



ENSP

ÉCOLE NATIONALE DE
LA SANTÉ PUBLIQUE

RENNES

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

Enfance

Promotion 2005

**REGULER L'ACTIVITE D'UN SERVICE EDUCATIF
EN MILIEU OUVERT EN RENOVANT SON PROJET
ET EN AMELIORANT LE PARTENARIAT**

Catherine MARANGÉ

Sommaire

INTRODUCTION	1
1-PRESENTATION DU SERVICE	5
1.1 ASSOCIATION ET DEPARTEMENT	5
1.1.1 CREATION DE L'ASSOCIATION	5
1.1.2 PROJET ASSOCIATIF DU C.M.S.E.A.	6
1.1.3 LE DEPARTEMENT DE LA MOSELLE	7
1.2 LE SERVICE SOCIAL D'ACTION EDUCATIVE	8
1.2.1 HISTORIQUE DE L'ASSISTANCE EDUCATIVE	8
1.2.2 ENVIRONNEMENT REGLEMENTAIRE	10
1.2.3 HISTOIRE DU SSAE DE L'ASSOCIATION C.M.S.E.A	13
1.2.4 LES MISSIONS DU S.S.A.E	15
1.2.5 LE PROJET DE SERVICE	16
2-L'ACTIVITE	25
2.1 DONNEES ENVIRONNEMENTALES	25
2.1.1 DONNEES NATIONALES	25
2.1.2 EVOLUTION DEPARTEMENTALE	28
2.2 L'ACTIVITE DU S.S.A.E.	30
2.2.1 MODALITES DE CALCUL DE L'ACTIVITE	30
2.2.2 L'ENQUETE SOCIALE	30
2.2.3 LA MESURE D'A.E.M.O.	32
2.2.4 ANALYSE DE L'ACTIVITE A.E.M.O. AU S.S.A.E.	32
2.3 CAUSES ET CONSEQUENCES D'UNE ACTIVITE NON MAITRISEE	37
2.3.1 FACTEURS AYANT UNE INCIDENCE SUR L'ACTIVITE	37
2.3.2 CONSEQUENCES D'UNE ACTIVITE NON MAITRISEE	40

<u>3-RENOVATION DU PROJET ET AMELIORATION DU PARTENARIAT</u>	42
3.1 RENOVATION DU PROJET	42
3.1.1 AMELIORATION DU FONCTIONNEMENT ET DE LA COMMUNICATION	43
3.1.2 PROJET DE LISSAGE OU DE REGULATION DE L'ACTIVITE	46
3.1.3 PROJET DE SERVICE	49
3.1.4 PROJET DE PRISE EN CHARGE DES ADOLESCENTS AU S.S.A.E.	57
3.2 AMELIORATION ET DEVELOPPEMENT DU PARTENARIAT	63
3.2.1 AMELIORATION DU PARTENARIAT	65
3.2.2 DEVELOPPEMENT DU PARTENARIAT	67
<u>CONCLUSION</u>	71
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	73
<u>LISTE DES ANNEXES</u>	77

Liste des sigles utilisés

A.E.D. : Aide Educative à Domicile

A.E.M.O. : Assistance Educative en Milieu Ouvert

A.S. : Assistante Sociale

A.S.E. : Aide Sociale à l'Enfance

C.M.S.E.A. : Comité Mosellan de Sauvegarde l'Enfance de l'Adolescence et des Adultes

E.S. : Enquête Sociale

J.E. : Juge des Enfants

I.O.E. : Investigation et Orientation Educative

P.M.I. : Protection Maternelle et Infantile

P.P.J. : Protection Judiciaire de la Jeunesse

S.E.M.O. : Service Educatif en Milieu Ouvert

S.S.A.E. : Service Social d'Action Educative

T.I.S.F. : Technicienne d'Intervention Sociale et Familiale

T.S. : Travailleur Social

U.S.I.R. : Unité de Soutien et d'Intervention Rapide

INTRODUCTION

Le Service Social d'Action Éducative (S.S.A.E.) du Comité Mosellan de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence de la Moselle (C.M.S.E.A.) est chargé d'effectuer des enquêtes sociales (E.S.) et d'assurer le suivi de mesures d'assistance éducative en milieu ouvert.(A.E.M.O.)

L'enquête sociale consiste en un bilan familial, social, éducatif et scolaire. Son objectif essentiel est de recueillir et d'analyser les données susceptibles d'éclairer le juge des enfants sur la réalité et le sens d'une situation, au regard du symptôme repéré qui a servi à fonder le signalement.

La mesure d'assistance éducative en milieu ouvert consiste en un suivi éducatif exercé par les travailleurs sociaux avec le soutien d'un psychologue et la possibilité, selon les moyens du service, de recourir au plateau technique composé de puéricultrices, d'une technicienne d'intervention sociale et familiale, d'une rééducatrice scolaire, d'éducatrices de jeunes enfants, d'une conseillère en économie sociale et familiale. Son objectif est de faire cesser ou diminuer la notion de danger, pour permettre le maintien des enfants concernés dans leur milieu de vie sans que les conditions de leur éducation ne soient trop gravement compromises. Dans le cas d'impossibilité de ce maintien, le service propose au juge des enfants les mesures qui lui paraissent adéquates et, sur instruction de sa part, les met en œuvre.

Le service est divisé en trois antennes, installées sur les trois juridictions des tribunaux pour enfants : Metz, Thionville, Sarreguemines. (cf. annexe 1, carte géographique). L'antenne de Metz est placée sous la responsabilité de la directrice adjointe, Thionville est sous celle d'un chef de service, enfin Sarreguemines est divisé en deux équipes dont l'une est délocalisée à Saint-Avold, toutes deux placées sous la responsabilité d'un chef de service à mi-temps.

Travailleur social au sein de ce service avant d'être le chef de service de l'antenne de Thionville, j'ai pu au fil des ans participer à son évolution en lien avec la législation et la décentralisation.

Un des problèmes rencontrés depuis de nombreuses années se situe au plan de la fluctuation de l'activité. Globalement le service peut se trouver en suractivité ou en sous activité. Les antennes peuvent rencontrer tour à tour ces deux problèmes.

Chaque travailleur social est rattaché à une antenne. Il existe peu de mobilité des professionnels au sein du service. Une antenne qui se trouve en suractivité tente de gérer de façon autonome cette situation. Des dépannages sont quelquefois mis en place en attribuant des mesures à des collègues d'une antenne, mais toujours au coup par coup, dans l'urgence et sans préparation. Peu ou pas d'échanges ont existé pour tenter de prendre en compte ce problème et apporter une réponse globale à l'organisation du travail. L'organisation par antenne, sous la responsabilité d'un chef de service, a entraîné un fonctionnement cloisonné, aggravé par des conflits au sein de l'équipe de cadres. Peu de liens existaient entre les antennes.

L'antenne de Thionville dont j'assume la responsabilité depuis 4 ans, connaît un problème de suractivité depuis plusieurs années. En dix ans, l'équipe a doublé passant de quatre travailleurs sociaux à huit pour faire face à ce problème. Or, chaque embauche n'a fait que répondre au problème durant quelques mois. Puis, très vite le nouveau salarié s'est retrouvé en charge du même nombre de mesures que ses collègues

La suractivité a des répercussions à différents niveaux :

- Le manque de régularité dans la prise en charge des usagers, et le traitement en urgence de certaines situations ;
- Un sentiment de frustration des travailleurs sociaux qui estiment ne pas pouvoir mener un travail en profondeur avec les familles ;
- Une difficulté à formuler sereinement les problèmes et à prendre le temps d'une réflexion ou d'une analyse avant une action ;
- Parfois un mécontentement des magistrats lorsque certaines situations ne sont pas suivies avec suffisamment d'approfondissement ;

- Au plan du service, une rivalité ou une rancœur entre collègues des différentes antennes en raison des charges de travail inégalement réparties.

Depuis ma place de chef de service, il me paraît important d'analyser le fonctionnement du service pour tenter d'être force de propositions auprès de ma direction dans la perspective d'atténuer cette difficulté qui génère d'autres dysfonctionnements tels qu'une absence de communication et de solidarité entre les antennes.

Dans cette perspective, je propose, dans ce travail, de faire un diagnostic de l'activité sur les quatre dernières années au niveau global du service et au niveau des antennes. Cette étape montrera que, si globalement le service peut avoir une activité réalisée conforme à l'activité installée, les antennes peuvent se plaindre à tour de rôle et de manière récurrente d'être en suractivité.

Des tableaux de suivi de l'activité sont réalisés mensuellement au sein du service, et permettent une comparaison entre l'activité installée et l'activité réalisée. Ces tableaux n'existent pas au niveau des antennes.

Une amélioration de l'outil statistique de l'activité permettrait une lisibilité des problèmes afin que le sentiment d'être en suractivité soit supplanté par des données plus formelles. Cet outil doit devenir un outil de travail de l'équipe de cadres et participer à une meilleure communication au plan du service. A partir de ce regard global, nous pourrions développer des projets communs permettant une meilleure régulation de l'activité.

Dans un deuxième temps, je tenterai de pointer et d'analyser les facteurs qui affectent l'activité, et cela à deux niveaux :

- externe, c'est à dire les relations avec :

- Les magistrats
- Les tutelles A.S.E., P.J.J.
- Les différents services de milieu ouvert.

- interne :

- La double mission enquête sociale et mesure d'assistance éducative
- Les arrêts maladie ou congés de maternité pas toujours remplacés

- L'absence de mobilité
- Le principe de ne pas refuser de mesures
- La position à l'égard de la liste d'attente
- etc...

Enfin dans un troisième temps j'envisagerai, à partir de cette analyse, des propositions de modifications du fonctionnement du service pour améliorer la qualité du climat et de la prestation. Ces dernières devront s'inscrire dans le cadre réglementaire en vigueur et en cohérence avec les orientations du schéma départemental réalisé en 2004.

1- PRESENTATION DU SERVICE

1.1 ASSOCIATION ET DEPARTEMENT

1.1.1 Création de l'association

L'Assemblée Générale du Comité départemental de l'Association pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence en date du 10 janvier 1950 constitue l'Association Comité Mosellan de Sauvegarde de l'Enfance de l'Adolescence et des Adultes. *« Le but de l'association est de sauvegarder et promouvoir les possibilités d'accès à l'autonomie, à la dignité et à la solidarité pour les personnes en difficulté »¹.*

Dès sa création, le C.M.S.E.A prend en charge le Service Social auprès du Tribunal pour Enfants de Metz (qui deviendra le SSAE) qui fonctionnait déjà depuis deux ans et dont le personnel se composait de deux assistantes sociales et d'une dactylographe.

Le CMSEA accueille et suit des enfants et adolescents en danger, confiés par les magistrats pour enfants et l'Aide Sociale à l'Enfance. (A.S.E.)

Cette association crée divers services et établissements :

- 1964 ouvertures du premier club de prévention spécialisé.
- 1967 ouverture du premier établissement pour enfants et adolescents déficients intellectuels.
- ces enfants deviennent adultes, accueil des premiers adultes déficients intellectuels.
- premières interventions spécifiques en toxicomanie.
- premières interventions spécifiques pour l'insertion par l'économie.

¹ Article 1-2 des statuts modifiés lors de l'assemblée Générale du 2 juin 1997.

Actuellement, le C.M.S.E.A. agit sur cinq secteurs d'activité :

- Assistance éducative
- Déficience intellectuelle
- Prévention spécialisée
- Toxicomanie et dépendances
- Insertion

1.1.2 Projet associatif du C.M.S.E.A.

En 1995, le CMSEA décide d'adapter le projet de l'Association aux valeurs qu'elle défend.

Les orientations retenues pour les années à venir concernent :

- les pratiques éducatives et sociales,
- les ressources humaines,
- la vie associative.

Ces principales valeurs sont :

- l'autonomie et la responsabilité,
- la dignité et l'égalité de chances,
- la solidarité et la réciprocité des échanges.

Ces valeurs se déclinent tant au niveau des usagers qu'à l'égard des salariés.

Elles se traduisent concrètement selon trois axes :

- Adopter, maîtriser et renouveler les pratiques éducatives et sociales.
- Développer les compétences et l'engagement des personnels, rechercher de nouvelles perspectives de carrière en matière de gestion des ressources humaines.
- Assumer le rayonnement de la vie associative par le partage et l'échange, l'arbitrage des conflits, l'étude et la recherche, la proposition et la mise en œuvre d'actions nouvelles.

« La finalité de l'action du C.M.S.E.A, c'est l'homme, la personne, qu'il importe de situer au centre de toutes les préoccupations militantes et professionnelles de l'association. »²

²Extrait du Projet Associatif adopté par l'Assemblée générale du C.M.S.E.A. le 8 juin 1995.

Tableau 1 : Ensemble des effectifs par catégorie professionnelle en 2004.

Cadres	124
Administratifs	88
Educateurs spécialisés	485
Paras médicaux	26
Services généraux	166
Assistantes maternelles	63
Divers	62
Total	1034

L'exposé de la diversité des secteurs d'intervention et des acteurs de l'association étant fait, je me propose de présenter les caractéristiques du département dans lequel se mettent en place ces différentes actions.

1.1.3 Le département de la Moselle

A l'intersection de deux axes autoroutiers majeurs (A31, A4), le département de la Moselle, en Lorraine, bénéficie d'une situation stratégique en Europe. Il est proche de l'Allemagne et du Benelux.

Il a connu une période faste entre la seconde guerre mondiale et le premier choc pétrolier grâce au développement de la sidérurgie.

Depuis une trentaine d'année, les usines sidérurgiques se restructurent, se délocalisent ou ferment entraînant du chômage et un changement de secteur d'activité.

La département est urbanisé et relativement jeune. Comme beaucoup d'autres collectivités, il est confronté à des problèmes sociaux importants. Le taux de chômage est resté, entre 1998 et 2002, inférieur au niveau national, avec une proportion élevée de jeunes chômeurs. Ce constat est à nuancer en raison des évolutions disparates constatées entre les différents secteurs géographiques composant le département de la Moselle, les bassins d'emplois de l'agglomération messine et celle de Sarreguemines se caractérisant notamment par un dynamisme plus important que d'autres zones. La structuration sociale est

encore bonne, mais les problèmes sociaux pourraient devenir plus aigus dans les années à venir.³

Deux grands types de territoires composent le département :

- le premier à dominante industrielle et urbaine, densément peuplé, autour de Metz, de Thionville et du bassin sidérurgique, de la Moselle Est et du bassin houiller,
- le second à dominante rurale, situé autour de grands sites urbains et également plus à l'écart des grands axes de circulation (pays de Sarrebourg, pays de Bitche, Vosges mosellanes).⁴

Dans chacun d'eux la crise économique a sévi. Elle a bouleversé l'économie départementale, jusqu'à l'organisation de la vie locale et parfois même jusqu'au paysage. C'est dans ce même contexte que le service social d'action éducative se met en place.

1.2 LE SERVICE SOCIAL D'ACTION EDUCATIVE

1.2.1 Historique de l'assistance éducative

Les différents renseignements ont été recueillis dans l'ouvrage «Le dispositif français de protection de l'enfance »⁵

Jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, l'enfant ne faisait guère l'objet de législation spécifique.

« De l'antiquité à la fin du XIX^{ème}, la famille est un espace privé, obéissant à des lois internes. Le pouvoir de l'Etat s'interdit de franchir les portes de la maison, soumise à la puissance du père parce que celles-ci est un fondement même de l'ordre social »⁶

Le chef de famille romaine avec la puissance paternelle possède un réel droit de vie et de mort sur l'enfant.

³ Source : conseil général de la Moselle

⁴ Cf. carte géographique en annexe 1

⁵ ROZENCZEIG Jean-Pierre « *Le dispositif Français de la protection de l'enfance* » Editions jeunesse et droit –janvier 2005- p. 1162 à 1180

⁶ Op. cit. ROZENCZEIG Jean-Pierre p1162

Jusqu'au XII^{ème} siècle, l'enfant est considéré comme un adulte en miniature. Le pouvoir de vie et de mort sur l'enfant aurait disparu au IV^{ème} siècle.

La période révolutionnaire va limiter la puissance paternelle au travers notamment de trois lois :

- Loi du 26 mars 1790 : l'assemblée constituante abolit les lettres de cachet, c'est à dire le droit de correction paternelle
- Loi des 20-25 septembre 1792 fixant la majorité à 21 ans. Les enfants majeurs n'auront plus à supporter la puissance paternelle. Seul l'enfant mineur est sous l'autorité paternelle.
- Loi du 7-11 mars 1793 imposant le partage égal des héritages, et abolissant le droit d'aînesse et la possibilité de déshériter.

En fait, la notion de puissance paternelle sera remplacée par celle d'autorité parentale en 1790. (Loi du 4 juin 1790)

En 1800, le droit de correction est rétabli. Le code Napoléonien de 1804 fera de l'enfant (et de la femme) un incapable qu'il faut protéger dans ses actes contre lui-même et contre autrui.

En 1874, c'est le début de la protection de l'enfance grâce à trois mesures :

- La loi du 23 décembre, dite Loi ROUSSEL, instaurant la surveillance de tous les enfants de moins de 3 ans placés en nourrice. L'Etat se donne les moyens de contrôler la santé des nourrissons et de faire diminuer la mortalité infantile ;
- La création d'un service d'inspection du travail ;
- La pénalisation de l'incitation, par leurs parents ou des tiers, à la mendicité des enfants (peine passible de six mois à deux ans d'emprisonnement).

La Loi du 16 juin 1881, de Jules FERRY, introduit la gratuité de l'école publique primaire, et celle du 28 mars 1882 rend l'instruction obligatoire jusqu'à 13 ans.

*« L'école devient un carrefour social primordial pour tous les enfants et par-là même un lieu et un moment de dépistage des situations difficiles ».*⁷

⁷ op. cit. ROZENCVEIG Jean-Pierre p. 1168

L'obligation scolaire créera une nouvelle catégorie d'enfants : « les non scolarisables » pour lesquels l'Etat a dû mettre en place un dispositif spécifique.

La loi du 19 avril 1898 statue « sur la répression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis envers les enfants ». Elle marque un tournant décisif dans l'histoire de la protection de l'enfant. Il faudra attendre la Loi du 24 juillet 1898 pour que la Justice donne les moyens de pénétrer dans les familles quand un enfant est maltraité. « *Auparavant, toute intervention était considérée comme un abus de pouvoir* »⁸.

La Loi du 22 juillet 1912 crée le Tribunal pour Enfants. Il ne s'agit pas d'une nouvelle juridiction mais du nom donné au Tribunal Correctionnel quand il juge les enfants.

*« L'innovation tient à ce que désormais les juges s'appuieront sur des éducateurs pour suivre les jeunes. Ils s'attacheront donc désormais à la personne tout autant qu'aux faits. Leurs décisions ne seront plus définitives, ils ont compétence pour les modifier en fonction de l'évolution du mineur. Les établissements publics permettant l'accueil des jeunes mis sous le règne de « la liberté surveillée » s'avèreront trop peu nombreux et des associations seront invitées à prendre en charge ces jeunes ».*⁹

1.2.2 Environnement réglementaire

En France, lorsqu'un mineur est en difficulté ou en danger, un dispositif public peut intervenir pour le protéger, au titre de la protection de l'enfance : l'assistance éducative. Ce dispositif comprend deux niveaux : l'un est administratif, l'autre est judiciaire.

Le premier niveau du dispositif a un caractère préventif. Il s'inscrit dans le cadre de la protection sociale. Il s'agit de la « *protection administrative* »¹⁰. Celle-ci est, depuis la loi de décentralisation,¹¹ placée sous l'autorité du Conseil Général.

⁸ op. cit. p. 1170

⁹ op. cit. p. 1175

¹⁰ Décret du 7 janvier 1959 sur la protection sociale

¹¹ Loi du 7 janvier 1983, du 2 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; du 6 janvier 1986 adoptant la législation sanitaire et sociale au transfert des compétences en matière d'aide sociale et de santé Etat-Département .

Elle s'adresse aux familles qui rencontrent des difficultés dans la prise en charge et l'éducation de leurs enfants. Les différents services (services sociaux, protection maternelle et infantile, aide sociale à l'enfance) interviennent dès qu'il existe un risque de danger pour l'enfant ou le jeune majeur. En fonction des situations et des problèmes rencontrés, des mesures sociales et éducatives sont proposées. Elles ne pourront être mises en place qu'avec l'accord de la famille.

Le deuxième niveau du dispositif a un caractère plus affirmé de protection. Il s'inscrit dans le champ de la justice des mineurs qui peut être imposé à la famille par l'autorité judiciaire, sans qu'il soit nécessaire d'établir une faute. Il s'agit de la « protection judiciaire » qui est destinée aux mineurs en danger. Le juge des enfants remplit deux missions : la répression des mineurs délinquants dans le cadre de procédure judiciaire pénale ; la protection des enfants et des jeunes en danger dans le cadre de la procédure judiciaire civile.

