se réalise conformément au cadre de référence de l'A.D.F.<sup>18</sup> : « la prévention spécialisée est définie par un arrêté ministériel du 4 juillet 1972 qui consacre ses principes de base : une action éducative sans mandat administratif ou judiciaire, fondée sur la libre adhésion et le respect de l'anonymat ».

Depuis la décentralisation, la Prévention Spécialisée est intégrée aux compétences du Département<sup>19</sup>. Elle intervient "dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale. Le Département participe aux actions visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles, qui peuvent prendre une ou plusieurs formes". Elle s'inscrit dans les missions de l'ASE.

Le service a défini 3 axes d'intervention:

- Une implantation sur des secteurs où sont constatées des concentrations de dysfonctionnements sociaux mettant en cause les populations d'adolescents ou de jeunes adultes en situation d'exclusion ou en voie de marginalisation.
- Une action éducative à visée promotionnelle exercée dans le milieu naturel des jeunes et engagée à partir d'une prospection volontariste des lieux où ce public manifeste son mal être.
- Une intervention sur l'environnement afin de témoigner des difficultés d'existence de ces populations et de promouvoir des actions tendant à l'atténuation des mécanismes d'exclusion.

#### C) Le Service d'Accueil et d'Hébergement d'Urgence(SAHU)

Il intervient sur le nord du département. Le SAHU emploie 2.75 équivalents temps plein pour 5 personnes. Le SAHU accueille des jeunes de moins de 26 ans sans ressources, individuellement ou en couple ainsi que des parents isolés avec enfants. Le service est également inscrit dans le dispositif national permettant à une personne victime de violence conjugale de trouver un hébergement protégé dans la journée.

---

<sup>18</sup> « Proposition de cadre de référence départemental sur la prévention spécialisée », Les documents de l'Assemblée des Départements de France, Février 2002

<sup>19</sup> Article L. 121-2 du C.A.S.F.

Le SAHU peut héberger ces publics sans logement par le biais de l'Aide au Logement Temporaire (ALT). Il dispose d'un parc de 10 logements. Le service met également en œuvre des mesures d'Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL).

#### D) L'Escaladoise

Le projet consiste à transformer une Unité Éducative d'Activité de Jour, gérée par la PJJ. Le projet prévoit d'embaucher 3 équivalents temps plein pour 5 personnes. Il s'agit d'ouvrir, pour 6 jeunes, un service de Mesure d'Activité de Jour ordonnée au pénal par le parquet en alternative aux poursuites ou par les magistrats du siège dans le cadre d'une condamnation. Un partenariat avec la PJJ prévoit de permettre à un groupe de 6 jeunes de bénéficier de l'action dans le cadre du dispositif d'accueil et d'accompagnement (D2A) géré par la PJJ.

Pour gérer ces services et jusqu'au début 2011, deux directeurs se partageaient la direction des services. L'un d'eux dirigeait le service éducatif et développait le projet de l'Escaladoise. L'autre se chargeait de la direction du service de prévention spécialisée et du SAHU. Les liens entre l'un et l'autre des directeurs étaient ténus.

Cette organisation est à l'origine de tensions dans les relations tant internes qu'externes de l'ASEA ; tensions qui viennent s'ajouter à celles créées par l'évolution des politiques publiques. Pour en analyser les mécanismes et le sens, il est essentiel de les décrire.

#### 1.3.2 Une recherche de cohérence interservices

Le conseil d'administration est inégalement impliqué en fonction de la taille des services : interventions directes et régulières auprès des salariés du SPS et rares contacts institutionnalisés avec les personnels du SAE.

Les tensions internes sont de natures différentes en fonction des services.

Pour ce qui est du service éducatif, les pressions liées à l'évolution des politiques publiques sont à l'origine de tensions internes fortes : fermeture d'un service avec des problèmes de reclassement du personnel, procédures administratives externes (émanant du Conseil Général, de la PJJ, de la municipalité, de la communauté de communes, des services partenaires...) alourdissant la charge de travail et le niveau de productivité exigé, modes de management qui passent d'une approche autogestionnaire à une approche participative.

Ces évolutions se déroulent dans un contexte de changement de la lignée hiérarchique : le chef de service a remplacé le directeur partant en retraite. Un autre chef de service a été embauché. Sur 5 ans, un tiers du personnel part à la retraite dans une équipe jusque là extrêmement stable. Les personnels doivent donc accompagner les nouveaux et réélaborer des nouvelles relations internes, notamment autour des questions de pouvoir. Les missions évoluent, les relations entre tous les acteurs institutionnels changent. Les salariés perdent leurs points de repère professionnels : ils se disent insécurisés, notamment dans les liens avec le Conseil Général (devenu chef de file de la protection de l'enfance). Ils sollicitent une plus grande présence de l'encadrement du service dans les liens avec l'extérieur.

L'ensemble des salariés du **Service de Prévention Spécialisée et du SAHU**, en conflit avec leur direction, ont interpellé le conseil d'administration et l'inspection du travail pour harcèlement.

Les temps de régulation interne sont investis comme le lieu d'expression de l'agressivité : irrespect de certains salariés vis-à-vis de la direction ; sanctions à répétition qui ne contiennent pas les agressions verbales. Certains salariés demandent à être plus soutenus par l'institution.

Ce service est caractérisé par une rotation de personnel incompatible avec une action s'inscrivant dans la continuité (rotation de 7 salariés en deux ans). Au premier janvier 2011, il n'y a que trois personnels sur six. Les autres ont démissionné ou négocié des ruptures conventionnelles.

Les salariés du SP ne s'investissent pas dans des projets élaborés à plusieurs partenaires. Les engagements du SP ne sont donc pas respectés, ce dont se plaignent les partenaires concernés.

Par ailleurs, les autres institutions du territoire et les jeunes mettent en doute la capacité des nouveaux embauchés à persévérer dans leur mission.

Pour compléter ces observations, il convient d'ajouter que si les deux directions communiquent peu entre elles, il en va de même pour les professionnels de chaque service. Ils ne collaborent que très exceptionnellement malgré la complémentarité de leurs activités auprès des publics.

Enfin, une structure concurrente s'est implantée sur le territoire, revendiquant une partie de l'activité de ce service. Un conflit entre la direction et un représentant de la municipalité contribue au risque d'un éventuel transfert de cette activité.

En ce qui concerne le service éducatif, les pressions liées à l'évolution des politiques publiques sont à l'origine de tensions internes fortes : fermeture d'un service avec des problèmes de reclassement du personnel, procédures administratives externes (émanant du conseil général, de la PJJ, de la municipalité, de la communauté de communes, des services partenaires...) alourdissant la charge de travail et le niveau de productivité exigé, modes de management qui passent d'une approche autogestionnaire à une forme de management participative différenciant les responsabilités de chaque niveau hiérarchique.

Pour compléter ces observations, il convient d'ajouter que si les deux directions communiquent peu entre elles, les professionnels de chaque service se connaissent peu. Ils ne collaborent que très exceptionnellement, malgré la complémentarité de leurs activités auprès des publics.

### 1.3.3 Une identité territoriale et régionale

L'ASEA est une petite association de 50 salariés. Les logiques de regroupement actuellement en œuvre animent les réflexions du conseil d'administration. Or dans le Rhône, deux "Sauvegardes" travaillent en complémentarité territoriale.

Les logiques de regroupement voudraient donc que, tout en conservant leurs identités respectives, les deux structures Rhodaniennes s'appuient sur des mutualisations possibles, pour deux raisons majeures :

- Dans les négociations avec les pouvoirs publics, nous sommes plus efficaces à deux d'autant plus que nous avons une approche commune de la mise en œuvre des missions,
- La réforme territoriale prévue est encore très imprécise. Si Lyon est une métropole, qu'en est-il du statut de Villefranche ? Quel territoire de proximité cohérent (correspondant au bassin de vie des populations) ?

Au-delà de la dimension départementale, le Conseil d'Administration a fait le choix de s'inscrire dans un réseau régional fort. L'Association est une des structures qui le constituent à deux titres : au sein de la CNAPE (association des Sauvegardes) et dans un regroupement informel d'associations. Il s'agit de pouvoir identifier des interlocuteurs suffisamment représentatifs du réseau pour accompagner les pouvoirs publics dans la mise en œuvre des politiques publiques. De plus, les membres de ce réseau souhaitent étudier la possibilité de mutualisations régionales.

Par ailleurs, dans la nouvelle organisation territoriale, l'Association souhaite améliorer la qualité de ses relations et de sa collaboration avec les élus locaux du bassin de population concerné.

Sur cette base, les orientations de l'ASEA consistent à s'associer avec d'autres acteurs locaux pour élaborer des réponses de proximité au bénéfice des usagers, dans une logique de mutualisation et de redéploiement de moyens.

Les besoins de la population nécessitent un rapprochement entre l'ASEA et une Maison d'Enfant à Caractère Social (MECS) pour diversifier leurs formes d'intervention. Avec ce type de rapprochement, les usagers pourront bénéficier d'une palette d'accompagnements individualisés, allant de l'intervention à domicile à un accueil en MECS, tout en restant dans le même dispositif garantissant une cohérence dans le parcours du mineur et dans la relation avec la famille.

Il s'agit d'une MECS, nommée le Rucher, gérée par une association mono-établissement employant 48 salariés. Cette structure est implantée sur le territoire d'intervention de l'ASEA. La MECS accueille 55 enfants dans le cadre d'un internat dont 2 à 3 adolescents en structure semi autonome. Le Rucher est également habilité à héberger 3 enfants en famille d'accueil.

Comme nous l'avons vu, le dialogue social peut être tendu et nécessite d'être apaisé. Ces nécessaires adaptations des pratiques sont une opportunité à saisir pour réélaborer un projet mieux partagé. Un des enjeux internes majeurs va être la capacité à trouver une façon de faire évoluer les cultures internes (de type autogestionnaire) aux nouvelles formes de politiques publiques qui sont managériales.

En résumé, ces constats révèlent plusieurs phénomènes :

- Un manque de cohérence et de lisibilité entre les stratégies d'implication régionale (pilotées par le directeur du SAE) et les stratégies d'implication locale (pilotées par le directeur du SP),
- Des postures de management très différentes, induisant un manque de cohérence associative s'agissant de l'implication des salariés dans l'exercice de leurs missions,
- Peu de lien entre les services intervenant, pourtant, sur un même public, malgré l'orientation du schéma départemental "enfance" qui inscrit la prévention spécialisée dans son dispositif.
- Un manque d'encadrement de proximité repéré à deux niveaux :

- la demande des salariés se plaignant du manque de soutien de l'encadrement (insécurisant face à des publics agressifs)
- les impacts des politiques publiques sur les pratiques nécessitant un accompagnement de proximité.

Par ailleurs, les lois de 2002 et 2007 imposent une plus grande fluidité des parcours pour les usagers ainsi qu'une meilleure articulation entre les services. De plus, la réforme territoriale prévue en 2014 va redéfinir les compétences de chaque collectivité locale.

Aussi, la question pour l'Association consiste-t-elle à développer une stratégie d'adaptation de son organisation interne pour :

- répondre aux besoins des publics notamment en termes de fluidification des parcours,
- répondre et anticiper les évolutions de l'organisation territoriale,
- répondre à l'accompagnement nécessaire des professionnels face à ces changements.

Pour réaliser ces objectifs, l'Association saisit l'opportunité du départ d'un directeur pour restructurer l'organisation administrative des services. Il s'agit de passer de 2 directeurs et un chef de service à un directeur et 2 chefs de service pour :

- Améliorer la lisibilité de la posture et de la stratégie associative,
- Renforcer l'encadrement de proximité
- Renforcer la cohérence dans l'ensemble des services de l'association et favoriser les actions transversales

L'Association m'a confié ce poste de directeur avec la mission de mettre en œuvre cette restructuration.

Dans ce contexte, comment conduire ce rapprochement avec d'autres pour développer de nouvelles formes d'intervention ?

Avant de préciser le contenu de ce projet, il est important de clarifier certaines notions conceptuelles : la notion de citoyenneté et l'évolution de ses formes d'expression, les nouvelles formes d'organisation institutionnelle assouplissant les dispositifs d'aide. Il s'agit également de penser l'accompagnement des professionnels pour adapter les pratiques à ces changements.

## **2 Diversifier les formes d'intervention pour de nouvelles formes de reconnaissance.**

Pour pouvoir construire ces accompagnements, il est indispensable de comprendre les enjeux et les leviers spécifiques à la jeunesse dans le contexte sociétal actuel. Les projets des différents candidats potentiels aux élections présidentielles réservent une large part à la jeunesse, montrant, s'il en est besoin, l'enjeu de société autour de cette question.

Après avoir fait le constat de l'émergence de la défiance dans les liens entre les citoyens, les jeunes et les institutions, il s'agit de comprendre les logiques de fond sous-jacentes à l'œuvre et de les mettre en perspective avec les nouvelles formes de liens émergentes et notamment au travers des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC).

Ces nouvelles pratiques citoyennes interrogent le fonctionnement des institutions et des dispositifs d'aide à destination des publics en besoin. L'évolution des mécanismes de solidarité nationale et Européenne modifient la façon d'appréhender l'action sociale. Le principe est de passer d'une logique d'institutions prenant en charge une population à une logique d'accompagnement ponctuel d'un citoyen rencontrant une difficulté dans son parcours.

Les services sociaux de protection de la jeunesse interviennent dans ce contexte. Les évolutions de société ont une influence sur les missions et sur les pratiques en forte évolution actuellement après une très longue période de stabilité. Ces évolutions des pratiques nécessitent des stratégies d'accompagnement des professionnels confrontés au changement de culture massif en cours.

### **2.1 Une recomposition du lien citoyen**

Les dispositifs de protection de la jeunesse, qu'ils soient pénaux, civils ou administratifs, s'adressent à des citoyens pour lesquels les mécanismes d'inclusion sociale doivent pouvoir être activés. En bref, si l'insertion sociale consistait à soutenir l'utilisateur pour qu'il retrouve une place dans la société, l'inclusion sociale consiste à lui permettre de la conserver. Aussi, faut-il que les dispositifs d'action sociale intègrent cette approche dans leur fonctionnement. Si l'expression de la citoyenneté est essentielle, comment évolue-t-elle ?

### 2.1.1 Les nouvelles formes d'expressions de la citoyenneté

Les nouvelles techniques de l'information et de la communication influent sur les façons d'exprimer la citoyenneté. La désaffection des bureaux de vote, les modes de mobilisations collectives via les espaces de collaborations au sein du web.2 sont des évolutions des comportements individuels et collectifs. Ces changements sont profonds même s'ils ne sont pas encore totalement analysés et intégrés par l'ensemble de la population. La fracture numérique se fait de plus en plus sentir.

Avec l'avènement des approches libérales, un paradoxe émerge entre la mondialisation et l'uniformisation d'une part et l'individualisme d'autre part. C'est au cœur de ce paradoxe que se développent de nouvelles formes de citoyenneté. L'individu veut participer directement aux décisions le concernant, souhaite que sa voix compte. La décentralisation rapproche le lieu de décision au plus près du citoyen. Mais les mécanismes actuels, permettent-ils à chacun d'exprimer son point de vue ?

C'est bien là un enjeu de la démocratie participative qui a fait l'objet d'un débat important lors de la dernière campagne électorale (2007).

Les notions de participation et d'espace collaboratif sont fortement présentes dans ces débats.

Ces questions traversent l'ensemble des champs de la société. Concernant les services sociaux et médico-sociaux, la loi du 2 janvier 2002, les lois de 2005 concernant le handicap et les lois de 2007 sur l'enfance et la jeunesse, consacrent la place de l'individu au centre du dispositif et l'individualisation de la réponse aux besoins de chacun.

Dans le même mouvement, la recherche permanente de la responsabilité individuelle participe à un mouvement de défiance des citoyens face aux institutions notamment des publics particulièrement désignés (parents maltraitants, enfants délinquants...).

En ce qui concerne la jeunesse, les discours politiques et médiatiques, l'évolution législative, développent un sentiment d'incompréhension et d'injustice très important auprès de certains jeunes désignés comme les délinquants à l'origine du sentiment d'insécurité puisque, pour le courant de pensée dominant, pour tout phénomène, il est nécessaire de trouver un coupable. Au-delà des jeunes, la cause du passage à l'acte délinquant est trouvée dans l'irresponsabilité de certains parents, qu'il faut sanctionner.

Le rapport de l'activité 2010 du médiateur de la République<sup>20</sup>, M Jean Paul DELEVOYE, aborde cette question de la citoyenneté par deux angles complémentaires : le lien entre conviction politique et émotion populaire, le rapport du citoyen à l'impôt.

L'opinion publique joue un rôle majeur dans les choix de société opérés. Elle ne s'inscrit plus dans les mouvements de conviction porteurs de projets de société mais dans des mouvements "d'émotions volatiles que le politique gère et exploite à son profit comme à ses dépens<sup>15</sup>".

Le rapporteur analyse, au travers des saisines du médiateur de la République, que les "français ont perdu le sens de l'impôt<sup>21</sup>". Il considère que les Français abordent l'impôt comme un produit de consommation. Lorsqu'il s'agit de le payer, c'est "toujours trop" cher, ce qui va de pair avec une critique de l'action publique. Pour celui qui a besoin de la solidarité nationale, il estime ne "jamais en avoir assez". Ces logiques amènent celui qui paie l'impôt à "se sentir exploité" et celui qui reçoit "humilié". Si l'impôt est l'outil de la redistribution au service d'un projet collectif, cette question est essentielle.

Le rapporteur affirme dans ce cas : "on n'est pas dans une république qui porte un projet et qui donne envie aux citoyens de s'y engager. On est dans un supermarché".

Cette perte de sens de l'impôt (la participation au fonctionnement de la société) est l'origine d'un sentiment d'injustice sociale.

Ces éléments montrent l'évolution des liens entretenus entre les citoyens et les pouvoirs publics ainsi que les institutions les représentant. Ce sentiment d'injustice ne puise pas uniquement sa source dans l'individualisme. En effet, comme le démontre Michel FORSE<sup>22</sup>, les Français, y compris les jeunes, n'analysent pas la situation des inégalités au regard de leur situation mais à partir d'éléments objectifs. Par exemple sur la question des revenus, ils sont proches de la réalité dans l'évaluation des revenus en fonction de la catégorie sociale et professionnelle, sauf pour les plus hauts revenus qui sont minorés. Concernant les discriminations, les Français considèrent majoritairement inacceptables celles relatives à l'origine ethnique alors qu'une minorité des personnes interrogées étaient d'origine étrangère.

Comme nous l'avons expliqué dans la première partie de ce document, les Français entretiennent un sentiment de défiance<sup>23</sup> face aux institutions représentant la société et

---

<sup>20</sup> [http://www.mediateur-republique.fr/fic\\_bdd/pdf\\_fr\\_fichier/1300723881\\_Mediateur\\_RA2010\\_VDallege.pdf](http://www.mediateur-republique.fr/fic_bdd/pdf_fr_fichier/1300723881_Mediateur_RA2010_VDallege.pdf)

<sup>21</sup> Le journal du médiateur de la république, mars 2011, n°-64.

<sup>22</sup> FORCE M., *La société française est clairement perçue comme inégalitaire*, ASH n° 2706, 22 avril 2011.

<sup>23</sup> ALGAN Y., CAHUC P., *La société de défiance*, éd RUE D'ULM, oct. 2007

les pouvoirs publics. La question ne consiste-t-elle pas pour les acteurs œuvrant dans l'action sociale d'ouvrir des espaces où la confiance a toute sa place et où la citoyenneté peut sereinement s'exprimer ?

L'analyse ci-dessus est un préalable à la mise en œuvre de dispositifs respectueux de la citoyenneté des usagers.

