



ECOLE NATIONALE DE LA SANTE PUBLIQUE

CAFDES – 2001

GIP PARIS

**AMELIORER LA REPONSE A LA MISSION JUDICIAIRE DE
PROTECTION DE L'ENFANCE : REORGANISER UN SERVICE
D'ACTION EDUCATIVE**

CANIAC Christine

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
1. PRESENTATION DU SERVICE D’ACTION EDUCATIVE	
1.1. La dimension associative	6
1.2. La Seine-et-Marne : un département d’accueil	8
1.3. L’environnement juridique et administratif	10
1.3.1. <i>L’assistance éducative</i>	10
1.3.2. <i>Les mesures d’investigation</i>	11
1.3.3. <i>L’ordonnance du 2 février 1945</i>	12
1.3.4. <i>La protection jeunes majeurs</i>	13
1.4. Protection judiciaire : une double légitimité	13
1.5. Le dispositif départemental	16
1.6. Le fonctionnement du service	17
1.6.1. <i>Un ensemble organisé</i>	17
1.6.2. <i>Les ressources humaines</i>	19
II. LA COMPLEXITE DU CADRE D’INTERVENTION	
2.1. L’activité pluriannuelle	24
2.1.1. <i>Une tendance à la « judiciarisation »</i>	26
2.1.2. <i>Sur la connaissance des dangers</i>	27
2.2. Les difficultés de régulation de la liste d’attente	30
2.3. Des frontières floues entre les mesures	34
2.4. Un déséquilibre des orientations par activités	38

III. UNE NOUVELLE ORGANISATION AU SERVICE DES FAMILLES

3.1. L'articulation avec le réseau de partenaires	43
3.2. Le processus de changement	47
3.2.1. <i>L'ouverture des frontières</i>	47
3.2.2. <i>Elaborer le projet d'équipe</i>	49
3.2.3. <i>Une différenciation nécessaire</i>	52
3.3. Adapter de nouvelles formes de management	57
3.3.1. <i>Etre à l'écoute pour mieux communiquer</i>	58
3.3.2. <i>La secrétaire d'équipe : un « facilitateur »</i>	58
3.3.3. <i>Le recrutement : un outil de cohésion et d'intégration</i>	59
3.3.4. <i>La formation : un moyen stratégique</i>	61
3.4. Repenser l'organisation du service	63
3.3.1 <i>Améliorer la prise en charge en fonction des missions</i>	64
3.3.2 <i>Une différenciation qui a fait ses preuves : l'enquête sociale</i>	65
3.5. L'évolution des moyens financiers	69

CONCLUSION	75
-------------------	-----------

BIBLIOGRAPHIE	77
----------------------	-----------

ANNEXES : - I. Organigramme – II. Répartition géographique des équipes

INTRODUCTION

La juridiction des mineurs en France présente une double originalité, elle est compétente à la fois pour les mineurs en danger et pour les mineurs délinquants. Le processus de décentralisation a entraîné de nombreux changements notamment en ce qui définit le dispositif institutionnel de la protection de l'enfance. Ainsi, lorsqu'une mesure d'action éducative est dévolue à un service privé habilité, le conseil général en supporte le coût. En revanche, l'Etat assume le coût des mesures d'investigation ordonnées par les juges des enfants ainsi que celles qui sont prononcées dans le cadre de dossiers pénaux. Ces financements croisés contribuent à la difficulté d'identifier la cible précise de l'intervention judiciaire tant pour les partenaires qui sollicitent les interventions que pour les familles dont la compréhension est un élément essentiel pour décliner leurs droits et en préciser les modalités d'exercice.

Le Service d'Action Educative, géré par l'Association Départementale de la Sauvegarde de l'Enfance de Seine-et-Marne, s'est progressivement étendu depuis une trentaine d'années. Il est né de la fusion de trois services : le Service Social Spécialisé, le Service d'Observation en Milieu Ouvert et le Centre d'Orientation Educative. Il traduit la volonté de l'association de décloisonner l'action éducative « sous mandat judiciaire » en réunissant les missions et leur prise en charge. Ce rapprochement est inspiré par des valeurs morales et éducatives dans une action de proximité des professionnels de l'action éducative judiciaire vers les familles. La mobilisation de tous les acteurs autour de ces valeurs communes a développé des interventions fondées sur les compétences de personnels spécialisés. La concentration des missions judiciaires au sein d'un même service forme un ensemble très complexe lié aux textes fondateurs justifiant l'intervention du juge des enfants au sein des familles.

La confusion entre les mesures judiciaires confiés au Service d'Action Educative accentue le manque de lisibilité des trajectoires, notamment entre ce qui relève des problématiques familiales ou de l'organisation du service. Le fonctionnement actuel soulève un questionnement fondamental pour redéfinir les missions dans l'objectif d'adapter l'organisation interne à ces contraintes.

Ce sont les observations et les analyses sur lesquelles je m'appuie, qui m'amènent à penser qu'une différenciation est nécessaire pour encourager des actions diversifiées tant pour les enfants et familles à qui elles s'adressent que pour les acteurs qu'elles mobilisent. Ce n'est pas tant la mise en œuvre d'un changement qui doit être comprise mais plutôt sa reconnaissance au sein du service qui entraînera l'adhésion et l'implication de chaque professionnel à une meilleure acceptation de celui-ci.

Si les ressources techniques et les savoir-faire peuvent évoluer et s'adapter aux besoins des enfants et familles pris en charge, les préoccupations financières sont au centre des enjeux pour impulser les évolutions nécessaires et optimiser les moyens existants.

C'est dans le sens de la complémentarité et de la cohésion entre ces deux pôles que je propose de renforcer l'efficacité du service par sa réorganisation et faire valoir une amélioration de la prestation.

La première partie cernerá les enjeux du changement liés d'une part à l'environnement juridique et administratif et d'autre part, à l'évolution du contexte social dans le département.

Dans un deuxième temps, j'interrogerai la logique de l'offre de service au regard des missions pour repérer la pertinence d'une différenciation des mandats judiciaires.

La dernière partie propose la mise en mouvement du projet avec l'élargissement de la réflexion à certains concepts et outils pour accompagner le changement. Ce chapitre montrera quelles sont les contraintes budgétaires et ses incidences sur le fonctionnement du service. La dynamique de changement ainsi impulsée conduira l'évolution du projet de service vers de nouvelles perspectives.

I. PRESENTATION DU SERVICE D'ACTION EDUCATIVE

1.1. La dimension associative

L'Association Départementale de la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence de Seine - et-Marne a été fondée en 1944. Sa philosophie humaniste et personnaliste est orientée vers l'enfance en danger. Elle définit son objectif dans un double mouvement de protection et d'intégration des enfants et adolescents en difficultés ou en situation de risque et de danger moral. L'action de l'association a été conduite avec deux ambitions initiales :

- recueillir et accueillir,
- protéger et éduquer les enfants physiquement ou moralement abandonnés,

par la création d'un centre d'accueil à Provins pour les mineurs traduits en justice. Cette initiative s'inscrit dans la circulaire de 1942 prescrivant la création de centres d'accueil dans chaque département : ne plus mettre les enfants en prison, leur donner de nouveaux droits. Cette innovation pouvait provoquer des craintes et de la réprobation.

En octobre 1944, la France libérée, le droit d'association restauré, l'ADSEA est constituée. Au fil des ans, l'association participe à la création et au développement des emplois à caractère social en créant 16 établissements et services pour les enfants et les adolescents déficients ou en danger. Elle exerce une mission de service public et reçoit des financements départementaux et ministériels pour « couvrir » les actions des internats et du milieu ouvert répartis sur le département. L'association œuvre ainsi pour une énergie créatrice visant à « la protection, l'éducation et l'accession à la citoyenneté des enfants, des adultes et des familles handicapées ou en difficultés sociales, dans un dispositif mettant en œuvre des compétences de prévention, d'éducation, de formation et d'insertion »¹. Elle poursuit son ambition pour tous les usagers bénéficiaires et utilisateurs des services. Les enfants, adultes et familles sont considérés et respectés dans leur histoire comme dans leur vie.

Pour affirmer cette aspiration, l'association se dote d'une organisation adaptée au développement d'une « culture » commune suscitant l'engagement et le débat entre les

¹ Extrait du projet associatif, 1999.

acteurs salariés et les acteurs bénévoles. Elle attend des personnels, des cadres et administrateurs une implication et un engagement au service du projet et des missions.

Le contrat de travail est établi par l'association-employeur et concerne tous les salariés. Cette clause est d'autant plus importante en ce qui concerne les directeurs et les cadres qu'elle implique un positionnement de chacun justifiant une compétence transversale. Ainsi, les directeurs et les cadres sont responsables du développement des projets, des ressources humaines et techniques : « ils sont responsables des établissements et services, ils ont une fonction essentielle dans les projets, la qualité des services et des prestations »². Ils peuvent recevoir délégation pour représenter l'association dans l'environnement et auprès des partenaires.

La logique associative prime sur la logique d'établissement. Elle s'est dotée d'une organisation qui lui permet de gérer et d'animer une diversité de missions et de services dans le maintien d'une unité.

Par délégation du président, le directeur général met en œuvre la politique associative par la dynamisation de l'ensemble des instances : politiques, stratégiques et opérationnelles. Il anime une structure fonctionnelle et organise le contrôle de l'activité de l'association. La réunion régulière des directeurs assure une dimension collégiale et facilite la communication entre les établissements et les services de l'association.

La formation est un axe fort du développement de l'organisation associative. L'association intervient comme organisme de formation avec ADS (Action Développement Social). Cet outil à la disposition des salariés de l'association et des partenaires situe l'ADSEA comme organisme prestataire ; il permet à des personnels de bénéficier de stages diversifiés et à des salariés de l'association de faire valoir leurs compétences et transmettre un savoir ou une expérience professionnelle.

Le cadre ainsi posé montre le souci de l'association d'impulser une dynamique et la souplesse indispensable à l'adaptation du projet associatif.

² Extrait du projet associatif, 1999.

Depuis quelques années, l'ADSEA a favorisé l'organisation régulière de journées d'étude ouvertes aux salariés et aux partenaires. Elles mobilisent et renforcent la « culture associative » permettant à l'association de prendre position sur le territoire autour des questions sociales ou des pratiques professionnelles. Elaborées au fil du temps et des événements par les acteurs internes à l'association, les valeurs, les croyances et les convictions forment ensemble la culture associative. Elles s'inscrivent tant dans l'histoire, qui donne sens en orientant les conduites de l'association, que dans les rapports entre les personnes.

L'association affirme sa volonté pour que chacun de ses cadres et employés soit acteur et partenaire des politiques sociales et de l'innovation dans l'environnement et le département de Seine-et-Marne. Sa présence est manifeste et à l'image de la diversité de ses missions. Elle a la légitimité d'un acteur institutionnel car elle dispose de nombreuses structures d'accueil pour traiter l'inadaptation sociale et le handicap mental.

Après avoir exploré la diversité et la forte implication de l'association à toutes formes d'actions et interventions, je propose de présenter les caractéristiques de ce département le plus étendu et le plus jeune de France.

1.2. La Seine-et-Marne : un département d'accueil

La Seine-et-Marne détient le record de France de la croissance démographique depuis la milieu des années 70. En 1990, l'évolution de la population plaçait le département au premier rang en terme de croissance. Selon une étude comparative faite par l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas) en 1998, celle-ci était trois à cinq fois supérieure à la moyenne nationale entre 1990 et 1996. Un record qu'elle doit avant tout aux migrations et qui se traduit par un taux d'évolution positif du solde migratoire comparé au solde naturel de la population (naissance-décès). La migration de population issue de toute la région Ile-de-France est essentiellement motivée par l'emploi et le cadre de vie : « vivre à la campagne ». Les ménages originaires de province et d'Ile-de-France sont souvent constitués d'une personne seule ou d'un couple avec un ou pas d'enfant pour 61 % d'entre eux. Mais les nouveaux venus restent très jeunes : près de 75 % ont moins de 40 ans.³

³ Source : Conseil Général de Seine-et-Marne et Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France (IAURIF), 1998.

La Seine-et-Marne est donc un département d'accueil dont on peut mesurer les conséquences en terme d'aide sociale. Dans le même temps, le nombre de bénéficiaires de l'Aide Sociale à l'Enfance augmente de 18 % avec une progression :

- du nombre des mesures éducatives de 30 % en quatre ans,
- des dépenses d'accueil de 12 % (placements familiaux + établissements).

Le département se trouve face à une précarité croissante de sa population étroitement liée à l'évolution démographique avec un impact direct sur la protection de l'enfance : les familles aidées sont en majorité des familles avec enfants. La politique du conseil général est axée sur la prévention et le maintien à domicile des enfants pris en charge.

D'autre part, nous constatons que les premiers résultats des données du recensement 1999 montrent que les tendances observées s'inversent dans le département et pointent un solde naturel supérieur au solde migratoire de près de 30 %. La réactualisation des données et l'analyse de l'Odas (en cours) montrent au contraire que ce sont les habitants les moins récents du département qui subissent des situations de précarité. A l'inverse, la population nouvellement arrivée en Seine-et-Marne est dans une situation socio-économique favorable.

Ces éléments font état de l'existence de mécanismes de « vases communicants » entre ce qui caractérise la population du département, ses flux migratoires et l'évolution du dispositif institutionnel de Protection de l'Enfance. Nous comprenons que pour des raisons (légitimes par ailleurs) de maîtrise financière, des régulations à différents niveaux entre les ordonnateurs ; l'institution judiciaire et les payeurs ; Protection Judiciaire de la Jeunesse pour une part et conseil général pour l'autre, sont rendues nécessaires pour construire les réponses à mettre en place.