Les articles 375 et suivants du code civil ont institué un dispositif judiciaire dit « assistance éducative » communément appelé « procédure pour l'enfance en danger ».

Ce dispositif est récent : il date d'un décret de 1935 qui réforme la loi de 1889 et met fin au droit de correction autorisant le père à placer son enfant difficile de moins de 16 ans en maison de correction, voire en prison. Une ordonnance du 23 décembre 1958 a formellement institué l'assistance éducative confiée au Juge des Enfants. Ce texte a été repris dans la loi sur l'autorité parentale du 4 juin 1970 et inséré dans les articles 375 et suivants du code civil, dans la section sur l'autorité parentale. *« Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des pères et mères conjointement, ou de l'un d'entre eux, de la personne, du mineur ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel ».*¹²

Jusqu'à l'ordonnance de 1958, le Juge des Enfants, institué en 1945, n'intervenait que pour les mineurs délinquants. Il fallait donc qu'un jeune commette un délit pour le prendre en charge. Les jeunes délinquants étaient

¹² Article 375 du code civil

tenus d'abord pour des enfants en danger. A partir de 1958 le Tribunal pour Enfants est mandaté également pour les enfants en danger. Répartis dans 152 tribunaux pour enfants (au moins un par département) 352 Juges des Enfants assurent la Protection Judiciaire de l'Enfance en danger. Ils peuvent s'appuyer sur les services départementaux de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (P.J.J.), sur l'Aide Sociale à l'Enfance et les organismes privés habilités.

*« La justice ne doit intervenir que dans des cas circonscrits. Le danger doit être avéré et les parents hors d'état ou de volonté d'y porter remède. Ces deux conditions ne sont pas alternatives, mais cumulatives ».*¹³

« L'assistance éducative doit comprendre :

- Une phase d'instruction, avec des investigations. Le juge des enfants peut, « soit d'office, soit à la requête des parties ou du ministère public, ordonner toute mesure d'information et faire notamment procéder à une étude de la personnalité du mineur, en particulier par le moyen d'une enquête sociale, d'exams médicaux, psychiatriques et psychologiques, d'une observation de comportement ou d'un examen d'orientation professionnel. »

¹⁴ Le juge peut également recourir à d'autres moyens d'investigation. Dans la circulaire du 19 avril 1991, la P.J.J. propose un nouvel intitulé pour les mesures d'investigations : « Investigation et Orientation Educative ». Ces mesures ont une double mission : aide à la décision du magistrat mais également aide au jeune et à sa famille.

- Une phase de jugement avec clôture de la procédure

- Eventuellement, une instance modificative si le cours de l'histoire de l'enfant se modifie.

*« Elle obéit bien évidemment, aux principes judiciaires basiques : le contradictoire, la défense, les recours, etc. »*¹⁵

Tous les enfants présents sur le territoire français sont potentiellement concernés ; peu importe leur nationalité.

¹³ Op cit. Rosenczveig Jean-Pierre p. 376

¹⁴ Article 1183 du Code de Procédure Civil

¹⁵ Op. cit. Rosenczveig Jean Pierre p. 976

Depuis 1958, plusieurs lois ont amélioré le dispositif :

- La loi du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale et le décret du 5 juillet 1975 déterminant la compétence du Juge des Enfants concernant les jeunes majeurs 18-21 ans.
- La loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico sociales.
- La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et aux libertés des communes, des départements, des familles.
- La loi du 6 juin 1984 relative aux droits des familles.
- La loi du 6 janvier 1986 appelée Loi particulière.
- La loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance.
- La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.
- Le décret (2002-361) du 15 mars 2002 modifiant le nouveau code de procédure civile relatif à l'assistance éducative.
- La loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance.

1.2.3 Histoire du SSAE de l'association C.M.S.E.A

Le Service Social d'Action Educative existe depuis 1948 ; il était alors composé de deux assistantes sociales et une dactylographe. Sa mission consistait essentiellement à effectuer des enquêtes sociales.

En 1950, il fut rattaché au C.M.S.E.A. et en 1960, il est habilité à effectuer des enquêtes sociales et à assurer le suivi de mesures d'Assistance Educative en Milieu Ouvert (cf. ordonnance du 23-12-1958). A cette époque, il se nomme : Service Social auprès du Tribunal pour Enfants ; il dispose de locaux au tribunal de Metz et de Sarreguemines.

En 1969, il devient le Service Social d'Action Educative. Entre 1970 et 1980, l'équipe éducative s'étoffe. Elle est composée d'assistantes sociales, d'éducatrices spécialisées et d'une équipe interdisciplinaire, composée d'éducatrices de jeunes enfants, d'une rééducatrice scolaire, de puéricultrices, d'une orthophoniste, d'une psychomotricienne et de psychologues.

L'existence de l'équipe pluridisciplinaire, avec des spécialistes de la petite enfance entraîna une forme de spécialisation du service, les juges des enfants prirent habitude de confier au service des mesures d'assistance éducative concernant des mineurs âgés de quelques mois à 12 ans. Les adolescents étaient

confiés à un autre service : le Service Educatif en Milieu Ouvert qui lui-même se spécialisa dans le suivi d'adolescents. Malgré le développement du S.S.A.E et de ses antennes qui ne disposaient pas de plateau technique spécialisé, la répartition des mesures entre le S.S.A.E. et le S.E.M.O. est restée identique jusque dans les années 2000.

En 1982, suite à la décentralisation, les postes d'orthophonie et de psychomotricité sont supprimés dans le service. La prise en charge de ce type de prestation relève alors de la Sécurité Sociale.

En 1981 : ouverture de l'annexe de Sarrebourg, dépendante de la juridiction de Metz. Cette opération est réalisée en raison de l'éloignement géographique de Sarrebourg et du fait que des juges des enfants effectuaient des « audiences foraines » (un juge des enfants se déplace dans les locaux du tribunal d'Instance une fois par mois, pour des audiences).

En 1984, en raison de l'installation d'un juge des enfants au tribunal de grande instance de Thionville, une antenne du service est créée.

En 1986, mise en place des réunions d'équipe de travailleurs sociaux et des membres de l'équipe pluridisciplinaire, selon le lieu d'implantation. Ces rencontres se nommeront « unités pédagogiques ».

Elles avaient et ont pour but l'analyse de situations, la mise en place d'objectifs ainsi que la construction de projets individualisés. Ce sont également des instances où se distribue le travail et où transitent diverses informations. L'antenne de Metz se composait de trois unités pédagogiques, celle de Thionville et de Sarreguemines d'une seule.

En 1987, ouverture officielle des deux antennes l'une à Sarreguemines, l'autre à Thionville avec la nomination de chefs de service.

L'équipe de Sarreguemines était composée de huit travailleurs sociaux, celle de Thionville de trois.

Le chef de service de Thionville assurait alors à mi-temps sa fonction de chef de service. Le reste de son temps de travail était consacré au suivi de mesures d'assistance éducative en milieu ouvert et aux enquêtes sociales comme ses collègues.

En 1996, l'équipe de Sarreguemines se scinde en deux et ouvre une annexe à Saint Avold. Elles sont alors encadrées respectivement par des Chefs de Service à mi-temps.

L'antenne de Metz regroupait une quinzaine de postes de travailleurs sociaux et une équipe pluridisciplinaire. Elle était encadrée par la directrice adjointe.

Chaque antenne ou annexe s'est vue dotée d'un temps d'intervention de psychologue en fonction de son activité.

Le lien entre les antennes est réalisé par l'équipe de cadres qui se réunissait jusqu'en 2004 mensuellement et depuis cette date deux fois par mois.

En 2001, un groupe de pilotage s'est mis en place suite à une formation sur les méthodologies de démarche qualité pour assurer la liaison entre chaque site professionnel du service et accompagner les réflexions sur des sujets d'actualité et organisationnels.

Ce comité de pilotage a été ainsi chargé de l'organisation :

- du travail de rédaction des projets d'antenne et / ou unité pédagogique.
- de l'enquête sur la mesure du temps en Assistance Educative en Milieu Ouvert.
- de la modification du contenu de certaines réunions d'unité pédagogique .

En 2002, le projet de service est réécrit en tenant compte des indications de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Chaque antenne est amenée à écrire son propre projet en l'adaptant aux orientations contenues dans le projet de service.

1.2.4 Les Missions du S.S.A.E

Le Service Social d'Action Educative assure deux missions :

- L'enquête sociale
- La mesure d'A.E.M.O

L'enquête sociale confiée au Service et non à une personne, consiste en un bilan familial, social, éducatif et scolaire. Son objectif est de recueillir et d'analyser les données susceptibles d'éclairer le Juge des Enfants sur la réalité et le sens d'une situation, en fonction du symptôme repéré qui a servi à fonder le signalement.

Mettant autant que possible en valeur les potentialités familiales et individuelles inexploitées, tout en tenant compte des éventuelles carences, elle propose au

Juge les moyens qui pourraient « traiter » le symptôme déclaré et au-delà, promouvoir l'individu et la famille dans leur autonomie.¹⁶

La mesure d'assistance éducative en milieu ouvert est aussi confiée au service. Elle consiste en un suivi éducatif assuré par les travailleurs sociaux et le soutien d'un psychologue, avec possibilité selon le site, de recourir à un plateau technique plus élargi. Son objectif fondamental est soit de faire cesser la situation de danger qui par hypothèse est à son origine, soit de mettre en œuvre les moyens propres à diminuer ou contrôler suffisamment ce danger, permettant ainsi le maintien des enfants concernés dans le milieu actuel sans que les conditions de leur éducation ne soient trop gravement compromises.

On peut distinguer trois missions dans la mesure d'A.E.M.O :

- une mission de contrôle,
- une mission de restauration de lien avec l'environnement,
- une mission d'aide, conseils et soutien éducatif auprès de la famille.

Dans le cas où le maintien d'un enfant dans son milieu familial ne paraîtrait plus possible, le service propose au juge des enfants les mesures qui lui semblent adéquates et, sur instruction de sa part, les met en œuvre.¹⁷

1.2.5 Le projet de service

• Aspect éducatif

Agissant au stade de la protection judiciaire, c'est-à-dire après d'autres, le service a pour objectif le retour des personnes et des familles dans un circuit non judiciaire, c'est-à-dire qu'il s'oblige à travailler en liaison étroite avec les institutions ayant connu les situations avant lui ou susceptibles de prendre le relais.

Tout au long de son intervention en enquêtes sociales ou en A.E.M.O, la qualité des échanges professionnels avec les réseaux (interne dans l'équipe pluridisciplinaire du service et externe dans les liaisons avec les structures du réseau social, pédagogique, éducatif, médical et psychologique) conditionne la réelle efficacité du Service.

¹⁶ Sur la base du projet de service élaboré en 2002

¹⁷ Sur la base du projet de service élaboré en 2002

Le projet de Service, inscrit dans le projet associatif, est mis en œuvre localement au niveau des trois antennes géographiques, selon une méthode similaire et néanmoins adaptée aux réalités locales.

Cette organisation, à la fois centralisée en matière administrative, financière, méthodologique et de gestion du personnel, est déconcentrée en matière pédagogique. Elle vise à cumuler les avantages d'un interlocuteur unique des partenaires à compétence départementale ou régionale et des interlocuteurs locaux disposant de l'autonomie nécessaire et suffisante dans les secteurs judiciaires concernés.

Par ailleurs, cette organisation doit permettre une gestion souple de l'activité globale du service notamment par le déplacement temporaire et /ou partiel d'un travailleur social d'une antenne vers l'autre chaque fois que cela s'avère nécessaire et opportun.

Enfin, selon les ressources et les initiatives locales, de l'activité et des modes de prise en charge particulière peuvent se développer en complément et en appui du contenu habituel de la mesure d'A.E.M.O., à domicile et en liaison avec l'environnement.

Ces aspects constituent l'enjeu du projet de service. Sa mise en œuvre s'appuie essentiellement sur les acteurs que sont les professionnels.

• **Les ressources humaines**

Chaque antenne est encadrée par un chef de service. A Metz, la directrice adjointe assure l'organisation et l'animation de l'équipe éducative. A Sarreguemines et Saint Avold, des chefs de service à mi temps assurent ces fonctions, l'autre mi temps est consacré aux des enquêtes sociales et au suivi de mesures d'A.E.M.O. A Thionville, un chef de service à temps plein assure la fonction d'encadrement et d'animation de l'équipe éducative. L'équipe éducative se compose d'éducateurs spécialisés et d'assistantes sociales.

L'antenne de Metz dispose d'une équipe pluridisciplinaire composée d'éducatrices de jeunes enfants, de puéricultrices, d'une conseillère en économie sociale et

familiale, d'une rééducatrice scolaire et d'une technicienne d'intervention sociale et familiale.

Chaque antenne est composée d'une ou deux unités pédagogiques qui se réunissent trois heures par semaine. Ces temps de réunion permettent de donner des informations générales externes ou internes au service ; c'est le lieu d'attribution des mesures ordonnées par les juges pour enfants.

C'est aussi le lieu où sont présentées les situations pour travailler ou retravailler les objectifs de la mesure et les projets individuels de prise en charge.

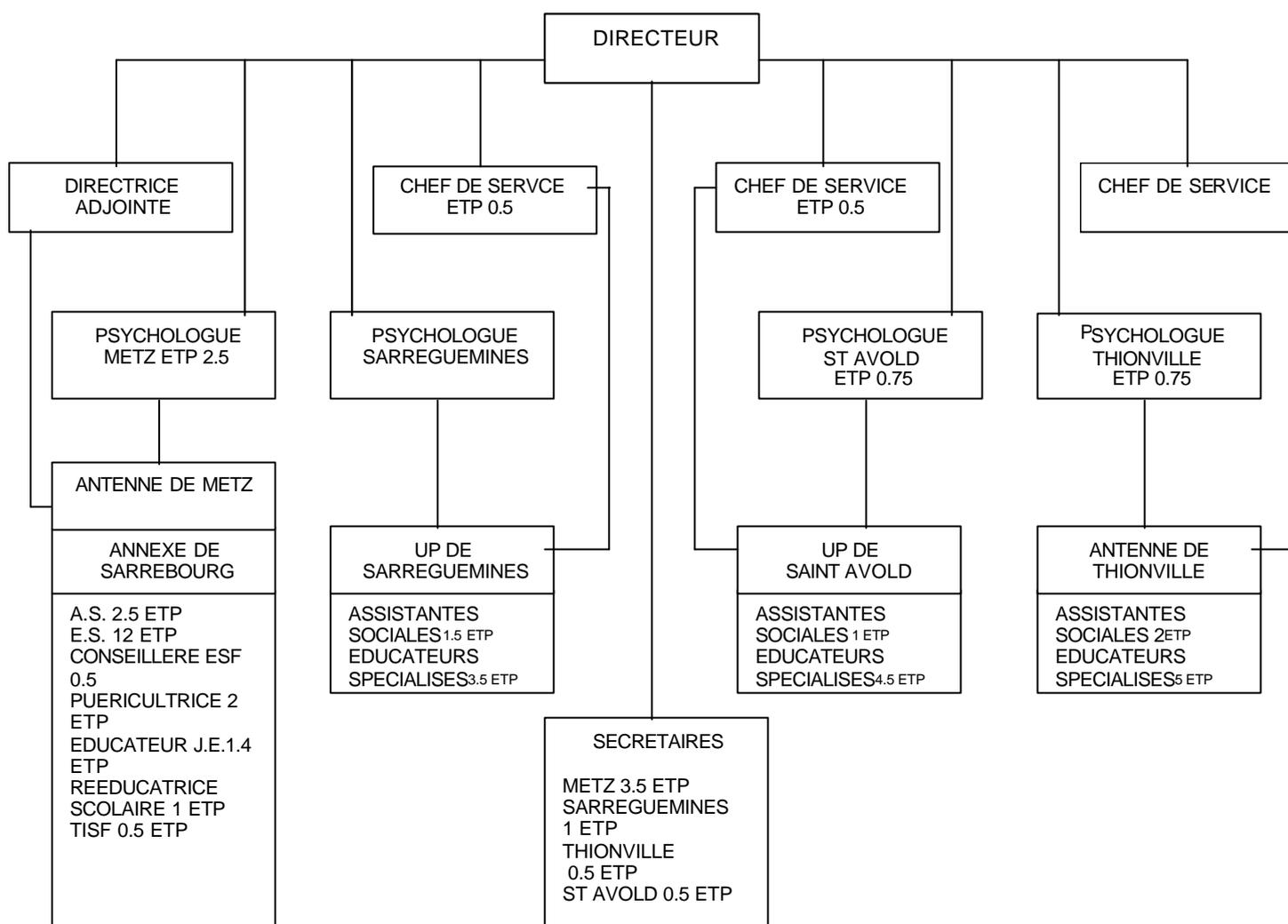
Tableau 2 : effectif des personnels au 31 décembre 2004.

	Metz	Sarreguemines	Thionville	Total
Encadrement	2	1	1	4
A. S.	2 ,5	2,5	2	7
E.S.	12	8	5	25
Psychologues	2 ,5	1,75	0,75	5
C.E.S.F.	0,5			0,5
Puéricultrices	2			2
E.J.E.	1,4			1,4
Rééducatrice scolaire	1			1
T .I.S.F.	0 ,5			0,5
Secrétaires	3,5	1,5	0,5	5,5
Agent d'entretien	0,80	0,20		1
TOTAL	28 ,7	14,95	9,25	52,90

Tableau 3 : Evolution des effectifs en personnel sur les quatre dernières années

	Metz	Sarreguemines	Thionville	Total
2001	25,7	13,45	7,25	46,4
2002	26,7	13,95	8,25	48,9
2003	26,7	13,95	8,75	49,4
2004	28,7	14,95	9,25	52,9

ORGANIGRAMME DU SERVICE SOCIAL D'ACTION EDUCATIVE.



Ceci est la présentation officielle de l'organigramme tel qu'il apparaît dans le projet de service. Les liaisons fonctionnelles et hiérarchiques ne sont pas différenciées volontairement par le directeur. La place de la directrice adjointe s'explique en partie par l'histoire. Ce poste a été créé avant la mise en place des antennes. A cette époque, l'équipe de direction n'était composée que du directeur et son adjoint. La création des postes de chef de service sur les antennes a modifié son rôle. Chaque antenne ayant un fonctionnement éducatif autonome, elle a assuré l'encadrement et l'animation de l'antenne de Metz et ne s'est pas vue confier d'autres fonctions.

Venons en à une présentation plus étoffée des différents acteurs professionnels du service.

Sur le plan pédagogique, **le directeur** « est le responsable permanent de la mise en œuvre des actions éducatives, pédagogiques, techniques » selon la définition de la convention collective 1966 et sous réserve des responsabilités qu'il délègue aux responsables d'unités dans les conditions fixées, il se prononce en dernier ressort sur les dates d'entrée ou de sortie des mineurs et de jeunes majeurs de l'effectif suivi. » Il contresigne toute transmission d'enquêtes sociales.

Il intervient chaque fois qu'il le juge nécessaire, qu'il soit ou non sollicité, de manière générale ou ponctuelle dans le suivi des mesures, auprès des professionnels ou des instances concernées.

Sur le plan administratif, financier et du personnel, il assure le lien avec la direction générale du C.M.S.E.A. et, conformément au règlement intérieur de l'association, il est responsable de la gestion générale du service.

Il autorise les dépenses pour lesquelles le Service est compétent.

Il intervient personnellement à toutes les étapes de la procédure d'établissement des émoluments et prix de journée.

Il signe personnellement les diverses facturations aux autorités de contrôle budgétaire.

Il établit et transmet les propositions d'embauche, les fiches de sorties, les demandes de sanction (autres que celles qui sont de sa compétence directe) et le planning des congés.

En cas d'absence pour congés, l'un des responsables d'antennes est nommément désigné pour le relayer dans ses compétences générales.

En liaison avec le directeur, **les chefs de service et la directrice adjointe** sont compétents en matière pédagogique. Ils organisent l'ordre du jour des réunions des unités pédagogiques, assurent ou délèguent l'animation des réunions, veillent à l'attribution des mesures et à l'entrée en vigueur de moyens particuliers. Ils garantissent l'exécution effective des moyens à mettre en œuvre et leur suivi. L'ensemble des écrits émanant des professionnels est relu par eux pour veiller à la cohérence de l'ensemble du service.

Ils saisissent le directeur en cas de litige persistant et assurent des permanences institutionnelles. Enfin, ils représentent le service en Cour d'Appel.

Par délégation du directeur, ils sont chargés d'une veille du maintien en bon état des locaux et du matériel de l'unité.

Ils maintiennent des relations de coopération avec les services extérieurs, particulièrement avec les juges des enfants et les responsables d'unité d'action sociale du département.

Les travailleurs sociaux sont nominativement chargés, sous l'autorité des chefs de services et de la directrice adjointe, des mesures d'enquêtes sociales et d'A.E.M.O. après présentation de la situation au cours de la réunion d'unité pédagogique hebdomadaire. (Sauf urgence particulière).