### **2.1.2 Une société de défiance : un besoin de confiance**

D'après le sociologue Olivier Galland, le pessimisme des jeunes Français est plus important que celui de la moyenne européenne. La prise d'indépendance comprend nécessairement une part d'inconnu, qui était attractive. Actuellement, au contraire, elle inhibe les velléités de prise de risque des jeunes. Le contexte étant trop défavorable, les jeunes préfèrent rester dans le cocon familial, mais à quel prix ?

Olivier Galland évoque, de plus, « la crise du modèle méritocratique à la Française » pour expliquer la démoralisation des jeunes et leur défiance à l'égard des institutions.

Le fonctionnement de l'Éducation Nationale dans sa volonté de garantir l'égalité des chances met les élèves en compétition. Elle défavorise les logiques collaboratives. La compétition est adaptée pour les élites mais ses effets sur les moins performants des élèves sont désastreux (dévalorisation de l'image de soi, défiance à l'égard des institutions,...). Pourtant, les jeunes privilégient les démarches contributives et groupales : internet, le rôle privilégié du groupe de pairs sur la construction de la personnalité à l'adolescence.

La façon dont l'école aborde la question de l'adolescence participe également à la disqualification des élèves le plus en difficulté. Il s'agit de responsabiliser les adolescents en leur demandant de gérer leur autonomie. Pour ceux qui ont les étayages familiaux adaptés, cette approche est pertinente. Pour ceux qui n'ont pas encore acquis les capacités personnelles nécessaires, il leur est impossible de répondre à cette injonction. Cette incapacité de certains jeunes de gérer leur autonomie génère un phénomène de rejet de la part de l'institution qui n'a pas les moyens d'accompagner les élèves en difficulté.

N'y a-t-il pas confusion entre autonomie et indépendance ? L'autonomie est le processus conduisant à l'indépendance. C'est souvent la rencontre avec un adulte qui permet à l'adolescent de se forger un projet, d'imaginer une place dans la société.

Concernant l'ASEA, cette logique de défiance s'exprime à plusieurs niveaux : dans les liens entre les publics et les travailleurs sociaux, dans les liens entre les travailleurs sociaux et les dirigeants associatifs, dans les liens entre les dirigeants associatifs et certains pouvoirs publics.

Pour appréhender finement ce phénomène, il faut le resituer dans sa réalité relative. En effet, cette défiance ne s'exprime pas en permanence mais à certains moments clés, lorsque des décisions importantes sont à prendre.

Cependant, n'est-il pas indispensable d'imaginer la confiance à tous les niveaux de l'organisation pour que les usagers en bénéficient réellement ?

L'enjeu étant pour les jeunes et les familles accompagnés par l'ASEA de pouvoir puiser dans cet accompagnement les ressources pour modéliser des formes d'expressions de la citoyenneté. Avoir confiance dans la pérennité de la place occupée dans la société constitue une base nécessaire à la restauration d'un lien confiant avec les institutions.

Si les rapports entre les individus et les institutions évoluent vers une relation de défiance, pour les publics accompagnés par l'ASEA, celle-ci s'exprime dans une phase de vie des familles particulièrement fragilisées par un signalement, une exclusion ou une crise en lien avec le logement.

Si les raisons de cette fragilité sont nombreuses et propres à chaque situation, il est intéressant d'observer que les institutions ne sont pas les ressources sur lesquelles peuvent s'appuyer les usagers pour se sortir de cette difficulté.

Pour le philosophe Michela Marzano, la confiance est au cœur des fonctionnements sociaux. Aussi, faut-il prendre en compte les défaillances des uns et des autres : « Fonder les rapports humains sur la confiance plutôt que sur la peur et la méfiance ne signifie pas croire qu'on pourra un jour trouver quelqu'un incapable de nous décevoir. Il ne s'agit pas de se croire à l'abri de la trahison ». Par contre, il est indispensable de disposer des ressources nécessaires à la gestion des relations lorsqu'elles deviennent souffrantes.

Mais que s'est-il passé pour que cette situation s'installe ?

### **2.1.3 Liquidité des liens : un besoin de sécurité**

Zigmunt BAUMAN a rédigé plusieurs ouvrages traitant de la "liquidité" des liens humains et des institutions. La mondialisation telle qu'elle se construit induit une perte des repères antérieurs : rien n'est sûr, tout peut arriver à tout moment. Comment dans ce contexte identifier des repères structurants ?

Bauman considère que la société passe d'une "phase solide à une phase liquide". Dans la phase solide, les institutions sont clairement identifiées, elles sont immuables et constituent des repères stables pour les individus. Par exemple, le mariage est un engagement à vie. Les liens sont durables et sûrs.

L'évolution des comportements de plus en plus individualistes, à la recherche de la liberté maximale induit que la satisfaction du désir de l'un peut à tout moment perturber gravement la vie de l'autre. La question du lien conjugal de ce point de vue est une illustration flagrante de ce phénomène.

Dans ce même mouvement de société, les institutions fonctionnent également sur ce modèle : le monde du travail, l'éducation nationale, etc.

En résumé, nous vivons dans un monde incertain. La majorité d'entre nous parvient à y trouver une place parfois au prix d'un stress important. Par contre, pour les populations les plus fragiles, cette incertitude est inacceptable et empêche leur intégration sociale, cette inclusion tant revendiquée par les pouvoirs publics. Cette fragilité peut être durable (trouble psychiatrique, handicap,...) ou ponctuelle (traumatisme de vie : décès d'un proche, perte d'emploi,...).

Lorsqu'un individu ou une famille a une colonne vertébrale sociale solide (comme la majorité de la population) même s'ils évoluent dans un monde liquide et incertain, ils peuvent trouver une place dans la société. Par contre, si cette colonne vertébrale est fragile, c'est le cadre externe, tenu par les institutions qui leur permettait de vivre dans un monde qui leur paraissait sécurisé.

Mais cette liquidité de la société concerne également les institutions. Elles ne peuvent donc plus tenir ce rôle de cadre externe structurant. Si les cadres interne et externe deviennent liquides, l'homme le devient également. Ce qui peut être source d'une grande angoisse.

Le constat et l'analyse de l'évolution de la nature des liens entre les individus sont indispensables pour penser de nouvelles formes "d'îlots de sécurité" adaptés aux besoins émergents des publics.

La question qui nous est alors posée, à nous professionnels de l'aide, contrainte ou pas, face à ce constat est donc : comment ouvrir des espaces sécurisés où les usagers viendraient consolider leur cadre interne ? L'objectif serait de pouvoir bénéficier de "lieux ressources" permettant de "s'équiper" pour pouvoir s'inscrire dans le fonctionnement social.

Cet espace pour remplir cet objectif doit être animé dans une posture qualifiée par :

- Une grande lisibilité sur les modes d'intervention et la capacité de tenir les engagements pris,

- Un accompagnement bienveillant, respectueux du droit et des valeurs annoncées,
- Un appui sur les compétences des usagers pour trouver des solutions aux difficultés rencontrées,

Ces espaces pourraient être considérés comme des îlots de sécurité pour les bénéficiaires. Sur le fleuve de la vie, l'embarcation doit appréhender des passages mouvementés, des rapides sont à négocier. Dans le cas général, la famille permet cette navigation à vue avec des phases de crises gérées par ses ressources internes. Pour certaines familles particulièrement bousculées par les récifs de la vie, les rapides peuvent fissurer la coque, ce cadre familial qui permet de conserver une ligne de flottaison minimum. Il s'agit alors de proposer (cadre administratif) ou d'imposer (cadre judiciaire) aux familles concernées un espace de calme, propice aux restaurations de la coque familiale. L'objectif est d'étayer l'environnement des usagers et des familles pour maintenir cette ligne de flottaison, sécurité nécessaire pour éviter la noyade.

Dans le champ de la protection de l'enfance, des parcours inspirés de cette approche doivent être proposés aux familles. Ils doivent s'appuyer sur des valeurs portées par l'Union Européenne, les engagements internationaux de la France (convention internationale des droits de l'enfant et celle des droits de l'homme), les codes civil et pénal.

Au-delà des notions déjà développées concernant la citoyenneté, la défiance, ... la protection de l'enfance inscrit son action dans la perspective de :

- Permettre aux enfants d'être éduqués par leurs parents au maximum de leur capacité et dans la limite de la compromission de leurs santé, sécurité, moralité, conditions d'éducation ou de développement.
- Permettre aux enfants d'avoir leur place maximum dans leur famille.

La place des familles et des parents est un incontournable. Il n'est pas possible d'imaginer une éducation pour des enfants sans le concours de leur famille. Elle est le lieu principal d'éducation et de transmission de valeurs.

De ce point de vue, il est intéressant d'observer les mécanismes et les tensions que vivent les familles. Lorsqu'un enfant ou adolescent commet des actes répréhensibles (incivilité, vol,...) ou présente des symptômes inquiétants (rupture scolaire), c'est le signe en général d'une difficulté familiale ou personnelle que la famille ne parvient pas à contenir. De fait les parents se trouvent dans une forme d'impuissance et montrent à leur enfant leur impossibilité à les cadrer.

Ce phénomène renforce les sentiments de toute-puissance ou d'angoisse de certains mineurs. Si l'origine des difficultés se comprend dans la difficulté des parents à exprimer leur fonction, il est indispensable de les soutenir pour qu'ils puissent restaurer leur autorité et réorganiser le cadre de vie de leurs enfants. Or, les attaques subies par les parents affaiblissent leur autorité auprès de leurs enfants. Il s'agit donc de proposer à ces familles des espaces ou des îlots de sécurité où les professionnels seront à leur côté dans la mise en œuvre du parcours de leur enfant et pour renforcer leur autorité parentale.

Les contextes de la mise en œuvre des dispositifs de protection de l'enfance évoluent. Aussi, est-il nécessaire d'adapter nos organisations à ces évolutions

## **2.2 Des logiques de filière à des logiques de parcours fluides territorialisés.**

Pour comprendre la place actuellement occupée par les usagers dans les dispositifs d'aide et de protection de l'enfance, il est important de comprendre la façon dont le secteur s'est construit.

C'est que ces éléments d'histoire sont encore très présents dans les enjeux actuels et les modes d'organisation des dispositifs. Pour concevoir ceux-ci, qui pourront dans l'avenir accompagner des parcours fluides, dans un climat confiant et adaptables aux besoins des publics, il faut partir des dispositifs existants.

Si des logiques d'intervention se sont développées, elles ont pris leur source dans des textes et des évolutions sociologiques et notamment depuis les lois de 1975 relatives aux institutions sociales et médico-sociales. Depuis environ quinze ans, on perçoit une évolution à mettre en lien avec la construction de l'EUROPE.

### **2.2.1 Les évolutions en matière de politiques publiques ces dernières années**

En France et notamment suite à la seconde guerre mondiale, le secteur associatif a été et reste un acteur majeur dans la mise en œuvre des politiques publiques. S'il est un opérateur incontournable, le secteur associatif est également un acteur influent dans l'élaboration et la co-construction de ces politiques. Il s'inscrit également dans une tradition d'accompagnement auprès des pouvoirs publics dans la mise en œuvre des textes votés par les Assemblées. C'est une forme de la participation de la société civile à la marche de l'État et des collectivités.

Cependant, cette place particulière occupée par le secteur associatif a été source de nombreuses contestations et suspicions entre les pouvoirs publics et le monde associatif. En effet, les associations étaient partie prenante à la définition de besoins, à l'élaboration des moyens et la mise en œuvre de ces derniers.

C'est ainsi qu'à partir des années 95, la loi de 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales est questionnée par les pouvoirs publics quant à sa pertinence et surtout son application. Un rapport de l'IGAS fait un bilan de cette loi 20 ans après son vote. Le diagnostic de l'IGAS pointe un manque de coordination et de cohérence des dispositifs, une inégalité d'implantation des services et établissements et un manque de contrôle des pouvoirs publics.

En 96, JACQUES BARROT, ministre du travail et des affaires sociales, initie un travail de réforme de la loi de 1975. Il explique que "La philosophie et les grands principes de solidarité de cette législation restent parfaitement fondés, mais cette loi a vieilli. Les enjeux sont clairs et ont été bien identifiés par le rapport de l'IGAS de décembre 1995". Il fixe comme objectifs à cette réforme de mettre l'utilisateur au cœur du dispositif, de réorganiser les structures vers des formes de prises en charge plus souples et adaptables et d'instaurer une meilleure coordination sur les territoires.

M. BARROT précisera, concernant ces objectifs lors de son discours du 3 Octobre 1996 devant la section sociale du Comité national de l'organisation sanitaire et sociale (CNOSS) : "Pour y répondre, il me semble qu'il faut avoir toujours présent à l'esprit ce postulat simple qui sera, je le crois, partagé par tous : partir de la personne et de ses demandes légitimes et en déduire un dispositif adapté pour répondre à ses divers besoins, et ne pas procéder à l'inverse, c'est-à-dire définir a priori un dispositif d'offre, subdivisé en cases rigides dans lesquelles viendraient s'intégrer bon gré mal gré les personnes concernées".

La loi du 2 janvier 2002 est issue de ces travaux. Elle réforme en profondeur l'action sociale. Elle organise et formalise le fonctionnement des structures gérées par le secteur public ou le secteur privé. Elle s'appuie sur quatre objectifs : l'autonomie et la protection de la personne, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, la prévention des exclusions et la correction de ses effets.

Elle place l'utilisateur au centre du dispositif, il doit être acteur de son projet et co-auteur de sa prise en charge. La contractualisation et la participation des usagers est la règle régissant le lien entre les institutions et les personnes auxquelles elles s'adressent. Les

prestations doivent être au plus près des usagers. Elle dispose que l'évaluation est obligatoire pour toutes les services et établissements.

Cette loi organise le cadre plus général de la mise en œuvre de l'action sociale et médico-sociale. Les schémas sociaux ou médico-sociaux constituent l'espace de diagnostic, de définition des besoins et de décision des actions à conduire en réponse à ces besoins. L'ouverture d'une structure doit faire l'objet d'une autorisation donnée par le CROSMS. La loi HPST va encore faire évoluer ce dispositif en abrogeant les CROSMS pour les remplacer par les appels à projet.

La question de la tarification est donc au cœur des préoccupations des pouvoirs publics. Un des objectifs de la loi est de mieux maîtriser les dépenses d'action sociale. La loi organique des lois de finances vient d'être votée et doit être mise en œuvre en 2006. Le décret concernant la tarification est un des premiers à paraître en 2003. Les financements pluriannuels constituent un outil de maîtrise des dépenses budgétaires et de responsabilisation des opérateurs.

Le développement de ce secteur d'activité, que l'on nomme maintenant "économie sociale et solidaire", a été très important au cours des années 2000 et notamment pour ce qui concerne la protection de l'enfance. Le coût annuel en 2007 au titre de l'ASE au niveau national était de 5 540 millions d'euros pour 3 980 millions d'euro en 2000<sup>24</sup> soit une augmentation d'environ 40 % en 8 ans (progression moyenne de 5 % annuelle). Dans le Rhône, l'augmentation pour cette même période est de 43%( 99,7 millions en 2000 et 143,5 millions en 2007<sup>25</sup>).

La loi Hôpital Patient Santé Territoires (HPST) réorganise l'offre en matière sanitaire et médico-sociale. Elle institue les Agences Régionales de Santé (ARS) comme les pilotes et les autorités de contrôle et de tarification des établissements et services concernés. Bien qu'aucun service de l'ASEA ne relève des ARS, la loi HPST a des conséquences sur le fonctionnement et les cadres administratifs des services gérés par l'association.

Concernant les régimes d'autorisation des services de compétences départementales, la procédure d'appel à projet devient le dispositif de droit commun. Le directeur général des services du conseil général du Rhône a affirmé, à plusieurs reprises, sa volonté de s'appuyer sur ce dispositif pour toutes nouvelles actions à créer.

---

<sup>24</sup> Lettre de l'ODAS, mai 2011.

<sup>25</sup> Document du conseil général du Rhône, "statistiques 2009 édition de mai 2009".

Cependant, sur le territoire de Villefranche, les acteurs en protection de l'enfance, en prévention spécialisée et en hébergement, nous l'avons vu, s'articulent très mal. Ils sont peu en lien, chacun réalisant des accompagnements avec ses logiques propres sans toujours considérer celles des partenaires. Le pilotage du Conseil Général autour du projet pour l'enfant ne permet pas toujours cette fluidité dans le parcours du mineur.

Pour parvenir à mettre en place ces logiques de parcours, il est nécessaire d'adapter les modes de construction des projets des enfants et de leurs familles. Ces enjeux précités traversent les questionnements dans le champ de la protection de l'enfance. Par exemple, dans le cadre du schéma enfance du Rhône, il est acté que les services à créer seront autorisés dans le cadre d'appel à projet. Ce dernier n'est il pas une opportunité pour favoriser ces logiques de parcours ?

### **2.2.2 La réforme de la protection de l'enfance : une opportunité pour adapter les dispositifs aux publics.**

La loi de 2007 réformant la protection de l'enfance est issue d'un long cheminement et de plusieurs constats, mis en évidence dans plusieurs rapports (NAVE CATALA, DE BROISSIA, NOGRIX, ...).

La loi de 2007 répond en partie à ces constats et besoins. Elle assimile également les évolutions des demandes et besoins des populations au regard de l'évolution de la société.

Dans ce mouvement de changement majeur, il faut considérer l'impact de la Réforme Générale de Politiques Publiques (RGPP) avec ses atteintes importantes aux moyens à destination des publics mais également ses opportunités à saisir pour faire évoluer les dispositifs et les adapter à de nouvelles formes d'intervention.

Pour comprendre ces opportunités, une analyse de la loi est nécessaire. A partir du texte édité sur le blog de Daniel GACOIN<sup>26</sup>, la présentation suivante de la loi centre son analyse sur les mouvements généraux plus que sur les outils.

Les constats à l'origine de ce texte montrent des budgets en hausse importante mais sans contrôle, ni coordination entre les services publics (Conseil Général, Éducation Nationale, justice,...) ainsi qu'avec le secteur habilité (établissement, milieu ouvert,...). Il est également fait état de grandes inégalités de pratique entre un département et un autre et

---

<sup>26</sup> <http://danielgacoin.blogs.com>

une manque d'alternative entre les lieux de placements et le milieu ouvert. Ces constats rendent très aléatoires les possibilités de construire des parcours cohérents pour les enfants et leurs familles et ce d'autant plus qu'il y a peu de continuité dans le passage d'une prise en charge administrative à une prise en charge judiciaire.

Avec la loi de 2007, un pilote est désigné pour articuler le parcours pour l'enfant et coordonner les acteurs de la protection de l'enfance (administrative et judiciaire) : le Conseil Général. Les magistrats de la jeunesse ne sont plus les clés de voûte du dispositif mais un des maillons et dans une logique de subsidiarité de l'intervention administrative.

La protection de l'enfance vient trouver sa place dans la politique plus générale de la famille. Les enfants relevant des dispositifs de protection de l'enfance bénéficient des orientations fixées pour l'ensemble des mineurs d'un département. L'objet n'est pas de les amener vers le droit commun mais de les y maintenir.

La loi de 2007 vise à développer la prévention sans désigner uniquement les mineurs maltraités mais ceux en risques.

Les "informations préoccupantes" sont centralisées et font l'objet systématiquement d'une évaluation administrative pluridisciplinaire. S'il y a transmission à l'autorité judiciaire, c'est sur la base de la non adhésion de la famille à une aide administrative.

Pour favoriser les articulations, la loi organise les transmissions d'information et définit le partage de l'information entre professionnels.

Enfin la loi promeut le développement de nouvelles formes d'aide et d'accompagnement favorisant les parcours des enfants et de leurs familles : individualisation des accueils, accueil de jour, favoriser le rapprochement des parents et des enfants (dispositifs territorialisés,...).