1.3. L'environnement juridique et administratif

Le cadre juridique qui fonde nos interventions relève d'une part du droit civil, d'autre part du droit pénal.

1.3.1. *L'assistance éducative*

Ce champ d'intervention est défini par les textes législatifs et règlements suivants :

◆ Les articles 375 et suivants du Code Civil modifiés par l'ordonnance du 23 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger et refondus par la loi du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale, définissent les conditions de la protection judiciaire des mineurs.

◆ Selon l'article 375 du Code de Procédure Civile : « Si la santé, la sécurité, 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 la Justice... ». Le juge des enfants intervient ainsi à la demande des parents (du gardien ou du tuteur), du mineur ou du procureur de la République, suite à un signalement. Il peut se saisir d'office à titre exceptionnel.

La notion de *danger*, critère énoncé par la loi, caractérise avant tout l'intervention judiciaire. Cette notion fondamentale n'est pas toujours facile à définir d'où l'obligation faite au magistrat de rechercher s'il est le seul ou le mieux placé pour faire disparaître le danger et de mettre en place les moyens les plus appropriés permettant de le résorber. Dans tous les cas, le magistrat, avant tout choix de mesure éducative, doit dire et écrire en quoi le mineur concerné est en danger.

◆ L'article 375-1 pose le principe de la recherche de l'adhésion du mineur et de sa famille en assistance éducative. « ...le juge des enfants doit toujours s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée ».

Dans le cas de refus de la famille à l'intervention du juge celui-ci dispose de la faculté d'ordonner une mesure de protection dans l'hypothèse où il décide que la situation de l'enfant le nécessite. Le rôle du juge reste celui d'énonciateur de la loi. Cet objectif fixé par la loi énonce l'intention du législateur qui vise davantage à garantir aux familles qui comparaissent certains droits fondamentaux : « ...le droit le plus important, c'est celui de pouvoir savoir exactement ce qui est dit contre soi afin de pouvoir se défendre efficacement ».⁴

⁴ HUYETTE Michel, *Guide de la protection judiciaire de l'enfant*, Paris, éditions DUNOD, 1997, p.107.

◆ L'article 375-2 fixe le principe de l'*Action Educative en Milieu Ouvert* et stipule : « Chaque fois qu'il est possible le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel. Dans ce cas, le juge désigne une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert en lui donnant pour mission d'apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles et morales qu'elle rencontre ».⁵

En d'autres termes, le service mandaté a pour mission d'identifier la problématique familiale et mettre en place les mesures d'accompagnement appropriées pour un mieux-être ou une meilleure compétence parentale auprès de tous les membres de la famille. S'il convient de mener une action auprès du mineur faisant l'objet de la mesure, eu égard au caractère individuel du mandat judiciaire, c'est également le groupe familial dans son ensemble qui est concerné. La place du mineur est considérée dans un environnement familial au sein duquel se manifestent des interactions avec les autres membres.

La notion de danger encouru par l'enfant dans son milieu naturel est laissée à l'appréciation du magistrat qui, après évaluation de la situation, peut décider d'éloigner le mineur et assurer efficacement sa protection. Cité dans l'article 375-3, ce moyen technique provisoire doit permettre d'apaiser pendant un temps de lourdes tensions dans la famille.

1.3.2. les mesures d'investigation

Le juge des enfants, une fois saisi, dispose de divers moyens pour recueillir un maximum d'informations, solliciter plusieurs avis, confronter les opinions et adapter sa décision à la problématique familiale.

La liste de ces moyens est donnée par l'article 1183 du Code de Procédure Civile : « Il peut, soit d'office soit à la requête des parties ou du ministère public, ordonner toute mesure d'informations et faire notamment procéder à une étude de la personnalité du mineur, en particulier par le moyen d'une *enquête sociale*, d'examens médicaux, psychiatriques et psychologiques, d'une observation de comportement ou d'un examen d'orientation professionnel ».

Le mot « notamment » indique que le juge peut recourir à d'autres moyens d'investigation. Dans la circulaire du 19 avril 1991, la Protection Judiciaire de la Jeunesse propose un nouvel

⁵ Opus déjà cité, p.231.

intitulé pour les mesures d'investigation : *Investigation et Orientation Educative*. Cette mesure a pour fonction « ...d'évaluer les difficultés du jeune et de sa famille mais également leurs capacités d'évolution afin de déterminer s'il y a lieu de prononcer à leur égard une mesure éducative... » mais aussi « d'aider le jeune et ses parents à avoir une meilleure compréhension de leur situation et à mettre eux-mêmes en œuvre les solutions propres à résoudre leurs difficultés ».

L'IOE s'inscrit dans une double dimension : elle est à la fois une aide à la décision du magistrat mais également une aide au jeune et à sa famille.

1.3.3. L'ordonnance du 2 février 1945

Cette ordonnance (récemment modifiée) n'en reste pas moins un texte pénal spécifique destiné à traiter des infractions commises par les mineurs. En effet, l'article 2 précise : « Le tribunal pour enfants et la cour d'assises des mineurs prononceront, suivant les cas les mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation qui sembleront appropriées. Ils pourront cependant, lorsque les circonstances et la personnalité du délinquant leur paraîtront l'exiger, prononcer à l'égard du mineur âgé de plus de treize ans une condamnation pénale... » Cet article propose un choix entre les sanctions pénales et l'assistance éducative sachant que doivent être privilégiées les mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation.

L'article 8 dispose que le juge « ...effectuera toutes diligences et investigations utiles pour parvenir à la manifestation de la vérité et à la connaissance de la personnalité du mineur ainsi que des moyens appropriés à sa rééducation... ».

C'est dans ce cadre que le service peut être mandaté pour effectuer des mesures d'investigation.

1.3.4. La protection des jeunes majeurs

C'est en application de la loi du 5 juillet 1974 abaissant l'âge de la majorité de vingt et un à dix-huit ans que le législateur a étendu aux jeunes majeurs le bénéfice de certaines mesures judiciaires par :

◆ Le décret du 18 février 1975 qui fixe les modalités de mise en œuvre d'une action de protection judiciaire en faveur d'une personne majeure éprouvant « de graves difficultés d'insertion sociale ».

Le juge des enfants peut alors ordonner, uniquement pour les majeurs qui le sollicitent, la poursuite ou la mise en œuvre, d'une ou plusieurs mesures qui prendra fin au plus tard à l'âge de 21 ans ou bien lorsque l'intéressé ou le service le demande. Le juge en confie l'exécution soit à un service ou un établissement habilité.

1.4. La protection judiciaire : une double légitimité

Le processus de décentralisation a entraîné de nombreux changements notamment en ce qui concerne la protection de l'enfance. Elle redéfinit le rôle de l'Etat en lui faisant partager ses compétences avec les trois collectivités territoriales que sont la commune, le département et la région.

◆ La loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, prévoit la tarification des prestations fournies par les établissements et les services sociaux habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale du département et de l'Etat.

◆ La circulaire du 23 juillet 1981 première d'une longue série de textes, traite de la nécessité d'une politique de prévention, du repérage des facteurs de risque, de la reconnaissance des mauvais traitements et de l'amélioration du recueil et du traitement des signalements.

◆ La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et aux libertés des communes, des départements et des régions redéfinit le cadre politique de l'action administrative. Par l'accroissement des pouvoirs des élus locaux, elle pose le principe de la libre administration

des collectivités territoriales par des conseils élus, elle supprime la tutelle administrative et financière et instaure un contrôle à posteriori exercé par le représentant de l'Etat.

◆ La loi du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance, reconnaît aux familles le droit à être informées, à donner leur avis et à se faire accompagner dans leurs démarches.

◆ La loi du 6 janvier 1986 appelée loi « particulière » parce qu'elle a adapté les lois de décentralisation au secteur spécifique de l'aide sociale et de la santé.

* *art. 26* : « La tarification des prestations fournies par les établissements et services sociaux habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale du département est arrêtée chaque année par le président du conseil général... » et « ...l'autorité judiciaire confie directement et habituellement des mineurs est arrêtée conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'Etat ».

Elle précise également que les actions du département en direction de l'enfance doivent s'inscrire dans un schéma départemental qui précise : la nature des besoins sociaux, les perspectives de développement, l'évaluation des actions conduites et les modalités de la collaboration avec d'autres collectivités afin de satisfaire les besoins recensés.

◆ 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 vient renforcer l'efficacité des réponses sociales. Elle énonce la responsabilité du président du conseil général en matière de prévention et de protection de l'enfance ainsi que la mise en place d'une nécessaire coordination entre les différents services départementaux concourant à la protection de l'enfance.

Ces textes essentiels structurent et définissent le dispositif institutionnel de la protection de l'enfance et rendent compte de sa complexité. En effet, celle-ci est caractérisée par une double légitimité : le conseil général et l'institution judiciaire ; elle se redouble d'une différenciation entre l'ordonnateur et le payeur.

Ainsi, le Service d'Action Educative est habilité par la Protection Judiciaire de la Jeunesse au titre de :

- ◆ L'Ordonnance du 2 février 1945 (mineurs délinquants),
- ◆ L'Investigation et Orientation Educative,

- ◆ l'Enquête Sociale,
- ◆ L'Action Educative en Milieu Ouvert pour jeunes majeurs.

Il est conventionné par le Conseil Général au titre de :

- ◆ l'Action Educative en Milieu Ouvert.

Au niveau national, l'augmentation des mesures judiciaires est fortement sensible ces dernières années et témoigne sans doute de l'absence d'une réelle politique de prévention cohérente. Ce constat reste préoccupant dans la mesure où l'intervention contraignante du juge ne devrait normalement jouer qu'en dernier ressort alors même que toute adhésion de la famille à une quelconque intervention éducative est impossible.

« Parmi les signalements, les décisions de transmission à l'autorité judiciaire sont prééminentes :

- 67 % des signalements sont envoyés au procureur,
- 24 % débouchent sur une mesure administrative contractuelle,
- 9 % sur une mesure administrative non contractuelle de suivi social renforcé ».⁶

Pour que le système reste viable, ce contexte nécessite des régulations à de multiples niveaux entre la Protection Judiciaire de la Jeunesse, le conseil général et les juges des enfants : ces derniers devenant ordonnateurs des dépenses du département. Or, les budgets de l'Aide Sociale à l'Enfance alloués par les conseils généraux ne sont pas exponentiels. Les budgets sociaux sont de plus en plus tendus : l'Etat et le département souhaitent maîtriser leurs dépenses ou voire même les réduire.

Dans le département, nous pouvons apprécier l'impact de cette restriction par la stabilisation des moyens alloués de la prestation AEMO ; c'est une manière de maîtriser le volume des dépenses pour l'activité.

1.5. Le dispositif départemental

C'est l'article 2-2 de la loi de 1975 relatif aux institutions sociales et médico-sociales qui fixe la nécessité de l'élaboration d'un schéma départemental pour cinq ans.

Dans le département, les schémas départementaux de la famille et de l'enfance ont été adoptés en 1993 par le conseil général et en 1994 pour la Protection Départementale Judiciaire de la

Jeunesse. Elaborées avec la participation concertée des acteurs publics et privés du département, ces orientations ont été définies pour articuler la protection sociale et la protection judiciaire. Cette concertation détermine un renforcement de la cohérence et de la qualité des interventions dans les pratiques quotidiennes. L'objectif est d'éviter les processus d'exclusion des enfants et des familles.

Ces orientations sont essentiellement centrées sur le repérage des dangers ou des risques de danger pour les enfants, l'amélioration de la qualité de la prise en charge et la mise en place d'un dispositif permettant l'évaluation de l'action conduite. La PJJ complète par la nécessité de faire évoluer le dispositif départemental de la formation professionnelle dans l'objectif d'améliorer l'insertion des jeunes pris en charge.

En 1999, une évaluation des schémas départementaux a été entreprise par le conseil général et les services de l'Etat. Les premières analyses mettent l'accent sur :

- l'évolution considérable de la structure familiale (importance des divorces, de la recomposition familiale),
- une progression constante des processus d'exclusion et de rupture des sociabilités primaires, avec des conséquences importantes sur la façon dont les familles vont continuer à jouer leur rôle,
- les adolescents qui questionnent fortement le « système institutionnel » et révèlent une évolution sociale caractérisée.

Ces observations faites avec l'ensemble des partenaires sociaux, traduisent une transformation de la structure familiale. Cela introduit la nécessité d'une réflexion dans le service sur l'adaptation de l'intervention auprès des familles. Face à ces dysfonctionnements familiaux, il s'agit d'adapter les prises en charge aux évolutions constatées. Pour ce faire, des principes d'action peuvent être traduits par les acteurs du service pour que chacun à son niveau agisse en cohérence avec l'évolution démographique, des publics et des problématiques. La cohérence dépend aussi de la qualité de l'articulation nouée avec les acteurs périphériques. Le repérage de l'isolement d'une famille et une aide pour faciliter son intégration peuvent éviter un repli sur elle même ou une dégradation du climat familial.

⁶ Etude Odas-Snatem, *Protection de l'enfance*, 1999, p.30.

1.6. Le fonctionnement du service

Le Service d'Action Educative issu du rapprochement de trois services : le Service Social Spécialisé, le Service d'Observation en Milieu Ouvert et le Centre d'Orientation Educative, propose depuis lors des interventions « généralistes ».