Ils interviennent dans chacune de ces mesures pour lesquelles ils sont les interlocuteurs habituels de la famille, du juge des enfants et de l'ensemble des instances extérieures concernées, notamment les services sociaux scolaires et du secteur.

Pour l'ensemble de leurs missions, ils sont en référence constante à l'unité pédagogique. Ils y évoquent les éléments de réalités sociales, familiales et individuelles. L'équipe de travail procède à l'analyse et à l'élaboration de réponses adaptées.

Ils sont les principaux responsables des informations écrites remises aux juges des enfants, lesquelles comprennent les éléments de réalités sociales et éducatives, d'analyse et d'évaluation, les propositions et les objectifs. Ils se doivent de respecter les échéances pédagogiques et judiciaires.

La fonction des **psychologues** au sein de l'équipe pluridisciplinaire, est centrée principalement sur l'aide et le soutien apportés aux travailleurs sociaux et aux intervenants, en particulier dans :

- l'aide à l'expression et au partage des informations sur les situations suivies en enquête sociale et en assistance éducative en milieu ouvert.
- l'aide à l'analyse de ces informations afin d'élaborer un projet de travail et des moyens adaptés aux situations.
- l'intégration des aspects psychologiques, intrapsychiques et interactionnels, dans l'analyse des situations.
- le soutien aux travailleurs sociaux et aux intervenants face aux difficultés qu'ils rencontrent dans l'exercice de mesures souvent d'une grande

complexité et densité émotionnelle, en y incluant la réflexion sur leur implication personnelle.

Le psychologue, au regard de la situation présentée, peut proposer d'intervenir et de rencontrer le mineur et/ou sa famille dès le démarrage de la mesure ou au cours de celle-ci.

Ces interventions sont discutées au sein de l'équipe et relèvent de la décision du psychologue lui-même et du directeur du service. Elles peuvent être de plusieurs ordres :

- une activité de diagnostic psychologique, individuel ou relationnel.
- des entretiens ponctuels avec un enfant, un parent, le couple parental ou l'ensemble de la famille.
- -des suivis psychologiques individuels (enfants, adultes).
- -des suivis de famille, avec ou sans le travailleur social mandaté ou intervenant. Ces entretiens peuvent aussi associer des partenaires extérieurs (dans la situation de double mesure par exemple).

Enfin, ils se doivent d'assurer des relations soutenues avec leurs homologues extérieurs au service, sous la forme :

- d'une mise en lien avec les services psychologiques de l'école, des centres médico-psychologiques, du secteur psychiatrique et des différents établissements impliqués dans les situations.
- d'une participation aux réunions et aux synthèses organisées par le S.S.A.E ou par les partenaires extérieurs.
- d'une participation aux réunions de coordination, d'ordre plus général, entre les différentes institutions et services formant le réseau.

Les **puéricultrices** sont à deux et exercent leur métier à mi-temps. L'autre mi-temps est consacré à un rôle de travailleur social en raison d'une formation aux entretiens familiaux systémiques qu'elles ont suivie. Leur rôle en tant que puéricultrice est d'accompagner un travailleur social dans le suivi de jeunes enfants (moins de 6 ans) principalement lorsque les relations avec la protection maternelle et infantile sont rompues.

Le service dispose d'un atelier de jeunes enfants. Il occupe trois pièces dans les locaux du service de Metz et est aménagé pour l'accueil d'enfants de deux à six ans suivis dans le cadre d'une mesure d'A.E.M.O. Deux **éducatrices de jeunes enfants** sont employées pour en assurer le fonctionnement.

La prise en charge d'un enfant à l'atelier est préconisée en réunion d'Unité Pédagogique sur la base d'un projet individualisé pour chacun en fonction du contexte dans lequel il vit.

L'atelier devient alors, selon les problèmes rencontrés un lieu :

- d'existence,
- de premier regard sur l'autre,
- d'ouverture sur l'extérieur,
- de stimulation,
- d'expression,
- d'observation particulière,
- de restauration.

La **rééducatrice scolaire** assure une prise en charge individuelle des élèves suivis dans le cadre de l'exercice d'une mesure d'A.E.M.O. et scolarisés, de l'école maternelle au lycée, ou en apprentissage, qu'ils soient ou non en situation d'échec scolaire. Cette disposition est préconisée en réunion d'Unité Pédagogique lors de l'élaboration du projet individuel et nécessite l'adhésion de l'élève et de ses parents.

Cette prise en charge régulière exige une communication approfondie avec les parents, les travailleurs sociaux et les équipes éducatives des établissements scolaires.

Selon les situations, il s'agit d'apporter en relation individuelle :

- des méthodologies et des informations permettant à l'élève d'appréhender autrement l'école et sa situation.
- une aide spécifique qui permette à la fois le développement des compétences intellectuelles générales et les capacités d'apprendre, par un travail sur les processus de pensée (démarches, stratégies, fonctionnement cognitif) et les acquis scolaires fondamentaux.

Le projet de la **technicienne de l'intervention sociale et familiale** est élaboré en réunion d'unité pédagogique. Il s'agit d'assurer une présence éducative et un

soutien dans la famille, destinés à stimuler, dynamiser et autonomiser notamment la mère de famille, dans sa prise en charge des obligations quotidiennes et éducatives auprès de ses enfants

Sur leur lieu de travail, les **secrétaires** sont chargées de l'accueil des usagers, de la gestion des appels téléphoniques et de la transmission des messages.

Elles sont chargées de l'ouverture, de la gestion administrative et du suivi des dossiers d'enquêtes sociales et d'A.E.M.O.

Elles assurent la frappe des rapports, des enquêtes sociales, des notes et du courrier afférents à ces dossiers. Elles gèrent et suivent l'échéancier administratif de ces dossiers, notamment en terme de facturation mensuelle d'A.E.M.O.

Ces différents professionnels assurent l'activité du service. Ils sont répartis sur les trois antennes. Actuellement aucune instance n'existe réunissant l'ensemble du personnel. Chaque antenne a un fonctionnement relativement autonome. Seul le secrétariat, par le biais de la facturation, a une intervention sur chaque site.

2- L'ACTIVITE

La capacité du service est de 260 enquêtes sociales par année et de 990 mesures d'A.E.M.O. suivies simultanément sur l'ensemble du département de la Moselle. En référence à l'article 375 du Code Civil, il n'existe pas de contre indication entraînant un refus d'admission.

Le taux applicable pour l'année 2004 en ce qui concerne les enquêtes sociales est fixé à 1115,87€.

Le prix de journée en A.E.M.O. est applicable sur 365 jours. En 2004, il était de 7,09€. Le nombre de journées à réaliser était de 340 000 journées. IL est déterminé lors de la présentation du budget prévisionnel.

Depuis plusieurs années, l'activité du service est en augmentation.

Il me paraît intéressant de comparer les statistiques nationales et départementales afin de tenter d'analyser les facteurs influant sur l'activité et savoir si l'augmentation de l'activité de mon service coïncide avec les données nationales ou si elle est locale. Ceci afin de tenir compte, dans mes propositions, de ces différents paramètres.

2.1 DONNEES ENVIRONNEMENTALES

2.1.1 Données nationales

« L'activité du secteur associatif se traduit au niveau national par une croissance régulière mais continue. Elle a connu une évolution constante durant les cinq dernières années avec une progression du nombre de mesures, + 4,6 % de 1999 à 2003. Les mineurs placés sous assistance éducative constituent la très grande majorité du public pris en charge (93 %), tandis que les mineurs délinquants et les jeunes majeurs n'en représentent chacun que 3,5 % environ. »¹⁸

La prépondérance des jeunes pris en charge au titre d'une mesure de mineurs en danger (Art 375 du Code Civil) est la caractéristique première du secteur

¹⁸Ministère de la Justice – Direction P.J.J. –Activité 2003 des services du secteur associatif habilité Justice de la P.J.J. et évolution sur 5 ans. 2004, p. 2

associatif, par opposition au secteur public, auquel les magistrats confient en majorité les mineurs délinquants.

L'évolution annuelle des mesures civiles en secteur associatif est lente et régulière + 2,8 % entre 1999 et 2003.

Tableau 4 : Evolution des mesures (hors investigations) au 31 décembre de chaque année. ¹⁹.

Années	Ordonnance De 1945		Article 375 CC		Protection Jeunes majeurs		Ensemble des mesures	
1999	1 996	+ 55,9%	105 478	+ 1,9%	4 046	+ 0,7%	111 490	+ 2,5%
2000	2 712	+ 37,9%	106 048	+ 0,5%	3 809	- 5,9%	112 569	+ 1,0%
2001	2 860	+ 5,5%	106 938	+ 0,8%	3 876	+ 1,8%	113 674	+ 1,0%
2002	3 371	+ 17,9%	107 382	+ 0,4%	3 928	+ 1,3%	114 681	+ 0,9%
2003	4 126	+ 44,3%	108 459	+ 1,4%	4 033	+ 4,1%	116 618	+ 2,6%
Evolution sur 5 ans	+ 109,9%		+ 2,8%		- 0,3%		+4,6%	

Il est intéressant de noter que les mesures pénales sont en forte progression. « le développement des centres éducatifs renforcés dans le secteur associatif et, à titre principal, de la création de nouveaux services de réparation pénale. »²⁰ peut expliquer cette évolution.

Néanmoins, on peut constater que les mesures qui concernent l'assistance éducative, sont toujours largement majoritaires et représentent environ 93% sur la période de référence.

¹⁹Ministère de la Justice – Direction P.P.J. –Activité 2003 des services du secteur associatif habilité Justice de la P.P.J. et évolution sur 5 ans. 2004, p. 2

²⁰ op. cit. p.2

Tableau 5 : Evolution de l'activité selon le mode de prise en charge au 31 décembre de chaque année.²¹

Année	Investigation	Hébergement	Milieu Ouvert Civil	Milieu Ouvert Pénal	Ensemble hors Investigations	Ensemble
1999	10 638	24 344	85 710	1 436	111 490	122 128
2000	11 156	24 142	86 322	2 105	112 569	123 725
2001	11 418	23 938	87 505	2 231	113 674	125 092
2002	11 322	23 645	88 367	2 669	114 681	126 003
2003	12 333	23 574	89 698	3 346	116 618	128 951
Evolution 2002-03	+ 8,9 %	- 0,3 %	+ 1,5 %	+ 25,4 %	+ 1,7 %	+ 2,3%
Evolution sur 5 ans	+ 15,9 %	- 3,2 %	+ 4,7 %	+ 133,0%	+ 4,6 %	+ 4,6%

Les mesures d'action éducative civile en milieu ouvert représentent 70% des mesures d'assistance éducative, sur la période de référence.

On peut constater que, lorsque les mesures d'action éducative civile en milieu ouvert augmentent régulièrement de 1,14% par an en moyenne, les placements reculent de 0,80% par an.

On peut supposer que l'on est face à un phénomène de glissement du placement vers le milieu ouvert.

Le milieu ouvert pénal, constitué de mesures de réparation, connaît une croissance importante : 133 % en 5 ans dont 25,4 % pour la seule année 2003. Cette augmentation doit être relativisée en raison du nombre limité de mesures concernées, environ 3350 en 2003.

L'assistance éducative en milieu ouvert représente l'essentiel des structures d'actions éducatives. Sa place est prépondérante et est en hausse de 4,7 % sur cinq ans.

²¹Op. cit. Ministère de la Justice, p. 4

Tableau 6: Evolution des mesures d'investigation réalisées chaque année²²

Années	IOE	Enquêtes sociales	Ensemble
1999	16 202	12 343	28 545
2000	16 272	11 765	28 037
2001	16 189	11 261	27 450
2002	17 786	10 963	28 749
2003	18 124	10426	28 550
Evolution 2002-2003	+1,9%	-4,9%	-0,7%
Evolution sur 5 ans	+11,9%	-15,5%	0,0%

Les mesures d'enquête sociale enregistrent une baisse relativement régulière sur la période de référence alors que les mesures d'I.O.E. augmentent. Néanmoins la baisse de l'une n'est pas compensée par l'augmentation de l'autre.

2.1.2 Evolution Départementale

Les données départementales vont permettre de savoir si le département de la Moselle connaît la même évolution. La P.J.J. ayant changé de logiciel informatique en 2003, les données précédentes n'ont pu m'être fournies. Après avoir contacté les différents services du département et avec les éléments recueillis à partir de l'année 2001, je vais tenter d'analyser l'évolution du milieu ouvert en Moselle.

Tableau 7 : Evolution de l'activité selon le mode de prise en charge

Années	Investigation	Hébergement	Milieu ouvert civil	Milieu ouvert pénal	Ensemble hors investigation	Ensemble
2001	549	1287	1267	177	2731	3280
2002	575	1301	1331	381	3013	3862
2003	601	1368	1446	447	3261	3862
2004	550	1356	1436	481	3273	3823
Evolution sur 4 ans	0,18%	5,36%	13,34%	171,75%	19,85%	16,55%

²²Op. cit. Ministère de la Justice, p. 7

En Moselle, les mesures de milieu ouvert civil ont augmenté de plus de 13% alors qu'au niveau national elles n'ont enregistré qu'une augmentation de 4,7%. Plusieurs motifs peuvent expliquer ce différentiel. En Moselle, les mesures d'A.E.D. ont été mises en place en 1999 et ne représentent actuellement que 195 mesures sur le département. Avant cette date toutes les situations de danger étaient « judiciairisées ».

Actuellement encore, de nombreux signalements parviennent aux juges des enfants, même si la famille coopère avec les services sociaux, et débouchent sur une ouverture de dossier d'assistance éducative. Face à une situation de danger, la position actuelle du département est de formuler systématiquement un signalement à l'autorité judiciaire. Parallèlement, les mesures de placement sont toujours en légère augmentation alors qu'on enregistre une baisse au niveau national. Cela est peut-être à mettre en relation avec le peu de passerelles existant entre le milieu ouvert et l'internat.

Le milieu ouvert pénal est essentiellement composé de mesures de réparation pénales qui ont enregistré une forte augmentation ces quatre dernières années.

Tableau 8 : Evolution des mesures d'investigation en Moselle

Années	I.O.E.	Enquêtes sociales	Ensemble
2001	289	260	549
2002	307	268	575
2003	309	292	601
2004	290	260	550
Evolution sur 4 ans	0,35%	0%	0,18%

Ces quatre dernières années les mesures d'I.O.E. sont restées relativement stables. L'enquête sociale a enregistré une augmentation jusqu'en 2003. Cette augmentation aurait dû se maintenir en 2004, mais en septembre de la même année la P.J.J. a informé notre service qu'elle ne payerait que 260 enquêtes sociales correspondant à l'activité installée. Au dernier trimestre 2004, nous avons alors demandé aux magistrats un certain nombre de prorogations pour

reporter des enquêtes sociales sur l'année 2005. Cette année, les magistrats ont été informés de notre impossibilité à réaliser plus de 260 enquêtes sociales. En Moselle l'enquête sociale est une mesure d'investigation toujours très utilisée par les magistrats de deux juridiction sur trois. Son évolution a été freinée par la P.J.J. en 2004 et non par une diminution des ordonnances des magistrats.

2.2 L'ACTIVITE DU S.S.A.E.

2.2.1 Modalités de calcul de l'activité

Pour l'année 2004, le budget exécutoire en A.E.M.O. était de 2 775 748 €. Il a été établi sur une activité prévisionnelle de 340 000 journées, le prix de journée étant fixé à 7,09 €. 45 294 journées supplémentaires ont été réalisées entraînant un excédent de 321 134 €

En ce qui concerne l'enquête sociale, dont le tarif est de 1405,42 €, le budget exécutoire était de 365 409 € correspondant à 260 enquêtes sociales. Il n'y a pas eu d'écart entre le budget prévisionnel et l'activité réalisée.

Les assistantes sociales, les éducateurs spécialisés, les puéricultrices, la conseillère en économie sociale et familiale effectuent des enquêtes sociales et assurent le suivi de mesures d'A.E.M.O.

2.2.2 L'enquête sociale

L'activité en enquête sociale est fixe depuis plusieurs années et représente 260 mesures annuelles à effectuer. Cela correspond à cinq postes de travailleurs sociaux, un travailleur social devant effectuer cinquante deux enquêtes par an (chiffre national)²³.

L'organisation mise en place au S.S.A.E. depuis de nombreuses années fait que l'activité enquête sociale est répartie sur l'ensemble de l'équipe de travailleurs sociaux. Chaque travailleur social a une double mission : effectuer des enquêtes sociales et assurer le suivi des mesures d'A.E.M.O. Pour l'année 2004, un travailleur social a dû effectuer huit enquêtes sociales et assurer trente deux mesures d'A.E.M.O. Lorsque, suite à une enquête sociale, est ordonnée une

²³ C.f. annexe 2

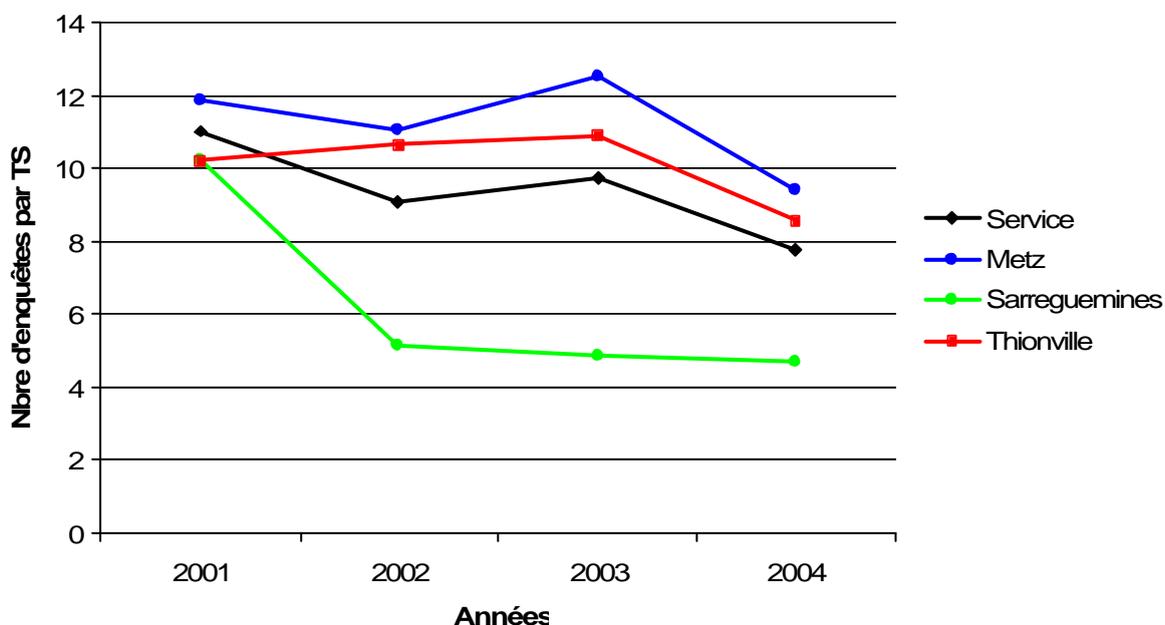
mesure d'A.E.M.O., généralement le travailleur social qui a effectué l'enquête sociale assure la prise en charge de la mesure d'A.E.M.O. Le nombre d'enquêtes sociales à effectuer par travailleur social baisse au cours des quatre dernières années en lien avec l'augmentation des postes de travailleurs sociaux.

Afin de pouvoir comparer l'activité effective de chaque antenne en matière d'enquêtes sociales, j'ai, année par année pour chaque antenne, divisé le nombre annuel d'enquêtes effectuées par le nombre de travailleurs sociaux par équivalent temps plein.

Tableau 9 : Nombre d'enquêtes sociales effectuées par travailleur social sur chaque antenne

Années	Service	Metz	Sarreguemines	Thionville
2001	11,00	11,85	10,22	10,20
2002	9,08	11,07	5,16	10,67
2003	9,73	12,50	4,84	10,92
2004	7,76	9,44	4,67	8,57

Activité réalisée en enquête sociale, par T.S. selon les antennes



L'activité en enquêtes sociales est assez mal répartie sur le service. L'antenne de Sarreguemines enregistre une baisse, en 2002, du nombre des enquêtes sociales effectuées par rapport à la moyenne du service. Cette baisse se maintient durant les deux années suivantes.