Comme nous venons de le voir, la loi de 2007 et celle de 2002 revendiquent la mise en place de parcours garantissant continuité et cohérence de l'intervention auprès des usagers. A partir des dispositifs plutôt organisés sous forme de filière, il s'agit donc d'organiser des dispositifs à transitions multiples. Dans ce cas la question est : comment aide-t-on les familles et les mineurs à bénéficier de ces transitions ? Deux éléments sont à considérer pour traiter cette question : l'accessibilité et l'adaptabilité.

**L'accessibilité** territoriale est essentielle pour répondre à l'objectif de participation et d'expression optimum des parents dans leurs fonctions durant le parcours de leur enfant. En effet, il est indispensable de concevoir des dispositifs accessibles par les parents pour soutenir leur fonction. De ce point de vue la proximité kilométrique n'est pas toujours directement liée avec l'accessibilité. En milieu rural, il peut y avoir peu de kilomètres à

parcourir et impossibilité de se déplacer. En effet, les espaces ruraux et périurbains sont peu desservis par les transports en commun. La question du déplacement devient donc un enjeu important. Les dispositifs inscrits en milieu urbain sont beaucoup plus faciles d'accès pour les familles et les mineurs du fait des équipements en transports en commun.

**L'adaptabilité** s'inscrit dans la continuité de ce qui vient d'être développé. En effet, l'adaptation se comprend dans deux dimensions :

- Adapter dans la perspective d'individualiser l'offre. Il s'agit de concevoir des dispositifs avec les palettes d'interventions possibles et de pouvoir mobiliser telles ou telles compétences en fonction des objectifs définis.
- Adapter le parcours aux évolutions et parfois aux soubresauts des familles. Il peut s'agir d'accueillir une famille dans le cadre d'une médiation familiale et de se mobiliser rapidement pour proposer un hébergement ponctuel en cas de crise aiguë. Les logiques de filières actuelles ne permettent pas ces adaptations des parcours.

Si des évolutions sont nécessaires, elles doivent s'inscrire dans les orientations du schéma départemental "enfance". Dans cette perspective, le rôle du secteur associatif habilité (SAH) au sein des comités technique et de pilotage est essentiel. Ce sont les instances pertinentes où les analyses et constats de terrain peuvent influencer sur les orientations du schéma. L'ASEA siège dans l'un et l'autre de ces comités. Conformément aux orientations du conseil d'administration, le représentant de l'association s'emploie à accompagner les pouvoirs publics dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Aussi, les propositions de la sauvegarde sont-elles en cohérence avec les analyses exposées ci-dessus.

Ces propositions doivent prendre en compte une des contraintes du schéma départemental "enfance" : il doit se mettre en place à fonds constants et même en diminution. Les économies d'échelle sont à l'ordre du jour de nombre d'associations, des fusions commencent à se concrétiser. D'autres approches sont à explorer pour développer de l'offre à coût constant. Le manque de dispositifs intermédiaires entre le milieu ouvert et l'hébergement a conduit les juges à placer des enfants alors qu'ils savaient la mesure inadaptée.

Mais une mesure de milieu ouvert peut ne pas être suffisante pour garantir la sécurité des enfants ou adolescents. Chaque magistrat estime à une vingtaine de décisions par cabinet relevant de dispositifs intermédiaires. Il y a 9 cabinets à Lyon et un à Villefranche. Aussi, y a-t-il sur le département environ 200 places d'hébergement qui pourraient être

redéployées dans des dispositifs expérimentaux. Si une place d'hébergement est environ trois fois plus onéreuse qu'une mesure de jour, c'est 600 mineurs qui peuvent bénéficier de dispositifs de proximités sans augmentation de coût.

Mais au-delà des schémas catégoriels (schéma enfance du Conseil Général, schéma des tutelles de la DDCS pour l'AGBF, schéma réponse pénale pour la PJJ, schéma pour le logement pour la DDCS...), les publics se croisent. La distinction réalisée entre le déploiement de l'offre de dispositifs pénaux à destination des adolescents et l'offre pour ces derniers dans le cadre de l'article 375 ou administratif est dommageable. En effet, il s'agit souvent des mêmes enfants. De ce fait, une meilleure articulation entre les schémas des différentes autorités publiques générerait des économies difficiles à estimer, certes, mais non négligeables. Enfin les parcours des mineurs dans ces différents cadres seraient plus cohérents.

Aussi, le mouvement associatif peut-il être le lieu de rencontre de ces différents cadres d'installation des politiques publiques (pénales, judiciaires, administratives) sur des territoires cohérents avec les familles.

Dans cette dynamique, pour répondre à ces enjeux pédagogiques et ces contraintes financières, la mutualisation voulue par les pouvoirs publics est une opportunité à saisir.

### **2.2.3 Réforme territoriale : une stratégie associative**

Les politiques publiques impulsent une dynamique pour sortir des logiques "filières" afin de favoriser des logiques de parcours pour les usagers des services sociaux. Le mode de pilotage de cette évolution s'inscrit dans la planification et plus particulièrement dans l'élaboration des schémas de mise en œuvre des politiques publiques. Chaque schéma est construit en rapport avec un territoire. L'avènement des Agences Régionales de la Santé (ARS), la RGPP définissant la Région comme niveau de droit commun pour la mise en œuvre des politiques publiques relevant de la compétence de l'État, la réforme territoriale en cours désigne la région comme territoire adapté pour le pilotage de l'action publique. Cette régionalisation de l'organisation administrative française s'appuie sur plusieurs constats :

- Il y a trop de niveaux territoriaux en France : État, région, département, pays, intercommunalité, municipalité.
- Chaque niveau partageant des responsabilités avec d'autres, il est très difficile d'identifier l'interlocuteur compétent sur un sujet.

Comme le montre Alexis BARON<sup>27</sup>, cette multiplicité des niveaux et ce croisement des responsabilités sont totalement illisibles pour les citoyens et dilue les responsabilités des politiques locaux. Il est donc nécessaire d'identifier clairement les compétences de chaque niveau et de simplifier leur organisation.

Dans la perspective européenne, la Région est un territoire suffisamment important pour représenter une force économique consistante, tout en conservant une suffisante décentralisation pour permettre une politique de proximité avec les habitants.

Avec la réforme territoriale en gestation, 4 niveaux territoriaux émergent : l'Europe, l'État, la Région, l'Inter communalité. Concernant les activités de l'ASEA et quelles que soient les décisions en matière de protection de l'enfance, il est indispensable de maintenir un partenariat de qualité avec cette collectivité.

Cependant, la réforme territoriale pousse à construire des partenariats avec les niveaux régionaux. L'ASEA s'appuie sur le groupement des sauvegardes Rhône Alpes fédéré par la CNAPE. Il s'agit de sensibiliser les pouvoirs publics aux difficultés rencontrés par les usagers, en participant aux diagnostics des besoins, préalable à l'élaboration des schémas. L'objet de ce groupement est également d'être ressource auprès des pouvoirs publics pour accompagner la mise en œuvre des dispositifs sur les territoires.

Sur la base des réformes en cours, le conseil d'administration de l'ASEA lors de sa réunion du 7 février 2011, a formulé l'analyse suivante :

- L'ASEA est présente au niveau régional par sa participation à la CNAPE,
- Les habitants de l'arrondissement de Villefranche et notamment les personnes accompagnées par l'ASEA ont des besoins spécifiques (territoires péri urbains ou ruraux) qui risquent d'être peu considérés dans la problématique lyonnaise. Il est donc important que l'ASEA conserve son autonomie par rapport à la Sauvegarde de LYON.
- L'ASEA puise sa légitimité dans son implantation locale. Les élus, départementaux ou régionaux, auront une implantation locale. Il est donc essentiel de maintenir un maillage politique associatif local.
- L'ASEA n'a pas, seule, le poids politique et financier pour adapter ses fonctionnements aux nouvelles politiques.

L'association a donc décidé de rester une association autonome mais de s'associer avec d'autres acteurs locaux pour développer de nouvelles formes d'intervention. Ce type de mutualisation permet de surcroît d'adapter les dispositifs aux bassins de vie des habitants au-delà des découpages administratifs. Villefranche est située à la frontière avec une

---

<sup>27</sup> BARON A., *Dynamiques territoriales de l'action sociale et médico-sociale*, presses universitaires de Grenoble, 2010.

partie, très rurale, du département de l'AIN. Aussi, les habitants et les jeunes de JASSANS, TREVOUX ont-ils comme lieux de prédilection, la cité caladoise.

Cette approche associative s'inscrit dans les orientations d'une gouvernance locale<sup>28</sup>, "une stratégie de développement et d'action collective sur un territoire donné". Si le pilotage de cette gouvernance doit être porté par les pouvoirs publics, son dynamisme doit être partagé par l'ensemble des acteurs : publics et privés (lucratifs ou non) ; chacun à sa place. C'est une forme d'expression de la démocratie de proximité.

Dans un contexte de mondialisation, le rapport qu'entretiennent les individus et les institutions avec leur territoire de proximité est essentiel à fixer de points de repère en cohérence avec la volonté du citoyen de participer aux décisions le concernant.

Alexis DE TOCQUEVILLE<sup>29</sup>, après avoir rappelé l'importance qu'un pouvoir centralisé édicte et fasse appliquer les normes générales, démontre que la démocratie se joue dans les échelons intermédiaires et de proximité. Même si le pouvoir centralisé est éclairé et bienveillant, l'auteur est "persuadé" que pour développer "du bien-être social" un collectif citoyen de proximité sera plus efficace qu'une autorité lointaine. A partir de cette analyse et après l'avoir mise en perspective avec les politiques sociales, ces dernières peuvent s'organiser autour d'un dispositif où la démocratie de proximité peut s'exprimer en lien avec les évolutions de la citoyenneté.

Sur cette base, "le local" va être un enjeu de déploiement des politiques publiques adaptées aux spécificités des territoires concernés. Les associations constituent alors un élément important de ce collectif citoyen capable d'articuler des orientations centralisées avec des préoccupations partagées avec des pouvoirs locaux.

Issue de cette réflexion, la posture associative consiste-t-elle à développer des liens de proximités avec les élus et les ressources (associations, collectif,...) locaux dans la perspective de participer à cette démocratie de proximité, par la voie de la mutualisation.

S'inscrire ainsi dans un réseau local sur la base de ce qui vient d'être développé ne peut se concevoir que dans une dynamique contributive. Il ne s'agit pas "d'aller y chercher" quelque chose de précis a priori, le pari contributif considère que des bénéfices pour la collectivité et l'Association sortiront de cette démarche.

---

<sup>28</sup> BARON A., *Dynamiques territoriales de l'action sociale et médico-sociale*, presses universitaires de Grenoble, 2010, P69.

<sup>29</sup> TOCQUEVILLE A., *de la démocratie en Amérique*, tome 1, Folio Histoire, 1961, P149-155.

Cette posture impulsée par les dirigeants de l'Association peut ainsi être modélisée par l'ensemble des membres et personnels et notamment dans leur lien avec les usagers. L'espace associatif est alors un moyen pour les usagers des services de l'Association de réinvestir leur fonction citoyenne parfois chamboulée par des accidents de la vie ou des crises familiales.

Comme nous l'avons exposé plus haut, les dirigeants de l'Association ont conscience de la nécessité de se rapprocher d'autres acteurs locaux afin de mutualiser les moyens communs pour développer de nouvelles prestations.

C'est pourquoi et afin de conserver un maillage politique local en lien avec une stratégie régionale, ces mutualisations doivent respecter les orientations suivantes :

- Chaque Association doit conserver son autonomie de décision et de gouvernance associative ; son influence sur les territoires doit en être renforcée,
- Les cultures de chaque structure doivent s'additionner et non s'annuler,
- Chaque structure conserve son autonomie de gestion financière;
- Les rapprochements doivent se faire en dehors de pressions et sur la base de choix partagés.

Dans l'ensemble des moyens juridiques (fusion, groupement de coopération, groupement d'employeurs,...) permettant de structurer ces mutualisations, il en est un correspondant aux orientations de l'Association : la convention de partenariat d'associations solidaires. Ce type de convention est développé dans la troisième partie du mémoire.

L'ensemble de ces évolutions concernant les besoins des usagers, leur posture et les changements dans l'environnement politique et stratégiques de l'action sociale influent de façon importante dans le fonctionnement des institutions. Quelle que soit sa place dans l'institution, chaque acteur voit son action évoluer.

Il est de la responsabilité de l'employeur d'accompagner ces évolutions.

### **2.3 Vers une culture collaborative**

Ainsi, l'ensemble des composantes de l'Association voit ses fonctions évoluer sous l'effet conjoint de plusieurs phénomènes : la réorganisation associative, l'évolution des demandes des usagers ainsi que l'évolution de la société et des politiques publiques.

Les évolutions concernant la gouvernance associative ayant été décrites, dans ce chapitre, ne seront traitées que les questions relatives aux salariés de l'association.

La réorganisation a consisté à passer de deux directeurs et un chef de service pour l'ensemble des services à un directeur et deux chefs de service<sup>30</sup>. Dans le même mouvement, l'ASEA a ouvert un service d'accueil et d'activité de jour mutualisé avec la PJJ. Un chef de service a donc été embauché pour manager ce service.

Ces changements dans la ligne hiérarchique induisent des évolutions importantes dans le quotidien de tous les professionnels à la fois pour les questions de pratiques sur le cœur de métier et pour ce qui relève de la gestion du personnel.

Je me suis recentré sur la mise en œuvre des orientations associatives, la gestion financière et budgétaire, la gestion des emplois et des compétences, les liens avec les institutions représentatives du personnel. Ma fonction est également de porter le développement de l'Association et d'organiser la conformité des services avec la législation. Avec la réorganisation, je n'interviens plus dans la supervision de l'exécution des mesures ou des missions.

J'ai également fait évoluer les attributions des chefs de service. Ils ont moins de travailleurs sociaux directement sous leur hiérarchie mais ont plus de responsabilité concernant le service qu'ils managent (gestion des congés, gestion des locaux, des véhicules,...). Au-delà du suivi des situations individuelles ou familiales, ils ont donc sous leur responsabilité une partie importante de la gestion matérielle du service. Ils sont également responsables de la qualité de la mise en œuvre des liens partenariaux avec les autres acteurs de terrain conformément aux orientations que j'ai définies.

J'ai, également, été amené à réorganiser la circulation de l'information, tout comme le secrétariat. Ce travail est en cours mais les orientations consistent à organiser un pôle comptabilité et administratif inter services. Les secrétaires sont affectées à un service mais avec des fonctions inter services. Par exemple, la gestion de la téléphonie pour tous les services est du ressort d'une secrétaire du service éducatif, de même pour l'informatique.

Les travailleurs sociaux et les psychologues n'ont plus qu'un interlocuteur institutionnel quotidien : le chef de service. Cette distance avec moi a mis du temps avant à s'inscrire dans les fonctionnements.

---

<sup>30</sup> Présentation en annexe V et VI

Tous ces bouleversements quotidiens sont sources d'inquiétudes pour les professionnels de l'association, l'accompagnement de l'encadrement est essentiel. Que recouvre cet accompagnement également nommé management ?

### 2.3.1 Une approche du management

Ma question de directeur est donc l'accompagnement des équipes face à ces transformations qui influencent les représentations que chacun se fait de son métier. Pour cerner les enjeux, il est nécessaire d'explorer plusieurs notions autour du management.

Le management peut être compris comme "un art ou une action, qui permet de conduire une organisation, de la diriger, d'en planifier son développement et de la contrôler dans tous les domaines<sup>31</sup>". La finalité du management est "d'obtenir des personnes que les tâches soient accomplies dans les meilleures conditions". Dans le contexte du travail social, l'auteur évoque le management comme une "alternative au fonctionnement des organisations charismatiques ou paternalistes". Ainsi, le management est-il un moyen de "rationaliser l'action organisée".

Pour LE GOFF<sup>32</sup>, le management n'est pas qu'une "activité purement organisationnelle et gestionnaire". L'idéologie véhiculée par certaines formes de management tente une implication et un encadrement des personnels allant au-delà des nécessités de la production. Par des moyens démagogiques, ces pratiques tentent de "masquer les écarts" hiérarchiques existant au sein de l'organisation.

L'auteur développe l'idée qu'un manager doit assumer sa réelle position hiérarchique même si sa fonction ne se limite pas à cette approche. Pour lui, le management doit "prendre en compte la différence des préoccupations, des aspirations et des intérêts présents au sein de l'entreprise, mais aussi la différence des responsabilités, des fonctions et des rôles. On ne saurait vouloir effacer l'écart existant entre les dirigeants et les dirigés, faire comme si tout le monde [...] était pareillement impliqué. Il est une façon d'en appeler à la responsabilité de tous dans l'entreprise qui, loin de parvenir à l'efficacité dont elle se réclame, génère de l'inquiétude et de l'angoisse". Il insiste également sur le fait que la légitimité du manager se base sur sa compétence vis à vis de la finalité de l'organisation, sa production en la matière : un service social d'intérêt général.

---

<sup>31</sup> LEFEVRE P., *Théories et stratégies du management*, les cahiers de l'actif, 314-317.

<sup>32</sup> LE GOFF J.P., *les illusions du management*, éd la découverte/poche, octobre 2000.

La capacité des dirigeants à assumer leurs fonctions et leur choix est un enjeu important dans la perspective de la "liquéfaction de la société". Les orientations clairement exprimées par les dirigeants participent souvent du cadre externe au professionnel lui permettant d'exercer son activité dans une certaine sécurité.

GENELOT Dominique<sup>33</sup> développe une approche du management intéressante du fait qu'elle le confronte à la complexité de l'environnement des organisations. L'auteur regroupe les actes de management en trois composantes principales : le management des hommes, de la stratégie, des activités<sup>34</sup>. Ces trois composantes interagissent en permanence, "l'art du manager consiste à les intégrer au quotidien dans une action globale cohérente".

J'ai choisi de m'inspirer de cette façon de concevoir le management car l'auteur prend en compte la complexité du contexte, la nécessaire adaptation en fonction de l'environnement local (ressource interne et externe) et l'imprévisibilité de ce qui va se passer (DUCALET appelle cela "l'événement"<sup>35</sup>). L'adaptation repose sur les ressources des hommes. Il considère que les managers sont confrontés à des tensions parfois contradictoires, ils sont dans le flou, l'incertitude. Ils n'ont jamais toutes les informations pour décider rationnellement, ils doivent "faire appel à d'autres formes de décision et d'action pour relever le défi de notre temps, la complexité".

Lorsque le management s'inscrit dans un contexte en évolution majeure comme actuellement, la question du changement est au cœur des préoccupations.

### 2.3.2 L'accompagnement au changement

Les enjeux (adaptation des pratiques, évolution des organisations institutionnelles) décrits précédemment induisent des changements majeurs et notamment pour des organisations restées stables ces quinze dernières années. L'accompagnement de ce changement interne est une des clés de la capacité de d'adaptations des services.

Ce changement cristallise les tensions, les dysfonctionnements et les conflits. Les individus ou les groupes concernés par le changement peuvent mettre en place des comportements afin d'éviter qu'il ne se réalise. Ces résistances au changement peuvent

---

<sup>33</sup> GENELOT D., *Le défi de la complexité appelle d'urgence de nouveaux modes de managements*, les cahiers de l'actif, 314-317.

<sup>34</sup> Annexe VIII : les trois composantes du management

<sup>35</sup> DUCALET P., LAFOURCADE M., *penser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales*, éd SELI ARSLAN, 2004.

être présentées "comme la tendance inhérente à tout système autorégulé à opposer une force dite de résistance à toutes forces venant de "l'extérieur" et visant à en modifier la structure<sup>36</sup>". Le changement n'est pas une attitude spontanée car il comporte toujours un caractère menaçant, dérangent ou déstabilisant<sup>37</sup>. Plus les individus du groupe concerné par le changement participent à la décision à l'origine de ce changement, moins les résistances sont importantes.