Plus concrètement, le travailleur social est le référent de ou des enfants désignés dans l'ordonnance quel qu'en soit le cadre juridique : mesure d'investigation ou assistance éducative

1.6.1. Un ensemble organisé

En juin 1994, lorsque je prends mes fonctions de chef de service, responsable du secteur d'intervention Sud, le service est en pleine mutation.⁷ Le directeur en fonction depuis deux ans (suite au départ en retraite du précédent) impulse un réaménagement des trois secteurs tant dans leur composition que dans leur appartenance à un secteur géographique. Celui-ci intègre alors les orientations définies dans les schémas départementaux notamment en terme de coordination avec les partenaires pour satisfaire les besoins recensés : l'objectif est d'inscrire une position institutionnelle dans le dispositif global.

Une démarche participative des travailleurs sociaux a été mise en place dans le service avec la constitution de groupes de travail. L'objectif est d'apprécier la pertinence d'une nouvelle implantation des secteurs d'activités avec celles des magistrats du tribunal pour enfants, des Centres d'Action Educative de la PJJ et des Unités d'Action Sociale du conseil général. Le croisement des interventions fait apparaître une diversité d'actions possibles par une multiplicité d'acteurs sur un même territoire. La concertation des intervenants sociaux et l'articulation des actions mises en place sont des priorités. Partant de la volonté de recentrer l'action sur l'enfant, l'adolescent et la famille, ce processus de redéploiement vise à adapter l'organisation du service avec les dispositifs départementaux et à développer la notion de parcours cohérent des familles.

⁷ Voir annexe I.

Après l'élaboration d'un état des lieux des ressources disponibles dans le service, les limites géographiques des 3 secteurs d'activités sont redéfinies, le nombre de professionnels par équipe est rééquilibré offrant un potentiel optimum d'interventions sur l'ensemble du territoire.⁸

Chacune d'elle constituée d'éducateurs spécialisés, assistantes sociales, secrétaire, psychologues et psychiatre est définie comme suit :

- le « secteur Est » avec deux antennes sur Montereau-Fault-Yonne et Provins,
- le « secteur Nord » installé sur Brie-Comte-Robert,
- le « secteur Sud » sur les villes de Nemours et Dammarie-les-lys.

Une quatrième unité appelée « équipe systémique » (3 éducateurs, 1 psychologue) est répartie sur les trois secteurs géographiques et elle assure les prises en charge à partir des antennes déjà citées.

L'appellation « systémique » s'explique par le fait que depuis plusieurs années, cette équipe s'est dotée d'un outil spécifique. Celui-ci permet d'explorer la dimension relationnelle et la fonction de circularité au sein de la cellule familiale. Les entretiens familiaux sont animés par deux intervenants et sont enregistrés avec le support de la vidéo (l'accord des participants est au préalable requis). L'équipe intervient, sur les indications faites par l'équipe de direction pour les familles dont les problématiques nécessitent une réflexion centrée sur l'histoire familiale. Le choix de la méthodologie systémique contribue à mettre l'accent sur l'interaction entre les difficultés posées par le mineur et sa famille.

Le nouveau découpage offre plusieurs avantages : il assure une présence du service au plus près des besoins et permet, en limitant le secteur d'intervention, une meilleure connaissance du terrain tant au niveau des différents partenaires que de l'implantation des quartiers et de leurs infrastructures. La dimension des équipes que l'on peut qualifier à « taille humaine » offre une proximité qui facilite la communication inter-institutionnelle entre tous les acteurs sociaux du territoire.

Nous verrons plus loin que cette mobilisation a permis une amélioration des articulations dans la recherche des réponses les mieux adaptées aux situations familiales et elle favorise une diversité de réponses face à la complexité des situations familiales.

⁸ Voir annexe II.

1.6.2. Les ressources humaines

Le SAE compte 40 équivalents temps plein et est constitué de 63 salariés relativement anciens dans le service, tous diplômés en ce qui concerne le secteur éducatif. La moyenne de l'ancienneté de 10 ans actuellement, a perdu presque deux points sur une période de cinq ans, le turn-over est plus important sur les personnels récemment entrés dans le service.

Le rapport d'activité de l'ensemble des travaux des professionnels et l'organigramme font apparaître le peu de lien entre les secteurs d'activités. Ils fonctionnent de façon parallèle et peuvent être analysés comme des sous-systèmes d'un ensemble plus large à l'échelle du service. A ce propos, les salariés dénoncent un manque de communication entre les équipes.

Celle-ci est rendue difficile par le choix d'une organisation dictée par les contraintes économiques et techniques, et basée sur une répartition géographique des secteurs d'activités. La réflexion à venir sur la structure organisationnelle doit aussi être l'occasion d'améliorer le système de communication interne et les procédures à mettre en place pour maintenir le lien. Actuellement, tous les personnels participent chaque trimestre à une réunion de service où sont abordés des thèmes institutionnels concernant la globalité du service.

L'équipe de direction prend la configuration suivante : 1 directeur, 3 chefs de service éducatif et 1 chef de service administratif. Une réunion hebdomadaire permet à tous les cadres d'apporter leurs questionnements, les difficultés qu'ils rencontrent, analyser le fonctionnement et faire des propositions notamment sur des sujets liés au développement et l'animation du service. Cet espace de réflexion permet la cohésion de l'ensemble du service et la complémentarité entre tous les secteurs d'intervention. « La régularité et la fréquence des réunions permet l'émergence d'une réflexion créatrice sur la stratégie ».⁹

⁹ BIJON Claude, *Les stratégies de rupture*, Paris, éditions du Seuil, 1991, p.139.

Le directeur :

Par délégation du président de l'association, il exerce la responsabilité et la délégation de pouvoir dans le service et met en œuvre les orientations, les choix politiques et stratégiques du conseil d'administration.

Le chef de service administratif :

Par délégation du directeur, il gère l'activité administrative du service. Neuf employées (secrétaires, aides-comptables...) sont sous sa responsabilité. Il assiste le directeur dans ses fonctions administratives.

Le chef de service éducatif :

Les chefs de service ont la responsabilité et le contrôle de l'activité de leur secteur organisé autour de la notion de sectorisation des interventions.

La fonction s'organise autour de trois grandes missions :

- cadre associatif
- cadre de direction
- manager d'équipe

L'ADSEA valorise la logique associative en responsabilisant les cadres par des délégations spécifiques qui contribuent à élargir le cadre de la fonction.

En tant que cadre de direction et par délégation, les missions sont les suivantes :

- remplacer le directeur sur délégation précise,
- élaborer et coordonner les orientations institutionnelles,
- adapter les compétences aux pratiques en lien avec la commande sociale,
- représenter le service auprès des commanditaires, des partenaires, de l'environnement,
- garantir la qualité des prestations de service,
- veiller aux conditions d'accueil et de suivi des enfants et des familles.

En tant que manager d'équipe :

Il prend sa place dans l'organisation et est responsable d'un secteur d'activités, qu'il articule avec l'ensemble du dispositif en place. Il agit dans la dimension de l'animation d'équipe et garantit la qualité des prestations par la promotion de projets.

Le chef de service agit sur le sens et le mouvement et se situe comme un élément de ressource dans la conception stratégique de l'organisation.

Le médecin psychiatre :

Intégré à l'équipe pluridisciplinaire, il s'inscrit dans la mission éducative en participant aux propositions d'orientation dans le cadre des réunions de synthèses hebdomadaires (3 heures par quinzaine) et rend compte de ses analyses pratiquées auprès des familles ou des jeunes. Lors d'interventions particulières comme l'hospitalisation d'un jeune, il se déplace aux synthèses extérieures et se tient informé du réseau d'interventions ou d'accompagnement thérapeutique sur son secteur.

Le psychologue :

Il intervient systématiquement auprès de tous les jeunes bénéficiant d'une mesure IOE et évalue les difficultés du jeune et de sa famille ainsi que leurs potentialités d'évolution pour définir la nature de l'action à mener en collaboration avec le référent éducatif. Afin de permettre aux psychologues de consacrer leur activité à parité entre les mesures d'investigation et le soutien aux actions éducatives menées en milieu ouvert, le nombre annuel d'IOE par psychologue est fixé à 60. Il participe à toutes les réunions de synthèses avec un rythme de 3 heures hebdomadaires et aux réunions d'équipe pendant lesquelles les nouvelles mesures sont distribuées.

L'Éducateur spécialisé et l'assistant social :

Le personnel éducatif est diplômé conformément aux exigences de l'habilitation attribuée par le département et le ministère de la Justice : car « La bonne volonté, le dévouement au service d'adultes déstructurés et d'enfants malmenés ne suffisent pas... ».¹⁰

Ils ont la même fonction au sein du SAE. Ils sont garants du suivi et de la coordination des actions mises en œuvre auprès du jeune et sa famille. Ils définissent et argumentent les fondements de leurs interventions lesquelles sont confrontées à d'autres analyses dans le cadre de réunions de synthèses pluridisciplinaires. Ils communiquent par écrit les propositions au magistrat et en informent les familles et les jeunes afin de leur expliquer la nature et la portée de l'intervention. La charge effective est de 30 enfants par Equivalent Temps Plein (ETP). Ils participent également à la réunion d'équipe hebdomadaire.

La secrétaire d'équipe :

Elle assure toutes les tâches administratives afférentes à l'équipe (enregistrement des dossiers, frappe des rapports, tenue du cahier des rendez-vous...). Elle contribue en participant à la réunion d'équipe, à l'amélioration des procédures. La secrétaire occupe une fonction essentielle puisqu'elle recueille toute l'information interne (enregistrement des courriers, présence, absence des personnels, réception des messages...) et externe en recevant tous les appels concernant l'équipe avec un numéro d'appel direct. Une relation étroite avec les personnels lui permet de s'informer et faire passer des messages différents aux interlocuteurs ... parfois impatientes. La secrétaire assure l'interaction entre l'intérieur et l'extérieur.

L'aide comptable :

Elle a pour mission principale d'assurer une organisation financière fiable ; dans le respect des règles comptables qui permettent au directeur de prévoir, d'anticiper et de rendre compte de sa gestion.

L'élaboration des schémas départementaux, la construction du projet associatif et la définition du cadre de nos missions mettent en évidence un mouvement de diversification des méthodes d'intervention sociale et éducative. Toutefois, c'est avec l'ensemble des institutions, des services et des personnes concernés par la protection de l'enfance avec lesquels le Service d'Action Educative est en relation que peut se bâtir un travail de collaboration efficace au service d'objectifs définis en commun. Les interactions internes et externes sont alors définies en termes d'opportunités. Dans ce contexte, le changement engendré par la diversification des modes d'intervention des prestations du service aura également des répercussions sur l'environnement. Je partage le point de vue de Philippe Bernoux lorsqu'il écrit qu'une « entreprise peut modifier l'environnement économique et social en modifiant ses produits. Il y a interaction entre les deux. On ajoute souvent qu'il y a interdépendance au sens où l'entreprise dépend de son environnement. »¹¹

Plus qu'un catalogue de bonnes intentions, il revient au directeur d'orienter la vie du service. Il traduit ses intentions en réalisations concrètes et facilite une articulation efficace entre les

¹⁰ HUYETTE Michel, *Guide de la protection judiciaire de l'enfant*, Paris, éditions DUNOD, p.248.

¹¹ BERNOUX Philippe, *La sociologie des organisations*, Editions du Seuil, 1985, p.155.

institutions et les services. Son objectif est alors de renforcer la place de l'enfant et sa famille. Ainsi, le directeur avec son équipe de direction créent une dynamique institutionnelle capable d'adapter les modalités de fonctionnement du service. C'est donc l'ensemble des acteurs institutionnels qui sont concernés par la mise en mouvement du projet de service.

La partie suivante consiste en une évaluation de l'activité et des actions menées dans le Service d'Action Educative.

L'analyse des difficultés rencontrées comme les dysfonctionnements internes, contribue également à dégager des priorités. Elle s'appuie à la fois sur des données produites par le service et sur l'utilisation qu'en font les acteurs impliqués dans le dispositif départemental de protection de l'enfance.

II. LA COMPLEXITE DU CADRE DE L'INTERVENTION

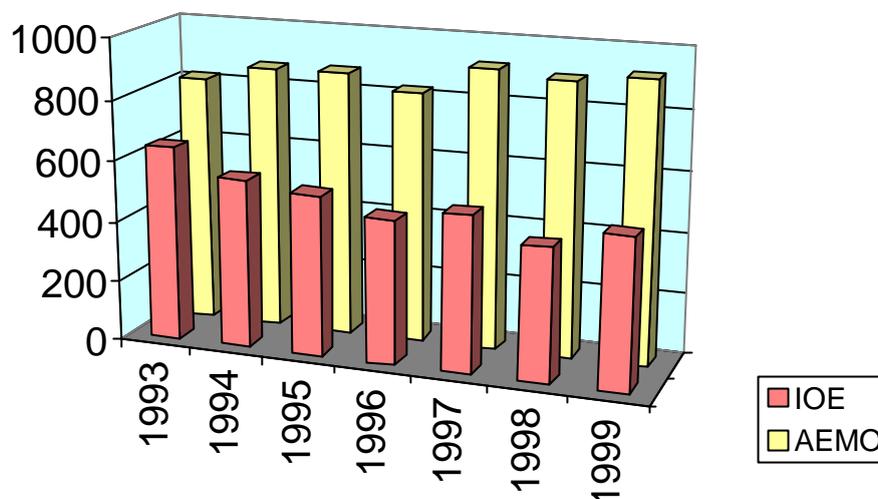
Le nombre et la variété des professionnels et institutions concernés est important et relève de champs de compétence partagés entre l'Etat, le Département et l'institution judiciaire. L'ensemble est composé d'institutions et d'acteurs dont les actions sont régies par des textes légaux et réglementaires qui définissent la répartition des compétences et des modes d'interventions. La situation d'un même enfant ou adolescent peut être rendue délicate puisque le changement de registre de l'intervention entraîne un déplacement de responsabilité comme par exemple l'orientation d'une IOE vers une AEMO.