2.2.3 La mesure d'A.E.M.O.

L'activité en A.E.M.O. au S.S.A.E. se calcule en prix de journée établi sur 365 jours

Le nombre de journées à effectuer sur une année est un élément de négociation entre l'A.S.E et le service et se détermine lors de la présentation du budget prévisionnel. En 2001 et 2002 le nombre de journées à réaliser était de 320 000, en 2003 il est passé à 330 000, en 2004 à 340 000. Pour l'année 2005, il est prévu à 350 000 journées.²⁴

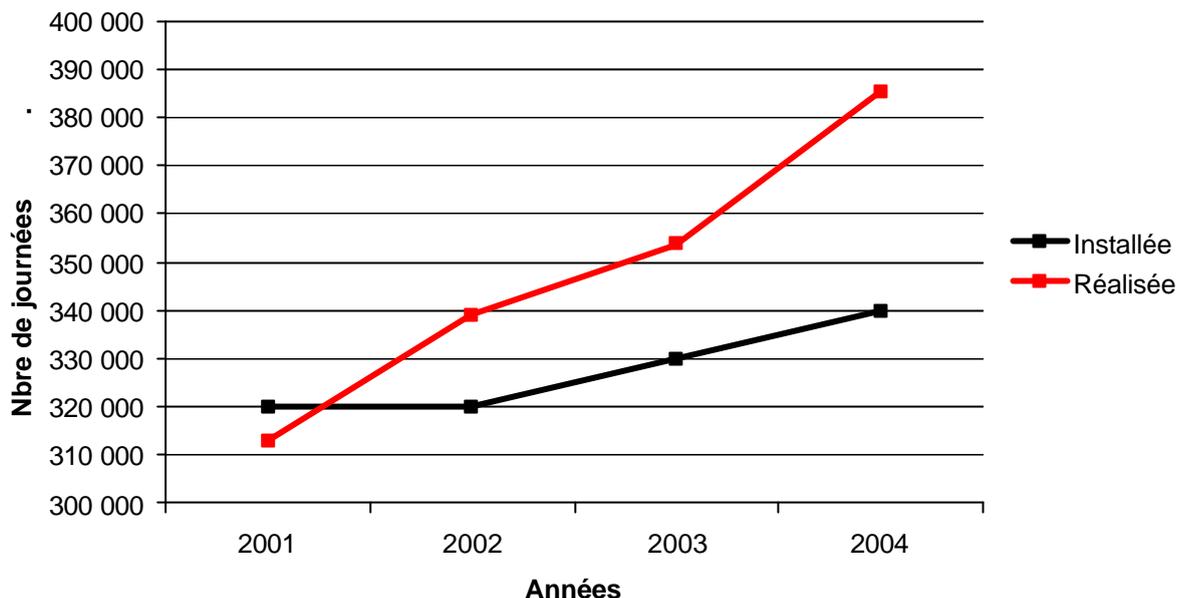
2.2.4 Analyse de l'activité A.E.M.O. au S.S.A.E.

Tableau 10 : Activité du service ces quatre dernières années.

Années	Activité Installée	Activité Réalisée
2001	320 000	312 983
2002	320 000	339 155
2003	330 000	353 687
2004	340 000	385 294

²⁴ C.f . annexe 3

Activité du service en AEMO



Depuis 2002, l'activité d'A.E.M.O. du service est en augmentation régulière. La création de quatre postes supplémentaires au cours de ces années n'a pas permis de la réduire.

Le S.S.A.E. dispose d'informations chiffrées mensuelles sur l'activité du service pour l'A.E.M.O. Ces données font état de l'activité installée globale et de l'activité réalisée de chaque antenne. En revanche, l'activité installée de chaque antenne n'apparaît pas. Il n'est donc pas possible de savoir quelle est la situation mensuelle des antennes au regard d'un prévisionnel. En d'autres termes nous sommes dans l'incapacité de nous situer par rapport aux objectifs à atteindre. Néanmoins chaque travailleur social dispose par mois de la liste des mesures d'A.E.M.O. qu'il a en charge et dont les ordonnances sont arrivées au service. En effet, il peut y avoir un décalage important entre la prise de décision d'un magistrat et l'envoi de l'ordonnance au service (parfois plus de deux mois) En cas de renouvellement de la mesure d'A.E.M.O. le travailleur social chargé du suivi n'interrompt pas la mesure en attendant l'arrivée de l'ordonnance. Il en est de même lorsqu'une mesure d'A.E.M.O. est ordonnée suite à une enquête sociale effectuée par notre service, le magistrat nous demande d'intervenir le jour de la

prise de décision (en raison de la clause d'exécution provisoire) sans attendre d'avoir l'ordonnance.

De ce fait, il est très difficile d'avoir un état précis du nombre de mesures en charge, celles-ci n'étant enregistrées, comptabilisées, facturées qu'au reçu de l'ordonnance. L'absence de données chiffrées, sur la situation des antennes, et celles des travailleurs sociaux, ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble de l'activité du service.

Chaque travailleur social peut alors contester le nombre de mesures qui lui est officiellement attribué car il ne dispose pas d'une connaissance de l'activité globale de l'antenne où il exerce. Ces différents éléments ne facilitent ni la compréhension ni la mobilité entre les antennes et entraînent des disparités dans les charges de travail.

De même l'absence de données concernant l'écart entre l'activité installée et l'activité réalisée de chaque antenne ne permet pas, en cas de départ d'un travailleur social du service, d'étudier de façon précise le lieu où il pourrait être remplacé. Généralement, il est remplacé sur la même antenne, même si l'activité de celle-ci ne le justifie pas. Un outil avec des données plus précises permettrait une gestion différente des ressources humaines en fonction de l'activité du service et donc du service.

Le déséquilibre de l'activité en A.E.M.O. entre les antennes : entre mythe et réalité ?

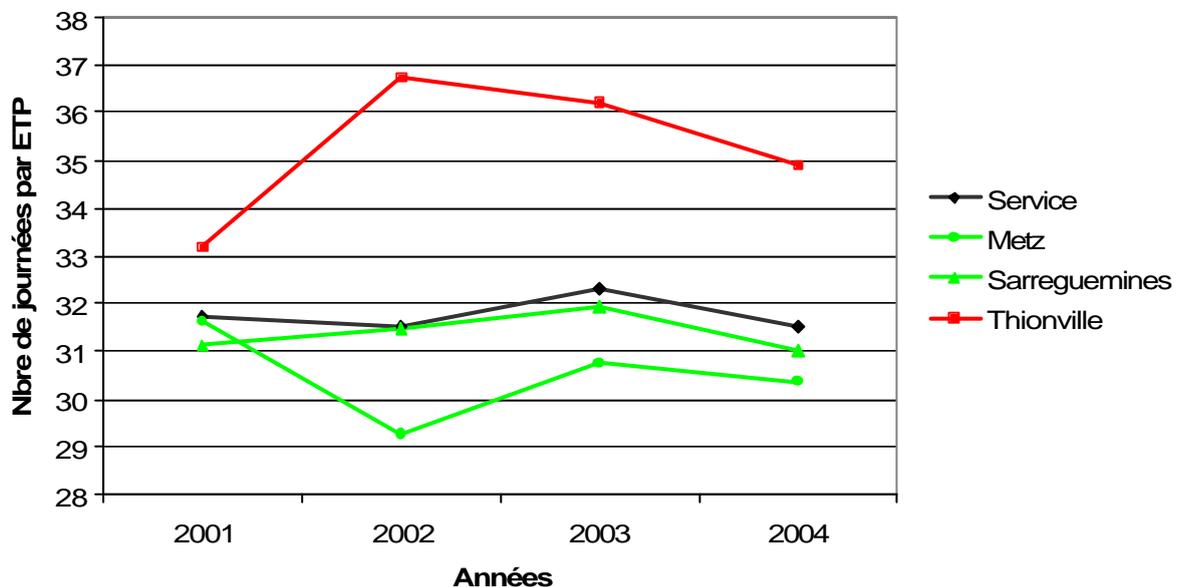
Pour comparer l'activité effective des différentes antennes, j'ai, année par année, pour chaque antenne, divisé le nombre annuel de journées réalisées par le nombre de travailleurs sociaux par équivalent temps plein.

Le tableau et le graphique suivant en découlent.

Tableau 11 : Nombre de mesures effectuées par travailleur social sur les différentes antennes.

Années	Service	Metz	Sarreguemines	Thionville
2001	31,76	31,63	31,14	33,19
2002	31,50	29,27	31,49	36,72
2003	32,30	30,74	31,93	36,19
2004	31,51	30,35	31,01	34,91

Activité réalisée en A.E.M.O., par T.S. selon les antennes



Depuis 2001, l'antenne de Thionville est en suractivité, et malgré deux postes supplémentaires la situation est toujours difficile. Un troisième poste a été accordé pour l'année 2005. Mais l'activité de l'antenne enregistre une augmentation constante depuis plusieurs années, que la création de postes ne suffit pas à absorber bien qu'elle tende à la réduire.

Si la suractivité du service est sensible avant tout sur l'antenne de Thionville, cependant l'équipe de Metz se plaint aussi d'une charge de travail trop importante que les chiffres ne confirment pas. Cette situation peut s'expliquer par des absences ou départs de professionnels non remplacés.

De façon plus générale, le travail en milieu ouvert est amené à se développer et il est souhaité une baisse de l'hébergement par le conseil général. La loi sur l'autorité parentale et celle rénovant l'action sociale et médico-sociale insistent sur la prise en compte des droits des personnes. Le souci du respect tant de l'enfant que des parents participe à l'idée que « l'enfant a le droit à une famille et d'abord doit vivre dans sa famille. »²⁵ Pourtant, certains professionnels estiment que la loi française protège les parents au détriment des enfants. C'est l'analyse de Maurice Berger qui écrit : « *L'idéologie du lien familial est une théorie toute personnelle et une position de principe selon laquelle le maintien du lien physique réel entre l'enfant et ses parents a une valeur absolue et intouchable.* »²⁶ Il cite Alain Grevot qui souligne que, « *de son point de vue, le dispositif français est clairement familialiste, c'est-à-dire centré sur la dyade enfants-parents biologiques, la dimension symbolique – considérée comme inaltérable – du lien entre les deux parties dominant toute la législation française.* »²⁷ Maurice Berger estime qu'un certain nombre d'enfants sont maintenus dans leur famille au nom du respect des droits des parents mais au détriment de l'évolution des enfants. A notre niveau, nous pouvons constater qu'un certain nombre d'enfants ayant été placés durant leur enfance se retrouvent en grande difficulté dans la prise en charge de leurs propres enfants et nécessitent de ce fait l'intervention du juge des enfants. Il est difficile d'évaluer un pourcentage car nous n'avons connaissance que des situations problématiques. De plus, nous sommes amenés à suivre des enfants qui sont toujours en danger, à la suite d'une mesure de placement qui n'a pas permis de restaurer les liens familiaux, et il manque actuellement dans le dispositif une évaluation du devenir des enfants ayant bénéficié d'une protection judiciaire.

« Le résultat est que notre pays a un dispositif de protection de l'enfance en danger inefficace, souvent même très nuisible, et qui repose depuis des décennies sur deux règles implicites : ne pas évaluer ses résultats, c'est-à-dire l'état des enfants dont il est supposé favoriser le bien ou le mieux être ; ne pas prendre connaissance des nombreux travaux qui montrent qu'on peut mieux

²⁵ Op. cit. Rosenczveig Jean Pierre, p. 24

²⁶ Berger Maurice « L'échec de la protection de l'enfance » Editions DUNOD, janvier 2004, p. 171

²⁷ Op. cit. Berger Maurice, p. 195

faire. »²⁸ Le ton de Maurice Berger est excessif, parfois incendiaire mais le peu d'évaluation des résultats de notre secteur est réel. La loi rénovant l'action sociale et médico-sociale de janvier 2002 devrait permettre une évolution à ce niveau. Travailler le maintien des enfants dans leur famille comme le fait notre service ne peut se réaliser de façon satisfaisante que dans certaines conditions que la suractivité met en péril.

2.3 CAUSES ET CONSEQUENCES D'UNE ACTIVITE NON MAITRISEE

Comme je l'ai écrit précédemment, le département de la Moselle n'a mis en place de prise en charge administrative dans le cadre de la prévention qu'en 1999. Toutes les situations faisaient l'objet d'un signalement adressé à l'autorité judiciaire. Cette approche a entraîné une forte judiciarisation des situations. La pression des magistrats en 1998 et le conflit entre eux et les représentant de l'A.S.E. a permis à l'aide éducative à domicile administrative de voir le jour (A.E.D.). Actuellement, elle représente 195 mesures assurées par 13 travailleurs sociaux.

2.3.1 Facteurs ayant une incidence sur l'activité

• Au niveau externe

Les juges des enfants sont les ordonnateurs des mesures. Ils peuvent, suivant leur sensibilité, avoir une approche différente de l'enfance en danger. Certains ne prennent en compte que les signalements où il est fait état de l'absence de coopération de la famille. Lorsque la famille adhère aux propositions des travailleurs sociaux, la prise en charge administrative est privilégiée ; d'autres se saisissent de toutes les situations où la notion de danger est avérée, même si la coopération de la famille est présente. Dans certains départements, il peut exister une certaine harmonie dans la pratique des juges des enfants avec les services de l'A.S.E. ; dans d'autres comme la Moselle, les juges des enfants ont des pratiques pouvant en partie expliquer les différences de progression de l'activité. Sur la juridiction de Thionville, les juges des enfants prennent en compte toutes les situations de danger et n'hésitent pas à renouveler une mesure d'A.E.M.O. pour s'assurer de la stabilité d'une situation, les relais avec

²⁸Op. cit. Berger Maurice, p. 3

l'aide éducative à domicile (A.E.D) mise en place par le département n'étant actuellement pas formalisés.

En Moselle, deux services gérés par deux associations différentes, sont habilités à assurer le suivi de mesures d'A.E.M.O. : le S.E.M.O et le S.S.A.E. Depuis deux ans le S.E.M.O. a mis en place un projet intitulé : Unité de Soutien et d'Intervention Rapide (U.S.I.R.). Cette unité prend en charge les mesures ne pouvant être directement attribuées à un travailleur social en raison des quotas définis au sein de ce service. Les travailleurs sociaux de cette unité rencontrent rapidement les familles mais ne mettent pas en place un projet individualisé. Ils interviennent en cas de situation d'urgence. Ce projet a été interprété par certains magistrats comme une sorte de liste d'attente, et de ce fait lors de la désignation d'un service pour la prise en charge d'une mesure, ils la confieront plus volontiers au S.S.A.E, même s'ils sont informés de la suractivité du service. Ils espèrent que la mesure sera rapidement efficiente. Progressivement, le S.S.A.E. s'est vu confié de plus en plus de mesures concernant des adolescents, entraînant des changements dans ses modes de prise en charge. La prise en charge de ceux-ci est rapidement apparue de nature différente et nécessitant des pratiques spécifiques. Un réseau de partenaires était également à créer. Cet élément a accru le sentiment de « débordement » des travailleurs sociaux, peu habitués à ce type de prise en charge. Il est alors apparu nécessaire d'imaginer un projet spécifique pour la prise en charge des adolescents confiés à notre service.

Un autre élément participe à la suractivité : la double mesure. Une double mesure associe pour un même enfant, considéré comme étant en danger, deux types de décisions ordonnées par le même juge des enfants. Certains juges, notamment sur la juridiction de Thionville ont recours à la double mesure en cas de placement de mineurs à l'A.S.E. Ces doubles mesures s'expliquent par différents arguments : continuité dans le suivi de la famille en attendant la mise en place du référent nommé par l'A.S.E, nécessité d'organiser un relais et parfois, explicitement exprimé par le magistrat, le manque de confiance en la personne du référent. Ces pratiques datent de 2 ans et sont en progression. Outre la charge de travail supplémentaire, elles contribuent à créer des rivalités entre services et provoquent des difficultés dans l'intervention. « *On voit alors se*

poser un vrai problème de pilotage de l'action globale concernant le mineur d'une part – responsabilité Service A.S.E. – et ses parents – responsabilité Service A.E.M.O. – d'autre part. Ceci se double d'un problème juridique, l'A.E.M.O. repose sur l'existence d'un danger présent et avéré que, de fait, le placement de l'enfant a fait disparaître. »²⁹ Des échanges informels se font autour de la double mesure, aucune décision de principe n'a été retenue de façon formelle. Actuellement les doubles mesures représentent une minorité des mesures, mais cela nécessite de clarifier leurs motifs et leurs objectifs afin qu'elles ne prennent pas d'ampleur. Les travailleurs sociaux ne sont pas à l'aise face à ces doubles mesures où le rôle et la place de chacun sont mal définis. Les familles ne se retrouvent pas dans la complexité des interventions et peuvent parfois utiliser leur manque de netteté, et participer activement à rajouter du conflit ou de la confusion. L'augmentation du nombre des intervenants n'est pas un gage d'efficacité mais peut au contraire parfois perturber l'évolution souhaitée.

• **Au niveau interne**

La double mission enquête sociale/A.E.M.O. effectuée par un même travailleur social entraîne parfois la préconisation, au terme de l'enquête sociale, d'une mesure d'A.E.M.O. même si la notion de danger n'est pas réellement avérée. Mais la relation établie durant l'enquête sociale avec la famille, l'évaluation des capacités de la famille à faire évoluer ses compétences, les possibilités de travail envisagées font que le travailleur social peut avoir le sentiment de n'avoir pas terminé sa mission. Il sera alors amené à préconiser une mesure d'A.E.M.O. dont il sait qu'il aura probablement la charge.

La double mission enquête sociale/A.E.M.O. par un même travailleur social a d'autres répercussions. L'enquête sociale étant une mission définie dans le temps, avec une durée déterminée et une échéance précise, elle devient prioritaire face à l'A.E.M.O. où la notion de temps est plus relative. De ce fait les démarches d'enquête sociale peuvent reléguer celle de l'A.E.M.O. en second plan. Il en est de même quand une enquête urgente arrive au service ; la planification mise en place peut être bousculée suite à la demande du magistrat d'intervenir

²⁹Grevot A. « Ouvrons nos fenêtres » La revue d'action juridique & sociale Numéro 219, novembre 2002, p. 27

immédiatement. Alors que l'enquête sociale doit représenter 20% de l'activité du service, dans la réalité elle représente plus de 20% du temps de travail.

Les arrêts maladie et les arrêts pour congés de maternité, quand ils ne sont pas remplacés entraînent un accroissement de l'activité pour chaque travailleur social de l'antenne concernée. Les départs en retraite définitive ou progressive qui ne sont pas immédiatement remplacés produisent également de l'inquiétude et de la « surcharge ». Ces différents éléments peuvent se cumuler sur une même antenne et mettre en difficulté les travailleurs sociaux. Pourtant le bilan entre l'activité installée et l'activité à réaliser ne prend pas en compte ces facteurs.

Chaque travailleur social est rattaché à une antenne et fait partie d'une Unité Pédagogique. Le fonctionnement cloisonné entre les antennes, les conflits antérieurs au sein de l'équipe de cadres, l'absence de connaissance concernant l'activité n'a pas permis jusqu'en 2004 de mettre en place une forme de mobilité au sein du service. L'antenne de Thionville a assumé seule des périodes de suractivité alors que globalement le service était en sous activité.

2.3.2 Conséquences d'une activité non maîtrisée

Qu'elle soit globale au niveau des antennes, ou individuelle au niveau des travailleurs sociaux, la suractivité produit des répercussions à différents niveaux.

• Dans la prise en charge des usagers

Lorsqu'un travailleur social a en charge 35 ou 40 mineurs (au lieu de 30), il est difficile de mettre en place de façon suivie un projet avec la famille et le mineur. La fréquence de ses visites est irrégulière et espacée dans le temps, l'investissement est superficiel et l'efficacité aléatoire. La famille peut être déçue, se sentir abandonnée ou se percevoir comme peu digne d'intérêt. Ces situations évoluent lentement et peuvent même régresser. Des renouvellements de mesures sont parfois ordonnées en raison du manque d'interventions dans ces familles ce qui contribue à favoriser la spirale de la suractivité.

• Au niveau du partenariat

Les différents partenaires (services sociaux de secteurs, écoles notamment) nous interrogent parfois sur le rythme de nos interventions et leur efficacité. Préoccupés par une situation, ils peuvent effectivement être déçus de notre

intervention qu'ils estiment insuffisante. Les liaisons, nécessaires au suivi et à la prise en charge des usagers, sont parfois trop distantes dans le temps et sont un frein au travail de collaboration. C'est ainsi que certaines interventions peuvent manquer de cohérence, voir être en contradiction.

• ***Dans la relation aux magistrats***

Certains juges des enfants expriment parfois leur insatisfaction face à une situation insuffisamment suivie, même si parallèlement ils sont informés de l'activité du service et continuent à nous confier des mesures en connaissance de cause. Cette situation peut entraîner une perte de confiance, et avoir ensuite des répercussions sur les relations de travail établies.

• ***Au niveau de l'équipe éducative***

Les travailleurs sociaux qui sont amenés à suivre 35 ou 40 mineurs sont insatisfaits de leur travail. Ils ont le sentiment de faire un travail superficiel et de ne pas remplir le « contrat » passé avec le juge et la famille. L'irrégularité des interventions, parfois l'insuffisance de leur fréquence peut multiplier les interventions en urgence, les situations se dégradant par absence d'une prise en charge cohérente et construite. L'équipe éducative, ou certains de ses membres, est alors entraînée dans un « tourbillon » difficile à stabiliser. Ces situations, si elles sont trop répétitives, peuvent entraîner une usure prématurée des personnes.