Les principales résistances sont regroupées en trois catégories :

- Poser le changement comme impossible à atteindre est désespérant ;
- Dire que rien ne peut changer car cela a toujours été comme ainsi, développant une position dépressive et défensive qui aboutit à diaboliser le changement ;
- Imaginer que le changement viendra des autres sans que l'on soit concerné.

Ces résistances sont souvent vécues comme négatives voire pathologiques. En effet, cette résistance au changement est "la première condition de survie d'une organisation<sup>38</sup>", c'est ce qui permet de résister aux changements de l'environnement. Les mêmes auteurs considèrent que le changement n'a "d'intérêt que pour garder quelque chose d'essentiel". Ils ne prônent pas l'immobilisme mais ils utilisent ces résistances au changement comme un moyen de questionner l'essentiel. Dans la pratique éducative et notamment suite à des décisions judiciaires, n'est pas ce qui est en jeu pour la famille ?

Quelles qu'en soient la source ou la cible, le changement est à l'origine de réactions conscientes et inconscientes, jamais totalement rationnelles ni irrationnelles. Le changement est souvent source de conflits (plus ou moins aigus) participant de la vie de l'institution.

Le cadre peut intégrer le changement dans sa stratégie de management. En effet, "changer, c'est avant tout oser se regarder, élargir le cadre de l'expérience et accepter d'interroger les certitudes<sup>31</sup>".

Une nouvelle référence à MIRAMON<sup>39</sup> me paraît pertinente : "le changement, c'est le passage du dur et du sûr, au souple et à l'incertain". Il est pertinent dans ce cas de s'appuyer sur le changement comme source de mobilisation, à l'origine d'un questionnement sur le sens de l'action et d'une dynamisation des professionnels.

---

<sup>36</sup> BLANCHET A., TROGNON A., *la psychologie des groupes*, éd NATHAN, avril 2002.

<sup>37</sup> MIRAMON J. M., *Promouvoir le changement*, les cahiers de l'actif, 314-317.

<sup>38</sup> DUCALET P., LAFOURCADE M., *penser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales*, éd SELI ARSLAN, 2004.

<sup>39</sup> MIRAMON J. M., *Promouvoir le changement*, les cahiers de l'actif, 314-317

Ainsi, l'auteur explique-t-il qu'il faut réunir quatre conditions avant d'engager une démarche de changement<sup>32</sup> :

- La nécessité du changement doit être clairement perçue par tous les acteurs,
- Les moyens indispensables pour mener à bien le changement doivent être assurés,
- La sécurité : les perspectives doivent reposer sur des données fiables,
- La mobilisation : au-delà de ses aspects techniques et financiers, le projet doit pouvoir mobiliser et fédérer l'ensemble des acteurs. Le collectif, convaincu des objectifs à réaliser, va tout mettre en œuvre pour les atteindre.

Pour alléger le propos, je reprendrai cette phrase de M. MIRAMON : "il vaut mieux penser le changement que changer le pansement"<sup>40</sup>.

### 2.3.3 Le management au service de la gouvernance associative.

Le management stratégique d'un directeur trouve sa place dans la gouvernance associative pilotée par le président du Conseil d'Administration (CA).

Daniel Gacoin définit la gouvernance associative autour de trois dimensions qu'il faut articuler<sup>41</sup> :

- "D'une part, la clarification et la lisibilité des instances chargées de formuler des orientations ou des commandes.
- D'autre part, le fonctionnement concret autour de l'harmonisation et de l'association aux décisions, entre participation et recherche de compromis, avec implication des acteurs dans des modes de mises en œuvre des décisions prises.
- Enfin, une philosophie visant avancées ou progrès (social ou des organisations) sans règlement unique par décision autoritaire, mais avec participation ouverte aux débats internes et externes".

Dans cette approche, la gouvernance ne se limite pas à une stratégie de communication visant à faire accepter les décisions des dirigeants par les salariés. Le choix du conseil d'administration et ma posture professionnelle s'inscrivent dans ces trois dimensions.

Au sein de l'association, les décisions ont été prises sur la base d'un modèle consensuel. Depuis la loi de 2002, le positionnement des pouvoirs publics change. Ceux-ci définissent

---

<sup>40</sup> MIRAMON J. M., *Promouvoir le changement*, les cahiers de l'actif, 314-317

<sup>41</sup> Blog de Daniel Gacoin : <http://danielgacoin.blogs.com/blog/2010/11/bons-et-mauvais-usages-du-terme-de-gouvernance-dans-le-secteur-social-et-m%C3%A9dico-social.html>

des cadres institutionnels qui s'imposent à tous. La notion de conformité émerge et s'impose. Il s'agit donc de bien identifier les places de chacun des acteurs :

- Le Conseil Général comme pilote du dispositif de protection de l'enfance,
- L'association fixant les orientations,
- Le directeur les mettant en œuvre
- Les travailleurs sociaux participant à la mise en œuvre

C'est à partir de la reconnaissance des places de chacun, que la deuxième dimension peut s'exprimer autour de la question : comment les salariés peuvent-ils prendre part à la mise en œuvre des orientations ?

La culture d'association les a mis à une place de participation à la décision de ces orientations. La conversion est nécessaire mais elle doit être pensée.

La troisième dimension est essentielle mais, là également, la place de chacun doit être clairement posée. C'est à partir de cette lisibilité que les débats peuvent s'installer.

Le projet associatif est de favoriser les dimensions collaboratives entre institutions sur le territoire de Villefranche. Pour réussir, ce projet doit être porté par les différents acteurs de l'association. Depuis deux ans, les travailleurs sociaux participent régulièrement à des groupes de travail pilotés par le Conseil Général, en lien avec le diagnostic du schéma départemental. Ces groupes de travail réunissent des travailleurs sociaux, des cadres et des représentants de la PJJ et du conseil général. Ces confrontations avec d'autres professionnels inscrivent, au sein du service éducatif, les enjeux externes dans les débats internes. L'objectif est d'identifier ce qui relève de choix internes et ce qui constitue des contraintes externes.

Bien souvent, il s'agit de décaler les réflexions collectives de la pertinence d'une loi vers une façon de s'en emparer en lien avec le projet associatif. Le passage d'une confrontation interne entre la direction et les salariés à la définition d'un positionnement institutionnel, chacun à sa place, s'appuie sur la prise en compte des contraintes externes.

Si les usagers sont confrontés à cette liquidité de la société telle que le développe Zigmunt BAUMAN<sup>42</sup>, les institutions le sont également. Dans cette période de changements liés aux évolutions de la mise en œuvre des politiques publiques, une des fonctions de l'encadrement des services est de créer des espaces ressources pour les travailleurs sociaux. Nous sommes tous sur la même embarcation, sur le même fleuve de

---

<sup>42</sup> BAUMAN Z., le présent liquide, éd Seuil, mars 2007.

la vie institutionnelle. C'est sur la base de la construction de nouvelles alliances entre dirigeants et personnels de l'association que le projet associatif est possible. En effet, comment se rapprocher d'autres acteurs locaux (associations,...) dans une perspective de travail en collaboration et confiant, sans développer en interne ces modes de relations?

Ainsi, lors du conseil d'administration (CA) de juin 2010, les dirigeants de l'ASEA se sont-ils penchés sur l'avenir de l'association. Les constats suivants ont alimenté leur réflexion:

- La taille de l'association ne lui permet pas de s'adapter à la nouvelle réglementation (réactivité pour répondre aux appels à projet, législation du travail se complexifiant,...) avec le personnel actuel. Le contexte économique ne permet pas d'envisager l'embauche de personnel non productif.
- L'association souhaite conserver une implantation locale forte et une autonomie de décision et de gestion.
- Les besoins des populations concernées par la protection de l'enfance évoluent vers des dispositifs de proximité et en alternative aux placements,
- Les évolutions des réponses doivent se faire à fonds constants.

Face à ces constats, le CA a estimé que seul un rapprochement avec d'autres associations intervenant dans le champ de la protection de l'enfance permettait un avenir possible pour l'ASEA.

Ces rapprochements pouvaient avoir plusieurs formes :

- Rapprochement avec la Sauvegarde de Lyon sous forme de fusion avec mixage des deux CA. Les administrateurs de l'ASEA ont craint qu'une décentration du lieu de décision politique ne risque "de dissoudre" les problématiques Caladoises dans les préoccupations Lyonnaises.
- Développer des dispositifs propres en concurrence avec les acteurs locaux, puis absorber les structures en difficulté. Cette approche s'inspire d'une éthique de l'économie marchande alors que l'ASEA revendique une éthique de l'économie sociale et solidaire.
- Se rapprocher d'autres acteurs de la protection de l'enfance pour mutualiser des moyens afin de développer de nouvelles réponses aux familles.

Après un long débat autour de ces trois hypothèses mais aussi sur les difficultés de composer un conseil d'administration représentatif des différentes composantes de la société civile, le CA m'a demandé de m'inspirer de la 3<sup>ème</sup> hypothèse pour présenter un projet de mutualisation sur le territoire de Villefranche.

### **3 La mutualisation : une réponse au service d'un parcours contenant**

Les logiques de mutualisation sur un territoire induisent un changement de la culture de l'ASEA qui privilégiait, jusqu'alors, la gestion directe de ses services et établissements. Ces mêmes logiques sont également peu pratiquées par les structures partenaires. Mais au-delà des questions de mutualisation, les directeurs Rhodaniens intervenant dans le champ de la protection de l'enfance sont peu sensibilisés à l'évolution des dispositifs favorisant la proximité avec les familles. Afin d'être force de proposition dans le travail de découpage territorial engagé par les services de l'État dans la perspective de la réforme de 2014, la commission "protection de l'enfance" de l'URIOPSS Rhône-Alpes a questionné les directeurs d'établissements sur les actions de proximité qu'ils déploient sur le territoire. A la surprise du groupe traitant les données recueillies, sur les 22 réponses, 18 directeurs ont répondu qu'ils ne voyaient pas le sens de cette question. Les critères d'admission des mineurs n'ont pourtant pas beaucoup à voir avec les lieux d'habitation des parents. Les habitudes partenariales avec tel ou tel travailleur social sont les principaux critères évoqués.

Concernant les établissements de l'arrondissement de Villefranche, il est intéressant de constater que plus de la moitié des effectifs sont issus des quartiers de l'est lyonnais, à plus d'une heure trente de trajet.

Au-delà d'une approche sur les mutualisations, la question de la proximité des dispositifs avec les familles reste un sujet pour lequel une mise en réflexion est nécessaire.

Sur le territoire, une maison d'enfants à caractère social partage les préoccupations et les hypothèses de l'ASEA concernant l'évolution des dispositifs de protection de l'enfance : le Rucher.

Le projet commun consiste à mutualiser une partie des moyens de la MECS et du service AEMO pour renforcer un dispositif d'accueil et d'activité de jour fonctionnant au titre de l'ordonnance de 45. Il s'agit de permettre l'accueil dans ce cadre de mineurs relevant de la protection judiciaire ou administrative de l'enfance.

Comme nous l'avons vu, ces nouvelles formes d'intervention territorialisées dans une logique de mutualisation ne font pas partie du contexte habituel du secteur. Aussi, cette perspective peut-elle être source d'inquiétude pour tous les acteurs des associations concernées (administrateurs, bénévoles, salariés cadre et non cadre).

La stratégie de gouvernance du projet va donc jouer un rôle important pour sa réussite.

### **3.1 Un portage associatif engagé**

Pour conduire à son terme le projet, la dynamique collective et contributive doit être effective tout au long du processus. Aussi, dès le début du projet avons-nous favorisé le traitement collectif des questions. C'est la co-construction des réponses qui a prévalu lors de cette première phase du projet. Les représentants des deux associations (présidents et directeurs) ont eu cette rigueur d'élaborer les choix uniquement dans les temps de travail collectif.

Il est essentiel que les présidents des deux associations soient présents tout au long des étapes du projet puisqu'il s'agit d'une évolution de la gouvernance associative. Dans la première phase consistant à élaborer une convention cadre entre les deux associations, seuls les présidents et directeurs ont été directement impliqués. Les autres salariés ont été informés de la démarche.

Au vu du repositionnement des places de chacun, le rôle de tous doit être mûrement réfléchi dans cette dynamique de projet portée par l'Association.

A partir de la décision du conseil d'administration, le bureau de l'association a souhaité refondre la lignée hiérarchique et réorganiser l'ensemble des services de l'Association. Le départ d'un des directeurs a été une opportunité. Avant de prendre contact avec les partenaires potentiels, il s'est agi de mieux s'organiser en interne. Depuis le premier décembre 2010, je dirige l'ensemble des services de l'association.

A cette même date, un chef de service a été embauché pour intervenir sur le service prévention et sur le service éducatif.

Du fait de cette réorganisation, mon rôle a évolué vers une plus grande proximité avec la présidente de l'association, je suis en charge du pilotage et du développement des services de l'Association.

Ces évolutions de l'organisation ont eu un impact important sur les fonctions des cadres, des secrétaires et des comptables. Comme il l'a été signalé plus haut, les chefs de service ont vu évoluer leur délégation. Les secrétaires qui étaient réparties sur les différents services, elles ont été regroupées au sein d'un pôle secrétariat transversal, de même pour la comptabilité. Pour favoriser la transversalité des services, toutes les réunions d'équipes ont lieu dans les locaux de la direction.

Des dispositifs ont été élaborés en interservices ; c'est ainsi que des représentants de différents services ont "co-porté" un projet à destination des "décrocheurs scolaires".

La stratégie a consisté à mettre en œuvre rapidement une expérience de travail en commun entre deux services (le service éducatif et le service de prévention spécialisée) pour marquer la volonté de décloisonner nos fonctionnements. L'enjeu est bien de concevoir des modes d'intervention fluides sur le territoire de Villefranche. Ces premières

impulsions étaient également nécessaires pour communiquer sur le choix associatif d'impulser des mutualisations possibles entre des associations

L'orientation associative en vue de favoriser les mutualisations dans le cadre d'une enveloppe constante a un impact important en matière de gestion des ressources humaines. En effet, les moyens constants dans une logique de redéploiement signifient que certains personnels en poste seront amenés à passer d'un service à un autre. Pour préparer les personnels à ces évolutions, il est indispensable en amont de débattre du sens de ces mutualisations et de ses fondements éthiques :

- Adapter les dispositifs aux évolutions des publics,
- S'emparer des appels à projets dans une approche d'"économie sociale et solidaire" et à distance des logiques concurrentielles.

Ces débats ont eu lieu dans le cadre des réunions trimestrielles réunissant l'ensemble des services de l'association et au sein des réunions de DP et de CE.

Après ces questions de sens, en matière de management, ces projets peuvent être une opportunité pour les salariés de faire évoluer leur carrière. Dans certains services, des travailleurs sociaux sollicitent de pouvoir changer de poste. En AEMO, par exemple, plusieurs personnes souhaitent s'orienter vers la médiation, d'autres envisagent d'intervenir dans le "faire avec" les jeunes et leurs familles.

Cette préparation au changement et cet accompagnement des salariés aux évolutions du secteur se poursuivent et constituent un axe prioritaire en matière de gestion des emplois et des compétences. Les entretiens annuels, les fonds destinés à la formation sont orientés sur ces questions.

Parallèlement à cette mise au travail en interne aux services de l'ASEA et notamment le service AEMO, les premiers contacts avec d'autres associations peuvent s'engager.

### **3.1.1 Un diagnostic partagé**

Lors de ma prise de poste de directeur à l'ASEA, j'ai sollicité les trois collègues dirigeant des établissements en protection de l'enfance sur l'arrondissement de Villefranche afin de créer un groupe informel d'échanges d'informations et de débats sur les enjeux.

Au cours de ces rencontres, un directeur développait des idées proches des orientations fixées par le CA de l'ASEA. C'est donc naturellement vers ce directeur que je me suis tourné.

Je l'ai donc sollicité pour une première série de rencontres dont l'objectif était de lui expliciter le projet Associatif, d'envisager des mutualisations possibles avec le "Rucher". Face à l'intérêt de mon interlocuteur, nous avons partagé nos analyses respectives sur les problématiques du milieu ouvert et des MECS.

Concernant la MECS, l'analyse partagée met en évidence l'inadaptation de certains placements notamment pour les adolescents en désaccord avec la décision administrative ou judiciaire. Ce public met en échec le placement par son comportement, à l'opposé de l'apaisement visé ; il manifeste une excitation et des passages à l'acte qui ne peuvent être travaillés avec les jeunes et leur famille. Le lien familial ne peut dans ce contexte être travaillé pour envisager un retour serein du mineur dans sa famille.

Pour les plus jeunes, le placement peut générer un manque affectif de lien avec les parents, préjudiciable à l'enfant. Le manque de souplesse et de solutions intermédiaires entre le placement et le milieu ouvert ne permet pas aux parents d'exprimer leurs compétences auprès de leur enfant. Le mode de financement par prix de journée rémunère la présence de l'enfant au sein de l'établissement alors que le projet de l'enfant évolue favorablement en fonction de ses absences du foyer pour être dans sa famille.

Par ailleurs; depuis quelques années, le directeur du Rucher constate une nouvelle problématique familiale : les parents souffrant de troubles psychiatriques. Dans ces situations, le ou les parents concernés passent par des phases de calme propice à un lien constructif pour l'enfant. Puis à d'autres périodes, ils s'inscrivent dans une grande agitation dangereuse pour l'équilibre de l'enfant. Le placement, tel qu'il est structuré à ce jour, ne permet pas d'adapter le dispositif aux fluctuations de l'état de santé psychique des parents.

Concernant le service AEMO, les adolescents hors tout dispositif (éducation nationale, mission locale, insertion,...) sans cadre parental respecté, sans projet ni désir sont de plus en plus nombreux (+ 21 %). Les modes d'intervention en milieu ouvert ne sont pas adaptés (entretien duel, rencontres trop espacées, besoin de faire avec,...) à ces adolescents. Le placement est rejeté par les mineurs. Or, à leur âge, il est nécessaire de prendre en compte leur position.

Un autre public nécessiterait une adaptation de la nature de l'intervention. Il s'agit des enfants en bas âge (moins de 6 ans) pour lesquels les parents ne sont pas en mesure, par manque de modèle, d'assurer un quotidien suffisamment sécurisant. Les relations familiales sont chaleureuses, les parents souhaitent sincèrement apporter le nécessaire à leur enfant. Cependant, faute de temps disponible pour garantir un étayage suffisant, c'est une mesure de placement qui est ordonnée.

D'autre part, les conflits de couples, destructeurs pour les enfants dans les procédures et processus de séparations, constituent une part importante de la saisine des juges des enfants. Le projet consiste souvent à adopter une posture de médiation pour préserver les enfants des conséquences des rancœurs parentales. Cependant, la médiation est une approche particulière différente d'une posture éducative. La visite à domicile constitue l'intervention privilégiée en AEMO. Est-elle adaptée dans le cadre de conflit de couple ? Ce ne sont pas les conditions matérielles de vie de l'enfant qui sont en question.

D'une façon générale, la majorité des projets des mineurs et de leurs familles bénéficierait à se déployer dans une logique de proximité territoriale avec les familles. En effet, ces dernières revendiquent une plus grande souplesse et une plus grande participation dans l'organisation du projet concernant leur enfant. Les cadres d'intervention doivent également être repensés en fonction de la problématique familiale.

Les besoins des familles s'articulent autour du repérage et de la compréhension des rôles et fonctions des intervenants sociaux et/ou médico-sociaux et de l'identification claire du garant du projet. En effet, les membres des familles ont souvent des troubles de l'attachement liés à des ruptures massives dans l'histoire de leur vie. Il est important que l'organisation de l'accompagnement ne reproduise pas ces ruptures d'où la nécessité d'interroger la continuité de l'intervention.