D'autre part, le schéma en tant qu'outil d'une politique territoriale aide à la recomposition d'une offre de service sur un territoire et a pour avantage de prendre en compte l'évolution démographique et l'évolution des besoins et attentes des populations en difficultés. Dans son rapport sur l'année 1999, l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas) évalue les principales problématiques familiales et les facteurs de danger pour l'enfant « plus liés au délitement du lien social que du lien économique ». Ce constat fait sur les facteurs de danger perturbe le regard porté sur la maltraitance, principalement sur les évolutions à mettre en place et les actions qui peuvent être utilisées dans le cadre de la redéfinition du projet de service.

2.1. L'activité pluriannuelle

Essentiellement consacrée à l'analyse des données quantitatives concernant les enfants et adolescents pris en charge par le service, j'y approfondis les variations pour chaque activité pour formuler un certain nombre de constats sur les sources du repérage et le profil des mineurs en danger.

Evolution de l'activité IOE – AEMO



Sources : budgets prévisionnels.

Evolution de l'activité Enquête sociale

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
60	60	60	35	35	58	58

Sources : budgets prévisionnels.

Nous constatons une activité globale relativement stable depuis quelques années. Pourtant, le croisement des données statistiques depuis 1993 fait apparaître un mouvement différentiel pour les deux activités : un accroissement de l'activité AEMO pendant que l'IOE décroît. A terme,

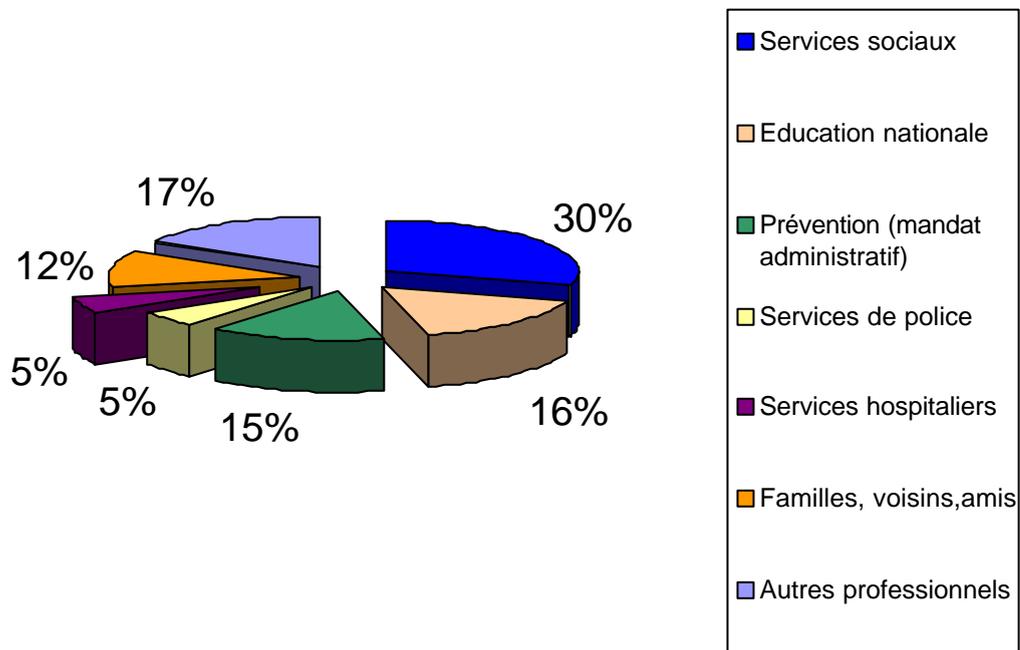
ces constats peuvent être porteurs de déséquilibres dans le volume de prises en charge par ETP (Equivalent Temps Plein), entraînant inévitablement une dégradation dans la qualité des prestations.

Concernant l'ES, un déficit de près de 50 % entre 1993 et 95 montre la dégradation de la prestation pendant cette période.

2.1.1. *Tendance à la « judiciarisation »*

La loi du 10 juillet 1989 privilégie la réponse administrative par rapport à la réponse judiciaire. Cette dernière est recommandée lorsque l'enfant est maltraité ou lorsque la famille refuse l'aide proposée. Et pourtant, les pratiques des travailleurs sociaux s'orientent au contraire vers la « judiciarisation » des signalements pour risques.

Origines des entrées de mesures ¹²



¹² Rapport d'activité, Service d'Action Educative, Mai 1999.

Il faut noter la grande diversité des sources d'informations qui rend délicat le repérage de la notion de danger : écarts entre la sensibilité de la population et celle des professionnels concernant la perception de danger.

Ce sont essentiellement les services sociaux ; professionnels de proximité qui saisissent directement l'institution judiciaire pour plus de 30 %.

Comparés à l'année 1997, ces chiffres montrent une évolution quant aux pratiques des intervenants sociaux qui s'orientent vers plus de «judiciarisation » avec une progression de plus de 9 %.

Pour cette même période, le repérage de l'enfance en danger provenant directement de la population augmente de 3 %.

Le poids important de l'Education nationale dans le repérage reste relativement constant autour de 16 %.

Le croisement de ces données avec celles du rapport de l'inspection sociale de l'Aide Sociale à l'Enfance de Seine-et-Marne fait le constat d'une progression conséquente en matière de signalements entre 1993 et 1998 avec une hausse de 96 % et une stabilisation qui s'amorce entre 1997 et 1998 avec seulement 2 % d'augmentation.¹³

2.1.2. Sur la connaissance des dangers

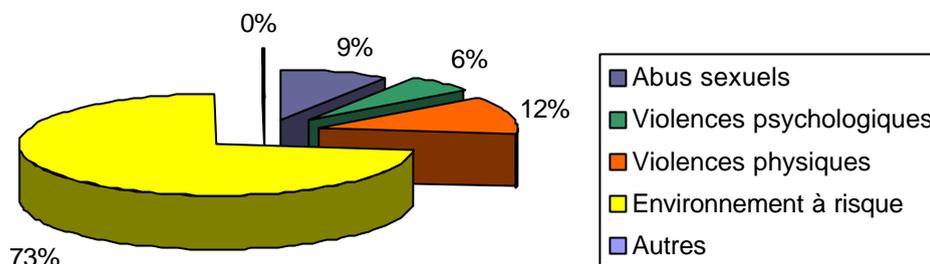
« Sur le plan national, la proportion d'enfants maltraités et d'enfants en risque s'élève respectivement à 25 % et 75 % de l'ensemble des enfants en danger. »¹⁴

Au SAE, la répartition des types de mauvais traitements est assez conforme aux résultats de cette enquête.

¹³ L'inspection sociale de l'Aide Sociale à l'Enfance. Rapport DASSMA 1998.

¹⁴ Etude coproduite par l'Odas et le Snatem, *Protection de l'enfance : mieux comprendre les circuits, mieux connaître les dangers*, Avril 1999, p.37.

Les types de mauvais traitements ¹⁵



L'environnement à risque peut être considéré comme la première forme de maltraitance mais peut aussi être associé à des suspicions de maltraitements physiques non avérées pour 14,5 % des cas.

Par contre, les violences physiques, qui sont la deuxième forme de maltraitance, augmentent de 3 % sur la période 97-99.

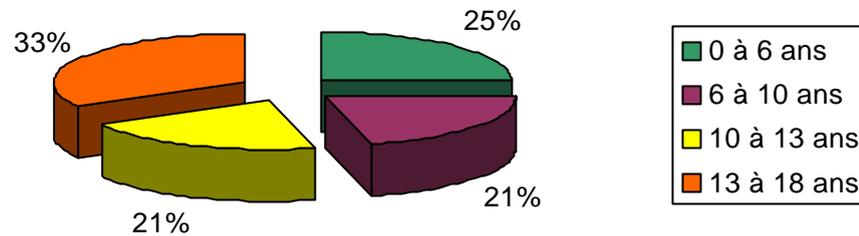
Les abus sexuels présentent également un accroissement sensible de 3 %.

De même que la maltraitance physique se définit par plusieurs types de mauvais traitements, l'item : « environnement à risque » pourrait être décliné pour préciser d'une part la notion de risque et d'autre part les personnes qui sont la source de ces risques. Cette étude permettrait d'ajuster les observations ou actions à mener avec les familles.

Plus globalement, les signalements d'enfants en risque peuvent se décliner comme étant ceux qui connaissent des conditions d'existence risquant de mettre en danger leur santé, sécurité, moralité, leur éducation ou leur entretien. Le rapport de l'Odas sur l'année 1999 souligne que pour près de 82 %, les carences éducatives des familles sont considérées comme la cause principale de maltraitance et de risque pour les enfants. Les problèmes psychiatriques des parents viennent en second lieu pour près de 65 % des facteurs de danger. Au même rang d'importance apparaissent les effets négatifs des séparations et des divorces conflictuels.

¹⁵ Rapport d'activité, Service d'Action Educative, Mai 1999.

Répartition par âge des enfants signalés¹⁶



L'effectif des 13-18 ans a presque doublé sur les trois dernières années. Le taux de 33 % revêt pour une grande part les enfants ayant des comportements pré-délinquants et plus guère de chance de s'intégrer dans le système scolaire. Ce phénomène a pour effet d'augmenter les mesures pénales sur le secteur public (PJJ) et accentue la pression sur le SAE lorsqu'il y a des mesures pénales et civiles concomitantes pour un même jeune.

Les situations de risque touchent plus souvent les adolescents par rapport aux enfants plus jeunes. L'absentéisme scolaire et la pré-délinquance sont les risques les plus cités au fur et à mesure que le jeune acquiert de l'autonomie. Ces difficultés sont souvent associées à un contexte fragile d'isolement familial ou social, de recomposition familiale...

Toutes ces situations nécessitent généralement la plus grande attention dans les prises en charge pour éviter que se produise ou reproduise une escalade des passages à l'acte susceptibles de dérives irrémédiables. Actuellement, ce besoin se trouve compromis dans sa qualité par le problème préoccupant de la suractivité qui ne permet pas de traiter les mesures au moment où elles sont ordonnées par les magistrats.

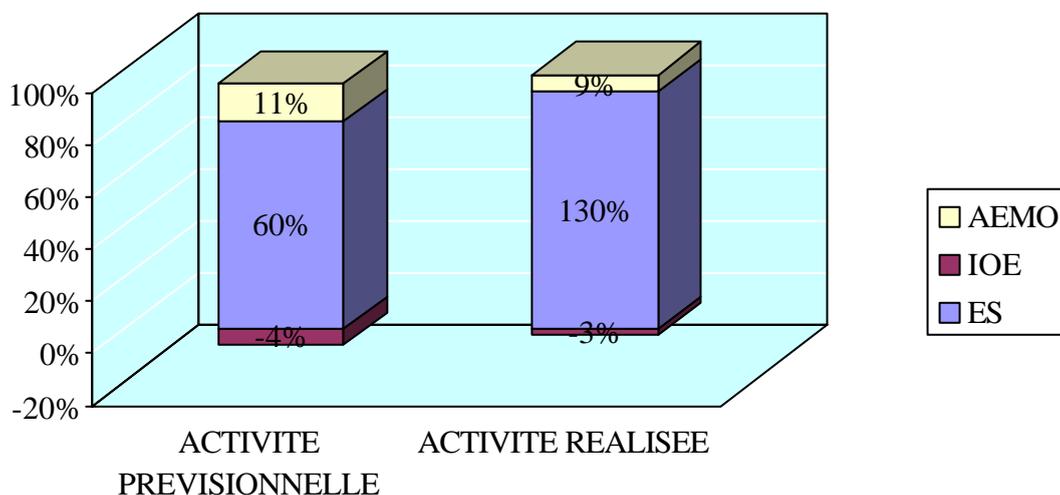
¹⁶ Rapport d'activité, Service d'Action Educative, Mai 1999.

2.2. Les difficultés de régulation de la liste d'attente

En application de l'art. 85 du Code de la Famille et de l'Aide Sociale, le conseil général a l'obligation de financer toutes les mesures d'AEMO ordonnées par les juges pour enfants du département. Il habilite également les services et établit avec eux un quota de prises en charges pour l'année ce qui déterminera le nombre de travailleurs sociaux à employer. Le dépassement de ce prévisionnel entraîne le non-paiement des mesures exercées au titre de la sur-activité. Pour 1999, le nombre d'enfants pris en charge par ETP est de :

- 34 pour l'AEMO
- 40 pour l'IOE
- 58 enquêtes

Ce mode de calcul conduit inévitablement à une distinction entre l'activité prévisionnelle et l'activité réalisée. Entre 1996 et 1999, l'augmentation du nombre de journées se traduit comme suit :



De manière récurrente, le service se trouve dans l'impossibilité d'exercer la totalité des mesures reçues pendant plusieurs semaines voire plusieurs mois. Dans cette situation, nous enregistrons ces dossiers sur une liste d'attente et en informons les familles, le tribunal pour enfants, les autorités de contrôle et la direction générale sous-couvert du directeur.

Pour l'essentiel, c'est l'activité AEMO qui alimente la liste d'attente : 70 enfants en moyenne sur la seule année 99.

Entre 1996 et 1999, l'activité globale réalisée fait apparaître une augmentation de 22,5 % du nombre des journées facturées. Malgré la création de 2,8 ETP supplémentaires pour le secteur éducatif, le SAE n'a jamais pu endiguer la demande croissante des mesures d'assistances éducatives judiciaires.