L'absence de prise en compte de la suractivité ou du déséquilibre de la répartition de tâches au sein du service a entraîné un manque de solidarité, une identité de service parcellisée, des rivalités et des rancœurs.

Partant de ces constats, il paraît indispensable de proposer des solutions qui permettent de faire évoluer la situation au niveau des professionnels, des usagers et des partenaires. Une relecture du projet de service peut éventuellement suggérer des modifications utiles à la prise en compte des difficultés relevées.

3- RENOVATION DU PROJET ET AMELIORATION DU PARTENARIAT

3.1 RENOVATION DU PROJET

Le projet de service peut se définir « *comme une interface : pour les acteurs de l'intérieur, il définit son identité, pour les partenaires, il énonce ce qui fonde son existence.....A l'intérieur de l'entreprise, le projet détermine la mission et ses contours philosophiques, éthiques, sociaux et organisationnels : il représente un outil de management et de communication interne. A l'extérieur le projet présente qui est l'entreprise, quels sont la mission et le service qui fonde sa raison d'être ; il donne également une image de sa culture permettant ainsi à ses partenaires de se situer par rapport à elle.* »³⁰

Sur la base du projet de service existant, certaines améliorations ou précisions peuvent être envisagées afin que le projet de service puisse être un outil fédérant les équipes et qu'il permette aux différents partenaires de mieux l'identifier.

Une première étape sera d'améliorer les instances de communications internes existantes. La seconde étape consistera à proposer une forme de régulation de l'activité évoquée dans le projet de service mais pas définie : « *Par ailleurs, cette organisation devrait permettre une gestion simple de l'activité globale du service notamment par le déplacement temporaire et/ou partiel d'un travailleur social d'une antenne vers l'autre chaque fois que cela s'avère nécessaire et opportun.* »³¹

La troisième étape sera plus concrètement axée sur un travail en commun concernant le projet de service.

³⁰ LOUBAT Jean-René « Elaborer son projet d'établissement social et médico-social » édition DUNOD, Paris, 1997 p 43, 44

³¹ Extrait du projet de service du S.S.A.E. Mai 2002

3.1.1 Amélioration du fonctionnement et de la communication

« La communication est souvent vécue comme utile ou essentielle, elle peut également constituer un piège : des outils, des supports qui donneraient l'apparence de la communication en la ciblant et en la limitant. Des messageries, de beaux documents, des rencontres médiatiques, une campagne de communication, des projets individuels conformes ne seraient rien s'il ne s'appuyaient sur des modes de relations. »³²

• **Au niveau de l'équipe de cadre**

L'équipe de cadres est composée du directeur, de la directrice adjointe, d'une chef de service éducatif à temps plein, et de deux chefs de service éducatif à mi-temps. Elle se réunit deux fois par mois par journée ou demi-journée. Une partie du temps est réservée à de l'information, une autre consiste à faire le point sur l'activité en cours et la dernière à mettre en place les différents outils de la loi du 2 janvier 2002.

L'information peut être de différentes origines : des organismes de tarification (A.S.E., P.J.J.), du C.M.S.E.A., ou de tout autre partenaire ayant un lien avec le service. Ce partage d'informations permet à l'ensemble de l'équipe d'en tenir compte dans l'animation des différentes antennes.

Le point sur l'activité en cours a pour but à un niveau global de s'assurer de la bonne marche du service, de rendre compte de l'activité de chaque antenne au niveau des enquêtes sociales et des mesures d'A.E.M.O. et d'envisager si cela s'avère nécessaire une forme de lissage entre les antennes.

Au niveau des enquêtes sociales, les documents utilisés permettent d'avoir une lisibilité précise de la situation. Chaque ordonnance arrivée au service est rapidement attribuée à un travailleur social, et est enregistrée par antenne et par travailleur social. Il est possible avec cette base de pouvoir organiser des prises en charge d'enquête sociale par des travailleurs sociaux d'une autre antenne travaillant sur des secteurs frontaliers d'autres juridictions. Si une mesure d'A.E.M.O. est ordonnée suite à cette enquête, elle sera confiée à son antenne d'origine. Un tableau a été construit pour déterminer à quelle hauteur d'activité

³² GACION Daniel « Communiquer dans les organisations sociales et médico sociales » 2^{ème} édition DUNOD, Paris 2004, p 88

la mise en place d'un lissage s'avère nécessaire. Il y a donc une préoccupation de lissage au niveau de l'encadrement.

En ce qui concerne l'A.E.M.O., le support utilisé, basé sur la facturation, ne comporte que les ordonnances arrivées au service et ne tient pas compte des ordonnances prononcées par les magistrats dont les délais d'acheminement peuvent varier de quelques jours à plusieurs mois et dont le suivi doit être effectif à la demande du juge des enfants le jour de l'audience. Des écarts importants peuvent donc exister et ne sont pas traités. De même les tableaux édités montrent l'activité installée globale du service, l'activité réalisée par chaque antenne mais n'indique pas l'activité installée par antenne. A partir de ces outils il est difficile d'organiser une régulation entre les antennes, toutes les données n'étant pas connues. Il me paraît intéressant de créer des outils supplémentaires : le premier déterminerait l'activité installée de chaque antenne en lien avec le nombre de travailleurs sociaux, le second recenserait les mesures ordonnées qui ne seraient pas encore arrivées au service. Ce recensement serait possible grâce à la feuille de renseignements remplie par chaque travailleur social après une audience chez les juges des enfants dont une rubrique s'intitule : décision du magistrat. Ces deux outils supplémentaires permettraient une connaissance de l'activité plus conforme à la réalité et la mise en place d'un lissage entre les antennes basées sur des données certes empiriques mais réelles. La connaissance de l'activité des différentes antennes par les responsables faciliterait la communication et permettrait à chacun d'avoir une vue globale de la situation et de raisonner à un niveau de service et non plus seulement à un niveau d'antenne.

Néanmoins ces différents outils seraient insuffisants car ils ne prennent pas en compte les arrêts maladies et les congés maternités qui entraînent une surcharge de travail pour l'ensemble d'une équipe. Il apparaît donc utile de prévoir le remplacement des congés maternités, qui sont prévisibles, même si on considère qu'une période d'adaptation est nécessaire à tout travailleur social intégrant le service. L'association a mis en place un processus d'information de tous les postes vacants, permettant une mobilité du personnel. Ainsi, l'équipe de Thionville a pu bénéficier de ce dispositif. Une éducatrice spécialisée, d'un internat, est venue faire un remplacement congé maternité. Une négociation entre les directeurs en a permis sa réalisation.

Depuis deux ans une bonne partie des réunions est consacrée à la création et la mise en place des outils de la loi du 2 janvier 2002 : le livret d'accueil, le règlement de fonctionnement et le projet individuel de prise en charge. Ces différents outils ont été travaillés dans le comité de pilotage mis en place à l'époque où le service s'est engagé dans une formation sur la démarche qualité (en 2001). Après que ces outils eurent été validés en équipe de cadres, ils ont été transmis à la direction générale pour une validation par l'association. Il s'agit maintenant de les utiliser. C'est au cours du premier entretien formalisé, au service, que le livret d'accueil et le règlement de fonctionnement sont transmis aux familles. L'élaboration du projet individualisé est également mise en place au cours de ce premier entretien.

• ***Au niveau de l'équipe éducative***

Chaque antenne a un fonctionnement autonome et les travailleurs sociaux d'une antenne ont très peu de contacts avec les travailleurs sociaux des autres antennes. Certains salariés ne se sont jamais rencontrés. A chaque nouvelle embauche une photo d'identité de la nouvelle personne est transmise à l'ensemble des équipes. Physiquement les personnes n'ont guère l'occasion de se rencontrer. Il semble souhaitable que toute nouvelle personne arrivant au service puisse faire le tour de l'ensemble des équipes, présentée par la directrice adjointe ou le chef de service de l'antenne qu'elle doit intégrer afin de mesurer la réalité du service et de connaître l'implantation des sites. Les différentes équipes pourraient ainsi avoir un échange, même court, avec leur nouveau collègue. Cette démarche doit être génératrice du sentiment d'appartenance à un service, et non seulement à une antenne. Néanmoins pour entretenir ce sentiment d'appartenance à un service et permettre une certaine solidarité, qui pourrait avoir comme conséquence une mobilité des personnes, il semble important que les équipes puissent se rencontrer et travailler ensemble. Cela pourrait se faire par le biais de réunions de service organisées au moins une fois par an sur un thème déterminé. Par exemple, la prise en compte des problématiques incestueuses dans le suivi des mineurs et de leur famille, l'alcoolisme parental, le travail en réseau et son amélioration pourraient constituer des thématiques adaptées. Ces rencontres institutionnelles pourraient également permettre des échanges informels entre les personnes. Il serait alors peut-être plus facile

d'organiser une mobilité entre les antennes, dans la mesure où les professionnels auraient ainsi une connaissance des équipes en place.

Chaque antenne estime travailler plus que l'autre, mais dans la réalité aucune n'a connaissance de l'activité de l'autre ce qui entraîne des rivalités sans fondement pouvant aller jusqu'à des jalousies. La diffusion des outils concernant l'activité du service ainsi que des antennes à chaque travailleur social pourrait contribuer à faire baisser ces rivalités, et envisager une mobilité qui ne serait pas perçue comme aléatoire. Elle aurait également comme utilité de renforcer la cohésion du service.

3.1.2 Projet de lissage ou de régulation de l'activité

Afin de tenter de mettre en place une régulation de l'activité au niveau du service, tant au niveau des enquêtes sociales que des mesures d'A.E.M.O. je propose, dans un premier temps d'observer l'activité des antennes sur les quatre dernières années et d'en tirer des indications pour les années à venir.

• Enquêtes sociales

Nous l'avons vu, en 2005 le nombre d'enquêtes sociales à effectuer au service est de 260. En partant de la moyenne établie en 2004, qui était de l'ordre de 8 enquêtes par travailleur social et du nombre d'enquêtes à réaliser par antenne, il s'agit de déterminer à partir de quel taux d'activité il faut organiser une distribution différente des enquêtes en faisant appel aux autres antennes. Un des éléments à prendre en compte est la formation. En effet, en fonction des formations engagées, certains travailleurs sociaux sont déchargés d'enquêtes sociales. Ces formations sont en général des formations qualifiantes engagées sur plusieurs années. Il s'agit alors, dans un premier temps, de faire un tableau prenant en compte cette donnée. Ce tableau indique le nombre de travailleurs sociaux chargés d'effectuer des enquêtes sociales sur la base de 9 enquêtes par an pour faire face à d'éventuelles absences pour congés maladie ou autre. En effet certains travailleurs sociaux sont dispensés d'effectuer des enquêtes sociales lorsqu'ils ont engagé une formation qualifiante (D.S.T.S.) ou une formation sur plusieurs années (formation aux entretiens familiaux systémiques). Ce dispositif concerne trois personnes au niveau du service. Il semble important d'avoir une marge de sécurité afin d'assurer la réalisation effective de l'activité.

Au cours du dernier trimestre, et suivant l'activité réalisée, il est déterminé le nombre d'enquêtes à réaliser.

Tableau 12 : Quotas d'enquêtes sociales par site

	Nombre de T.S. effectuant des enquêtes sociales	Nombre d'enquêtes sociales à effectuer
Metz	15	135
Sarreguemines	8	72
Thionville	7	63
Total	31	270

Tableau 13 : Nombre d'enquêtes sociales à réaliser par site et par mois

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Metz	11	22	33	45	56	67	78	90	101	112	123	135
Sarreguemines	6	12	18	24	30	36	42	48	54	60	66	72
Thionville	5	10	15	24	26	31	36	42	47	52	57	63
Total	22	44	75	93	112	134	156	191	202	224	246	270

Lorsque le lieu géographique des enquêtes est situé sur deux juridictions limitrophes, l'antenne la moins chargée la réalise. Si cela ne suffit pas, un mode de lissage se met en place. Il consiste à faire chaque mois le point en activité réelle et lorsque les écarts d'activité entre les antennes sont supérieurs à 10% de l'activité, une autre antenne doit intervenir. Ce système a été mis en place en janvier 2005. Il a permis l'intervention d'un travailleur social de l'antenne de Metz sur Thionville au cours du mois de mars. La directrice adjointe de Metz a organisé ce déplacement temporaire et partiel.

En dehors du fait que cela a soulagé l'équipe de Thionville, cela a permis d'accueillir un collègue d'une autre antenne et d'échanger avec elle sur les différences d'organisation entre Metz et Thionville, sur les rapports aux magistrats qui peuvent être différents, etc. C'est une façon de décroiser les antennes et permettre des échanges professionnels entre membres d'un même service qui n'ont guère l'occasion de se rencontrer. Ces pratiques se sont

également mises en place entre Metz et Sarreguemines, Sarreguemines étant depuis plusieurs années l'antenne ayant le moins d'enquêtes sociales à effectuer. Le secteur de Creutzwald, dépendant de la juridiction de Metz et se trouvant géographiquement proche du secteur de Sarreguemines, est en partie assumé par les membres de l'antenne de Sarreguemines au niveau des enquêtes sociales.

C'est une façon de faire bouger temporairement les frontières des juridictions en fonction de l'activité en cours. Dans un premier temps, certains travailleurs sociaux semblaient réticents face à cette organisation qui nécessitait de s'intégrer de façon ponctuelle dans une autre équipe. Rapidement, chacun a pu trouver des avantages à échanger avec d'autres collègues et certaines rivalités se sont atténuées. Cela a démontré l'intérêt, pour les travailleurs sociaux, à travailler avec un autre cadre du service. Progressivement la notion d'appartenance à un service, et non plus seulement à une antenne, se développe. Actuellement si une mesure d'A.E.M.O. est ordonnée suite à une enquête sociale réalisée par un collègue d'une autre antenne, elle est assurée par un membre de l'antenne d'origine. Cela nécessite des échanges professionnels autour de la situation et permet de devoir utiliser le travail d'un collègue comme base de son intervention. Ce qui sera quotidien si la double mission, enquête sociale et mesure d'A.E.M.O., n'est pas attribuée à la même personne.

• ***Indicateurs réguliers de l'activité en A.E.M.O.***

Déterminer un seuil au-delà duquel une antenne est en suractivité s'avère urgent. Pour l'année 2005, le nombre de journées à réaliser est de 350 000 pour 33 travailleurs sociaux au lieu de 32. Chaque travailleur social doit donc suivre 29 mineurs chaque jour. De façon générale on parle de suractivité lorsque l'on dépasse de 10% l'activité à réaliser. Cela signifie qu'au-delà de 32 mineurs un travailleur social est en suractivité. Il sera alors demandé à une autre antenne d'intervenir dans un premier temps sur la zone frontalière et, si cela ne suffit pas, d'aller plus loin. Actuellement, cette mobilité n'est pas vraiment demandée aux travailleurs sociaux. S'il leur arrive d'effectuer certaines missions sur une autre antenne c'est de façon partielle. La suractivité d'une antenne est répartie sur plusieurs travailleurs sociaux qui n'exerceront qu'une ou deux mesures hors

de leur secteur. Pour une meilleure efficacité, il conviendrait de tenter de regrouper les mesures sur une même personne afin de faciliter les rapports avec les magistrats qui, à une époque, ont pu se plaindre de ne plus se repérer face aux nombreux intervenants du service. Cela diminuerait également les frais et les temps de déplacement qui sont augmentés par une multiplicité d'intervenants.

Lorsqu'une suractivité se stabilise sur une longue période (au delà d'un an) il paraît souhaitable de « faire glisser les frontières ». C'est-à-dire de déterminer une zone frontalière qui sera temporairement confiée à l'antenne voisine. Par exemple pour l'antenne de Thionville, le secteur de Moyeuve grande, Rosselange et Clouange pourrait être confié à l'antenne de Metz. Cela permettrait de mettre en place une organisation stable et durable tant que l'antenne de Thionville est en suractivité. Les travailleurs sociaux intervenant sur ce secteur pourraient plus facilement s'intégrer dans l'antenne voisine en participant, une fois tous les quinze jours ou une fois par mois, selon leur activité, à la réunion de l'équipe de cette antenne. Les échanges entre antennes seraient ainsi facilités, les personnes apprendraient à se connaître et à travailler ensemble en évitant certaines rivalités souvent liées à la méconnaissance de la charge réelle de travail de leurs collègues.

Les antennes ont également des fonctionnements différents souvent liés au nombre d'intervenants. Le fait de pouvoir connaître l'organisation des autres, d'appréhender leur façon de travailler en équipe, ne peut qu'être profitable à tout le monde et permettre un dynamisme supplémentaire et un enrichissement.

La mobilité, la connaissance des autres ne suffisent pas à développer une notion d'appartenance à un service. Une réflexion et un travail sur le projet de service paraissent indispensables.

3.1.3 Projet de service

Un travail sur le projet de service me paraît nécessaire pour pouvoir prendre en compte la régulation de l'activité.

Passer des projets d'antenne à un projet commun : le projet de service a été réécrit en 2002. Chaque antenne sous la responsabilité du chef de service éducatif a écrit son propre projet. Il me semble souhaitable de proposer, dans un premier temps, un travail commun sur les pratiques communes à l'ensemble du service. Ce travail pourrait se réaliser au sein du comité de pilotage.

Actuellement il est composé du directeur, de la directrice adjointe, des chefs de service, d'une psychologue et d'un travailleur social de l'antenne de Metz. Il pourrait être étendu à la participation d'un travailleur social de chaque antenne ou plus selon la taille de l'antenne. L'élaboration et la mise en forme de ce qui représente la base de notre travail, de nos valeurs communes, peut également créer des liens et participer à une notion plus importante d'appartenance à un service.

Ainsi en 2003, une de nos antennes a élaboré une réflexion autour du premier entretien, c'est-à-dire la première rencontre avec les familles. Elle s'est centrée sur les mesures d'A.E.M.O. qui démarraient sans enquête sociale effectuée au sein du service. Les constats étaient les suivants : le travailleur social allait seul en famille, en visite pour le premier entretien. Il était parfois identifié ou fantasmé par les familles comme intervenant seul et le service était mal identifié par la famille. Elle a évoqué par ailleurs la question de la contrainte, que l'on pouvait résumer ainsi : comment, au-delà d'une aide contrainte, favoriser l'émergence d'une aide demandée ? Comment rendre les familles plus actrices de leur changement ? Elle a également pris en compte les préconisations liées à la loi du 2 janvier 2002 : présentation du service, des moyens et remise des différents documents : la charte des droits et des libertés de la personne accueillie, le livret d'accueil, le document individuel de prise en charge, le règlement de fonctionnement.

L'équipe a alors mis en place un premier entretien formalisé. La famille (les parents et le ou les mineurs concernés) sont invités en début de mesure à une rencontre au service, en présence du chef de service et du travailleur social responsable de la mesure. Cet entretien a pour objectif de présenter le service, de remettre les différents documents, de permettre un échange à partir de leur contenu, de présenter les modalités habituelles d'intervention et de lire l'ordonnance afin de permettre aux parents et aux mineurs d'exprimer leur position par rapport à la mesure d'A.E.M.O. et d'élaborer le projet individuel de prise en charge. Au cours de cet entretien, les parents sont reconnus comme acteurs de l'éducation de leurs enfants, de façon symbolique mais aussi en terme de responsabilités concrètes (exercice de l'autorité parentale).

Ce premier entretien au sein du service avec un représentant de l'institution permet au cours de la mesure de ré utiliser cet espace à la demande des familles, du travailleur social ou du chef de service. Cette réflexion et la création

de cette modalité d'intervention furent partagées au sein de l'équipe de cadres. Il fut alors décidé d'étendre la mise en place de ce premier entretien au niveau de l'ensemble des équipes.

Depuis janvier 2005, chaque antenne a donc progressivement organisé ce premier entretien en ciblant prioritairement les mesures d'A.E.M.O. ordonnées directement au service sans enquête sociale. Néanmoins certaines peuvent être précédés d'une autre mesure d'investigation comme l'I.O.E. Le choix a été de limiter dans un premier temps les situations pour cette modalité pour des raisons d'organisation. En effet cela demande une certaine disponibilité de la directrice adjointe et des chefs de service. Pour l'antenne de Metz par exemple, cela concerne sur une année plus de cent mesures, ce que la directrice adjointe ne peut assumer seule. Le directeur du service a alors décidé de participer à ce travail.

Le comité de pilotage fut alors chargé de travailler sur les modalités d'évaluation de ce premier entretien afin qu'il puisse être un élément de l'auto évaluation qui doit être réalisée en 2007. La proposition d'ouvrir le comité de pilotage à un plus grand nombre d'intervenants a été faite. Elle a permis d'intégrer un travailleur social et la psychologue de l'équipe de Thionville. Actuellement, la participation se fait de façon volontaire sans qu'aucune règle ne soit imposée. Il me semble important de poser comme base minimum au moins un représentant des travailleurs sociaux par antenne et de déterminer une durée de présence qui pourrait être égale à une année ou deux suivant les objectifs posés.