Il est donc essentiel d'organiser des dispositifs leur permettant de s'inscrire dans un parcours d'accompagnement cohérent et articulé entre les différents acteurs.

Mais au-delà de nos constats et préconisations, qu'en est-il des constats et besoins du Conseil Général et des magistrats ?

### **3.1.2 Une nécessité de créer des modes d'intervention alternatifs**

Dans le cadre du schéma départemental 2006/2011, le Conseil Général a organisé une phase d'évaluation dans la perspective de construire le prochain schéma. Cette évaluation est suivie par le comité technique du schéma auquel participe l'ASEA. Dans ce cadre, plusieurs groupes de travail ont œuvré et rendu leurs conclusions.

Les constats identifiés par les services du conseil général pour les familles sur les territoires peuvent être résumés :

- Des familles en plus grande précarité, des adhésions plus laborieuses à recueillir, une pénibilité accrue du travail social et cependant des normes professionnelles

du travail social inchangées et donc moins adaptées à la complexité des situations;

- Un temps consacré à la famille réputé insuffisant mais une multiplication des sollicitations croisées et des articulations partenariales ;
- Des tâches de rédaction renforcées par la mise en œuvre de la loi du 2 janvier 2002, une meilleure administration de la mission pour une lisibilité attendue mais l'augmentation des travaux écrits prise sur le temps éducatif ;
- Des modalités d'intervention basées sur les techniques d'entretien individuel, remise en cause pour les situations les plus complexes et pour les préadolescents et adolescents connus pour leur grande difficulté d'être en lien avec l'adulte ;
- Un étayage psychologique pour les équipes et les familles et une approche pluridisciplinaire devenus incontournables ;
- Les effets conjugués, et dont l'impact est encore à venir, de l'extension des compétences au civil de l'aide sociale à l'enfance et de l'abandon de sa compétence au civil de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- Une culture professionnelle de la proximité avec les juges des enfants, une redéfinition à venir de sa place auprès de l'aide sociale à l'enfance.

En matière de préconisation, le Conseil Général s'oriente vers une recomposition de l'A.E.M.O. au profit d'une progressivité de l'intervention, une mesure éducative à l'intervention intensive, cadrée dans le temps, renforcée d'interventions pluridisciplinaires et collectives entre l'A.E.M.O. classique et les différentes formes de placement.

Il s'agit également de définir l'A.E.M.O renforcée en précisant la spécificité par rapport à une A.E.M.O. classique par l'intensité, la réactivité, les objectifs, les moyens mis en œuvre,... . L'objectif est également de définir un cahier des charges, une feuille de route du projet de service, fixant le temps de présence éducative dévolu à l'enfant et à la famille, l'élaboration pluridisciplinaire, la participation des parents, le suivi des objectifs, l'évaluation des effets provoqués dans le fonctionnement de la famille,... Le Conseil Général souhaite également valoriser l'hébergement temporaire en soutien au travail en milieu ouvert.

Quant aux magistrats de la jeunesse, ils constatent une évolution du profil des familles et identifient plusieurs champs non couverts actuellement par le dispositif de protection de l'enfance. C'est ainsi qu'ils mettent en évidence un manque de réponses autre que le placement pour accompagner les familles dans le cadre de la périnatalité. Les juges sont réticents à décider une mesure de placement pour des enfants venant de naître ou dès les premiers mois de vie. Les relations en construction à cet âge auront une influence forte pour l'avenir du lien entre l'enfant et ses parents.

Les magistrats constatent que la violence réciproque entre adolescents et parents, la déscolarisation ou l'errance des enfants sont de plus en plus fréquentes.

Enfin, ils insistent sur l'augmentation du nombre des conflits de couple. Ce ne sont pas les liens parents-enfants qui sont en cause mais les conséquences des dysfonctionnements du lien conjugal sur l'équilibre de l'enfant.

Sur la base de ces constats, les magistrats définissent leurs besoins de la façon suivante:

- Développer une gradation des mesures entre hébergement et AEMO pour une meilleure adaptation des réponses éducatives;
- Articuler l'intervention éducative et des prises en charge médicales (psychiatrique, MDPH)
- Diversifier les formes de soutien aux parents démunis avec enfants en bas âge ;
- Développer des mesures alternatives au placement;
- Articuler les mesures civiles et pénales (recentrage PJJ au pénal)
- Renforcer la mesure d'AEMO par des compétences spécifiques (médiation, accompagnement du jeune enfant,...) pour adapter les mesures aux besoins de la famille.

A partir de ces constats et besoins définis, le Rucher et l'ASEA peuvent mettre en perspective leurs analyses pour imaginer et proposer au Conseil Général une réponse mutualisée. La première étape dans cette dynamique de projet est politique : les conseils d'administrations et les directeurs sont concernés.

### **3.1.3 Les principes de la mutualisation**

Une fois réalisé ce diagnostic sur les besoins des familles et des partenaires, nous avons pu constater une convergence d'analyse de la problématique locale. C'est à partir de cette dernière que nos actions prennent sens. De cette façon, l'évolution institutionnelle est, avant tout, une réponse aux besoins du territoire. La stratégie dans les relations avec les pouvoirs publics, bien qu'importante pour l'Association, est secondaire et cohérente avec l'objectif premier.

Chaque association a débattu en Conseil d'Administration de ce diagnostic. Les administrateurs ont insisté sur leur regret de ne pas avoir eu une lecture plus tôt de ce clivage existant entre le milieu ouvert et l'hébergement dans la protection de l'enfance. Ils se sont étonnés que les professionnels ne se soient pas emparés plus tôt de ces questions.

Ces réactions marquent un besoin de la part des administrateurs de mieux maîtriser les enjeux du secteur, la question de l'organisation de la formation des bénévoles est à

élaborer avec le président. Les fédérations et les syndicats employeurs organisent régulièrement des sessions sur les enjeux du secteur.

Dans un deuxième temps, le CA a débattu de la suite à donner à cette première étape. Une délibération du CA sollicite le président pour rencontrer le président du Rucher afin de fixer l'objet de ce rapprochement et d'en définir un cadre commun.

C'est dans cet état d'esprit que les deux présidents des associations se sont rencontrés au mois de février accompagnés par les deux directeurs. L'objet de cette réunion était de valider le premier travail réalisé par les directeurs, de définir un cadre du rapprochement et de fixer une feuille de route aux directeurs.

Après avoir échangé sur l'historique et les mouvements idéologiques traversés par chacune des associations, les présidents ont convenu de la pertinence du travail de diagnostic et constaté qu'il ouvrait des perspectives de collaboration entre les deux associations.

Afin de garantir une gouvernance politique du rapprochement, les directeurs ont insisté sur la nécessité de construire avec les présidents le cadre dans lequel la mutualisation était envisageable.

Les présidents ont défini le cadre suivant :

- Le rapprochement des deux associations se fait sur la base d'un souhait de chacun d'améliorer les aides à destination des familles en dehors de toutes pressions ou contraintes.
- La nature de la mutualisation doit porter sur l'optimisation des moyens, à destinations des familles, gérés par les deux associations et le développement de dispositifs nouveaux adaptés aux besoins des familles en lien avec les pouvoirs publics.
- Les modalités administratives et juridiques de la mutualisation doivent être réversibles, chaque Association doit pouvoir conserver son autonomie de décision politique et financière.

Sur ces bases, les présidents ont demandé aux directeurs de rédiger une proposition pour début mai 2011.

Pour répondre à la commande de nos présidents respectifs, nous (les deux directeurs) avons exploré les différentes formes juridiques possibles pour formaliser ces mutualisations. Les positions associatives excluent, de fait, la fusion puisqu'elle ne permet pas aux deux associations de conserver des identités différenciées.

Pour cette première approche et conformément à la posture animant les présidents, la convention de partenariat nous est apparue la forme la plus adaptée.

Nous avons donc décidé de rédiger une convention cadre générale définissant les intentions, l'éthique, les modes de régulation des dispositifs mutualisés,....

A partir de ce texte de référence, des avenants seront rédigés pour intégrer au fur et à mesure de leur développement les différents projets communs.

S'il n'existe pas de contrainte particulière sur le contenu de la convention, il est cependant conseillé<sup>43</sup> de faire apparaître au minimum les points suivants : les parties signataires, l'objet de la convention (mutualisation de moyens, de personnels, activités concernées...), la zone d'intervention, les modalités d'intervention, les apports de chacun, la durée et les modes de résiliation, les modalités d'évaluation.

La convention développe ces éléments. Dans le préambule, elle reprend le diagnostic, les orientations et le cadre défini par les présidents.

Ensuite, la convention précise les modalités de gestions du dispositif :

- Un comité de pilotage constitué d'administrateurs et des directeurs,
- Un comité de direction composé des chefs de service et des directeurs

La volonté de répondre en commun aux demandes ou appels à projet des pouvoirs publics et des collectivités sur les actions à destination de l'arrondissement de Villefranche sur Saône.

Elle constitue un cadre général suffisamment large pour que les professionnels puissent investir leurs compétences dans un espace clairement défini conformément aux politiques publiques et aux orientations associatives.

Cette première convention de partenariat cadre a été votée par les deux CA début mai 2011.

### **3.2 Une réponse co-construite**

Suite à ce vote, nous avons été mandatés par les CA pour conduire la mise au travail sur le projet concernant le développement d'un dispositif intermédiaire entre le milieu ouvert et l'internat.

L'élaboration du projet a été conduite par un groupe dédié composé pour moitié de personnel de chacune des associations : 6 travailleurs sociaux, 2 psychologues, 2 cadres intermédiaires et les deux directeurs.

Le groupe a donc élaboré un projet répondant à la question suivante : Sur la base des diagnostics et orientations précités, quel dispositif permettrait aux familles de renforcer les compétences de chacun dans un parcours fluide ?

---

<sup>43</sup> LEMOINE Y., *guide pratique coopération, groupement et fusion*, éd IDAES, 2010.

### 3.2.1 Un projet

Pour répondre à cette question, tout en considérant les spécificités de chaque situation, trois niveaux d'interventions différentes émergent. Pour chaque niveau, il faut prévoir des articulations permettant la fluidité des parcours ce que permettent les principes généraux suivants :

- Chaque mineur et sa famille, quel que soit le cadre de l'accompagnement, bénéficie d'un projet individualisé et personnalisé.
- L'accueil est un moment essentiel dans l'accompagnement ; il y est porté un intérêt particulier et notamment pour informer les usagers sur le service et le contexte de l'intervention (judiciaire, administratif,...). L'ensemble de la famille est concerné.
- Les objectifs de travail sont élaborés dans le cadre d'un travail pluridisciplinaire, après une phase d'évaluation. Les attentes de la famille et du mineur doivent systématiquement être recueillies et font partie intégrante de l'évaluation.
- Toute décision importante (placement, modification du contenu du projet,...) concernant l'enfant ou sa famille doit faire l'objet d'un temps de réflexion d'équipe. C'est le chef de service qui valide le projet.
- Deux mois avant la fin de chaque échéance, la situation est évaluée en équipe.
- Les familles et les mineurs sont systématiquement informés du contenu des rapports et des écrits envoyés aux magistrats ou au Conseil Général. Ces écrits sont validés par le chef de service avant d'être envoyés.
- Afin de préserver une cohérence globale, un référent unique accompagnera tout au long du parcours le mineur et sa famille.

**Le premier niveau** consiste à renforcer et diversifier l'intervention à domicile dans une dynamique de milieu ouvert. Face aux constats actuels du manque de temps en accompagnement direct de la famille et de la diversification des problématiques familiales, il s'agit de mobiliser des compétences particulières : des techniciennes de l'intervention sociale et familiale (TISF), des conseillères en économie sociale et familiale (CESF), des psychologues, des médiateurs, ...

Le projet de l'enfant est piloté par un travailleur social chargé de l'accompagnement global. En fonction des besoins initiaux et de l'évolution de la situation, des interventions spécifiques pourront être mises en place par la mobilisation de professionnels compétents en la matière. Par exemple, lorsque des pressions financières aggravent les tensions familiales (huissier, expulsion,...) une CESF intervient sur une durée déterminée avec des objectifs précis. Cette intervention fait suite à une décision institutionnelle prise dans le cadre d'une réunion d'équipe.

Ce type d'intervention s'adresse aux mineurs et à leur famille relevant d'une mesure de protection de l'enfance (administrative ou judiciaire). Les décisions des magistrats au titre de l'ordonnance de 45 sont exercées exclusivement par la PJJ.

Ce type d'intervention à domicile correspond aux mesures exercées par le service éducatif de l'ASEA. Les parents conservent l'intégralité de l'exercice de l'autorité parentale. La finalité de l'intervention consiste à étayer les parents et les mineurs en s'appuyant sur leurs ressources pour que la notion de danger puisse être gérée par la famille.

**Un deuxième niveau** articule l'offre intermédiaire entre le milieu ouvert et l'internat. Il s'agit d'un dispositif d'accueil, d'activité de jour. Les usagers sont accueillis en journée selon des modalités adaptables et définies dès le départ de l'accueil. Le projet global est porté par le travailleur social référent de la famille.

L'accompagnement spécifique de ce dispositif permet d'alterner des temps consacrés aux activités de groupe avec des temps de rencontre individuel. Contrairement au premier niveau, l'enfant y est accueilli en dehors de la présence de ses parents. En cas de décision judiciaire, une partie de l'autorité parentale est atteinte. La présence du mineur à l'accueil peut être contraire à la volonté des parents. Dans tous les cas, la rencontre, imposée ou acceptée, constitue le point de départ de l'accompagnement. Cet espace se veut un lieu ressource pour la famille, un îlot de sécurité pour se rassurer et se renforcer afin de reprendre de façon autonome le fil de la vie familiale.

A partir des résultats de l'évaluation du schéma départemental, quatre publics se distinguent chacun avec un projet particulier : les adolescents sans cadre et hors tous dispositifs, les enfants en bas âge dont les parents sont en grande difficulté dans la prise en charge quotidienne, les parents en conflit conjugal majeur, les parents développant des troubles psychiatriques.

Ce dispositif intermédiaire constitue la principale création et bénéficie des redéploiements de chacune des associations. De ce fait, la présentation du projet est plus développée et notamment en fonction du public accueilli.

L'accueil des adolescents s'inscrit dans la continuité d'un autre dispositif de jour préexistant. En effet, à partir de mai 2011, l'ASEA a développé les activités de l'Escaladoise au bénéfice d'adolescents de 14 à 18 ans au titre de l'ordonnance de 1945 dans le cadre d'une Mesure d'Activité de Jour<sup>44</sup> (MAJ). Les jeunes accueillis dans ce service ont un profil très proche des adolescents sans projet rencontrés dans le cadre d'AEMO, ou des jeunes refusant tout type de placements. Dans ces situations, la violence

---

<sup>44</sup> Annexe IX.

familiale, l'acte de délinquance, la dépression sont considérés comme des symptômes d'un malaise qu'il faut prendre en compte. Dans cette perspective, les parents jouent un rôle considérable pour réinscrire leur enfant dans un projet.

Les objectifs de cet accueil pour les adolescents sont :

- Favoriser l'insertion scolaire et professionnelle,
- Permettre l'accès à des activités culturelles, sportives
- Inscrire dans la citoyenneté
- Favoriser l'accès aux soins physiques et psychiques
- Impliquer les jeunes dans le fonctionnement du centre d'activités
- Favoriser l'appropriation par les parents de leurs compétences éducatives particulièrement remises en cause par l'adolescence.

Concernant les jeunes enfants, le projet se veut une alternative au placement. La proximité géographique avec la famille permet d'assouplir et d'adapter au maximum le dispositif aux capacités d'autonomie et d'évolution de la famille. Par exemple, un enfant peut être accueilli jusqu'au repas du soir et repartir chez ses (ou son) parent(s) pour y passer la nuit. La proximité avec la famille permet de sécuriser les temps de présence chez les parents. Ce type de projet doit pouvoir rapidement évoluer. On perçoit ici la fonction alternative au placement. Les liens avec la famille peuvent être maintenus au maximum dans un cadre sécurisé.

Concrètement, il s'agit d'ouvrir un lieu, une maison, pouvant accueillir jusqu'à 12 enfants pour :

- Accueillir et prendre en charge des enfants à la journée avec ou sans les parents,
- Accueillir des enfants ou des parents sur des séquences spécifiques,
- Accompagner les différents apprentissages de l'enfant sous le regard, le soutien et la stimulation du groupe,
- Favoriser la valorisation de chaque parent dans ses capacités,
- Offrir la possibilité à chaque parent de faire un retour sur son histoire afin d'identifier les éventuels blocages,
- Mesurer la nécessité de mettre des limites à l'enfant: apprendre au parent à dire non et aider l'enfant à gérer la frustration,
- Faire sa place dans un groupe, participer à une dynamique collective dans un espace neutre
- Organisation de rencontres pour l'exercice de droits de visite et soutien à la parentalité,

Le projet consiste à s'appuyer sur des compétences psychologiques et en médiation pour adapter le dispositif d'intervention aux problématiques de conflits de couple ayant des conséquences graves sur le développement des enfants.

Mais, au-delà de cette problématique, le projet se veut accessible sur la demande directe des familles pour les aider "à passer un cap difficile". En dehors de tout mandat administratif ou judiciaire, une famille rencontrant une difficulté particulière avec ses enfants peut demander à être reçue pour évaluer les besoins, contractualiser une proposition d'aide.

Les réponses possibles concernant l'accompagnement d'enfant dont les parents développent des troubles psychiatriques nécessitent une grande souplesse et adaptabilité du dispositif. En effet, une des caractéristiques de ces situations est l'alternance de phases où les parents peuvent prendre en compte les besoins de leurs enfants et, à d'autres moments et sur des périodes imprévisibles, sont dans l'incapacité d'offrir des conditions de vie suffisamment sûres. En fonction de l'âge de l'enfant et de ses ressources propres, il est plus ou moins en mesure de parvenir à évoluer avec la réalité de l'équilibre psychique de ses parents.

Ce type d'accompagnement nécessite une très forte articulation entre le milieu ouvert, l'accueil de jour et l'hébergement. Si ces trois niveaux peuvent s'articuler dans un projet mutualisé, pour ce public, le partenariat avec la psychiatrie de secteur est incontournable.

**Le troisième niveau** du dispositif correspond aux décisions de placements. La spécificité de ce niveau se constate par une atteinte à l'autorité parentale. L'enfant est confié à un établissement ou à l'ASE. S'il est nécessaire de pouvoir accueillir des mineurs dans le cadre d'un hébergement institutionnel, il est également pertinent de prévoir la possibilité pour l'enfant d'avoir une place conservée au sein de l'établissement, tout en restant au domicile parental. En cas de difficulté, le mineur peut retrouver la place qui lui est réservée. Ce type de projet est adapté en fin de placement pour qu'un enfant reprenne progressivement sa place à temps plein dans sa famille. L'établissement est alors en mesure de développer une intervention intensive dans la famille.

Ce type de projet est également adapté dans le cas de violence familiale réciproque entre les adolescents et les parents. Le placement durable n'est pas adapté lorsque les jeunes le refusent. Par contre des hébergements de courte durée sont parfois nécessaires.

Qu'il s'agisse de décisions de placement en établissement ou externalisé, le Rucher dispose d'une forte expérience et compétence.

Dans le projet ci-dessus décrit, nous pouvons distinguer deux niveaux de mutualisation et articulation différentes :

- Une mutualisation et un redéploiement de moyens pour faire fonctionner l'accueil et l'activité de jour.
- Une articulation et une collaboration pour organiser les passages entre les différents niveaux dans le cadre d'un parcours fluide pour la famille et garantissant la continuité d'intervention.

Ces deux types de mutualisation et articulation sont à considérer pour pouvoir proposer aux magistrats et au Conseil Général un dispositif avec de grandes capacités d'adaptation en réponse aux besoins et à l'évolution des familles et éviter de les faire entrer dans des filières étanches.