La surcharge de l'activité traduite par la constitution d'une liste d'attente constitue de réels problèmes à différents niveaux :

du point de vue de la famille :

Sanctionnée parce que les comportements sont jugés critiquables et susceptibles de compromettre « ...la santé, la sécurité, la moralité et les conditions d'éducation... » de leurs enfants, la famille doit bénéficier d'une aide qui lui garantit le droit de savoir exactement ce qui est dit contre elle et pouvoir se défendre efficacement en collaborant à l'exercice de la mesure. Dans le cas où la mesure est en attente, la famille ne comprend pas toujours le fait qu'elle ne puisse être exercée par le service qui en a reçu la mission puisqu'elle est exécutable dès sa notification. Dans ce cas de figure, toute adhésion de la famille à une quelconque mesure éducative devient difficilement possible.

La situation est très différente pour les parents qui reconnaissent leurs difficultés et sollicitent une aide. Ceux qui ne reconnaissent pas les termes de danger ou de risque de danger motivés par un signalement sont informés de la procédure judiciaire les concernant. Ces familles préfèrent « garder le silence » pendant la durée de validité de la décision. La liste d'attente ouvre un « espace temps » pour le service pendant lequel il ne se passe rien de concret avec la famille. Pendant cette période, la situation évolue toujours (dans un sens ou dans un autre). De ce fait, il y a parfois une tendance des intervenants, souvent critiquée par les familles, à tout reprendre dans la globalité : « On nous fait sans cesse répéter les mêmes choses. »

Du point de vue du juge des enfants :

Il traite les dossiers en prenant toutes décisions qu'il estime indispensables et choisit le service pour lui confier une mesure dans le cadre d'un projet éducatif et familial qui respecte l'enfant. Il garantit à celui-ci et sa famille un traitement identique quelles que soient la ou les personnes qui prendront en charge la mesure. A la révision de la mesure, si elle n'a pas été prise en charge, aucun document ne peut confirmer ou infirmer ce que soutient le magistrat dans sa décision. A l'expiration du délai, il apprécie l'opportunité de prolonger l'intervention judiciaire pour une autre période notamment à partir d'une « note de situation » élaborée par le chef de service et après le débat à l'audience en présence de la famille.

Dans le cas d'une surcharge du service, le magistrat rapidement informé des mesures non-exercées peut demander, s'il y a lieu, au directeur du service, l'intervention rapide d'un travailleur social auprès d'une famille dans une situation grave.

Du point de vue des partenaires :

Le juge des enfants se saisit d'une situation à la lecture de documents retransmis généralement par le substitut du procureur parce qu'il caractérise suffisamment d'éléments de danger. Que l'envoyeur soit la famille ou un service administratif, le procureur n'a aucune obligation de les avertir de la transmission d'une requête au tribunal pour enfants et dans le département, il ne le fait pas. C'est généralement à la réception de l'ordonnance dans le service que nous informons les partenaires de la nature et durée du mandat concernant l'enfant signalé. Nous précisons également la situation du service et les difficultés à intervenir rapidement. Dans certaines situations, le partenaire-sigaleur intervient toujours au titre de sa mission (polyvalence de secteur, protection maternelle infantile, éducation nationale, autres...) et nous informe de l'évolution voire la dégradation de la situation familiale. De la compréhension découle la solidarité des services. Toutefois, il n'est pas toujours aisé pour les partenaires de maintenir la relation avec une famille qui a eu connaissance du rapport ayant fait l'objet d'une saisine du magistrat.

Du point de vue du service :

L'engorgement du dispositif, considéré comme une circonstance exceptionnelle, nous a conduit à rendre plus lisible nos pratiques professionnelles au regard de la responsabilité encourue par l'association. Elle se pose à partir du risque lié au délai qui s'écoule nécessairement entre le moment où le magistrat décide de confier une mission au service et le moment où le service est opératoire donc exerce la mesure.

Les ordonnances (ES et IOE) sont des mesures d'investigation qui ne peuvent avoir effet plus de 6 mois et ne sont pas susceptibles d'appel, contrairement aux mesures d'AEMO qui sont des jugements donc des décisions dites « définitives » qui ouvrent droit pour les familles la possibilité de faire appel à la décision.

Dans une situation d'attente, les droits des familles ont été pris en compte par l'équipe de direction qui a déterminé des critères de priorités à la constitution et à la gestion de la liste d'attente :

1. les demandes urgentes des magistrats
2. les mesures d'investigation
3. les sollicitations directes de la famille

Malgré cette situation d'« inconfort », nous sommes tentés de réaliser des journées excédentaires pour satisfaire le plus grand nombre de familles.

J'ai la responsabilité de diriger cette action pour le secteur Sud. Je reste vigilante et disponible à toutes les informations émanant des signaleurs, des enfants, des familles et des partenaires. La qualité d'écoute rendue nécessaire pour « juger clairement » des informations recueillies, contribue à indiquer les façons de procéder, les précautions à prendre, les délais à observer pour une intervention rapide voire immédiate auprès des enfants. Il s'agit pour chacune des situations d'en apprécier la gradation de l'urgence et la gravité. La gestion de la liste d'attente induit la nécessité d'une vision globale de l'activité de l'équipe pour anticiper l'attribution des ordonnances en respectant le quota de mesures applicables. Le dépassement de l'habilitation implique le non paiement par la PJJ ou le conseil général, des mesures traitées en excédent.

En fixant un quota de 30 enfants (norme indicative) par travailleur social, le président de l'association a aussi défini une référence quantitative, élément déterminant à la qualité du service rendu. Ce quota de mesures n'est pas un seuil maximum supportable par salarié. Il est

une référence quantitative sur laquelle sont fondées les méthodes et les conceptions de travail définies dans le projet éducatif.

Or, si la stratégie d'augmentation de la charge de travail par travailleur social permet d'endiguer le surplus d'activité du service, elle entraîne inévitablement une modification des conceptions de travail. Il n'est pas exclu qu'une telle situation débouche sur le désaccord du personnel avec pour conséquence une véritable perturbation du bon fonctionnement du service dans la prise en charge des familles.

Dans un tel contexte, il est de la responsabilité de l'employeur de gérer au mieux les relations professionnelles en lien avec les ressources humaines.

2.3. Des frontières floues entre les mesures

Le financement du service s'opère par le biais d'un prix de journée fixé pour chaque ordonnance IOE et AEMO tandis que celui de l'ES est déterminé par un tarif unitaire.

Depuis 1996, sur la demande de séparation des activités par la DPJJ, l'association n'acceptera qu'une séparation administrative du budget pour les deux services de milieu ouvert judiciaire (SAE-Nord et SAE-Sud). Une « clé de répartition » calculée sur le nombre de postes accordés sur chaque activité définit la logique de ventilation des coûts. Celle-ci est déterminée en divisant la masse salariale IOE par la masse salariale globale. La définition d'un pourcentage pour l'une et l'autre des activités permet de comparer l'activité sur différentes périodes.

L'Enquête sociale :

Cette prestation représente 2,6 % de l'activité globale et est extraite du budget depuis 1996 du fait d'un mode de paiement différent. Son tarif est forfaitaire et s'élève pour 1999 à 9112,47 francs.

L'Investigation Orientation Educative :

Ce mandat constitue un outil d'aide à la décision du juge des enfants et a pour finalité d'évaluer les difficultés d'un enfant dans son milieu familial, de mesurer la situation de danger ainsi que les potentialités d'évolution de la famille. Le recueil d'informations, la confrontation de plusieurs compétences (travailleurs sociaux, psychologues, psychiatre, médecins...) aideront le magistrat à décider s'il y a lieu d'une mesure éducative et, dans l'affirmative, d'en définir la nature.

D'une durée de six mois (avec prorogation exceptionnelle), l'IOE est une mesure d'instruction qui ne peut être frappée d'appel, d'où la nécessité de respecter le délai d'exécution pendant lequel les familles attendent d'être définitivement fixées sur leur sort. Il serait contestable de les laisser dans l'impatience de connaître la décision du magistrat. Comme nous l'avons signalé plus haut, dans la liste d'attente cette mesure est prioritaire et représente 41,55 % de l'activité globale pour l'année 1999.

Pour cette même année, le prix de journée IOE est de 85,18 francs.

En 1997, la DPJJ présente la situation particulière du SAE de Dammarie-les-Lys, dans une étude globale faite sur le fonctionnement et les moyens du milieu ouvert judiciaire. Elle fait apparaître une sous-activité progressive en IOE depuis 1990, avec en corollaire une suractivité en AEMO judiciaire démontrant qu'elles sont exercées pour partie, par des travailleurs sociaux affectés au budget à l'IOE. Pour plus de lisibilité, la DPJJ demande à l'association la séparation des services IOE et AEMO. La Sauvegarde propose la division administrative des activités mais pas des services.

Dans un souci de qualité de service rendu auprès des familles et de cohérence éducative, le principe de continuité de prise en charge est retenu de la manière suivante : le travailleur social qui a conduit l'IOE intervient aussi en AEMO. Cette préoccupation est partagée par l'Association mais également par les magistrats des deux juridictions du département.

Les travailleurs sociaux mènent les deux mesures IOE-AEMO sans rupture de leur intervention donc de la relation d'avec les familles si ce n'est le temps nécessaire à la décision par le magistrat à échéance de l'IOE.

L'IOE est un « outil » dont l'intérêt est reconnu par les magistrats comme par les travailleurs sociaux. C'est une intervention pluridisciplinaire qui permet une pondération mutuelle des observations. Elle a pour effet d'éviter l'arbitraire.

Les magistrats se satisfont des orientations proposées à l'issue de l'IOE parce qu'elles sont généralement réalisables : les travailleurs sociaux ont pris soin de s'en assurer auprès des familles. Une relation de confiance, née des échanges mutuels, favorise leur implication voire leur adhésion au projet.

Si le système actuel amène le principe clair de distinguer ce qui relève de l'observation et de l'intervention, en pratique, les frontières de l'adhésion de la famille font aussi l'objet d'un déplacement permanent. En effet, les familles déploient une multitude de stratégies qui visent le plus souvent soit à refuser l'intervention soit à la maintenir à une distance acceptable. L'IOE tend alors vers une intervention démontrant le degré d'adhésion de la famille à l'exercice de la mesure.

Face aux problèmes récurrents liés à la liste d'attente en AEMO dans le service, certains magistrats déclarent préférer une mesure d'IOE pour déclencher une intervention rapide dans la famille ce qui contribue également à déplacer la frontière.

Du point de vue du cadre juridique, le personnel éducatif qui exerce une mesure d'investigation n'est pas autorisé à faire une action éducative ce qui représenterait une atteinte aux droits de la famille.

Plus concrètement, les intervenants s'empêchent difficilement d'agir tant l'action apparaît urgente pour les enfants. Et comme ils le disent parfois : « je ne peux pas me contenter d'observer quand l'action apparaît urgente pour les enfants ».

L'Action Educative en Milieu Ouvert :

Elle correspond à la mise en œuvre d'un projet éducatif s'intégrant dans l'environnement de l'enfant. Les objectifs de cette mesure sont de mettre en place des actions d'aide et de conseil à la famille, dans toutes les difficultés qu'elle rencontre et favoriser le développement de l'enfant. Cette mesure fait généralement suite à une investigation : ES ou IOE mais, peut aussi être directement prononcée par le magistrat qui motive le jugement et signifie des obligations aux parents comme les consultations à la PMI, l'inscription de l'enfant à l'école...

Pour l'année 1999, l'activité AEMO est la plus importante du service et représente 54,65 % de l'activité globale.

Son prix de journée est de 39,50francs.

Depuis 1996, une augmentation de près de 10 % de l'activité réalisée en AEMO est inversement proportionnelle à la diminution de l'activité IOE sur la même période. Chaque année, le service présente un dépassement de l'activité prévisionnelle (11,6 % pour 1999) impliquant le non paiement par le conseil général des mesures traitées en excédent.

La moyenne d'intervention pour les mesures exercées relativement peu élevée (16 mois) au regard de l'ensemble des services du département (20 mois), trouve certainement son explication dans le principe de la continuité de prise en charge entre IOE et AEMO.

Par contre, les AEMO confiées en direct au service par les magistrats complètent la liste d'attente et ne pourront être prises en charge qu'au fur et à mesure des places disponibles contrairement à l'AEMO faisant suite à l'IOE : c'est ce que le cabinet COPAS¹⁷ a appelé l'« effet filière ». Les familles sont sensibles à cette passerelle parce qu'elles sont généralement rassurées par l'intervention à venir de « leur intervenant ». En revanche, il y a à craindre de contribuer à l'enfermement des familles dans le cadre judiciaire contrariant ainsi la notion d'orientation préconisée par l'IOE et éveiller la confusion des représentations chez les partenaires.

¹⁷ Conseil en Pratiques et Analyses Sociales (COPAS), *Diagnostic des mesures de milieu ouvert*, 1999.

2.4. Un déséquilibre des orientations par activités

les orientations des mesures par type activité

	1997			1998			1999		
En %	Arrêt	IOE	AEMO	Arrêt	IOE	AEMO	Arrêt	IOE	AEMO
ES	75	8,6	16,4	74	2	25	77,3	0	22,7
IOE	30	0	63	31	1	68	32	0	67
AEMO	74	0	0	79,5	0	0	81,6	0	0

Je constate sur trois années que :

- une augmentation du nombre des « arrêts » de fin de mesure pour les trois activités traduit une élévation du taux de rotation plus important pour l'activité AEMO,
- une production croissante de l'AEMO à l'issue d'ES atteint 22,7 % pour 1999, et de l'IOE avec 68 % cette même année,
- la mesure d'ES ne produisant plus que de l'AEMO se stabilise autour de 23 %.