La participation de membres des différentes antennes à un travail en commun peut favoriser le sentiment d'appartenance à un service, et ainsi développer une solidarité entre les antennes. De même pour permettre une meilleure connaissance des antennes, les réunions du comité de pilotage se déroulent sur chaque site.

Une première évaluation est programmée en juin 2006. Une grille d'évaluation est actuellement travaillée. Elle sera fondée sur les délais concernant l'arrivée des ordonnances au service, la mise en place du premier entretien, le nombre de familles répondant positivement à cette invitation et sur les effets tant au niveau des familles que des travailleurs sociaux de ce mode d'intervention.

Ce travail en commun ne doit pas faire disparaître toutes les particularités des antennes. Un second temps doit permettre à chaque antenne de compléter ce projet par sa propre spécificité. A titre d'exemple : l'antenne de Metz dispose d'un plateau technique qui exige un projet particulier pour chaque intervenant. De plus une majorité de cette équipe est formée aux entretiens familiaux systémiques qui impliquent un mode d'intervention différent au niveau des familles. L'antenne de Thionville favorise l'intervention à deux travailleurs sociaux dans certaines situations et réfléchit sur ces modalités d'intervention. L'antenne de Sarreguemines veut rapidement mettre en place un groupe de parole pour les adolescents. Bien que singuliers, ces différents projets devront être diffusés aux différentes antennes afin de permettre une connaissance des pratiques de chacun et éventuellement de mutualiser des connaissances.

La double mission enquête sociale et mesure d'A.E.M.O. est également un facteur important dans le sentiment de suractivité. Un projet scindant les deux activités faciliterait l'organisation du travail. Plusieurs possibilités peuvent être envisagées.

Créer un service d'enquêtes sociales, ce qui répondrait au souhait de la P.J.J. qui depuis plusieurs années et encore très récemment nous a exprimé son désir de voir l'A.E.M.O. et l'enquête sociale, dont les budgets sont différents, être indépendants l'un de l'autre.

L'autre possibilité serait de créer une unité enquête sociale au sein du service. Ces différentes hypothèses se discutent actuellement au niveau de l'association et englobent au niveau de la réflexion le service d'I.O.E. En effet, il serait envisagé de réunir au sein d'un même service les mesures d'investigations : enquête sociale et I.O.E., ou alors de regrouper toutes les mesures judiciaires de milieu ouvert dans un même service. Un travail de réflexion est engagé entre les différents services et le directeur pédagogique de l'association. Une décision à ce niveau devrait être prise pour le mois de décembre 2005.

Le fait de ne plus exercer de double mission présente des avantages et des inconvénients.

• **Les avantages**

Le fait d'avoir effectué une enquête sociale avant une mesure d'A.E.M.O. permet au travailleur social de gagner du temps dans le démarrage de la mesure

d'A.E.M.O. En effet, il connaît la famille, une relation a déjà été établie, les objectifs de la mesure d'A.E.M.O. ont été évoqués avec la famille dans le cadre de l'enquête sociale, la famille et le travailleur social étaient présents au cours de l'audience chez le juge des enfants où les objectifs ont été plus clairement exposés. Le partenariat est déjà en place puisqu'il a fonctionné durant l'enquête sociale et l'action éducative peut donc se mettre en place très rapidement.

Les travailleurs sociaux, dans l'ensemble, souhaitent garder les deux mesures. Ils estiment que cela évite une certaine monotonie dans le travail, et permet une diversité dans leur organisation quotidienne. Ils ne souhaitent pas perdre une technique qu'ils maîtrisent, de par la spécialisation dans un seul type de mesure. D'autre part, ayant le plus souvent réalisé eux-mêmes une mesure d'investigation, ils ont peu l'habitude d'utiliser les mesures des autres services. Néanmoins, depuis que la discussion est ouverte et que les avis sont échangés, les positions sont moins fermées. Certains aimeraient tenter l'expérience de ne faire que des enquêtes sociales, mais le chiffre de 52 enquêtes sociales à effectuer par an leur paraît irréalisable. L'enquête sociale demande en moyenne 35 heures de travail (étude réalisée au service en 2002 sur la base des feuilles de temps que remplissent les travailleurs sociaux pour chaque enquête sociale. Mais sur ces feuilles de temps n'apparaissent pas toutes les discussions informelles en rapport avec les enquêtes et certains appels téléphoniques ; ainsi que les démarches et échanges réalisés entre le rendu de l'enquête et la convocation chez le magistrat).

Le fait de devoir réaliser 52 enquêtes sociales par an entraînerait une modification de l'enquête réalisée au service. Chacun pense qu'elle ne pourrait être que plus superficielle et donc peut être moins intéressante.

• **Les inconvénients**

Progressivement, en raison de la difficulté des situations et de l'augmentation régulière des adolescents pris en charge, il apparaît que le fait de scinder les deux missions pourrait avoir un certain intérêt. Actuellement, les ordonnances d'enquêtes sociales qui arrivent au service sont souvent accompagnées d'une mention « urgente » ou alors sont précédées d'un appel téléphonique du magistrat nous demandant d'intervenir le jour même. Ces ordonnances peuvent concerner des bébés ou des adolescents en crise. Cela nécessite de demander l'intervention immédiate d'un travailleur social qui doit modifier son planning et

s'engage dans une enquête qui va souvent lui demander d'effectuer rapidement de multiples démarches sur plusieurs jours. Son organisation concernant les suivis en A.E.M.O. est alors perturbée et passe en second plan. Cela entraîne une irrégularité dans les suivis en A.E.M.O. qui peut être préjudiciable aux mineurs concernés.

Au cours des enquêtes sociales, les services sociaux de secteur nous identifient comme intervenant dans une famille et ne font pas toujours la différence entre enquête sociale et mesure d'A.E.M.O. Ils nous demandent fréquemment d'intervenir activement dans les familles pour résoudre les problèmes rencontrés : absentéisme scolaire, accueil mère/enfant. Ils nous adressent les familles, estimant n'être plus compétents puisque le juge a mandaté un service. Le fait de ré expliquer fréquemment la différence entre enquêtes et A.E.M.O. ne suffit pas toujours. Les travailleurs sociaux eux-mêmes participent à cette absence de différenciation en s'engageant en cours d'enquête dans des démarches relevant de la mesure d'A.E.M.O. estimant souvent plus efficace de résoudre les problèmes qu'ils rencontrent plutôt que de les renvoyer aux autres services. La double mission ne permet pas toujours à nos partenaires de bien nous identifier, surtout ceux qui ne relèvent pas directement du secteur social (exemple : les médecins, les enseignants qui attendent de nous des réponses concrètes).

Le temps de réunion (3 heures par semaine) doit permettre de travailler les situations suivies. Il ne suffit pas à traiter l'ensemble de ces dossiers et une grande partie est consacrée aux enquêtes sociales pour élaborer la proposition au juge des enfants et fixer les objectifs d'A.E.M.O. quant la proposition va dans ce sens. Depuis six mois, je relève la proportion des situations traitées au cours de ces réunions. Deux tiers du temps sont consacrés aux enquêtes sociales, alors que l'enquête représente 20% de l'activité du service. Beaucoup de situations d'A.E.M.O. ne sont jamais abordées en réunion.

Cette mauvaise gestion du temps semble avoir des répercussions sur la durée des prises en charge au service.

En effet, en 2004 la durée moyenne de prise en charge est de 24 mois, mais un certain nombre de mesures dépassent 36 mois

Tableau 14 : Durée des mesures par antenne pour les enfants sortis en 2004

Durée des mesures	Metz	Sarreguemines	Thionville
01 mois	15	0	1
03 mois	25	4	4
06 mois	45	15	7
09 mois	33	15	19
12 mois	56	23	17
24 mois	130	62	55
36 mois	23	34	24
plus de 36 mois	11	12	9
TOTAL	338	165	136

Sur l'ensemble du service, la majorité des mesures suivies se situe entre 12 et 24 mois. Néanmoins 18% des mesures dépassent 24 mois et 5% des mesures dépassent 36 mois. La mesure d'A.E.M.O. est une intervention judiciaire et doit être la plus courte possible. Un travail de réflexion et d'analyse à partir des mesures les plus longues apparaît nécessaire. Ce travail doit pouvoir se réaliser dans le cadre des réunions pédagogique sur chaque antenne.

Comparativement au S.E.M.O., l'autre service du département, la durée des mesures au S.S.A.E. apparaît plus longue. En effet au S.E.M.O. la durée moyenne des prises en charge est de 12 mois. Cela peut s'expliquer de plusieurs façons. Le S.E.M.O. prend essentiellement en charge des adolescents, parfois proches de la majorité, dont le traitement est différent, essentiellement basé sur un travail d'autonomisation. Le S.E.M.O assure 28 mesures d'A.E.M.O. simultanément et ne fait pas d'enquêtes sociales. Le temps consacré à chaque mesure de suivi éducatif est de ce fait plus important et sans doute plus régulier. Le travail avec la petite enfance est fondée sur les conceptions éducatives des parents et semble requérir plus de temps pour les évolutions. Néanmoins, le fait d'avoir moins de temps pour assurer le suivi en A.E.M.O en raison des enquêtes sociales à effectuer, et ponctuellement les problèmes de suractivité, entraînent des prises en charge parfois trop superficielles et des interventions dans l'urgence pouvant expliquer la nécessité de reconduire des mesures. Au terme des mesures d'A.E.M.O. la situation n'est pas systématiquement revue en équipe

toujours pour des raisons de temps. C'est pourquoi, il me paraît nécessaire de remédier à cette situation en organisant au cours de la réunion hebdomadaire un temps consacré à chaque situation arrivant à échéance pour évaluer, par rapport aux objectifs de départ, la nécessité ou non de proposer un renouvellement de la mesure. Une attention particulière sera apportée aux mesures dépassant 24 mois afin de comprendre les raisons qui n'auraient pas permis d'atteindre les objectifs. Une modification du projet de prise en charge pourra alors être nécessaire, ou alors il pourra être proposé au magistrat un autre type de prise en charge si l'intervention en milieu ouvert ne paraît pas adaptée. Néanmoins, la séparation des missions enquêtes sociales et A.E.M.O. permettrait de consacrer plus de temps au suivi des familles et d'être plus performant dans ce domaine. L'amélioration des prises en charge en A.E.M.O. devrait, à plus ou moins long terme, avoir une influence sur la durée des mesures donc sur l'évolution de l'activité.

Actuellement, il semble incontournable de devoir modifier notre mode d'intervention, pour répondre à la demande de plus en plus précise de la P.J.J. qui finira sans doute par imposer son choix d'organisation si on ne lui fait pas de propositions concrètes, pour répondre à la demande de l'association d'une réorganisation des services de milieu ouvert, et pour améliorer notre prise en charge en A.E.M.O. L'orientation actuelle irait dans le sens de regrouper les services : S.I.O.E et S.S.A.E. sous la même direction afin de faciliter les relais entre les équipes pour que les liaisons nécessaires entre les différentes interventions soient rapides et efficaces. A l'intérieur de ce service des pôles I.O.E., enquêtes sociales et A.E.M.O. seront définis. Chaque mission sera regroupée sous la responsabilité d'un chef de service.

Il apparaît de plus en plus que le travail en milieu ouvert doit évoluer, tout comme les prises en charge en internat, du fait de l'évolution des populations suivies, des multiples difficultés cumulées à traiter, de la nécessité de travailler en réseau. Pour certaines catégories d'usagers, la moyenne de 30 mineurs à suivre en simultané semble peu réalisable. C'est le cas pour les adolescents qui nécessitent une prise en charge particulière et dont l'augmentation, au niveau du service au cours des trois dernières années, a engendré des difficultés particulières, mettant en évidence le manque de temps pour mettre en place et

suivre des projets précis, ainsi que le manque de pratique dans ce domaine. De plus, il est apparu que les placements des adolescents, préconisés par notre service aux juges des enfants, n'étaient pas toujours une réponse appropriée. Certains adolescents fuguent, ne supportent pas la vie en collectivité et sont coupés de leur environnement. Il est alors apparu intéressant de réfléchir sur une solution intermédiaire entre l'A.E.M.O. et le placement.

3.1.4 Projet de prise en charge des adolescents au S.S.A.E.

« La réforme de la loi de 1975 intervenue en janvier 2002 en a fait un principe cardinal...Ainsi, trop souvent, les personnes en difficultés doivent coller aux cadres existants et venir remplir une case préétablie. Par exemple, traditionnellement, un enfant est l'objet soit d'un placement en famille d'accueil ou en foyer soit bénéficiaire d'une mesure dite d'A.E.M.O. Cela a toujours été soit l'un ou soit l'autre. Dans de nombreux cas, cette alternative convient bien à la problématique et au degré de difficulté de la situation familiale. Pourtant il arrive parfois qu'une prise de distance soit nécessaire sur quelques jours seulement ou encore qu'une alternative entre une partie de la semaine à la maison et telle fin d'après-midi ou telle soirée dans une petite structure soit pertinente »³³ Le schéma départemental de l'enfance 2004-2009 de la Moselle fait état de la nécessité de mettre en place des projets orientés dans la prise en charge des adolescents en grande difficulté dont les objectifs sont : *« Travailler collectivement sur les enjeux de la prise en charge de adolescents difficiles : les articulations entre placement et milieu ouvert, quelles réponses pertinentes pour des prises en charge croisées ? Peut-on travailler à des principes éducatifs communs pour la prise en charge de ces adolescents ? »³⁴* Il est donc apparu nécessaire d'élaborer un nouveau projet pour la prise en charge des adolescents au sein du S.S.A.E.

Je propose de développer quelques éléments de réflexion élaborés dans le groupe créé pour travailler à ce projet, groupe dont je suis l'animatrice. Le groupe est composé de travailleurs sociaux de chacune des antennes, de la rééducatrice scolaire de l'antenne de Metz et de deux psychologues également de

³³Trémentin Jacques « Il faut des solutions intermédiaires entre l'A.E.M.O. et le placement » Lien social n° 638 / 17, octobre 2002, p. 4

³⁴ Schéma Départemental conjoint de la Protection de l'Enfance et de l'Adolescence 2004-2009 p. 44

l'antenne de Metz, au total une douzaine de personnes engagées sous la forme du volontariat.

Les adolescents suivis dans le cadre judiciaire du milieu ouvert ne sont pas les « adolescents en général » ; en effet chaque lieu d'accueil et de prise en charge se voit confronté pour les adolescents à des types de difficultés qui sans être totalement spécifiques n'en sont pas moins particulières.

Ainsi, un service médico-psychologique sera plus régulièrement mobilisé par des problèmes d'anorexie, de tentative de suicide, d'automutilation, de comportement d'addiction, un service de P.J.J. par des infractions pénales, des comportements associaux ou antisociaux etc.

On peut alors considérer que les difficultés des adolescents rencontrés en milieu ouvert judiciaire ont des caractéristiques communes malgré l'hétérogénéité de la population suivie dans les actions éducatives de cet ordre.

On peut relever dans ces situations un certain nombre de constantes en lien direct avec les difficultés des adolescents :

« - une précarité socio-économique qui crée un écart immense entre le progrès social ambiant et le niveau de réussite de ces familles. Elles sont souvent les « laissées pour compte » d'une évolution sociale dont elles restent spectatrices. L'identification à l'échec, la fragilisation narcissique sont alors massives.

- le décalage entre un environnement social générateur d'attentes et d'aspirations, et les faibles possibilités de réalisation de ces familles.

- la mobilisation de l'énergie et de la dynamique familiale autour des questions d'autorité, de responsabilité, de limites et de façon plus générale de transmission de repères nécessaires à la structuration de l'identité de l'adolescent.

Ces parents disposent de modèles éducatifs acquis dans leur propre enfance, qui ne sont plus pertinents pour la génération actuelle, ce qui les confine dans la confusion et dans des oscillations éducatives entre autoritarisme et laisser-faire, (trop et pas assez de limites).

L'autorité « des maîtres » jusque là garantie par la promesse de réussite sociale pour ceux qui la respectaient a, dans le même temps, perdu de sa légitimité par suite de la crise économique contemporaine.

Ces familles se renferment autour de difficultés qui sont comme enkystées au fil des années et des générations, ont perdu toute confiance en la société considérée comme essentiellement coercitive et se structurent dans des relations « tordues » et pathogènes (comme les confusions des générations ; les rapports

de dépendances et de contre dépendance, de fusion et de rejet ; les violences diverses).

« Deux grands axes symptomatiques peuvent se détacher : un versant « boulimique » où l'errance se porte à l'extérieur : l'enfant paraît fuir la maison, multiplie les expériences, les mises en danger et les passages à l'acte (les transgressions, comme « les incivilités », les larcins, l'absentéisme scolaire, restant cependant en deçà du seuil du pénal) et un versant « aboulique » par la réduction des investissements, le décrochage social et le renfermement sur soi, l'adolescent va porter atteinte à lui-même (trouble des comportements alimentaires, somatisation, position dépressive et tentative de suicide) ou permettre qu'autrui l'utilise en ne sachant pas s'y opposer (relation incestueuse, viols manipulations diverses). Ces axes, on le comprend, peuvent se dégrader en fonctionnement psychopathologiques plus caractérisés et durables : délinquance, structure dépressive, victimisation, états-limites. »³⁵

La prise en charge des adolescents en milieu ouvert crée certains paradoxes. Si l'on travaille essentiellement avec l'adolescent, on peut passer à côté du travail nécessaire à la reconstruction du lien familial. Inversement, si on crée une alliance avec les parents, la relation avec l'adolescent peut être très difficile, voire impossible à établir. Si l'éducateur, face à l'absence de demande de l'adolescent, « force la relation », il peut substituer à la propre demande de celui-ci son propre désir, mais attendre la demande de l'adolescent peut ne jamais déboucher sur une prise en charge effective.

La pratique principale au S.S.A.E. s'est élaborée à partir des situations d'enfants plus jeunes, où l'action se porte nécessairement sur les relations parents/enfants tenant compte des conditions éducatives agies par les parents et vécues par les enfants. La préoccupation dans l'A.E.M.O. pour les adolescents est centrée sur l'adolescent. Il s'agit de travailler le lien qu'il crée (ou ne crée pas) avec sa famille et avec son environnement, sans néanmoins abandonner toute relation avec la famille puisqu'il s'agit également de travailler les liens que cette dernière crée (ou ne crée pas) avec l'adolescent.

Ces différentes réflexions ont abouti à l'élaboration d'un projet spécifique pour la prise en charge des adolescents au sein du service.

³⁵Rebstock Philippe Psychologue au S.S.A.E. « De quelques éléments sur les adolescents en action éducative en milieu ouvert » mai 2005, p. 4 et 5.

Avant de décrire ce projet, voici quelques éléments de diagnostic concernant le nombre d'adolescents pris en charge au S.S.A.E. en 2004 :

Tableau 15 : Nombre et âge des adolescents pris en charge au service

	683 au total dont	soit en %	368 garçons dont	315 filles dont
Metz	334		180	154
< 10 ans	231		123	108
10 à 12 ans	50		34	16
13 à 17 ans	53	15,90%	23	30
Sarreguemines	168		92	76
< 10 ans	104		59	45
10 à 12 ans	21		11	10
13 à 17 ans	43	25,60%	22	21
Thionville	181		96	85
< 10 ans	138		76	62
10 à 12 ans	13		6	7
13 à 17ans	30	16,60%	14	16

Le pourcentage des adolescents de 13 à 18 ans au niveau du service est de 18,50%. Il atteint plus de 25% sur l'antenne de Sarreguemines. L'observation des nouvelles mesures de l'année 2005 montre une augmentation de ces pourcentages au cours du premier trimestre 2005 et conforte la nécessité de mettre en place un projet spécifique pour les adolescents. Ce projet se déclinerait sur chaque antenne et concernerait dans un premier temps 24 adolescents sur chaque site.

Les principaux objectifs seront :

- adapter une prise en charge individualisée aux adolescents en grande difficulté
- lutter contre l'exclusion, la marginalisation de ces jeunes
- favoriser une « réinscription » dans des dispositifs de droit commun
- prendre en compte leur histoire familiale
- éviter les placements d'adolescents, ou en tout cas, permettre d'autres réponses plus adaptées.

Il faut que ces adolescents puissent identifier un lieu spécifique, un encadrement, et un projet individuel.

La mise en place de ce projet nécessiterait deux travailleurs sociaux pour 24 jeunes, un ½ temps de psychologue afin d'assurer des suivis individuels, des suivis familiaux et un soutien à l'équipe.

Chaque antenne disposerait d'un lieu identifié, aménagé permettant l'accueil et le suivi des adolescents.