La gestion transversale du dispositif devient un enjeu majeur et plusieurs questions nécessitent d'être clairement explicitées : qui prend quelle responsabilité ? Qui porte quelles parties du projet ? Qui est l'employeur de qui ? Comment traiter les désaccords ?

### **3.2.2 Des instances collaboratives**

Ces questions doivent pouvoir trouver des espaces institutionnels pour être traitées. En effet, elles mettent en évidence un des points sensibles de ce type de travail collaboratif : l'identité de chaque structure. Depuis 1975, le secteur s'est développé par l'ouverture de structures à l'initiative de tel ou tel opérateur. Cette stratégie de développement a largement participé à l'identité des institutions.

Aussi, la façon dont nous allons mettre en débat ces questions et élaborer des points de repère pour les résoudre au quotidien va donner une indication forte sur le mode de gouvernance de la mutualisation. Ce dernier point joue un rôle important sur l'accompagnement des publics. L'institution, par les valeurs qu'elle met en œuvre, est source de modèle pour les personnes qui la composent. Le dispositif de traitement de ces questions constitue donc un enjeu important pour la suite de la mutualisation.

Aussi les deux conseils d'administration ont-ils voté la mise en œuvre du projet ci-dessus.

Un dispositif à 2 niveaux a été élaboré par les deux directeurs pour accompagner et gérer la mise en œuvre de ce projet mutualisé : un comité de pilotage impliquant des administrateurs, un comité de direction impliquant des techniciens.

Le comité de pilotage composé de deux membres élus de chaque association et des deux directeurs se réunit au moins deux fois par an. Il est présidé par un des élus ; ses fonctions consistent à :

- Être garant que le projet se déroule conformément aux valeurs et pratiques précédemment exposées ; animer la dynamique du projet auprès des pouvoirs publics (Conseil Général, PJJ, intercommunalité,...),
- Préparer pour les CA respectifs le vote des projets de service et réponses à appel à projets,
- Préparer pour les CA respectifs la répartition entre les deux associations du portage administratif des différents aspects du projet global,
- Préparer pour le vote des CA respectifs une présentation du budget et des comptes administratifs,
- Il valide les mises à disposition de personnel,
- Médiatiser et décider en cas de désaccord non résolu dans le comité de direction,

Le comité de pilotage est le lieu de débat et de décision des orientations générales du projet. Il est l'interface entre les conseils d'administration, il peut ainsi être réactif et dispose d'une légitimité politique pour prendre toute décision nécessaire à la vie du projet. Il est également le lieu ressource pour élaborer des réponses adaptés qui n'auraient pas pu être élaborées dans le comité de direction. En effet, il est indispensable que les directeurs bénéficient de ce type d'espace afin d'éviter des rivalités stériles et néfastes au projet.

Le comité de direction est composé des directeurs et des chefs de services concernés par la mutualisation. Le comité de direction se réunit deux fois par mois. Il est chargé :

- D'organiser la fluidité des parcours des mineurs au sein du dispositif (anticiper les besoins des mineurs et organiser leur passage d'un niveau à l'autre,...),
- D'organiser l'élaboration des projets de service et des systèmes d'évaluation conformément aux recommandations de l'agence nationale de l'évaluation sociale et médico-sociale (ANESMS),
- De réguler le dispositif dans son fonctionnement quotidien et dans ses liens avec l'environnement (magistrats, partenaires,...)
- D'alerter au plus vite sur des dysfonctionnements.

Si le comité de direction a une vocation opérationnelle forte, c'est également le lieu où les cadres intermédiaires vont mettre en lien leurs pratiques, apprendre le partage des compétences. La mutualisation est une décision clairement assumée par les instances dirigeantes des deux associations. Il s'agit également que l'ensemble des salariés des

associations s'approprient les principes de cette mutualisation. De ce point de vue, les cadres de proximité jouent un rôle d'entraînement considérable.

Le comité directeur s'est donc mis en place avant les premières réponses des autorités de contrôle et de tarification, favorisant ainsi une implication optimum.

S'agissant toujours des instances participant à la vie des services, le "conseil de la vie sociale" est le lieu d'expression et de participation des usagers certes, mais également de la citoyenneté. Il est ainsi possible aux familles reçues de faire valoir leur point de vue, leur parole, dans la gestion des dispositifs qui leur sont destinés. Comme nous l'avons vu, l'enjeu en matière de restauration d'un lien plus confiant est important.

Aussi, le "conseil de la vie sociale" sera-il animé par le directeur de l'association porteuse du service et les salariés seront issus de l'autre association.

Au vu des compétences et des orientations de chacune des associations, le 2 juin, le comité de pilotage a décidé que les activités d'accueil de jour concernant les enfants en bas âge et les familles avec des parents développant des troubles psychiatriques seraient portées par le Rucher. Les services centrés sur les adolescents et la gestion des conflits de couples sont portés par l'ASEA.

Les CA ont confirmé ces orientations durant la première quinzaine de juin.

C'est donc dans cette perspective que les réponses à appel à projet ont été travaillées selon le dispositif développé plus haut. Le vote du schéma départemental était prévu initialement en juillet 2011. Pour des raisons de réorganisation des délégations aux vice-présidents du Conseil Général, le vote est reporté au mois d'octobre 2011. A ce jour, nous attendons les appels à projet. En effet, des associations comme celles du Rucher et de l'ASEA n'ont pas les ressources internes pour répondre rapidement à un appel à projet. Il est donc nécessaire d'anticiper les réponses bien en amont des trois mois de délai dans le cadre de la loi HPST. Aussi, la participation de l'ASEA au comité de pilotage du schéma, instance qui élabore les orientations du prochain en cours d'écriture, est elle une opportunité pour être au plus près de la commande à venir, voir l'influencer.

### **3.2.3 Une mobilisation partenariale**

Afin de sensibiliser le Conseil Général et la PJJ sur la démarche engagée par nos deux associations, j'ai à plusieurs reprises, dans des groupes de travail, évoqué en présence du directeur général adjoint des services et de l' élu en charge de l'enfance famille PMI du Conseil Général, ce projet de mutualisation. Il s'agissait de présenter l'idée d'une offre

mieux adaptée pour le public dans le cadre d'enveloppes constantes sur un territoire donné, celui de Villefranche.

Les premières réactions ont été plutôt encourageantes et notamment de la part de l'élu. Il a tiré argument de la pertinence de conserver un tissu associatif riche tout en maîtrisant et optimisant les ressources financières de la collectivité.

Les réactions des techniciens, dans un premier temps, ont été plus mitigées. Ils auraient préféré des logiques de mise en concurrence pour répondre aux appels à projet que des réponses collectives. Puis, après débat, leur position a évolué vers une certaine curiosité réservée.

Mais pour faire évoluer les représentations de tous en matière de mutualisation, il faut en convaincre de la pertinence l'ensemble des groupes influents sur le département et la région. Il s'agit d'interagir avec des "prescripteurs d'opinion"<sup>45</sup>. Représentant la CNAPE<sup>46</sup> à la commission régionale "enfance" de l'URIOPSS<sup>47</sup>, c'est par le biais de cet organisme que les associations Rhodaniennes de protection de l'enfance ont contribué par une note écrite à l'élaboration du prochain schéma départemental.

Cet organisme est déjà très engagé dans une réflexion sur l'évolution du secteur social et sanitaire, de nouvelles organisations associatives ; plusieurs parutions traitent de ce sujet en s'appuyant notamment des approches de l'économie sociale et solidaire.

Il s'agit de mettre en marche une réflexion concrète sur un sujet où nous sommes force de proposition. L'expérimentation telle que nous la souhaitons sur Villefranche intéresse l'URIOPSS, tout comme la CNAPE.

Et ceci d'autant plus que dans ce mouvement général autour des restructurations et élaborations de schémas, plusieurs situations d'adolescents se sont retrouvées sans solution adaptée. Pour deux d'entre elles, le service AEMO de l'ASEA était en charge du suivi de ces mineurs au titre de l'article 375 du code civil.

L'Escaladoise (dispositif uniquement pénal à ce moment) correspondait aux besoins de ces jeunes mais ne pouvait pas les accueillir en dehors d'un cadre pénal. N'ayant pas été mise en cause pour des faits délictueux, le dispositif ne leur était pas accessible. Il faut également signaler que des mesures de placements avaient été ordonnées à leur égard.

En lien avec le Rucher sur la question du placement, nous avons fait la proposition d'accueillir ces jeunes au titre de l'article 375 dans le cadre de l'Escaladoise pour les remobiliser sur un projet possible et les accueillir en hébergement au Rucher.

---

<sup>45</sup> GUILLY C., *Fractures Françaises*, éd François Bourin Éditeur, 2010, P 15.

<sup>46</sup> Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant.

<sup>47</sup> Union Régionale Interfédérale des œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux.

Le conseil général a accepté cette expérimentation. Nous l'avons mise en œuvre dans le cadre de gestion défini plus haut. Les jeunes ont été accueillis à partir du 11 juillet 2011.

### **3.3 La construction de la démarche**

Suite à cette première expérimentation, une convention pour l'intégration de 3 places a été signée avec le conseil général. S'agissant d'une activité à destination d'adolescents, l'ASEA porte le projet. Celui de l'Escaladoise a été présenté au comité de pilotage et voté par les CA. C'est donc dans le cadre de la mutualisation par voie de convention que cette première expérience se met en œuvre.

#### **3.3.1 Une nouvelle dynamique de services**

Cette convention avec le Conseil Général permet donc d'accueillir 3 adolescents relevant de la protection de l'enfance au titre de l'article 375 du code civil. Il est prévu l'embauche d'un éducateur spécialisé à temps plein venant renforcer le personnel de l'Escaladoise pour accompagner ces trois jeunes.

Une réunion avec le directeur du Rucher a permis de faire le point sur les redéploiements possibles, voire nécessaires. Il ressort de cette rencontre que le service AEMO constate une baisse d'activité correspondant à environ un 0,8 équivalent temps plein (ETP) en poste éducatif. Le Rucher a identifié un personnel éducatif travaillant en internat depuis plus de quinze ans, faisant valoir son usure sur ce poste. De plus, il est impliqué dans l'accompagnement des adolescents placés pour ce qui concerne l'insertion professionnelle. Il s'agit d'une compétence utile au sein de l'Escaladoise.

Le Rucher n'ayant pas de CE (moins de 50 salariés), c'est avec les DP que le directeur évoque ce projet et recueille leur avis.

A l'ASEA, le C.E. est informé de ce projet et son avis est recueilli. Des craintes de la part des salariés sont soulevées du fait du risque de perte de l'identité associative. Il est également évoqué que les salariés ne peuvent passer d'un employeur à l'autre comme des "machines". A la demande de président du C.E., je suis venu expliquer la réalité du projet s'inscrivant dans la volonté associative de conserver sa fonction employeur et son identité. Il n'y a aucun changement dans les contrats de travail. Tous les services étant sur Villefranche, c'est le même bassin d'emploi, il n'est donc pas nécessaire d'appliquer la clause de mobilité. Afin de favoriser l'implication des salariés et de permettre à certains de faire évoluer leur carrière, un appel à candidature interne a été lancé.

A cet appel à candidature, trois salariés de l'ASEA ont fait valoir leur désir de travailler au sein de l'Escaladoise. Au Rucher, deux salariés ont répondu, dont la personne citée plus haut.

Après étude des candidatures en perspective avec le projet de la structure, deux personnes disposent de compétences pertinentes : la personne du Rucher en capacité d'enrichir l'Escaladoise dans le champ de l'insertion professionnelle et un éducateur spécialisé du service éducatif. Ce dernier a eu une longue période dans son parcours d'intermittent du spectacle au cours de laquelle il a animé des ateliers "théâtre".

Il est décidé de proposer à chacun un mi-temps. Le personnel du Rucher sera mis à disposition à l'ASEA sous la coordination du chef de service de l'Escaladoise (personnel ASEA). En cas de problème, la situation sera explorée dans le cadre du comité de direction et le directeur du Rucher assumera la responsabilité d'employeur.

Un avenant à la convention cadre, reprenant tous ces éléments, a été rédigé et signé par les présidents.

Bien que cette première expérience ne s'inscrive pas dans les logiques d'appels à projet conformément à ce que nous avons prévu, elle va nous permettre de tirer les premiers enseignements. Ces éléments seront utiles à prendre en compte dans l'élaboration de la réponse à appel à projet.

C'est donc à partir du réel de l'accompagnement des jeunes que nous souhaitons finaliser le dispositif.

### **3.3.2 Une première phase d'expérimentation**

Au moment de la rédaction de ces lignes, mi-août, le projet est en cours de réalisation depuis un mois. Aussi, avons-nous peu de recul pour développer une analyse suffisamment étayée du dispositif. Cependant, quelques événements peuvent déjà nourrir un intérêt sur la pertinence de ce type de mutualisation.

Il apparaît que les interactions des salariés, des jeunes et de l'institution participent de la même dynamique et s'alimentent réciproquement. C'est pourquoi, la présentation de cette expérience fera apparaître l'entrelacement de ces interactions.

Sur les trois jeunes concernés, deux étaient déjà présents et suivis par le service AEMO. La phase d'hébergement au sein du Rucher n'a duré que quelques jours, des solutions familiales ayant été trouvées. L'arrivée des deux professionnels à mi-temps a été comprise par les jeunes comme des moyens supplémentaires, sans qu'ils mettent en lien cette arrivée avec celle d'un nouveau public.

La posture développée au sein de l'Escaladoise consiste à considérer les jeunes dans leur besoins et leurs potentiels et non sur la base de leurs symptômes ou de leur statut pénal ou civil. Le troisième mineur a été orienté par une autre MECS du territoire. Ainsi les jeunes ont-ils été intégrés aux groupes préexistants sans distinction, les activités de groupe et les projets individuels et familiaux sont mis en œuvre selon la dynamique inscrite dans le projet initial de l'Escaladoise.

Suite à cette première expérience, il est également intéressant de constater que les jeunes accompagnés se connaissent en grande partie, circulant sur le même territoire. Pour certaines situations, les mineurs accueillis dans le cadre de l'article 375 ont commis des actes délictueux bien plus importants que les jeunes relevant de l'ordonnance de 45. Aussi, le statut du jeune n'informe-t-il pas de sa situation réelle mais de sa mise en cause par les forces de l'ordre dans une procédure pénale.

Par ailleurs, l'arrivée de trois jeunes supplémentaires et de deux travailleurs sociaux (pour un équivalent temps plein) a eu un impact sur l'occupation des locaux. L'équivalent d'un temps plein supplémentaire permet en effet d'animer, 5 demi-journées hebdomadaires, des ateliers (Théâtre, monde du travail, suivi de stages,...). Or, les locaux à destination de l'Escaladoise ne permettent pas d'accueillir cette capacité supplémentaire d'activité.

Le projet global de mutualisation s'inscrit évidemment dans un lien privilégié avec le Rucher. Cependant, l'objectif interne à l'Association étant de favoriser les mutualisations entre les services gérés par l'ASEA, ce besoin de locaux pour l'Escaladoise est une opportunité intéressante à exploiter dans cette perspective. Le service de prévention spécialisée accompagne des jeunes pour certains accueillis à l'Escaladoise. Les profils des jeunes sont très proches entre les deux services. De plus, les locaux de la prévention spécialisée sont inadaptés à l'activité et au projet de service en cours d'élaboration. Les deux chefs de services se sont donc penchés ensemble sur une définition des besoins en matière de locaux. La formule suivante a été retenue :

- Dans un premier temps et dans l'attente d'une solution pérenne, un local loué par le service de prévention spécialisé sur un des quartiers de la ville est mis à disposition de l'Escaladoise deux jours par semaine. Une participation financière de cette dernière à hauteur des deux cinquièmes du loyer est prévue. Ainsi, le projet de réorganisation des locaux interservices disposera-t-il de moyens supplémentaires.
- La recherche de locaux pour la prévention spécialisée intégrera deux salles supplémentaires à destination des activités de groupes, notamment pour

l'Escaladoise. Les locaux seront recherchés en centre ville de façon à limiter les temps de déplacement entre les services.

Avec cette organisation, le dispositif peut fonctionner dans la souplesse sans engager des surcoûts importants.

Cette première mutualisation se met en œuvre durant la période estivale, lorsque le planning des jeunes est différent du reste de l'année. Les sorties collectives sont privilégiées. C'est donc dans un contexte particulier qu'arrivent deux personnels supplémentaires.

Le chef de service de l'Escaladoise a exprimé ses doutes sur la posture développée vis-à-vis du personnel employé par le Rucher. En effet, le quotidien des cadres intermédiaires consiste à transmettre des consignes dont la mise en œuvre repose en partie sur le statut hiérarchique. Dans un projet mutualisé, le contexte est différent, le lien est donc différent. Cependant pour fonctionner, un service a besoin d'avoir un pilote écouté à son bord. Ce sujet est d'autant plus important que l'Escaladoise accueille des adolescents particulièrement sensibles à la solidité du cadre. Une faille entre adultes serait immédiatement exploitée. C'est par une confrontation à un cadre solide et bienveillant que les adolescents se sentent rassurés et en confiance.

Le comité de direction a également comme fonction de réfléchir sur les postures des chefs de service.

Du fait du peu de temps écoulé depuis la mise en œuvre du projet, il y a peu de recul concernant cette instance. La première phase de lancement du projet est une période intense dans les régulations et l'émergence de problèmes inattendus et multiples. Aussi avons-nous décidé durant le mois de juillet de nous réunir une fois par semaine durant deux heures. Là encore, la période estivale n'est pas des plus propices pour respecter une organisation repérée et structurante. Aussi, le comité de direction se réunit-il quelles que soient les personnes présentes.

Au mois de juillet, les trois premières réunions ont eu lieu avec l'ensemble des acteurs : les deux directeurs, le chef de service du groupe adolescents du Rucher, le chef de service de l'Escaladoise.

Les autres réunions ont toutes eu lieu avec au moins deux personnes. La permanence du cadre est essentielle pour que ce groupe constitue un "espace ressource" et de réflexion bienveillante pour traiter les problèmes du quotidien.

Plusieurs points ont été traités, certains illustrent bien les questions à l'œuvre dans ces logiques de mutualisation.

Par exemple, la prise de congés nécessite d'adapter les pratiques de chaque association pour garantir la continuité de service. La pratique à l'ASEA consiste à laisser les équipes faire une proposition respectueuse des règles de présence nécessaire à la continuité du service. Au Rucher, ce sont les IRP qui sont les interlocuteurs de l'employeur dans l'organisation des congés. Pour cette première année de vacances, une semaine posait problème : semaine du 8 au 14 août. Les deux salariés nouvellement affectés à l'Escaladoise ont une semaine commune. Les autres salariés avaient déjà planifié leurs congés permettant la continuité d'intervention. Afin de maintenir la cohérence de groupe et la culture de la décision partagée, il a été décidé de remettre en discussion la planification des congés avec l'ensemble du personnel affecté à l'Escaladoise lors de la réunion d'équipe suivante. Les deux directeurs ont validé cette démarche attribuant au chef de service la légitimité de rechercher une solution. La réponse a été trouvée sans que nous soyons obligés d'intervenir.

Une autre question a émergé rapidement : les chèques déjeuners. Les personnels de l'ASEA en bénéficient du fait de leur travail en milieu ouvert. Le Rucher a une culture de l'internat où les repas sont pris avec les jeunes. Il n'y a donc pas de chèques déjeuners. Mais comment faire une exception pour un personnel du Rucher qui ne s'étende pas à l'ensemble ?

Un accord d'entreprise est en phase d'être négocié avec les délégués du personnel pour que les personnels affectés à l'Escaladoise puissent bénéficier de chèque déjeuner. Le coût de ces chèques déjeuners est à la charge du budget de l'Escaladoise.