Le transfert important de l'activité IOE vers l'AEMO (68 % pour 1999) entraîne des conséquences dommageables pour le fonctionnement du service :

- un « engorgement » de l'activité globale par l'AEMO,
- une instabilité de la charge des équipes entre l'IOE et l'AEMO,
- un déséquilibre conséquent de l'activité en référence au budget prévisionnel : l'équilibre est atteint avec une répartition de 8 IOE + 22 AEMO par ETP.

Ces indicateurs subissent également l'influence des priorités données à la liste d'attente. Garantir la priorité à l'IOE devient difficile face à la saturation de l'activité provoquée par l'AEMO.

Le problème des frontières entre l'investigation et l'action éducative :

Même si en théorie les limites sont claires, les frontières entre les interventions et les observations font en effet l'objet d'un déplacement permanent. Le relevé statistique ci-dessus montre un décalage entre des principes qui sont bien connus et partagés par les travailleurs sociaux du service et la réalité des situations du terrain. Le principe qui amène à vouloir distinguer ce qui relève de l'observation et de l'intervention est partagé par tous : l'observation joue le rôle de stricte détermination des éléments pouvant fonder une intervention judiciaire, l'intervention quant à elle au sein de la famille modifie de fait la situation initiale.

Le point de vue des magistrats oscille également entre deux pôles se situant :

- davantage dans une logique « strictement » judiciaire en exigeant les preuves du danger dans une interprétation restrictive de la notion de danger,
- ou dans une logique plus sociale cherchant activement à susciter une adhésion de la famille à la mesure judiciaire.

Lors d'un entretien que j'ai eu avec un des juges des enfants du secteur, celui-ci tenait plus à l'exercice de l'intervention judiciaire qu'à la nature du mandat qui légitime l'intervention.

De fait, cet avis renforce les difficultés à identifier l'objectif précis de l'intervention. La confusion des registres comme citée plus haut a pour conséquence de renforcer l'« effet filière » :

- la phase d'investigation est-elle suffisamment déployée et séparée de l'action pour permettre à chacune des parties : famille, enfant, travailleur social et magistrat de partager l'analyse de la situation en terme de difficulté et de potentiel ?
- les orientations proposées sont-elles partagées par l'ensemble des parties et comprises dans la totalité de ce qu'elles impliquent ?
- le choix des travailleurs sociaux qui opèreront la mesure d'assistance éducative est-il posé dans toutes ces alternatives : un autre service, d'autres intervenants du service...

Si l'on considère que c'est l'IOE qui définit les objectifs de l'action, elle oblige à ce que ce soit l'AEMO qui installe les modalités ou bien à ce qu'il y ait une série d'interventions graduées comme celle d'une travailleuse familiale, d'une assistante maternelle à la journée, d'une conseillère familiale...ou autre.

Aujourd'hui, l'IOE apparaît plutôt comme une mesure dont les limites sont mal définies entre l'investigation et l'action. Il peut ainsi s'agir d'une observation dynamique car elle a des effets ou comprend des interventions qui sont des tests de ce que veulent ou peuvent la famille et l'enfant. Elle peut être aussi une véritable action quand de fait, elle est orientée vers une AEMO.

Les magistrats proposent parfois une IOE en sachant parfaitement qu'elle sera suivie d'une AEMO, permettant de commencer l'intervention plus rapidement.

Dans ce sens et comme nous le verrons plus loin, une AEMO « directe » comporte aussi une phase d'investigation au démarrage de la mesure. L'avantage est toujours d'accélérer le processus, le risque est de court-circuiter la phase d'investigation et de passer à côté de la mission confiée.

D'autre part, le taux anormalement faible de 32 % des « arrêts » de mesure d'IOE, comparé à la norme nationale de 55 %, traduit aussi une accentuation de l'« effet filière » : un manque d'alternatives dans les propositions de fin d'IOE vers des prises en charge plus diversifiées comme les mesures de prévention, le service social départemental...

L'évaluation du fonctionnement actuel interroge :

- la notion d'« enfermement » des familles dans le cadre judiciaire : même si celui-ci ne s'impose pas, c'est la même équipe qui assurera le suivi de l'assistance éducative après l'IOE.
- le cloisonnement des services quand l'arrêt de l'investigation est préconisé sans relais précis avec ceux-ci (si ce n'est une information orale faite aux familles de leur existence).

Une augmentation conséquente des mesures d'AEMO « directes » :

L'année 1999 affiche un taux de plus de 30 % des AEMO dites « directes » c'est à dire en première intervention, traduisant un changement de pratiques des magistrats. Dans ce cas, seules la lecture du signalement, l'audition de l'enfant et de sa famille ont suffi au magistrat pour ordonner une AEMO. Celle-ci est généralement motivée pour que le service sache quels sont

les repères fixés par le magistrat en début de mesure. C'est au service ensuite, à partir des éléments retenus par le magistrat comme caractérisant le danger, de faire évoluer la dynamique familiale. Souvent les attendus ou raisons de l'intervention sont détaillés mais restent très larges : « apporter aide et conseil à la famille ». Le service se doit alors d'identifier la nature du danger par l'analyse du fonctionnement familial, d'apprécier la capacité des intéressés à reconnaître leurs difficultés ou à adhérer à un projet. Dans ce cas, le temps de l'intervention demande plus de temps pour permettre à la famille de reconnaître ses difficultés et de mettre en place des moyens efficaces pour répondre aux besoins fondamentaux de leurs enfants. D'autant que certaines familles sont peu connues sur le territoire ou plus rétives au contact : il existe toujours un temps de reconnaissance mutuel entre l'intervenant et la famille, ce qui est d'une certaine façon assimilable à une période d'observation.

Les interventions concernant les mesures d'AEMO précédées d'une ES ou d'une IOE sont fondées sur des éléments plus précis : l'exercice de ces mesures a offert un cadre à la famille pour s'exprimer sur ses difficultés et lui permettre de prendre part aux propositions élaborées à l'issue de ce travail. La prise en charge de l'AEMO s'en trouve d'autant plus aisée du point de vue de la famille et du référent éducatif. Michel Huyette écrit : « Il y a rarement investigation inutile et l'un des reproches majeurs que l'on peut faire à l'institution judiciaire est de statuer en la matière souvent trop hâtivement, au vu de quelques éléments écrits transmis en début de procédure mais non complétés par d'amples investigations ».¹⁸ L'investigation faite par des travailleurs sociaux qui ne connaissent pas la famille peut pallier la subjectivité de l'appréciation faite des situations dans les rapports de signalements.

C'est à partir de ces constats que je propose d'adapter l'organisation de l'équipe dans l'objectif d'améliorer la réponse aux missions. Le fonctionnement actuel du service met en exergue, le manque de différenciation entre les mesures ; celles de l'investigation et de l'assistance éducative. L'intervention éducative face aux situations familiales dégradées prime sur la mission du cadre juridique. Si cette organisation apporte des avantages notamment dans la durée des interventions, elle entraîne de plus en plus de confusion quant au service rendu aux enfants et leurs familles

Repenser l'organisation de l'équipe est le changement que j'ai entrepris sur le secteur Sud. C'est ce processus que j'aborde dans la partie suivante avec l'ensemble des choix, des priorités et d'engagements qui ont été pris dans l'objectif de faire évoluer la qualité de la prestation. Si l'évaluation de cette ré-organisation était satisfaisante, elle avait pour objectif son application à l'ensemble du service.

¹⁸ Opus déjà cité, HUYETTE Michel, *Guide de la protection judiciaire de l'enfant*.

III. UNE NOUVELLE ORGANISATION AU SERVICE DES FAMILLES

La complexité du dispositif de protection de l'enfance et de la famille ne facilite pas la lisibilité de l'ensemble et exige de plus en plus de temps de coordination. Les schémas, outils d'orientation du dispositif, ont défini les orientations « politiques » pour faire évoluer le dispositif départemental. Sans avoir pour vocation de décrire tout ce qu'il faudrait faire, ils donnent des principes d'actions à traduire par chaque institution, service et acteur pour que chacun puisse à son niveau, agir en cohérence avec l'intérêt général. Le cabinet COPAS qui a conduit l'audit des milieux ouverts dans le département écrit : « L'absence de vue d'ensemble des parcours empêche aussi que se pose la question d'un mode d'entrée plus global dans les difficultés éducatives et de l'activation éventuelle d'autres dispositifs ; la faiblesse d'articulation entre services généralistes et spécialistes ne facilite pas la mise en perspective d'une approche psychologique et de l'activation d'autres leviers ». ¹⁹ Les modes de collaboration inter-institutionnelle sont décrites comme reposant massivement sur la qualité des relations individuelles. Si ce réseau de personnes peut servir de tremplin pour la mise en œuvre d'un projet, il peut aussi favoriser des alliances entre professionnels et en oublier la pertinence d'un projet. Les positions de COPAS confirment les éléments de dysfonctionnement relevés dans les orientations de mesures et pointent le manque d'alternatives proposées notamment en terme d'insuffisance de collaboration avec le réseau de partenaires.

C'est dans ce sens que l'équipe de direction du service propose d'inscrire les modalités de coopération et de complémentarité entre les différents acteurs départementaux permettant aux professionnels de faire évoluer les actions menées dans le contexte départemental.

3.1. L'articulation avec le réseau de partenaires

Renforcées par la position de l'association, des propositions concrètes ont été faites et devraient contribuer à améliorer le fonctionnement du système :

◆ *La contractualisation avec les Unités d'Action Sociales (UAS) d'un protocole de travail conjoint.* Les objectifs sont d'optimiser l'information par l'identification et la mise en

lien rapide des intervenants médico-sociaux dans le projet éducatif et/ou social au profit des familles pour lesquelles nous sommes mandatés. Supervisée par les responsables d'Unités du conseil général et du SAE, une fiche de liaison a été réalisée par un groupe de professionnels volontaires sur les principes fondateurs suivants :

- le respect de l'usager dans sa personne et ses droits,
- la garantie du secret professionnel,
- l'égalité d'accès aux prestations,
- la cohérence et la continuité de l'intervention.

La spécificité de cette fiche inscrit la complémentarité des acteurs institutionnels autour du projet éducatif et social des enfants et leurs familles.

◆ *La participation des cadres hiérarchiques du service aux « comités de pilotage » organisés annuellement par les responsables des UAS.* Ils regroupent les responsables institutionnels sur un même territoire. Cette instance d'échange, de régulation et d'évaluation permet de mettre en œuvre des actions inter-institutionnelles en fonction des besoins avec des moyens adaptés. Elle identifie les orientations et les priorités destinées à orienter l'effort collectif sur un territoire désigné.

◆ *La participation régulière des cadres du SAE à la « Commission d'Aide à l'Evaluation ».* Elle réunit un responsable de chaque service social et médico-social et un représentant associatif cadre. Au regard de la responsabilité individuelle du travailleur social engagée, il s'agit d'une instance d'aide à la décision ouverte à tous les professionnels en charge d'une situation familiale pour laquelle un signalement est envisagé. C'est une instance importante tant dans le partage des informations que dans celui de la prise de risque que constitue l'intervention dans les situations complexes. L'analyse des situations ne peut se limiter à des critères de risque dont l'appréciation reste toujours délicate, notamment quand il s'agit de passer du cadre administratif au cadre judiciaire.

La dynamique de ces protocoles permet d'encadrer les collaborations, de réfléchir aux difficultés possibles, de prévoir des modes de travail suffisamment précis pour ne pas être remis en cause par chaque intervenant, d'ajuster les réponses au plus près des difficultés.

¹⁹ Conseil en Pratiques et Analyses Sociales (COPAS), *Diagnostic des mesures de milieu ouvert*, 1999.

◆ Le constat fait par une équipe éducative du service de pouvoir mener une observation et une évaluation plus fine de situations complexes a entraîné la création d'un outil complémentaire : l'« espace rencontre ». Evaluer et faire évoluer les relations parents/enfants sont les objectifs de cet accueil qui se situe dans la durée de l'intervention éducative. C'est aussi un outil d'observation et d'écoute à disposition des travailleurs sociaux qui peuvent devenir avec le temps un membre de l'économie familiale : le seul à avoir un avis sur elle, mais cependant de moins en moins objectif. C'est aussi un outil de socialisation pour les parents répondant à des difficultés liées à l'isolement social et de valorisation pour les enfants. Cette expérience a montré combien l'accueil et l'observation des parents et leurs enfants pouvaient être riches d'enseignements, que ce soit dans un autre lieu que le domicile ou autour d'actions ou d'occupations mettant en acte les relations intra-familiales.

Après deux années de fonctionnement sans moyens supplémentaires, c'est en 1999 que les autorités de contrôle conseil général et DPJJ valident ce projet et accordent une subvention sur objectifs. Hormis la satisfaction des juges des enfants traduisant la nécessité d'utiliser l'«Espace rencontre » dans les attendus des ordonnances, ce budget a permis la création de 0,20 ETP éducatif.

◆ Fort des indicateurs inquiétants ressortis d'une étude menée par le conseil général sur la scolarité des enfants accueillis par les services de l'Aide Sociale à l'Enfance, l'ADSEA signe une convention en 1998 avec la Fondation Etudiante pour la Ville (AFEV) nous allouant une subvention sur objectifs par le conseil général :

- 40 % des enfants accusent un retard dès la classe de CP alors que la moyenne départementale n'est que de 10 %,
- 60 % ont un retard ou sont en situation d'échec scolaire à l'entrée de la 6^e contre 30 % en moyenne départementale.

Ce dispositif d'accompagnement scolaire concerne tous les services de milieux ouverts privés et publics et propose l'intervention d'un étudiant volontaire auprès d'un enfant en difficulté scolaire.