Une procédure d'évaluation serait mise en place, fondée sur la durée des mesures, l'orientation des jeunes, le nombre de placements.

Conclusion : le projet spécifique « adolescent » sera un dispositif intégré au S.S.A.E. La décision d'orienter un adolescent vers une prise en charge spécifique se fera dans le cadre d'une évaluation au sein des différentes réunions d'unité pédagogique et il en sera de même pour sortir du dispositif. Une information sera adressée aux tarificateurs ainsi qu'aux magistrats. L'encadrement du dispositif sera assuré par les cadres du S.S.A.E. sous la responsabilité du directeur. La mise en place d'un comité de suivi composé de personnes du S.S.A.E. et des partenaires A.S.E./P.J.J. pourrait être constitué.

Je ne peux envisager ce projet sans m'interroger sur l'impact qu'il ne va pas manquer d'avoir sur les finances du service.

• Impact financier du projet

Le projet prévoit :

- l'embauche de 3,5 E.T.P. d'éducateur spécialisé et de 1,5 E.T.P. de psychologue. L'ancienneté du personnel que nous allons recruter pour ces nouvelles missions est estimée à 5 ans pour les éducateurs, 3 pour les psychologues. En effet, il me semble nécessaire que les professionnels qui vont rejoindre notre équipe aient déjà une expérience professionnelle.
- la location de trois appartements pour un montant estimé à 600 €/mois chacun (charges comprises). Cette estimation est basée sur les loyers actuellement payés par notre service pour nos locations immobilières.

Plus largement, ce projet n'aura aucun impact sur notre section investissement. En effet, il n'est prévu aucun nouvel emploi de long terme, type achat d'immobilier et par voie de conséquence aucun emprunt. Par contre, la section

d'exploitation se trouvera modifiée, en raison des charges supplémentaires de personnel et de location immobilière.

Pour effectuer une évaluation de l'impact financier de ce projet sur notre budget de fonctionnement 2006, nous devons calculer le coût que représente l'embauche de nouveaux collaborateurs.

Tableau 16 : Coût du personnel

	coefficient CCN 66	rémunération brute annuelle (en point)	indemnité annuelle de sujétion spéciale de 8,21% (en points)	charges sociales et fiscales annuelles (en points)	coût unitaire annuel (en points)	coût unitaire avec un point à 3,61 € (en euros)
E.S. 5 ans ancienneté	503	6 036	496	3 266	9 798	35 371
3,5 E.T.P. d'éducateur spécialisé avec 5 ans d'ancienneté						123 799
Psychologue Cadre technicien niveau I -3 ans d'ancienneté	824	9 888		4 944	14 832	53 532
1,5 E.T.P. de psychologue avec 3 ans d'ancienneté						80 315
coût du personnel						204 114 €

En choisissant la valeur du point à 3,61€, je suis les recommandations du S.N.A.S.E.A.³⁶

Pour le taux de charge, je choisis, pour cette estimation, un taux moyen de 50% sachant que pour les psychologues, il risque d'avoisiner les 54%.

Le budget 2005 est d'un montant de 2 439 500€.

1 950 000 € représente la charge de personnel de cette année (environ 80% du budget total).

En comptant sur une augmentation de 1,5% de cette masse actuelle (liée à l'augmentation du coût de la vie) et en y ajoutant le coût inhérent aux nouveaux salariés, nous arrivons à une masse salariale brut avec charges de : 2 183 400€

³⁶ Prévisions budgétaires 2006, Actualité & Perspectives, n°95, publication du S.N.A.S.E.A., septembre 2005, p.31

En ajoutant les charges du groupe 1 et 3, que l'on estime à environ 20% du budget total, le budget global de l'année 2006, incluant notre projet, devrait atteindre : 2 729 250 €.

Le nombre de journées annuel prévisionnel de 350 000 reste inchangé. Par conséquent, le prix de journée croît à 7,79€. En 2005, il est fixé à 6,97€, cela représente donc une augmentation substantielle de presque 12%. Même si les calculs précédents sont relativement succincts, ils démontrent le fort impact financier que notre projet va avoir sur le budget de fonctionnement de notre service.

Cette augmentation devra être négociée avec le tarificateur. Pendant l'élaboration du schéma départemental A.S.E./P.J.J. , les services de milieu ouvert ont été sollicités pour proposer des projets concernant la prise en charge des adolescents en grandes difficultés avec l'objectif de proposer une alternative au placement. Des échanges récents, il semble possible qu'une négociation s'établisse autour d'une augmentation substantielle du prix de journée si le service s'engage, au travers d'une convention, à faire baisser le nombre des placement des adolescents. Ce projet pourrait voir le jour à titre expérimental sur une durée de trois ans. L'évaluation devra prendre en compte cet élément qui sera déterminant pour pérenniser le projet.

3.2 AMELIORATION ET DEVELOPPEMENT DU PARTENARIAT

« Travailler en liaison étroite avec les institutions ayant connu les situations avant lui et susceptibles de prendre le relais. Tout au long de son intervention en enquêtes sociales ou en A.E.M.O, la qualité des échanges professionnels avec les réseaux (interne dans l'équipe pluridisciplinaire du service et externe dans les liaisons avec les structures du réseau social, pédagogique, éducatif, médical et psychologique) conditionne la réelle efficacité du Service. »³⁷ Le cadre réglementaire incite à cette coordination et à cette complémentarité des différents acteurs *« pour garantir la continuité des prises en charge et de*

³⁷ Extrait du projet de service du S.S.A.E. Mai 2002

l'accompagnement des usagers »³⁸ Je crois utile d'analyser le travail effectué au niveau du partenariat et du réseau dans le service afin de proposer une amélioration de son efficacité.

Au préalable, attardons nous sur le sens des termes réseau et partenariat. *« L'effet de réseau est synonyme d'égalité et de rapports non hiérarchiques, fondés sur la confiance et la régularité des contacts. Le réseau est présenté comme une forme d'innovation, de mobilisation et d'entraînement en faveur de changement social (...). Les avantages du travail en réseau seraient la réciprocité, la mobilisation derrière des objectifs définis en commun, le renforcement d'identité d'une communauté face à l'extérieur, un partage des ressources et l'effet d'entraînement dû au sentiment d'appartenance à un groupe social. L'idée que la régulation des relations peut améliorer la confiance entre les acteurs est largement admise en littérature (...) Des relations intenses – même entre adversaire de départ – peuvent aboutir à une capacité accrue de gouvernance et de compréhension mutuelle. Le travail en réseau dépeint comme un mode d'action publique non hiérarchique, et souvent opposé à celui des normes organisationnelles classiques. »*³⁹ Le réseau participe à une meilleure connaissance de l'environnement institutionnel et associatif. Il est le lieu de la confrontation des différentes pratiques professionnelles, il peut permettre un enrichissement ou un accroissement des savoirs professionnels par l'apport et l'échange de connaissances différentes.

Le partenariat est *« une méthode d'action coopérative fondée sur un engagement libre, mutuel et contractuel d'acteurs différents mais égaux, qui constituent un acteur collectif dans la perspective d'un changement des modalités de l'action - faire autrement ou faire mieux – sur un objet commun – de part sa complexité et/ou le fait qu'il transcende le cadre d'action de chacun des acteurs - et élabore à cette fin un cadre d'action adaptée au projet qui les rassemble, pour agir ensemble à partir de ce cadre. »*⁴⁰ Le partenariat se situe plus dans l'action dans la mise en application des réponses à une problématique posée. Les termes réseau et partenariat ont certaines similitudes. Ils impliquent

³⁸ Art. L. 312-6 du Code de l'action sociale et des familles

³⁹ MATHIEU Lilian citant COLE Alistaire dans les cahiers de l'actif : « Le travail en réseau et territoires d'action » N 324/325, p. 17

la liberté d'adhésion de chacun des participants et l'absence de rapports hiérarchiques entre les protagonistes. La bonne connaissance du réseau permet et facilite le travail en partenariat. Le réseau peut être utilisé comme ressources pour la mise en place du travail en partenariat. En cela, on peut dire que ces deux notions peuvent se compléter.

Le travail en réseau est un des moyens indispensables à une prise en charge éducative en milieu ouvert. En effet la majorité des familles que nous suivons sont en rupture avec différentes institutions (exemple le plus fréquent avec l'éducation nationale). Une de nos missions est de pouvoir recréer du lien et de la communication entre les familles et les institutions de droit commun. Notre intervention se situe généralement après un signalement des services sociaux de secteur, parfois de l'école ou encore d'un médecin ou d'un hôpital. Ces signalements font état des difficultés rencontrées par une famille et généralement son incapacité à évoluer malgré les aides proposées. Le travail en partenariat se situe à plusieurs niveaux. En premier lieu avec les magistrats, puis sur le terrain avec les partenaires directement concernés par la famille mais aussi avec les services de l'A.S.E. avec qui nous travaillons la mise en place de certaines mesures (intervention d'une T.I.S.F., placement).

3.2.1 Amélioration du partenariat

On peut déterminer deux niveaux de partenariat dans le travail d'assistance éducative. Un partenariat avec les magistrats, les autorités de financement (A.S.E., P.J.J.) et un partenariat avec les partenaires de terrain (services sociaux de secteur, éducation nationale, etc.) intervenant directement dans la prise en charge et le suivi des familles.

• Avec les magistrats

Les relations entre les magistrats et notre service se font de façon informelle et par l'intermédiaire des chefs de service. Aucune procédure n'est clairement établie. Il est possible, avec l'autorisation du directeur, de faire état de l'activité de l'antenne pour tenter de la réguler mais cette autorisation n'est pas forcément donnée si la situation globale du service n'est pas entièrement satisfaisante. Pour

⁴⁰ Dhume Francis, « Du travail social au travail ensemble – Le partenariat dans le champ des politiques sociales » Editions A.S.H., 2001, p. 108

ce début d'année 2005, l'antenne de Thionville est toujours en suractivité mais globalement l'activité du service enregistre un léger déficit. Il n'est donc pas souhaitable de baisser l'activité de Thionville. Dans le cas présent et dans l'intérêt du service, ce sont les projets de lissage interne qui doivent se mettre en place. Toutefois, en cas de suractivité globale et pour permettre au mieux un travail de régulation certaines propositions peuvent être avancées.

Les magistrats des différentes juridictions participent à des réunions tripartites une fois par trimestre en présence de l'A.S.E. et la P.J.J. Divers thèmes sont abordés, dont le taux d'activité des différents services. Il pourrait être demandé la participation à ces réunions des directeurs des services associatifs habilités afin que puissent être évoquées, en plus de l'activité, les répercussions d'une suractivité pour une antenne ou l'autre. Un travail de répartition des mesures entre les différents services pourrait également se faire. Actuellement les magistrats nous encouragent à demander des postes supplémentaires, ne pouvant pas laisser de dossiers sans réponse. Nous-mêmes les encourageons de la même façon à faire part de leurs besoins en travailleurs sociaux aux autorités de financement. Il semblerait judicieux qu'une instance réunissant les différents protagonistes puisse exister afin de pouvoir définir une organisation de travail satisfaisante.

Le service pour sa part pourrait fournir directement aux magistrats l'activité mensuelle du service afin que chacun ait en temps réel une vision précise de la situation. La remise de ce document pourrait s'accompagner d'un échange sur l'activité en cours et la façon dont les mesures sont suivies.

• Avec les autorités de financement

Les relations avec l'A.S.E. se font principalement par l'intermédiaire du directeur, en ce qui concerne la détermination du prix de journée dans le cadre de la procédure réglementaire, et par les chefs de service, en ce qui concerne l'organisation des placements. Certaines améliorations peuvent être apportées.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, il pourrait être demandé qu'en cas de suractivité dépassant 10%, sur trois mois et sur l'ensemble du service un poste supplémentaire soit octroyé, dans un premier temps à durée déterminée afin de remédier à cette situation et permettre des conditions de travail satisfaisantes dans le respect des familles.

3.2.2 Développement du partenariat

• Avec les responsables des Unités territoriales

Sur le terrain, les travailleurs sociaux, dans le cadre de leur intervention, se heurtent ponctuellement à certaines difficultés liées à la répartition des tâches. En effet certains problèmes ont longtemps été pris en charge par les services sociaux de secteurs. Par exemple, les demandes d'allocations mensuelles d'aide sociale étaient renseignées par les assistantes sociales de secteur, les accueils mère/enfants passaient obligatoirement par la responsable d'unité territoriale. Or il y quelques mois, face à ces situations, les travailleurs sociaux ont appris que c'était à eux d'effectuer ces démarches car elle faisaient partie du projet éducatif concernant la famille. Aucune information officielle n'a été transmise au niveau du service, et c'est sur le terrain que les différents intervenants se retrouvent en difficulté, voire en conflit. Les responsables, quant à eux, n'ont pas communiqué entre eux et les informations n'ont pas été transmises.

Afin de mettre un terme à ces situations il me paraît important que les responsables de ces deux services, qui sont pour nous des partenaires déterminants, puissent se rencontrer au moins une fois par an, et plus en cas de modification importante des fonctionnements de chacun. Outre le fait que ce soit sur le terrain que les travailleurs sociaux apprennent ce genre d'informations, cela à des répercussions importantes dans leur charge de travail qu'il faut prendre en compte au niveau de l'équipe de cadres ce qui risque d'entraîner l'élaboration de nouveaux projets pour assumer ces nouvelles tâches. De plus il me semble que cela a des répercussions plus générales.

En effet progressivement, lorsqu'une famille est suivie dans le cadre d'une mesure d'A.E.M.O. elle n'a plus comme seul interlocuteur que le travailleur social responsable de la mesure, ce qui va à l'encontre de notre projet de service qui vise à une restauration des liens avec l'environnement. Cette situation participe à la marginalisation des familles suivies en A.E.M.O.

• Avec les partenaires de terrain

Le travail sur le terrain avec les différents partenaires pourrait également être amélioré afin de rendre l'intervention plus efficace, et la limiter dans le temps.

Dans le cadre des enquêtes sociales, chaque travailleur social rencontre les personnes étant à l'origine du signalement, pour un échange d'informations, et toutes les personnes susceptibles d'apporter des éléments de compréhension de la situation. Au terme de l'enquête la proposition est communiquée au service social de secteur et à la P.M.I. Dans certaines situations la proposition est élaborée en lien avec les assistantes sociales de secteur et donc ne pose pas de problème. Dans d'autres situations, il y a désaccord entre les services en particulier lorsque que nous ne proposons pas de suivis éducatifs alors que le service social de secteur est à l'origine du signalement. Les travailleurs sociaux du S.S.A.E. subissent alors une forme de pression de leurs collègues de secteur qui se sentent disqualifiés dans leur évaluation et qui resteront sur le terrain pour continuer à travailler avec cette famille dont ils ont signalé les incompétences. Certains travailleurs sociaux cèdent à cette pression pour ne pas provoquer de conflits et pouvoir continuer à travailler en liaison avec les services sociaux de secteur. Un travail supplémentaire doit alors se mettre en place et réunir les différents travailleurs sociaux avec leur responsable direct afin d'expliquer de façon plus officielle les motifs de la proposition et de resituer l'intervention dans le cadre d'une équipe qui intervient dans l'analyse et la proposition.

Au niveau des mesures d'A.E.M.O. de nombreuses synthèses sont organisées en début ou en cours de mesures. Leur contenu se limite souvent à des échanges d'information où la famille est rarement présente. J'ai demandé à mon équipe de travailler sur le contenu des synthèses pour qu'elles deviennent, à partir des objectifs du magistrat et du projet individuel de prise en charge, un lieu d'élaboration d'un projet partagé avec les différents partenaires concernés. Pour CALLON, la constitution des réseaux, passe en premier lieu par « *l'enrôlement des actants* ». *Cet enrôlement ne peut s'effectuer sans un certain « intéressement » nécessaire au fait d'intégrer un réseau et il doit s'accompagner d'une certaine mobilisation pour amener chacun à passer par le laboratoire* ». ⁴¹Cela signifie qu'il faut que nos différents partenaires trouvent un intérêt à participer à ce travail et qu'ils aient également une motivation liée à

⁴¹MATHIEU Lilian citant CALLON Michel (dir), «La science et les réseaux », Paris, La découverte, 1988 dans : Les cahiers de l'actif : Dossier : « Travail en réseau et territoires d'action », N 324/325 p. 12

leur pratique professionnelle. Il faut pouvoir faire en sorte que, des intérêts individuels, puisse émerger une préoccupation commune. Le travail en réseau est donc l'occasion de mobiliser, autour d'une même situation, les différents partenaires à un niveau égalitaire et il doit permettre une action plus efficace et plus structurée pour faire évoluer une situation. Théoriquement les différents partenaires paraissent motivés, puisque chacun, de par sa mission, est amené à travailler avec la famille concernée dans le but de la résolution de ses problèmes, que ce soient les services sociaux de secteur, la P.M.I., l'éducation nationale, les secteurs médicaux et psychiatriques (qui sont nos principaux partenaires). Le partenariat c'est : « *Partage du pouvoir, de la responsabilité et de l'action.* »⁴² Néanmoins on se rend compte que le travail est souvent entravé par des rivalités, des problèmes de responsabilité dont il est possible d'atténuer les effets par une meilleure communication. Dans ce cadre j'ai pris contact avec les conseillères techniques rattachées aux différentes Unités Territoriales de mon secteur pour leur proposer un travail dans ce sens. Cette démarche a été accueillie positivement, chacun ressentant certaines insatisfactions dans ce domaine. Après avoir établi ensemble des modalités de contenu des synthèses, les conseillères techniques et le chef de service du S.S.A.E. participeront aux différentes synthèses afin d'être le garant de l'élaboration en commun d'un projet concernant la famille suivie. Dans un deuxième temps, la participation des familles aux synthèses sera sollicitée pour en faire des acteurs à part entière de leur histoire et les rendre compétents dans leur participation à la mise en place de projet les concernant.

Pour que le partenariat soit possible et efficace sur le terrain, il est nécessaire que celui-ci existe également aux différents niveaux de la hiérarchie afin que les informations soient diffusées de façons officielle et non apprises au fil des situations rencontrées.

L'organisation visant à une meilleure répartition des charges sur l'ensemble du service, l'amélioration et le développement du partenariat sont des éléments qui, tout en améliorant les conditions de travail des travailleurs sociaux, participent à une meilleure prise en charge des usagers.

⁴² Op. cit. Dhume Francis p.202

Avoir permis au personnel du service de se rencontrer et de travailler ensemble sur le projet de service ou sur l'élaboration d'un nouveau projet a amélioré le climat social du service. La mise en place du lissage de l'activité, entraînant une certaine mobilité, participe activement à créer une identité de service.

CONCLUSION

Se poser la question de la régulation de l'activité entraîne une réflexion sur toute l'organisation interne et externe du service. Les différentes données nationales et départementales permettent de constater et d'analyser la situation de la Moselle au regard de l'évolution nationale et de justifier la proposition de nouveaux projets.

Le fonctionnement du service, issu de son histoire, cloisonné, sans réelle unité se transforme progressivement pour arriver à la création d'une identité commune et d'un sentiment d'appartenance à un service et non uniquement à une antenne voire à une unité pédagogique

La mise en place de ces nouveaux projets comporte une large dimension au niveau des ressources humaines. Le rôle du directeur prend toute son envergure dans la gestion du personnel, dans la communication mais il se doit également de mettre en place un partenariat avec tous les services et institutions en lien avec le service. Une bonne communication au niveau supérieur de la hiérarchie influe directement sur la prise en charge des usagers.

La réflexion sur l'organisation interne du service permet de recréer des liens entre les membres du personnel, de dynamiser les équipes et de favoriser l'émergence des idées. La communication entre les antennes enrichit l'ensemble du service et permet progressivement d'adopter des procédures communes qui dans l'avenir vont faciliter la mise en place d'un référentiel commun d'évaluation.

Le lissage de l'activité, le travail et la réflexion autour de la prise en charge des adolescents en répondant, dans un premier temps à une difficulté interne du service, ont une répercussion directe sur la prise en charge des usagers. Il tend à répondre de façon adaptée aux orientations de la loi de Rénovation de l'Action Sociale et Médico-sociale plaçant l'utilisateur au centre du dispositif.

Aujourd'hui, le projet de prise en charge des adolescents mériterait d'être encore développé et d'intégrer, par exemple, un dispositif d'hébergement en cas de crise

ponctuelle. Cela produirait des effets supplémentaires sur les pratiques actuelles. Ce projet n'est pas figé, il pourra évoluer s'il est mis en place de façon cohérente et correctement évalué.

Le travail réalisé de communication, d'identité, devrait permettre dans l'avenir, la mobilisation des équipes autour de nouveaux projets. Je suis convaincue que les évolutions d'aujourd'hui sont un levier pour continuer à améliorer les conditions de prises en charge des usagers. Une meilleure organisation, un climat social plus serein, un renforcement du partenariat sont une première étape nécessaire. La seconde sera de passer à une réflexion plus approfondie sur la qualité de l'intervention auprès des usagers.