Dernier exemple, l'Escaladoise est ouverte tout l'été. Certaines décisions de magistrat ont confié des mineurs pour une durée de 1 mois ou 1 mois et demi. Le chef de service a exposé cette pratique durant le comité de direction. Chaque directeur a contacté un magistrat pour l'informer du projet de l'Escaladoise. Puis, nous avons conjointement rédigé un courrier cosigné pour réaffirmer aux magistrats la fonction éducative de l'Escaladoise qui n'a pas comme finalité d'organiser les vacances de jeunes sans projet.

Le comité de pilotage doit se réunir fin septembre. Après un premier trimestre de fonctionnement, les premières analyses pourront alimenter la réflexion de ce groupe. Ces analyses se baseront sur les premières impressions. L'objet du comité de pilotage est de définir les grandes orientations du dispositif. Aussi, des impressions ne sont elles pas suffisantes pour argumenter des orientations et développer des projets. L'évaluation joue donc un rôle considérable pour adapter le dispositif et améliorer les pratiques mais également identifier son impact dans la politique de protection judiciaire de la jeunesse.

### 3.3.3 Les indicateurs pertinents.

L'évaluation recouvre plusieurs dimensions qu'il convient de différencier :

- L'évaluation interne du service et de sa prestation,
- L'évaluation de la mutualisation,

Concernant l'évaluation interne du service, le dispositif nécessite une démarche inscrite dans la durée favorisant la participation des personnels. Dans le champ judiciaire, la place des usagers est particulière. En effet, comment participer au fonctionnement d'un dispositif imposé ? Qui doit y participer ? Le jeune, sa famille, les deux ?

Au sein de l'Escaladoise, un conseil de la vie sociale tiendra sa première séance au mois de septembre. Dans un premier temps, nous avons opté pour une participation des jeunes sur des sujets autour du règlement de fonctionnement, de la qualité des repas, des problèmes de transports.

La position partagée des deux associations sur l'évaluation interne est la pertinence de mettre les équipes au travail pour élaborer des référentiels "maison". Cependant cette démarche nécessite une rigueur méthodologique importante. Bien que clairement explicitée dans les recommandations de l'ANESMS, cette méthodologie est d'autant mieux respectée que le service est accompagné par un organisme spécialisé pour élaborer le référentiel.

D'autre part, les produits de 2011 au titre de la MAJ seront supérieurs aux dépenses prévisibles (retard dans l'embauche de certains salariés, non remplacement pour un congé maladie,...). En accord avec la PJJ, 6 000€ seront provisionnés en vue de financer l'intervention d'un organisme de formation qui a déjà accompagné l'ASEA sur le dispositif d'évaluation interne des services AEMO et de prévention spécialisée.

Par contre, pour cette première année de fonctionnement, les premiers critères d'activité seront examinés de près. Mais au-delà de cette dimension incontournable, nous avons mis en place une grille d'analyse des situations permettant d'identifier pour chaque adolescent les éléments à l'origine de sa présence à l'Escaladoise et de mesure du niveau d'implication de la famille au moins par le nombre de rencontres par semestre.

Les autres critères plus précis seront élaborés dans le cadre de la démarche d'évaluation interne avec un système de traitement des données plus élaboré et notamment sur le nombre de conventions ou de contrats signés avec des entreprises pour accueillir les jeunes dans le cadre de l'insertion professionnelle, le nombre de jeunes concernés par les conventions de rescolarisation avec l'Éducation Nationale...

L'évaluation de la réussite de la mutualisation doit s'appuyer sur les objectifs fixés :

- Développer de nouvelles interventions en protection de l'enfance en alternative au placement,

- Fluidifier les parcours des mineurs et de leur famille au sein d'un dispositif sécurisant,
- Maitriser l'évolution des coûts,

L'évaluation de ces objectifs, notamment les deux premiers, seront également présents dans la démarche d'évaluation interne. Cependant, le choix est fait par les deux directeurs d'identifier des indicateurs spécifiques à ces objectifs renseignant sur leur effectivité. Il s'agit d'identifier :

- Le nombre de mineurs par semestre ayant bénéficié de mesures nouvelles d'accueil de jour, sur quelle durée (durée moyenne de l'accueil)
- Le nombre de mineurs pour lesquels, la mesure d'accueil de jour s'est soldée par une mesure de placement (permet de vérifier si le dispositif évite véritablement des placements), le "non lieu à assistance éducative" suite à l'accueil d'un adolescent au sein de l'Escaladoise.
- Le nombre de mineurs ayant bénéficié d'actions de différents services (ASEA ou Rucher) durant son accompagnement tout en conservant un projet identifié.
- Le nombre de familles et de demandes familiales faisant appel au service lors de difficultés avec leur enfant. Il s'agit d'un critère important montrant la confiance que les familles ont dans cet "espace ressource" pour se renforcer afin d'affronter la réalité. Comptabiliser le nombre de familles présentes aux rendez vous fixés.

La mutualisation a également comme objectif d'offrir la possibilité aux salariés qui le souhaitent de faire évoluer leur carrière.

Concernant les coûts, nous proposons de partir du nombre d'enfants accueillis aujourd'hui avec les produits de la tarification de la MECS et du service AEMO. Sur cette base, nous proposons de passer en Contrat Pluriannuel Objectifs et de Moyens (CPOM) conjoint, conseil général et PJJ, avec comme critère d'activité le nombre d'enfants accompagnés sur l'année. Si le dispositif fonctionne comme prévu, nous devrions pouvoir accueillir avec la même enveloppe un nombre supérieur de mineurs.

Enfin s'agissant de la mutualisation et de la capacité des deux structures à trouver des solutions face aux défis qui les attendent, il faut identifier le nombre de questions posées au comité de pilotage concernant le fonctionnement de la mutualisation qui n'auraient pas pu trouver une solution au niveau du comité de direction.

D'une façon plus générale, la démarche d'évaluation interne et externe va permettre de faire évoluer le projet dans sa dimension institutionnelle et pédagogique. En effet, le projet

se veut en évolution constante à partir des enseignements tirés de l'expérience et de son évaluation.

Cette dynamique, pour être optimum, nécessite également de appuyer sur une évaluation de l'efficacité de la mise en œuvre des politiques publiques. Comment adapter un dispositif sans connaître l'efficacité de la politique dans laquelle il s'exprime ?

De ce point de vue, une prochaine étape du projet pourrait consister à contacter l'ANAP pour travailler sur un dispositif d'évaluation considérant ces différentes questions.

Il s'agirait alors de comprendre en quoi le dispositif institutionnel influe la mise en œuvre de l'action de terrain et de la façon dont il sait s'alimenter de cette dernière.



## 4 Conclusion

L'idée de placer la collaboration au cœur des pratiques et des liens entre tous les acteurs du projet porté par l'ASEA est séduisante et répond effectivement à une évolution du public et des professionnels. C'est une thèse que je soutiens et développe dans la gestion quotidienne des services de l'Association et avec les partenaires.

Il s'agit d'une posture parmi beaucoup d'autres au sein de l'économie administrée. Les approches concurrentielles ont également leurs adeptes. Le secteur est secoué par de grands remous idéologiques sur la finalité du travail social, le rôle des Associations dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Pour l'ASEA, la politique et le projet associatif s'appuient sur les besoins des publics. Les dirigeants de l'Association considèrent que la façon dont on aide les usagers à passer un cap difficile, est modélisant pour eux dans leur comportement à venir. Faisant partie des dirigeants de l'Association, j'adhère à cette posture et la soutiens totalement.

Il est par ailleurs intéressant d'observer que cette première expérience concerne des adolescents, période de changement par excellence et de redéfinition des liens avec son environnement. N'est ce pas là, également, le mouvement dans lequel est engagé l'ASEA. Ce partage d'une expérience commune n'est elle pas un signe de cette fonction modélisante ? Et d'un apprentissage réciproque ?

Par contre, cette approche collaborative pose encore beaucoup de questions en cours de résolution pour certaines et de réflexion pour d'autres. Le chantier engagé s'annonce long et passionnant. Cette première amorce en laisse paraître quelques unes. Elles concernent le droit du travail, les logiques de responsabilité vis-à-vis des jeunes,...

Pour autant, c'est probablement dans la pertinence des réponses à ces questions que réside l'intérêt de ces mutualisations. Cette démarche est complexe, certes, mais l'enjeu est passionnant. Nous n'en sommes qu'au tout début et sur une activité d'une extension très restreinte. Cette dernière permet d'appréhender les enjeux et les problèmes tout en restant réactif. C'est une opportunité pour expérimenter dans le dispositif actuel. La probable extension de l'activité se fera plus sereinement puisque bénéficiant des apprentissages de cette première expérience.

Cette démarche des deux associations propose aux pouvoirs publics une forme de réponse émergente au moins sur la région Rhône Alpe dans le champ de la protection

de l'enfance. Pourtant, elle répond à la demande des autorités de tarification et de contrôle de diminuer le nombre de leurs interlocuteurs et répond avec pertinence à une capacité d'adaptation des dispositifs aux besoins des familles et des mineurs.

Chaque association préservant sa capacité d'action et de mise en lien avec les élus locaux conserve son rôle citoyen et militant. Ainsi, la posture associative permet-elle un accompagnement des pouvoirs publics dans la mise en œuvre de leur politique.

Cette stratégie locale propose donc un mode d'intervention territorialisé alternatif à une approche concurrentielle en s'appuyant sur des modèles issus de l'économie sociale et solidaire. Mais, pour la pérennité de cette expérience, n'aurions-nous pas intérêt à nous appuyer sur un mouvement national ou européen ? L'UNIOPSS, les chambres régionales de l'économie sociale et solidaire, la convention nationale des associations de protection de l'enfant me paraissent être des structures pertinentes pour porter ces réflexions au plan européen. C'est en effet, à ce niveau politique que les mouvements de fond des politiques publiques imprègnent les orientations nationales et locales.

---

## Bibliographie

---

ALGAN Y., CAHUC P., *La société de défiance*, éd RUE D'ULM, oct. 2007.

BARON A., *Dynamiques territoriales de l'action sociale et médico-sociale*, presses universitaires de Grenoble, 2010.

BAUMAN Z., *le présent liquide*, éd Seuil, mars 2007.

BLANCHET A., TROGNON A., *la psychologie des groupes*, éd NATHAN, avril 2002.

BREUGNOT P., *dispositifs et pratiques innovants dans le champ de la protection de l'enfance*, éd presse de l'AHESP, 2011.

DESCHAVANNE E., TAVOILLOT P.H., *philosophie des âges de la vie*, éd pluriel, 2009.

DUCALET P., LAFOURCADE M., *penser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales*, éd SELI ARSLAN, 2004.

FORCE M., *La société française est clairement perçue comme inégalitaire*, ASH n° 2706, 22 avril 2011.

GENELOT D., *Le défi de la complexité appelle d'urgence de nouveaux modes de managements*, les cahiers de l'actif, 314-317.

GUILLY C., *Fractures Françaises*, éd François Bourin Éditeur, 2010.

LEFEVRE P., *Théories et stratégies du management*, les cahiers de l'actif, 314-317.

LE GOFF J.P., *les illusions du management*, éd la découverte/poche, octobre 2000.

LEMOINE Y., *guide pratique coopération, groupement et fusion*, éd IDAES, 2010.

NAVES P., *la réforme de la protection de l'enfance*, éd DUNOD, 2008.

MIRAMON J. M., *Promouvoir le changement*, les cahiers de l'actif, 314-317

Christophe SOMNARD - Mémoire de l'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique - 2011

TOCQUEVILLE A., *de la démocratie en Amérique*, tome 1, Folio Histoire, 1961, P149-155.

*Guide méthodologique des coopérations territoriales*, ANAP, 2011.

GACOIN D., accessible sur le site : [danielgacoin.blogspot.com](http://danielgacoin.blogspot.com)

Le journal du médiateur de la république, mars 2011, n°-64.

---

## Liste des annexes

---

Annexe I : Articles 375 et 375.2 du code civil.

Annexe II : Une synthèse de la loi issue des travaux de l'UNASEA.

Annexe III : Définition de l'information préoccupante.

Annexe IV : Cellule départementale de traitement et de suivi de l'information préoccupante.

Annexe V : Présentation des services de l'association.

Annexe VI : Organigramme avant la reconfiguration.

Annexe VII : Organigramme après la reconfiguration de l'association.

Annexe VIII : Les trois composantes du management d'après GENELOT Dominique.

Annexe IX : Présentation de la mesure d'activité de jour.

## Annexe I

### Articles 375 et 375.2 du code civil.

**art 375** : " Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Dans les cas où le ministère public a été avisé par le président du conseil général, il s'assure que la situation du mineur entre dans le champ d'application de l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel.

Elles peuvent être ordonnées en même temps pour plusieurs enfants relevant de la même autorité parentale.

La décision fixe la durée de la mesure sans que celle-ci puisse, lorsqu'il s'agit d'une mesure éducative exercée par un service ou une institution, excéder deux ans. La mesure peut être renouvelée par décision motivée.

Cependant, lorsque les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, évaluées comme telles dans l'état actuel des connaissances, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale, une mesure d'accueil exercée par un service ou une institution peut être ordonnée pour une durée supérieure, afin de permettre à l'enfant de bénéficier d'une continuité relationnelle, affective et géographique dans son lieu de vie dès lors qu'il est adapté à ses besoins immédiats et à venir.

Un rapport concernant la situation de l'enfant doit être transmis annuellement au juge des enfants".

**Art 375,2** : "Chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel. Dans ce cas, le juge désigne, soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert, en lui donnant mission d'apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles ou morales qu'elle rencontre. Cette personne ou ce service est chargé de suivre le développement de l'enfant et d'en faire rapport au juge périodiquement".

## Annexe II

### Une synthèse de la loi issue des travaux de l'UNASEA

La présente synthèse est issue du site internet de la CNAPE et ne reprend que les thèmes en lien avec le mémoire.

#### **La loi définit le but de la protection de l'enfance dont elle étend le champ en intégrant la prévention qui devient un des axes majeurs du dispositif**

##### **Art. L. 112-3 du CASF**

"La protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs. Elle comporte à cet effet un ensemble d'interventions en faveur de ceux-ci et de leurs parents. Ces interventions peuvent également être destinées à des majeurs de moins de vingt et un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge."

Elle vise des actions de prévention à des moments-clés en direction des futurs parents et parents d'un nourrisson (en direction de tout public : "prévention primaire") :

- "notamment des actions d'accompagnement si celles-ci apparaissent nécessaires lors d'un entretien systématique psychosocial réalisé au cours du quatrième mois de grossesse, et pour" ;
- "Des actions médico-sociales préventives et de suivi assurées, à la demande ou avec l'accord des intéressées et en liaison avec le médecin traitant ou les services hospitaliers, pour les parents en période post-natale, à la maternité, à domicile, notamment dans les jours qui suivent le retour à domicile ou lors de consultations"

Elle met l'accent sur la prévention en direction des plus petits.

La loi prévoit un accompagnement en cas de difficultés des parents dans l'exercice de leurs compétences éducatives ("prévention secondaire").

Dans l'esprit du législateur il s'agit de toutes formes d'actions, proposées à titre individuel ou collectif, en soutien à la parentalité, qu'elles soient assurées par les services du conseil général, par des services publics ou des associations.

● Elle implique ainsi des acteurs qui avant la loi du 5 mars 2007 se situaient en marge du dispositif de protection de l'enfance.

### **La loi affirme les droits, l'intérêt et les besoins fondamentaux de l'enfant (en référence à la CIDE)**

"L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant."

"Veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec d'autres personnes que ses parents soient maintenus, voire développés, dans son intérêt supérieur."

L'audition est de droit lorsque le mineur en fait la demande. Lorsque le mineur refuse d'être entendu, le juge apprécie le bien-fondé de ce refus."

"Le juge peut décider des modalités de l'accueil de l'enfant en considération de l'intérêt de celui-ci. Si l'intérêt de l'enfant le nécessite ou en cas de danger, le juge décide de l'anonymat du lieu d'accueil."

"Le lieu d'accueil de l'enfant doit être recherché dans l'intérêt de celui-ci et afin de faciliter l'exercice du droit de visite et d'hébergement par le ou les parents et le maintien de ses liens avec ses frères et sœurs en application de l'article 371-5."

### **La loi implique les parents dans toute décision concernant l'enfant.**

" Les services départementaux et les titulaires de l'autorité parentale établissent un document intitulé "projet pour l'enfant" qui précise les actions qui seront menées auprès de l'enfant, des parents et de son environnement, le rôle des parents, les objectifs visés et les délais de leur mise en œuvre. Il mentionne l'institution et la personne chargées d'assurer la cohérence et la continuité des interventions. Ce document est cosigné par le président du conseil général et les représentants légaux du mineur ainsi que par un responsable de chacun des organismes chargés de mettre en œuvre les interventions. Il est porté à la connaissance du mineur et, pour l'application de l'article L. 223-3-1, transmis au juge. "

La loi affirme les droits parentaux, mais les aménage lorsque c'est nécessaire.

" Sans préjudice de l'article 373-4 et des dispositions particulières autorisant un tiers à accomplir un acte non usuel sans l'accord des détenteurs de l'autorité parentale, le juge des enfants peut exceptionnellement, dans tous les cas où l'intérêt de l'enfant le justifie, autoriser la personne, le service ou l'établissement à qui est confié l'enfant à exercer un acte relevant de l'autorité parentale en cas de refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité parentale, à charge pour le demandeur de rapporter la preuve de la nécessité de cette mesure. "

### **La loi modifie les procédures de traitement des informations préoccupantes et de signalement concernant les enfants en danger ou en risque de danger.**

La loi introduit la notion d'information préoccupante pour la distinguer du signalement qui est réservé au Parquet.

Elle qualifie l'évaluation comme une procédure incontournable

"Après évaluation, les informations individuelles font, si nécessaire, l'objet d'un signalement à l'autorité judiciaire."

Elle substitue le danger et le risque de danger à la maltraitance et harmonise les deux codes :

- Article L.221-1 du CASF: "... tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, ... »
- Art. 375 du code civil: « Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises ... »

Elle charge le président du recueil, du traitement et de l'évaluation des informations préoccupantes et le charge de la mise en place d'une cellule départementale.

La législation antérieure art. L226-3 du CASF :

« Le président du conseil général met en place avec le représentant de l'État dans le département, un dispositif permettant de recueillir en permanence les informations relatives aux mineurs maltraités et de répondre aux situations d'urgence ... »

Les modifications apportées à l'article L.226-3 :

«Le président du conseil général est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être. Le représentant de l'État et l'autorité judiciaire lui apportent leur concours.

« Des protocoles sont établis pour déterminer les modalités de participation de l'État, de l'autorité judiciaire, des partenaires institutionnels, la collaboration des associations. »

Recueil : un lieu unique et bien identifié, la cellule départementale, vers laquelle convergent toutes les informations préoccupantes.

Traitement : toute information préoccupante transmise à la cellule implique un traitement. La loi n'indique pas que c'est la cellule qui assure le traitement, mais elle est garante de ce traitement.

Évaluation : toute information préoccupante implique de procéder à une évaluation de la situation. La loi n'indique pas que la cellule effectue elle-même l'évaluation, ni le traitement.

Les informations préoccupantes : un ensemble d'éléments dont dispose le ou les professionnels qui se préoccupent de la situation d'un enfant susceptible d'être en danger ou en risque de danger au regard de l'article 375 du CC.