Au SAE, près de 55 % des enfants pris en charge bénéficient d'une scolarité en primaire d'où la pertinence d'un accompagnement adapté à cette spécificité. Sur deux années de

fonctionnement, je constate une augmentation de 50 % des demandes de prises en charge. Les projets individuels sont proposés par les référents éducatifs, l'accompagnement se déroule au domicile des enfants et permet entre autre, un réel travail de médiation entre les familles et l'institution scolaire.

◆ Les observations des professionnels montrent à quel point nombre de familles sont isolées face aux problèmes qu'elles rencontrent. Les difficultés pour lesquelles nous sommes mandatés ne renvoient donc pas seulement à des carences parentales, mais à des processus sociaux beaucoup plus larges. S'appuyant sur des compétences particulières, les intervenants réfléchissent à la création de groupes permettant l'expression (théâtre, lieux de paroles...). Ces groupes sont formalisés par l'écriture d'un projet incarnant le « faire ensemble » plutôt que le « faire à la place de ».

Sur ma demande, le compte éducatif a été décentralisé sur chaque secteur. La gestion de ce budget permet d'anticiper, de prévoir, de gérer ces activités qui peuvent prendre naissance en fonction de l'opportunité : sur un même secteur une population d'adolescents présentant des difficultés similaires peut se mobiliser autour d'un projet.

La créativité est aussi recherchée du côté des acteurs de proximité qui sont souvent les plus à même d'imaginer comment faire évoluer leur action : redonner aux parents en difficultés les moyens d'assumer leur rôle. Les enfants ou les familles accompagnés peuvent aussi inventer des réponses devant les situations auxquelles ils sont confrontés. La souplesse de l'organisation permet d'adapter les réponses à partir du projet individualisé de la famille et élargir le cadre prédéfini qu'est le projet de service. Celle-ci facilite l'intégration de ces actions nouvelles dont l'objectif est d'améliorer notre mission.

3.2. Le processus de changement

Après une étude du contexte institutionnel et la formulation de l'ensemble des problèmes existants, la méthodologie à ce niveau consiste à envisager des solutions qui entraînent des méthodes d'action et des prises de décisions. En réponse à des besoins identifiés, le directeur va chercher à intégrer et coordonner des outils pour atteindre les buts qu'impose la mission. Il

appartient donc à la fonction de direction de conduire et aussi d'établir, avec les personnels et les partenaires, le projet institutionnel en adéquation entre les réponses données et les problèmes posés.

Le projet de service, le projet d'équipe et le projet individualisé s'affirment comme des instruments de management car ils constituent un document d'orientations pour assurer un engagement professionnel autour de la mission.

En effet, face à l'évolution des problématiques familiales, l'accélération des changements est croissante et demande une adaptation et une adéquation de l'organisation. Elle doit permettre de réajuster le social et l'économique à une époque où les autorités de contrôle présentent comme une absolue nécessité la maîtrise des dépenses donc des budgets. Dans ce contexte, la fonction de direction requiert le sens de l'ouverture pour maintenir un état de changement continu et répondre de manière adaptée à un environnement mouvant.

3.2.1. L'ouverture des frontières

Comme je l'ai indiqué plus haut, la gestion actuelle de la liste d'attente entraîne des dysfonctionnements avec des incidences sur les droits des familles. Lorsque j'ai pris mes fonctions dans le service, l'organisation y était très fermée. Le modèle utilisé était centré sur l'idée de créer des groupes autonomes de travail avec pour appartenance, le secteur géographique. La ligne frontière de chaque secteur structurait également la répartition de l'activité. Dès leur arrivée, les ordonnances étaient diffusées sur le secteur géographique d'appartenance et incombaient à l'équipe pluridisciplinaire et ce, quelles que soient les variations de l'activité. Chacune des unités avait pour objectif d'absorber sa propre liste d'attente également sectorisée. L'activité était difficilement régulée, le délai d'attente des ordonnances très différent d'une équipe à l'autre.

Pour adapter les modes de fonctionnement de l'organisation et en modifier les règles, j'ai proposé de créer un « secteur commun » aux trois équipes. Le critère d'attribution des ordonnances s'y ferait non pas en fonction du secteur géographique mais en rapport à la charge effective des équipes. Le « secteur commun » réunit l'extrémité des trois secteurs

autour de Dammarie-les-Lys (siège du SAE). La régulation de l'activité s'opère lors de la réunion de direction hebdomadaire.

Après quelques années de fonctionnement, nous constatons que le décloisonnement des unités accroît leur coordination, facilite la régulation inter-équipes et réduit le délai d'attente des situations. De cette ouverture, c'est l'organisation qui fixe les objectifs et régleme les liens d'interdépendance pour établir le niveau de performance attendu.

L'ensemble des cadres coordonne et renseigne sur toutes informations utiles, comme le nombre de places disponibles, sur chacun des territoires et planifient les attributions de mesures en fonction des besoins de la liste d'attente.

Le principe de la centralisation de la liste d'attente et des situations urgentes sur un territoire commun introduit un processus de planification, non plus sur un secteur mais sur trois. Cela conditionne largement la diminution du délai d'intervention des mesures en attente. D'autre part, ce changement recueille l'adhésion des travailleurs sociaux pour lesquels les responsabilités sont partagées par tous et plus seulement par l'équipe de référence.

D'une manière plus générale, je constate que l'ensemble des impressions et perceptions qu'ont les professionnels de leur propre secteur d'intervention est meilleur.

3.2.2. *Elaborer le projet d'équipe*

A mon arrivée, l'équipe était en conflit important avec le directeur qui a dû rompre le contrat de travail de la chef de service précédente. D'importantes divergences existaient entre ce qui était attendu de cette personne et sa perception de l'environnement.

Une période d'observation fut nécessaire pour repérer les jeux internes des deux équipes (à cette époque, l'équipe était scindée) dont j'avais la responsabilité et tenter de les comprendre. Pour éviter toute dynamique de répétition, j'apportais aide et soutien tenant compte de la dimension du groupe. Il s'agissait de faire face à la crainte et à l'anxiété dans la résistance au changement. Dès lors, je considérais cette période d'instabilité comme une opportunité, propice à des possibilités créatrices dans la perspective de faire évoluer le projet.

Dans ce groupe disloqué où les tensions internes menaçaient sa capacité à continuer de fonctionner, j'avais pour avantage le fait que les personnels avaient des attentes et étaient motivés pour retrouver un climat de travail serein. J'ai donc engagé une réflexion sur les pratiques professionnelles avec pour objectif d'élaborer le projet d'équipe. L'enjeu de cette refonte était la mise en place d'une coopération efficace à tous les niveaux. Pour cela, je propose aux deux équipes de se réunir et reconsidérer le schéma d'organisation interne. Mon objectif est de mettre l'équipe en mouvement et en position de ré-interroger la place et le rôle de chacun, les objectifs à atteindre, les moyens à mettre en œuvre et les outils nécessaires. Trouver une position sur laquelle chacun puisse s'y retrouver.

En effet, je pense qu'une organisation, quelle qu'elle soit, a besoin de définir ce qu'elle fait, comment elle va le faire, pourquoi elle le fait. Par contre, seule, l'organisation ne suffit pas à être efficiente. Les ressources dont elle dispose : le budget, le matériel et les hommes, nécessitent de mettre en place une stratégie.

Dans l'équipe Sud où « la tempête a soufflé » pendant plusieurs mois, le climat est encore instable. Je ne pouvais m'en tenir à la stricte ré-organisation interne de l'équipe. Il faut souligner que ces événements avaient conditionné l'insatisfaction des professionnels et engendré des tensions importantes.

Mon objectif a été de renforcer la motivation en donnant la possibilité à chacun de développer ses capacités et assumer des responsabilités dans le cadre de nos missions : retrouver un climat de confiance et de solidarité. La clarification des objectifs visés, les fonctions et les règles clairement énoncées ont permis de redonner du sens aux actions à entreprendre. L'ouverture vers plus d'implication a été source de satisfaction pour les professionnels qui ont trouvé la possibilité de développer leurs capacités, l'estime des autres et la reconnaissance. Je ne pouvais prévoir à l'avance ces attitudes mais je pense que la perspective du changement d'organisation a été l'un des facteurs déclenchant parce qu'il a créé une rupture avec les événements passés accordant à chacun de se projeter sur l'avenir.

Avec l'ensemble de l'équipe, j'organisais plusieurs réunions sur une période déterminée, à l'extérieur du service. Elles avaient pour but de faciliter l'échange et la créativité pour de

nouvelles propositions. Ces occasions d'expression, où le personnel a investi un espace de pensées et d'actions, ont facilité l'articulation entre tous les membres de l'équipe et contribué à améliorer les relations avec l'ensemble du service et de l'équipe de direction. Ce sont les effets de la satisfaction qui ont participé à l'apaisement des tensions internes.

En ce qui concerne le contenu de la mission, les pratiques professionnelles et les méthodes à l'œuvre tendaient plus à s'adapter à la problématique familiale qu'aux objectifs du cadre juridique désigné. Le manque d'organisation entraînait la confusion dans les rôles et les interventions de chacun y compris pour la famille qui ne pouvait apprécier la gradation dans l'atteinte de leurs droits. Les réflexions ont permis de redéfinir le rôle et la fonction de l'équipe en retenant quatre axes de travail :

- développer les principes de notre mission en recentrant la famille dans le projet,
- évaluer les besoins et les réponses mises en oeuvre,
- identifier les priorités,
- favoriser l'expérimentation en encourageant les initiatives et les projets.

L'intérêt de ces rencontres a aussi permis la reconnaissance de qualités particulières dans le registre de la compétence : le fait d'être identifié et reconnu par le groupe comme détenteur d'une compétence pour le groupe. Toutefois, ces perspectives de changements ont généré des résistances mobilisant l'équipe contre le processus dans un premier temps :

◆ Le premier obstacle était de réconcilier les deux équipes devenues « rivales » après une période de conflits importants et mettre en relation les uns avec les autres. Une réflexion sur l'analyse des pratiques a favorisé la participation et l'adhésion d'une majorité des professionnels vers des objectifs communs. L'équipe Sud n'est plus identifiée par le service en deux équipes mais en une seule et même unité. Ce rapprochement de l'ensemble des personnels a permis d'accroître la quantité d'informations pertinentes disponibles et la capacité à la traiter.

◆ Le deuxième obstacle a été de faire respecter une hiérarchie dans les positionnements des professionnels en place : éducateurs spécialisés, psychologues, psychiatre, secrétaire et chef de service. M'appuyant sur la définition des postes des différents corps de métier, j'inscris avec les professionnels une nouvelle organisation permettant de distribuer des rôles

distincts en rapport à l'objet de la réunion. De ce fait, chaque professionnel a une bonne connaissance de mes attentes quant aux objectifs à atteindre.

◆ Le troisième obstacle auquel je me suis heurtée (qui fait partie des priorités identifiées), a été de différencier l'objet des réunions entre les lieux de travail : l'antenne de Nemours et celle de Dammarie-les-Lys. Le principe d'une alternance entre les lieux est adopté et permet de structurer les deux équipes avec des temps forts et des temps faibles en effectifs.

La participation de tous les personnels était nécessaire pour garantir le meilleur ajustement possible entre les besoins et les prestations fournis et tendre vers un emploi optimum des ressources en présence.

Je rejoins Patrick Lefèvre quand il écrit « Il est pertinent de penser le travail d'équipe comme une stratégie de direction ».²⁰

L'ensemble de ces réflexions a concrétisé la mise en œuvre de la nouvelle organisation.

Le « bon » fonctionnement de l'équipe est une condition à l'efficacité et peut s'analyser à partir d'un certain nombre de critères :

- une organisation et des procédures flexibles,
- des objectifs acceptés par les personnels,
- une cohésion : les personnes s'estiment et s'apprécient,
- l'utilisation maximale des ressources des participants,
- l'acceptation des points de vue minoritaires.

3.2.3. Une différenciation nécessaire entre les mesures

La différenciation par l'organisation permet d'orienter les objectifs non en rapport à la situation familiale mais au cadre judiciaire : celui du mandat ou de la mission.

Les temps de synthèses :

◆ *L'AEMO* : participation de la moitié de l'effectif éducatif et du psychologue concerné par le secteur géographique.

²⁰ LEFEVRE Patrick, *Guide de la fonction directeur d'établissement social et médico-social*, Paris, éditions DUNOD, 1999, p.220.

◆ L'IOE : participation de l'ensemble de l'effectif éducatif de l'unité, du psychologue du secteur géographique et du psychiatre. La démarche d'investigation est une démarche dans laquelle chaque professionnel de l'équipe participe en tant qu'acteur quand il est référent de la mesure en tant que ressource quand il n'est qu'observateur.

L'objectif de ces réunions est de faire entrer des observations et approches pluridisciplinaires en interaction pour faciliter une compréhension élargie des situations dans l'objectif de formaliser un projet individualisé.

Attribution des ordonnances :

La présentation de toutes les ordonnances est faite au cours de la « réunion d'équipe » hebdomadaire avec l'ensemble des professionnels. Cette procédure permet à chacun d'être informé de chaque situation, d'en faire une lecture spécifique à l'aide des « techniques » de sa formation, d'interroger la lecture de l'autre et de déterminer en concertation, les modalités d'une stratégie d'interventions dans une problématique complexe. Il s'agit là, d'introduire une différence claire pour les parents qui demandent l'intervention, ceux qui se l'approprient une fois qu'ils en ont connaissance ou encore les parents semblent inaccessibles à l'intérêt de leur enfant.

Ce système valorise et prend en compte les compétences individuelles différenciées : l'attribution des mesures autrement que par ordre d'arrivée ou de la charge effective mais en fonction des compétences professionnelles et motivations individuelles.