Que le temps de notre intervention puisse être un repère pour les enfants et les adolescents suivis, qu'il participe à leur évolution leur permettant de devenir des adultes responsables, des acteurs de leur vie et de citoyens à part entière.

Bibliographie

OUVRAGES

- AUSLOOS G. *La compétence des familles*. Editions Erès, 2000, 173 p.
- BALLE C. *Sociologie des organisations*. Paris : Presses Universitaires de France, 6^{ème} édition 2002, Que sais-je, 123 p.
- BAPTISTE R. *Le social à partager*. Paris, Editions T.S.A., 1998, 135 p
- BAUDURET J.-F. JEAGER M. *Rénover l'action sociale et médico-sociale*. Paris, Editions Dunod, 2002, 320 p.
- BERGER M. *L'échec de la protection de l'enfance*. Paris, Editions Dunod, 2003, 247 p.
- BOURDIEU. P. *Réponses*. Paris, Editions du Seuil, 1992, 241 p.
- CABIN P. *Les organisations*. Auxerres, Editions Sciences Humaines, 1999, 392 p.
- CALLOCH P. *La responsabilité des établissements sanitaires et sociaux*. Paris, Editions T.S.A. 1996, 234 p.
- CITEAU J.-P. *Gestion des ressources humaines*. Editions Arman colin, 1994 2^{ème} édition 1997, 176 p.
- CROZIER M. FRIEDBERG E. *L'acteur et le système*. Editions du Seuil, 1997, 500 p.
- DHUME F. *Du travail social au travail ensemble*. Paris, Editions A.S.H., 2001, 2005 p.
- DUCALET P. LAFORCADE M. *Penser la qualité dans les institutions sanitaires et sociales*. Editions Seli Arslan S.A. 2000, 272 p.
- GACION D. *Communiquer dans les organisations sociales et médico-sociales*. Paris, Editions Dunod, 2002, 316 p.
- LENIEUX V. *Les réseaux d'acteurs sociaux*. Paris, Presses Universitaire de France 1999, 146 p.
- LEFEVRE P. *Guide de la fonction directeur d'établissement dans les organisations sociales et médico-sociales*. Edition Dunod, juillet 2003, 405 P.

LOUBAT J.-R. *Elaborer son projet d'établissement social et médico-social*. Paris, Editions Dunod, 1997 260 p.

MINTZBERG H. *Le management*. Allemagne, Editions d'Organisation, 2004, 694 p

MINTZBERG H. *Structure et dynamique des organisations*. Paris, Editions Organisation, 1982, 434 p.

ROSENCZVEIG J.-P. *Le dispositif français de protection de l'enfance*. Paris, Editions Jeunesse et droit, 2005, 1455 p.

SASSIER P. *Du bon usage des pauvres*. Editions Fayard 1990, 380 p.

RAPPORTS

Actualité & Perspectives. *Prévisions budgétaires 2006*, publication du S.N.A.S.E.A., septembre 2005, n° 95, p. 31 à 33

A.S.E./P.J.J. : *Schéma Départementale conjoint de la Protection de l'Enfance et de l'Adolescence 2004 2009*. Metz, Imprimerie Départementale juin 2004, 47 p.

Ministère de la Justice – Direction P.J.J. : *Activité 2003 des services du secteur associatif habilité justice de la P.J.J. et évolution sur 5 ans*.

Projet associatif du C.M.S.E.A. du 8 juin 1995.

REBSTOCK P. Psychologue au S.S.A.E. *De quelque éléments sur les adolescents en action éducative en milieu ouvert*. mai 2005.

ARTICLES ET REVUES

ANDRE S. *Protection de l'enfance : les propositions des députés*. A. S. H. 1^{er} juillet 2005, N° 2414, p.5 à 6.

CHAUVET E. *La jeunesse catégorie de tous les dangers*. Action Juridique & Sociale, septembre 2002, N° 217, p.12 à 15.

COCCO J.P. *L'A.E.M.O. «renforcée»*. Le journal du droit des jeunes, octobre 2002, N° 218, p. 36 à 37.

GBLER L. GUITZ Y. *Le bon et le mauvais sens*. Action Juridique & Sociale, septembre 2002, N° 217, p.20 à 27.

GREVOT A. *Ouvrons nos fenêtres !* Action Juridique & Sociale, novembre 2002, N° 219, p.26 à 29.

GREVOT A. *Du mythe à la réalité.* Action Juridique & Sociale, février 2004, N° 232, p.21 à 23.

HUYETTE M. *La réforme de la procédure d'assistance éducative.* Action Juridique et Sociale, mai 2002, N° 215, p. 14 à 19.

MIALOCQ H. *Les doubles mesures et la question de la parentalité.* Action Juridique & Sociale, novembre 2002, N° 219, p. 29 à 31.

MATHIEU L. *Le travail en réseau et territoires d'action.* Les cahiers de l'actif, N 324/325 ;

ROSENCZVEIG J. P. ROMEO C. Editorial: *Pour un vrai débat politique sur la protection de l'enfance.* Action Juridique et Sociale, janvier 2005, N° 241, p. 1.

ROMEO C. *L'évolution des relations parents-enfants-professionnels dans le cadre de la protection de l'enfance.* Action Juridique & Sociale, novembre 2001, N° 209, p.12 à 22.

ROYER P. *L'autorité du directeur au service de l'action éducative.* Les Cahiers dynamiques, Avril 2001, N° 54, p. 54 à 57.

TREMENTIN J. *Il faut des solutions intermédiaires entre l'A.E.M.O. et le placement.* Lien social, 17 octobre 2002, N° 638, p.4 à 10.

VERDIER P. BRIZAIS R. GRANVAL D. BICHWILLER J.P. *Droit des usagers dans les institutions sociales : les décrets d'application de la loi du 2 janvier 2002.* Action Juridique & Sociale, juin 2003, N° 226, p. 21 à 48.

YOUF D. *L'enfant en danger : le juste et le bien.* Action Juridique & Sociale, février 2002, N° 212, p.30 à 37.

Etude et résultats de la D.R.E.S.S. *Aide sociale à l'enfance. Davantage d'actions éducatives et de placements décidés par le juge.* Journal du droit des jeunes, mars 2000, N° 193, p. 15 à 19.

Dossier. Protection de l'enfance l'action éducative questionnée. Le journal de l'Action Sociale, février 2001, p. 19 à 23.

TEXTES DE LOIS

Loi 2002-2 du 2 janvier 2002 Rénovant l'Action Sociale et Médico-sociale.

Décret du 7 janvier 1959 sur la protection sociale.

Loi du 7 janvier 1983 et du 2 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Loi du 6 janvier 1986 adoptant la législation sanitaire et sociale au transfert des compétences en matière d'aide sociale et de santé Etat-Département.

Article 375 du code civil.

Article 1183 du code de procédure civil.

Liste des annexes

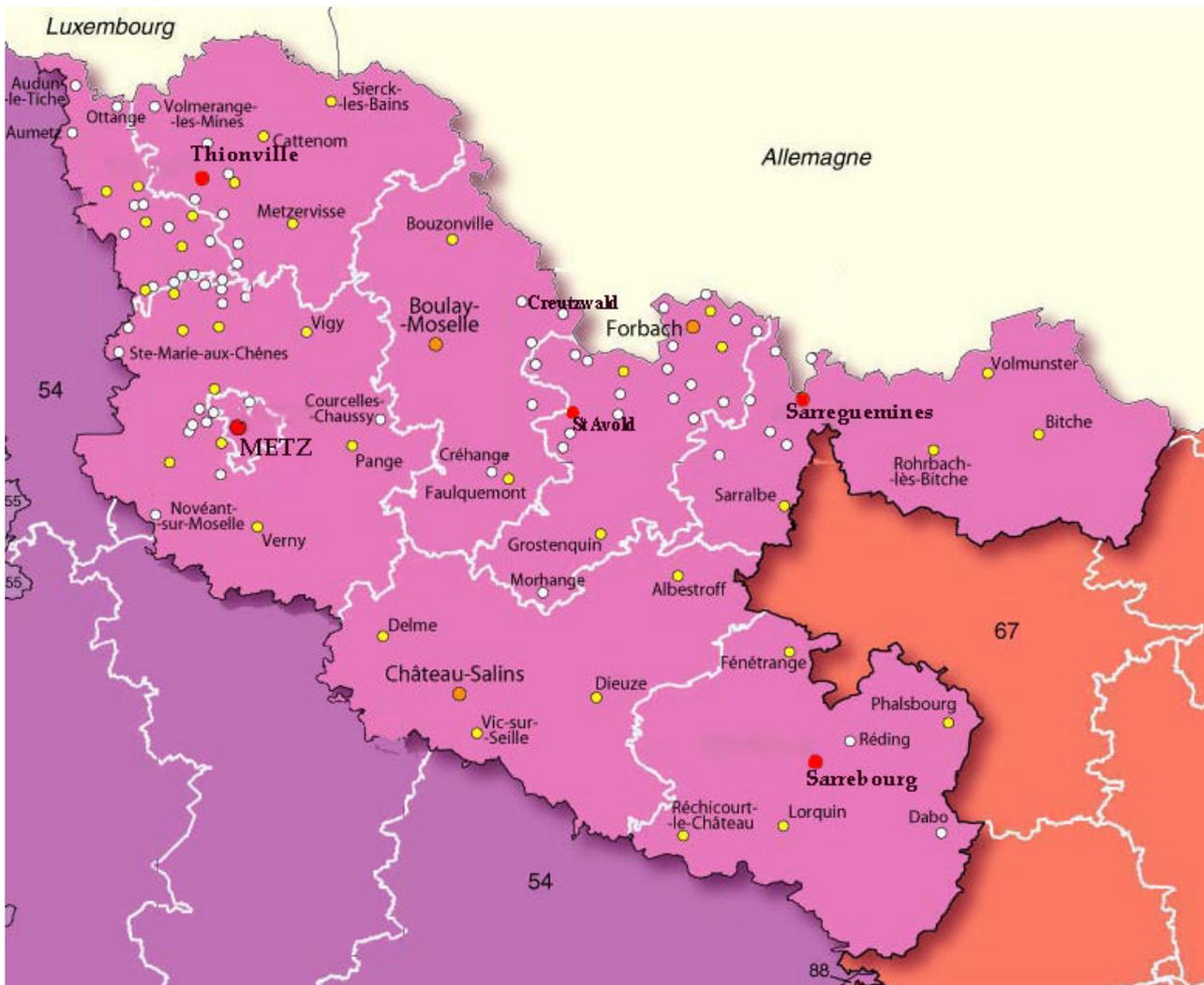
ANNEXE 1 : Carte du département de la Moselle

ANNEXE 2 : Activité enquête sociale année 2004

ANNEXE 3 : Activité A.E.M.O. année 2004

ANNEXE 1

DÉPARTEMENT DE LA MOSELLE



30 Km

ANNEXE 2

ENQUETES SOCIALES

Activité 2004

1. Entrées par Antenne

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	
Metz	14	11	12	10	12	12	21	13	6	8	7	7	133
Sarreguemines	5	5	6	1	0	6	3	1	6	6	5	0	44
Thionville	5	2	6	5	7	8	5	4	0	8	4	10	64
Total	24	18	24	16	19	26	29	18	12	22	16	17	241

2. Sorties par Antenne

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	
Metz	8	11	14	9	11	22	15	15	9	5	13	19	151
Sarreguemines	6	6	8	3	6	2	4	2	2	1	3	6	49
Thionville	4	4	7	1	6	7	5	4	4	6	6	6	60
Total	18	21	29	13	23	31	24	21	15	12	22	31	260

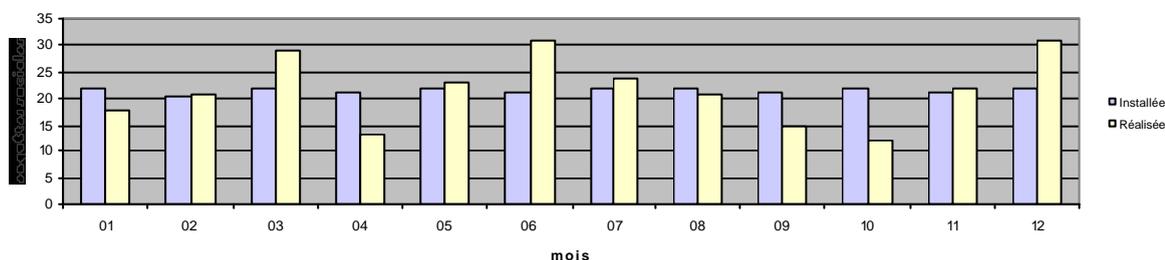
3. Fin de mois

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	
Metz	64	64	62	63	64	54	60	58	55	58	52	40	
Sarreguemines	25	24	22	20	14	18	17	16	20	25	27	21	
Thionville	22	20	19	23	24	25	25	25	21	23	21	25	
Total	111	108	103	106	102	97	102	99	96	106	100	86	

4. Activité mensuelle

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	
Installée	22	21	22	21	22	21	22	22	21	22	21	22	
Réalisée	18	21	29	13	23	31	24	21	15	12	22	31	
Ecart	-4	0	7	-8	1	10	2	-1	-6	-10	1	9	

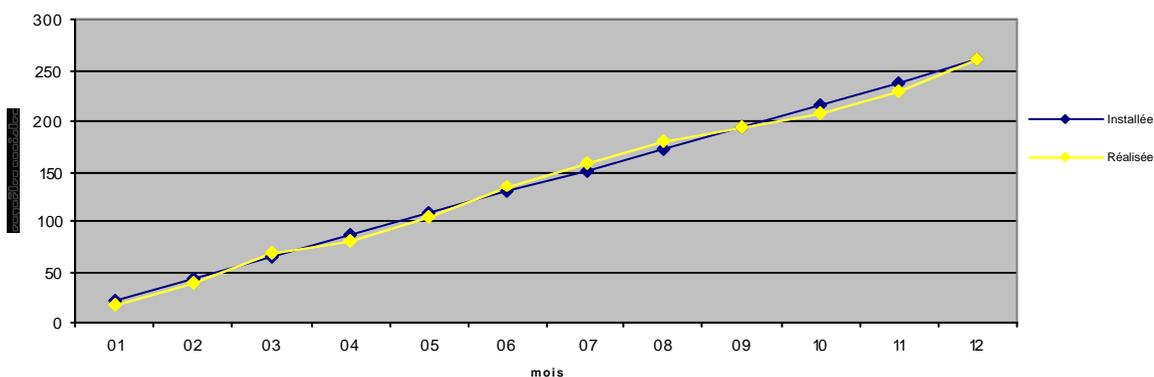
Activité mensuelle



5. Activité mensuelle cumulée

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	
Installée	22	43	65	86	108	129	151	173	195	217	238	260	
Réalisée	18	39	68	81	104	135	159	180	195	207	229	260	
Ecart	-4	-4	3	-5	-4	6	8	7	0	-10	-9	0	

Activité mensuelle cumulée



ANNEXE 3

A.E.M.O.

Activité 2004

Nombre de travailleurs sociaux en poste en AEMO

Metz	Sarreguemines	Thionville
16	10,5	7,5

Diffusion	Classeurs	Classeurs
M. Calligaro	ASE	MP Grayo
L. Labastie	PJJ	Metz R. Grasmick
M. Walzer	Vice Pt TE	Schneider
D. Vannson		C. Marangé
		Sarreguemines
		Thionville

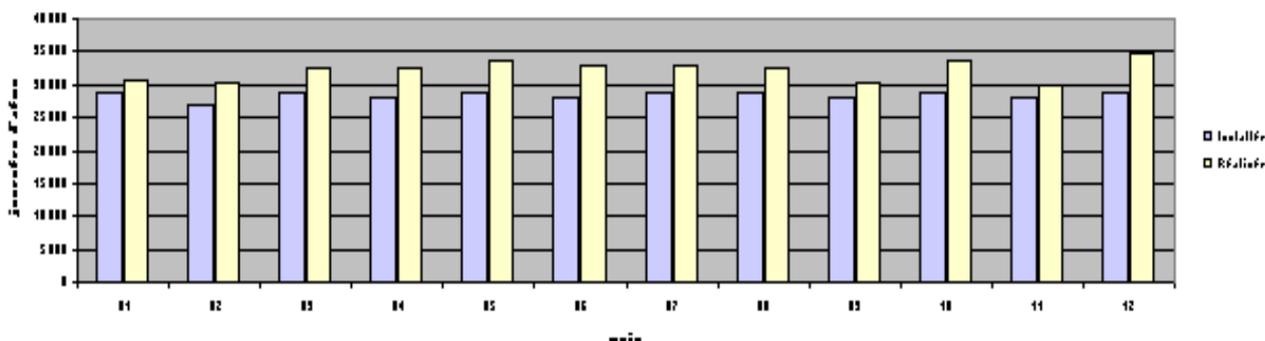
1. Activité mensuelle réalisée par Antenne

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12				
	pjm			pjm			pjm			pjm						
Metz	14	14	14	16	15 407	14 781	273	15 721	15 623	14 351	276	14 676	12 751	13 598	267	
Sarreguemines	9	8	9	13	9 782	10 216	9 836	0	9 799	9 427	8 893	0	12 119	9 408	12 257	0
Thionville	6	7	7	273	6 621	8 199	7 759	218	7 520	7 293	6 650	184	6 956	7 866	8 476	50
Total	30	30	32 544	32 504	33 822	32 867	33 040	32 343	30 354	33 751	30 025	34 648				

2. Activité mensuelle globale

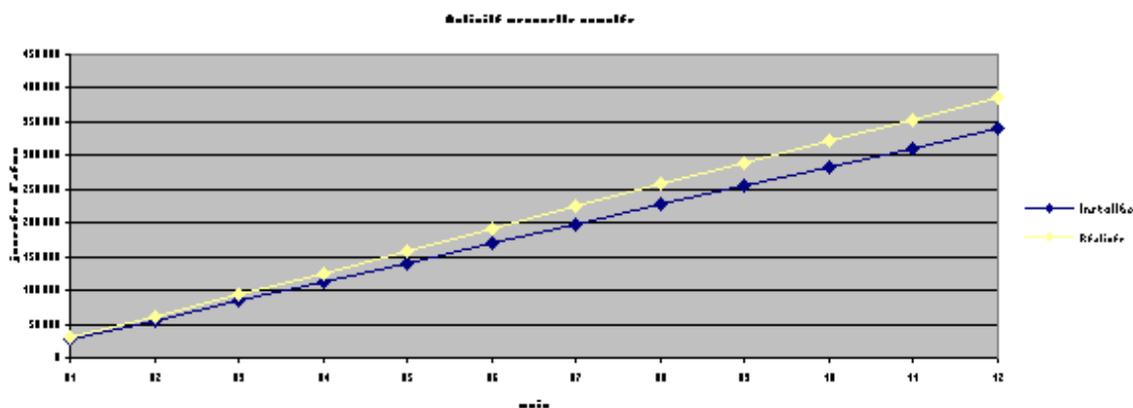
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Installée	28	26	28	27	28	27 869	28 798	28 798	27 869	28 798	27 869	28 798
Réalisée	30	30	32	32 504	33 822	32 867	33 040	32 343	30 354	33 751	30 025	34 648
Ecart	1	3	3	4 635	5 024	4 998	4 242	3 545	2 485	4 953	2 156	5 850

Activité mensuelle globale



3. Activité mensuelle cumulée

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Installée	28 798	55 738	84 536	112 404	141 202	169 071	197 869	226 667	254 536	283 333	311 202	340 000
Réalisée	30 546	60 740	93 284	125 788	159 610	192 477	225 517	#####	288 214	321 965	351 990	386 638
Ecart	1 748	5 002	8 748	13 384	18 408	23 406	27 648	31 193	33 678	38 632	40 788	46 638



4. Entrées par Antenne (enfants)

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	Total
Metz	27	12	13	32	16	1	8	3	28	28	10	10	188
Sarreguemines	12	4	16	5	9	6	5	1	6	5	7	3	79
Thionville	1	14	7	1	2	17	6	1	3	8	6	4	70
Total	40	30	36	38	27	24	19	5	37	41	23	17	337

5. Sorties par Antenne (enfants)

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	Total
Metz	10	11	10	6	10	3	5	6	50	17	12	7	147
Sarreguemines	7	11	7	5	10	5	15	7	8	0	15	11	101
Thionville	1	8	5	1	2	2	1	4	0	3	5	4	36
Total	18	30	22	12	22	10	21	17	58	20	32	22	284

6. Fin de mois (enfants)

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Metz	479	488	478	499	498	493	490	490	468	463	454	436
Sarreguemines	309	293	305	318	320	326	314	306	300	314	313	311
Thionville	229	237	240	228	236	257	247	239	226	225	234	253
Total	1 017	1 018	1 023	1 045	1 054	1 076	1 051	1 035	994	1 002	1 001	1 000