### **La loi instaure la primauté de la protection administrative sur la protection judiciaire (subsidiarité).**

Les conditions de signalement au Parquet sont limitées. Le président ne saisit le Parquet des situations de danger :

- « Art. L. 226-4. - I. - Le président du conseil général avise sans délai le procureur de la République lorsqu'un mineur est en danger au sens de l'article 375 du code civil et :  
"1° Qu'il a déjà fait l'objet d'une ou plusieurs actions mentionnées aux articles L. 222-3 et L. 222-4-2 et au 1° de l'article L. 222-5, et que celles-ci n'ont pas permis de remédier à la situation ;
- "2° Que, bien que n'ayant fait l'objet d'aucune des actions mentionnées au 1°, celles-ci ne peuvent être mises en place en raison du refus de la famille d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance ou de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de collaborer avec ce service.

"Il avise également sans délai le procureur de la République lorsqu'un mineur est

préssumé être en situation de danger au sens de l'article 375 du code civil mais qu'il est impossible d'évaluer cette situation."

Le procureur de la République veille au respect de la subsidiarité.

« Le président du conseil général fait connaître au procureur de la République les actions déjà menées, le cas échéant, auprès du mineur et de la famille intéressés. »

« Dans les cas où le ministère public a été avisé par le président du conseil général, il s'assure que la situation du mineur entre dans le champ d'application de l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles ; ».

### **La loi enrichit la palette des actions en direction de l'enfant et de sa famille.**

L'évaluation de la situation est un préalable à l'octroi de toute prestation de l'aide sociale à l'enfance.

« L'attribution d'une ou plusieurs prestations prévues au présent titre est précédée d'une évaluation de la situation prenant en compte l'état du mineur, la situation de la famille et les aides auxquelles elle peut faire appel dans son environnement. »

L'ajustement des actions mises en œuvre suppose qu'il soit procédé à une évaluation pluridisciplinaire régulière de la situation de l'enfant pour vérifier, outre qu'il est protégé :

- si les réponses apportées permettent de répondre à ses besoins fondamentaux (physiques, intellectuels, sociaux, et affectifs), dans le respect de ses droits et dans son intérêt propre
- sa santé, son éducation, sa moralité, sa sécurité, son développement.

La loi permet ainsi des actions graduées et modulées dans le temps pour les ajuster aux besoins de l'enfant.

L'ajustement des actions doit toujours répondre à l'intérêt de l'enfant, compte tenu de l'évolution de sa situation et du contexte familial, en veillant à lui assurer continuité et cohérence.

Cet ajustement ne peut se faire qu'avec l'accord des parents en protection administrative, ou par décision du juge des enfants en protection judiciaire.

**La loi charge le président du conseil général de veiller au suivi de l'enfant, à la continuité et à la cohérence des interventions.**

" Sur la base des informations dont il dispose, le président du conseil général veille à assurer le suivi et, dans la mesure du possible, la continuité des interventions mises en œuvre pour un enfant et sa famille au titre de la protection de l'enfance. "

" Lorsqu'un enfant bénéficie d'une mesure prévue à l'article 375-2 ou aux 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup> de l'article 375-3 du code civil, le président du conseil général organise, sans préjudice des prérogatives de l'autorité judiciaire, entre les services du département et les services chargés de l'exécution de la mesure, les modalités de coordination en amont, en cours et en fin de mesure, aux fins de garantir la continuité et la cohérence des actions menées."

Afin de permettre au président du conseil général, de veiller au suivi, à la continuité et à la cohérence, la loi prévoit l'établissement des documents suivants :

- un rapport circonstancié
- un rapport annuel suite à une évaluation pluridisciplinaire.

**La loi institue dans chaque département un observatoire de la protection de l'enfance.**

Il est placé sous l'autorité du président du conseil général.

Il a pour missions d'observer les données relatives à l'enfance en danger dans le département, d'être informé de toute évaluation des services et établissements intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance, de suivre la mise en œuvre du schéma départemental et de formuler des avis sur la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance dans le département.

Il comprend notamment *"des représentants des services du conseil général, de l'autorité judiciaire dans le département et des autres services de l'État ainsi que des représentants de tout service et établissement dans ce département qui participe ou apporte son concours à la protection de l'enfance, et des représentants des associations concourant à la protection de l'enfance et de la famille"*

## Annexe III

### Définition de l'information préoccupante

Une information préoccupante est constituée de tous les éléments susceptibles de laisser craindre qu'un mineur se trouve en situation de danger. Il peut s'agir de faits observés, de propos entendus, d'inquiétude sur le comportement d'un mineur ou au contraire d'adultes à l'égard du mineur.

## Annexe IV

### Cellule départementale de traitement et de suivi de l'information préoccupante

La cellule départementale de recueil-traitement-évaluation des informations préoccupantes est composée d'un niveau opérationnel (service central du Département et Maisons du Rhône – MDR) et d'un niveau stratégique interinstitutionnel.

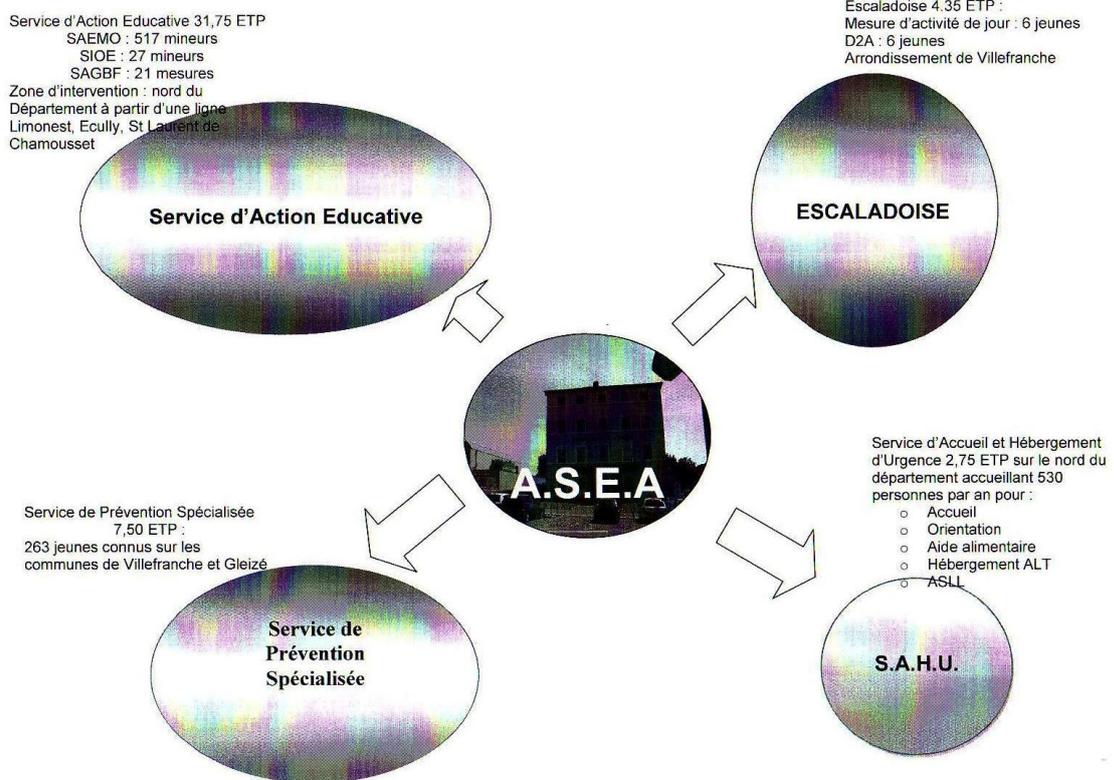
Les objectifs de la cellule sont :

- clarifier ce qu'est une information préoccupante auprès des partenaires
- poursuivre les actions de sensibilisation et de formation auprès des professionnels impliqués
- Renforcer l'accompagnement méthodologique auprès des responsables aide sociale à l'enfance et santé des Maisons du Rhône-MDR leur permettant :
  - de s'assurer que le mineur est réellement en danger ou en risque de l'être
  - de mieux identifier le degré d'urgence afin de déterminer les délais de
  - traitement avant de missionner des professionnels pour l'évaluation
  - de préciser le positionnement des professionnels médico-sociaux du Département au cours des évaluations de situations spécifiques (agressions sexuelles, violences...) faisant l'objet parallèlement d'une enquête pénale.

Organiser l'enregistrement et la transmission des données sous forme anonyme à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance et à l'Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED) - décret n°2008-1422 du 19 décembre 2008.

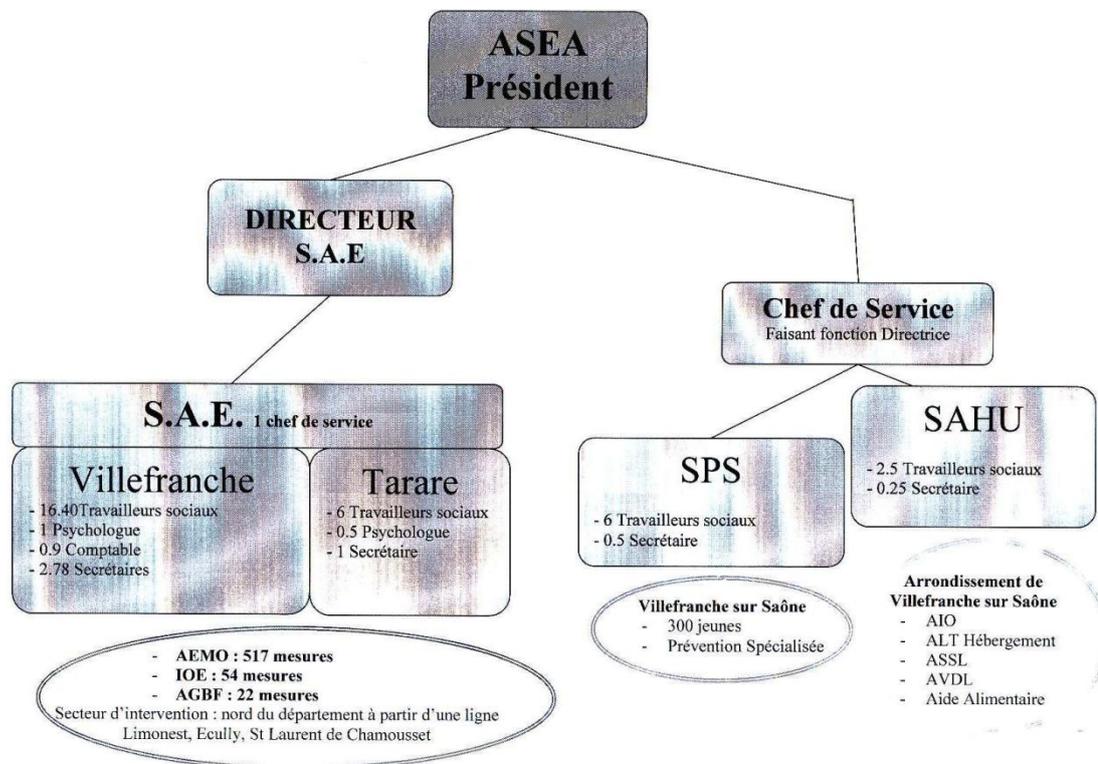
## Annexe V

### Présentation des services de l'association.



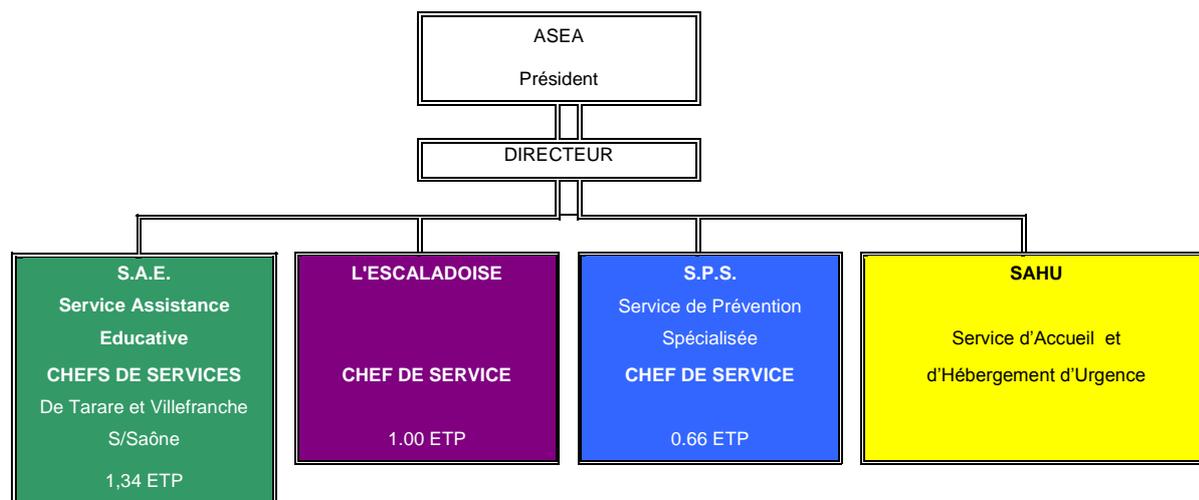
## Annexe VI

### Organigramme avant la reconfiguration



## Annexe VII

### Organigramme après la reconfiguration



<p><b>ACTIVITE</b></p> <p>AEMO : 517 mesures IOE : 54 mesures AGBF : 22 mesures</p>	<p><b>ACTIVITE</b></p> <p>6 MAJ (mesure d'activité de jour)</p>	<p><b>ACTIVITE</b></p> <p>300 jeunes Prévention Spécialisée</p>	<p><b>ACTIVITE</b></p> <p>Arrondissement de Villefranche S/Saône 500 personnes suivies</p> <p>AIO ALT Hébergement ASSL AVDL Aide Alimentaire</p>
<p><b>PERSONNEL</b> 30 E.T.P.</p> <p>Psychologue 1.50 Travailleurs Sociaux 22.40 Comptable 0.90 Secrétaire 3.78</p>	<p><b>PERSONNEL</b></p> <p>Travailleurs Sociaux 1.50 Comptable 0.30 Secrétaire 0.15</p>	<p><b>PERSONNEL</b></p> <p>Travailleurs Sociaux 6 Comptable 0.25 Secrétaire 0.25</p>	<p><b>PERSONNEL</b></p> <p>Travailleurs Sociaux 0.20 + 2.30 Secrétaire 0.25</p>
<p><b>ZONE GEOGRAPHIQUE D'INTERVENTION</b></p> <p>Secteur d'intervention : Nord du département à partir d'une ligne Limonest, Ecully, St Laurent de Chamousset</p>	<p><b>ZONE GEOGRAPHIQUE D'INTERVENTION</b></p> <p>Secteur d'intervention : Nord du département à partir d'une ligne Limonest, Ecully, St Laurent de Chamousset</p>	<p><b>ZONE GEOGRAPHIQUE D'INTERVENTION</b></p> <p>Secteur d'intervention : Villefranche Sur Saône et Gleizé</p>	<p><b>Secteur d'intervention</b> : arrondissement de Villefranche/Saône</p>

## Annexe VIII

### Les trois composantes du management d'après GENELOT Dominique

**Le management des hommes** est lui-même composé de trois fonctions :

- Manager les personnes par la définition des missions, des objectifs et des priorités de travail. Il s'agit également de développer la compétence, la qualification, la motivation (écoute, information, participation).
- Animer les équipes en leur faisant partager des buts communs et préparer les conditions d'une motivation collective en considérant la coordination, la coopération, l'antagonisme, les alliances, etc.
- Gérer la collectivité par la gestion des règles quotidiennes d'organisations des rapports sociaux, de la concertation, des possibilités d'évolution, etc.

**Le management de la stratégie** est une évolution de la planification. La réalité imprévisible et complexe échappe à ceux qui veulent l'appivoiser. Ainsi, les objectifs ne sont-ils pas définis définitivement en amont de l'action. "Les services ne sont plus considérés comme une mécanique définitive pilotée de l'extérieur, mais comme des systèmes dynamiques et évolutifs dont il faut préciser en permanence les finalités et les régulations". Pour l'auteur, la stratégie "devient un processus continu de conception et de pilotage d'action pour créer et saisir des opportunités (interne et externe), en fonction des capacités propre et des finalités" du service.

Une des fonctions du manager est d'expliquer ces ajustements constants, dans le but "de donner du sens aux responsabilités de leur collaborateurs".

**Le management des activités** s'intéresse au management spécifique de la structure, des systèmes et processus ainsi que des projets.

- Concevoir et faire vivre la structure consiste à rechercher l'optimisation des moyens et du contexte avec la finalité de la structure. Les règles de fonctionnement doivent s'adapter au contexte pour être plus efficaces.
- Organiser les processus et les systèmes : il s'agit d'évaluer en permanence les processus de travail (prise de décision, procédure de production, coordination des actions) de tous les services de l'entreprise (comptable, production, etc..). Cette évaluation met en lumière l'inadaptation de processus que tous croyaient fonctionnels. Le manager a un rôle important

dans cette "remise à plat des systèmes, dans leur critique et dans leur reconstruction".

- Piloter les projets : le projet est compris comme "une équipe de collaborateurs qui se consacrent pour une durée déterminée" à la réalisation d'un objectif. Ce travail vient se superposer au travail habituel. Les managers sont confrontés à un double problème : faire fonctionner ces deux modes de travail et gérer leur propre priorité.

## Annexe IX

### Présentation de la mesure d'activité de jour (MAJ)

Il s'agit d'une mesure instaurée par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

Elle est ordonnée par le magistrat du parquet, le juge d'instruction, le juge des libertés, le juge des enfants, en alternative aux poursuites judiciaires, en présentiel, lors d'un jugement, ou en aménagement de peine.

Elle concerne des mineurs, auteurs d'une infraction pénale.

Elle consiste à la participation d'un mineur à des activités d'insertion sociale, culturelle ou professionnelle. Elle a un objectif de socialisation, d'éducation à la citoyenneté et de réinscrire le jeune dans une formation ou un dispositif de droit commun.



SOMNARD

Christophe

Novembre 2011

**Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale**

**CENTRE DE FORMATION : ARAFDES**

**Mutualiser les moyens de deux acteurs locaux de protection de l'enfance pour diversifier leurs formes d'intervention.**

**Résumé :**

Les bénéficiaires des politiques publiques évoluent dans leurs attentes des dispositifs qui leur sont destinés. Tout comme évolue la notion de citoyenneté, les usagers exigent que soient bien mieux pris en compte leur parole. Les relations de défiance entre les populations et les pouvoirs publics s'expriment également à l'encontre des acteurs de l'action sociale. Les familles bénéficiant d'une intervention dans le champ de la protection de l'enfance sont également concernées par ces évolutions.

Les pouvoirs publics reprennent en main les dispositifs. Les associations deviennent des opérateurs, des prestataires. De plus, le contexte européen introduit la notion de concurrence.

Pour ce qui concerne le fonctionnement des institutions, une rupture s'est opérée depuis les années 2000. D'une logique de filière dans laquelle les publics devaient s'adapter, nous sommes passés à une logique de dispositif organisant un parcours adapté à l'utilisateur.

Ces évolutions des contextes externes aux services modifient les liens que les acteurs entretiennent entre eux. Les coordinations entre institutions deviennent donc incontournables ; différentes formes organisent ces rapprochements entre acteurs : fusion, convention de coopérations...

Ces changements sont à l'origine de modifications importantes dans la direction associative. D'une logique consensuelle, voire auto gestionnaire, il s'agit de déployer des modes de management plus directif.

Ce mémoire présente la façon dont deux acteurs locaux se sont emparés de ces questions autour d'une approche collaborative et mutualisante pour développer de nouveaux dispositifs d'accueil de jour, entre une prise en charge en milieu ouvert et un placement en établissement. Il s'agit d'une appropriation contextualisée localement d'un enjeu global valorisant un rôle militant et citoyen des associations concernées.

**Mots clés :**

MUTUALISATION, COOPERATION, COLLABORATION, INNOVATION, PROTECTION ENFANT DANGER, ACCUEIL DE JOUR, CITOYENNETE.

*L'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*