Une réflexion collective : l'interdisciplinarité :

L'objectif de cette organisation est d'impulser une réflexion collective pour agir au plus près des intérêts de l'enfant. L'intervention judiciaire au sein de l'intimité familiale reste vécue comme une violence et suscite des résistances et des stratégies conscientes ou inconscientes parce qu'elle peut être vécue comme une dépossession de leurs enfants. La pluridisciplinarité n'étant pas de juxtaposer des approches se réclamant de diverses disciplines professionnelles mais de les faire entrer en interaction pour faciliter une compréhension de la situation et interroger le bien fondé de l'intervention éducative : on parlera plus volontiers d'interdisciplinarité. Le groupe devient quelque chose de plus que la somme de ses membres, c'est un ensemble organisé de relations, d'interactions et d'échanges. Autour des

confrontations se jouent l'affirmation et la différenciation des intervenants les uns par rapport aux autres.

Dans ce sens, j'ai proposé à l'équipe de doubler le temps de synthèses existant pour passer à cinq heures hebdomadaires.

Ces réunions scandent trois étapes dans le déroulement de la mesure : l'attribution, l'évaluation, la synthèse. Cet aménagement permet d'interroger le projet individualisé en prenant en compte les potentialités identifiées de chaque famille pour établir des priorités d'actions. L'intervention s'inscrit dans la dynamique familiale. Ce travail d'équipe est un enjeu pour le professionnel parce qu'il est la synthèse entre une action élaborée individuellement et collectivement. D'autant que les propositions faites dans le cadre de la synthèse seront reprises dans le rapport écrit final. L'objectif de la révision permanente des situations est de favoriser chaque fois que c'est possible des solutions évitant la séparation des enfants et permettre aux familles de ne pas être dépossédées de leur responsabilité par rapport à leur enfant par une restauration des liens. C'est sur le principe d'une gestion partagée des risques que l'ensemble de l'équipe a adhéré au changement.

On ne peut jamais savoir quel sera l'impact d'une intervention au sein d'une famille ni ses effets. Chaque décision concerne d'abord un enfant mais aussi ses parents, ses frères, c'est à dire autant de personnes qui vivent souvent avec douleur des situations qui les touchent. Le système basé sur une intervention individuelle génère un risque qui doit être assumé de manière plus collective.

Dans ce contexte, j'observe que le projet devient possible : il peut être pensé, concerté, analysé, évalué et réajusté. « Souvent situé à l'interface de l'utilisateur, sa famille, l'institution et l'environnement, le référent est donc généralement investi d'une lourde responsabilité et d'une mission très vaste : « porte-parole » de l'utilisateur, il peut être aussi celui qui est responsable de la gestion de son budget, de l'achat de ses vêtements... Chargé des contacts avec les instances extérieures à l'institution (école, tutelle, juge, employeur), il est l'interlocuteur privilégié pour tous les membres de l'équipe pluridisciplinaire afin de favoriser les liens entre les différents intervenants du champ éducatif, pédagogique, thérapeutique et médical. C'est lui qui devrait alors veiller à la cohérence des différentes actions entreprises ».²¹

La différenciation des personnes : la mission est confiée au service :

Le cadre des réunions de synthèses, formalisé dans le projet global du service et défini par les dimensions institutionnelles et organisationnelles, doit permettre la circulation de la parole pour faciliter l'action des professionnels auprès des familles. Les règles concernant les prises de décisions et les délégations clairement déterminées, la position professionnelle peut s'exprimer et reconnaître l'existence d'un autre regard que le sien :

- accepter l'idée qu'il n'y a pas une vérité de la situation mais bien des points de vue sur celle-ci,
- produire des hypothèses sur le devenir des situations plutôt que d'attendre que les situations ne « décident d'elles-mêmes »,
- accepter qu'il s'agit d'un « portage » collectif délicat, que les difficultés ne dépendent pas que de l'intervenant et de sa compétence mais bien de processus complexes qu'il faut pouvoir analyser collectivement.

Concrètement, le magistrat confie la mission au service et non à des personnes. C'est le projet de service qui en traduit le fonctionnement et garantit un travail collectif.

La mission judiciaire ; une aide contrainte :

La réflexion sur l'élaboration du projet d'équipe développée précédemment, a mis l'accent sur la place particulière qu'occupent les familles, demandeurs plus ou moins volontaires, et le

²¹ HUMBERT Chantal et BERGER Marie-Josée, *Projets en action sociale*, Paris, éditions L'Harmattan, 1998, p.154.

travailleur social ou l'institution désignée comme compétente et chargée d'une certaine autorité. Il n'est pas évident d'engager une démarche dans le cadre d'une « aide-contrainte » basée sur un engagement réciproque. Du fait de la situation, le travailleur social et l'enfant ou la famille, se doivent de travailler dans un climat de participation par le respect de la différence de l'autre. C'est l'utilisateur qui est acteur de son changement. Si cette attitude est fondamentale dans tout travail social, elle reste néanmoins difficile à mettre en œuvre dans la mission judiciaire : « Vous êtes le service du juge » disent les familles traduisant là une autorité venant contraindre la mission d'aide. La qualité relationnelle établie dans le cadre du travail sur la base de la confiance est expérimentée par les intervenants au fur et à mesure des échanges. C'est elle qui nourrit l'émergence d'une relation d'aide. L'intérêt de la procédure doit permettre d'assurer un équilibre entre l'intervention et le respect des droits de l'enfant et de la famille.

Pour cela, je propose à l'équipe éducative d'engager une réflexion sur l'évolution et le contenu de l'entretien. Cette réflexion doit permettre la mise en place d'une base de travail pouvant servir de référence à l'ensemble de l'équipe.

Associer les familles à l'action éducative des professionnels constitue l'une de leurs préoccupations majeures. « La famille de l'utilisateur a donc toujours un rôle capital à jouer dans le registre éducatif. Il s'agit par conséquent pour les professionnels de dépasser les jugements de valeurs, voire les sentiments de rivalité ou de défiance, pour réfléchir aux attitudes et dispositifs les plus propices à de réelles et nécessaires relations de collaboration. »²²

Le travail de réflexion autour de cette question a fait apparaître en terme de dispositif, l'élaboration d'une procédure organisant le lieu et l'espace, la manière de se positionner, d'engager le dialogue... afin de ne pas mettre la famille dans l'insécurité. Le déroulement de la mesure judiciaire est ponctuée par trois temps forts dans un cadre d'entretiens orientés par des choix méthodologiques :

◆ *Le premier entretien* crée le cadre adéquat de la mesure. Nous avons opté pour que l'ensemble de la famille soit accueilli par le référent dans les locaux du service. Le travailleur social-référent resitue le cadre du mandat judiciaire avec la famille et les modalités qui

²² LOUBAT Jean-René, *Elaborer son projet d'établissement social et médico-social*, Paris, Editions Dunod, 1997, P. 206.

légitiment son intervention à la demande du magistrat. Cet entretien engage la relation et l'implication de l'intervenant en associant la famille à la construction d'une collaboration autour d'un projet individualisé.

◆ L'entretien d'évaluation est une phase où la collaboration avec la famille prend tout son sens. La transparence des écrits : des notes intermédiaires envoyées au juge et des échanges autour de l'évaluation alternée : le système « famille-référent » et « référent-équipe » permettent une cohérence d'intervention dans le sens du droit des familles.

◆ Le dernier entretien avec la famille avant l'échéance de la mission sert à évaluer les écarts par rapport au projet, commenter et discuter les propositions de synthèses et recueillir les avis de la famille qui seront intégrés dans l'écrit transmis au magistrat.

Les conséquences de cette réorganisation entraîne une approche globale de la famille. Ce fonctionnement accorde une plus grande considération à la parole des enfants et de leurs familles et assure le respect du droit des personnes.

L'action éducative principalement auprès de l'enfant dans son milieu familial repose sur une approche globale de la famille. Mettre l'accent sur la prise en compte de l'enfant dans sa famille, de la connaissance de ses besoins spécifiques est l'objectif pour en tirer toutes les conséquences logiques d'un projet spécifique. « Trouver des compromis entre les différentes logiques pour faire cohabiter toutes les approches ; c'est le seul moyen d'inscrire la pluralité des regards dans la mission conduite auprès des usagers. »²³

Concrètement, une fiche d'évaluation a été élaborée pour chaque famille traduisant les perspectives d'observations, d'orientations et d'actions à mener afin de faire resurgir les alternatives pour l'évaluation du projet. J'interviens dans le cadre d'une aide à la décision et valide les projets par rapport à la mission désignée.

Je suis convaincue que la qualité des modes de prestations dans un milieu spécifique comme celui du milieu ouvert, action auprès de l'enfant dans son milieu familial, s'appuie davantage sur l'efficacité collective que l'efficacité individuelle. La prise de décision en groupe permet un diagnostic plus complet des situations familiales, une évaluation plus poussée des solutions possibles et une meilleure définition des actions à mener.

²³ LEFEVRE Patrick, *Guide de la fonction directeur d'établissement social et médico-social*, Paris, éditions DUNOD, 1999, p.168.

En effet, cet espace d'échange qu'est la réunion doit être un lieu de création engageant individuellement chaque participant à des niveaux différents : travailleur social, psychologue, psychiatre et chef de service qui étaye vers un consensus. Que celui-ci soit référent ou non il doit se confronter à divers points de vue émanant de la réflexion collective. « Ce rapport, constant entre engagement individuel et contrôle collectif, garantit à l'utilisateur une prise en compte individualisée de ses besoins, de ses projets. »²⁴

3.3. Adapter de nouvelles formes de management

Avec le travail d'élaboration du projet d'équipe, les professionnels de l'unité sont engagés dans une dynamique de changement. Leur participation timide dans un premier temps puis de plus en plus active à cette expérience, est riche d'enseignements : la conduite du projet a permis un « rapprochement » des groupes qui communiquaient difficilement. En effet, la démarche de réunir l'ensemble des professionnels les a obligé à se rencontrer et mener une (des) action(s) autour de pratiques communes. Les éléments fédérateurs pour un travail d'équipe sont en marche mais constituent toujours un enjeu pour le directeur.

« Le lien est direct entre l'animation des personnels et la prestation fournie par ceux - ci. *Ce rapport étroit entre la qualité du management et celle de la prestation* vient en grande partie du fait que c'est la personnalité même du salarié qui est l'outil de la prise en charge, au delà de ses compétences. »²⁵

3.3.1. Être à l'écoute pour mieux communiquer

Les relations entre individus sont faites de tensions. Les tensions prennent naissance le plus souvent lorsque la réponse rapide aux problèmes journaliers n'est pas immédiate. L'écoute, l'attention portée au quotidien constituent une priorité dans tout effort de mobilisation des ressources humaines. Je pense qu'il est difficile d'engager des perspectives de changement sans une connaissance concrète des réalités vécues par les acteurs professionnels. D'autant plus dans le milieu ouvert où chacun est confronté à de nombreuses tensions voire contraintes :

²⁴ Opus déjà cité, p. 219.

dans les familles, avec les partenaires, les magistrats ... Cette écoute et cette connaissance correspondent à une forte demande à tous les niveaux du service :

3.3.2. *La secrétaire d'équipe : un « facilitateur »*

Le rôle et la fonction des secrétaires sont définis par une fiche de poste commune. Le travail sédentaire de la secrétaire inscrit sa fonction comme particulière dans le projet d'équipe et avec ses collègues dans le projet de service. Référente administrative de l'ensemble de l'unité, elle est responsable essentiellement de la collecte de l'information, de l'écriture des rapports, notes de situations, courriers.... La position d'interlocuteur direct entre l'extérieur et l'intérieur la désigne comme une personne ressource favorisant les liens administratifs et relationnels entre les familles, les partenaires, les magistrats et le service. Elle occupe une place privilégiée pour tous les membres de l'équipe pluridisciplinaire. La communication constitue un des éléments essentiels de cette considération quotidienne. Parfois, la nécessité d'une réponse rapide demande une circulation de la communication en temps réel. Ce qui compte c'est la qualité (au sens de la pertinence de la personne considérée) de l'information plutôt que la quantité ou même sa précision. Au delà de la permanence téléphonique, la secrétaire doit pouvoir proposer une présence et une aide efficace, adaptée et rapide à la personne en détresse lors d'un appel urgent.

Depuis la nouvelle organisation de l'unité, la secrétaire participe à la réunion d'équipe pour favoriser un ajustement mutuel. La relation directe est importante parce qu'elle instaure un climat de confiance et crée un sentiment d'appartenance à l'équipe. En tant que responsable de l'unité, je peux mobiliser et doser en fonction du caractère spécifique des problèmes de coordination que l'organisation rencontre.

Cependant, si la qualité de l'information s'est améliorée, elle ne remplace pas l'information hiérarchique dispensée par les cadres qui participent à la cohérence du projet d'équipe dans les orientations plus globales du projet de service.

²⁵ MIRAMON Jean-Marie, *Manager la changement dans l'action sociale*, Rennes, éditions ENSP, 1996, p.49.

De même, un registre de réunions dans lequel figurent les ordres du jour et compte-rendus de toutes les réunions d'équipe est consultable par tous. Cet outil contribue à une meilleure circulation de l'information et de la communication à tous les niveaux de l'organisation.

3.3.3. *Le recrutement : un outil de cohésion et d'intégration*

A mon arrivée, l'équipe Sud était la plus jeune de l'ensemble du service. La moyenne de l'ancienneté était de quatre années pour les travailleurs sociaux et de sept pour les psychologues, psychiatre. Plus de 60 % de ses membres étaient issus d'autres services de milieu ouvert. Ayant bénéficié d'une mobilité interne à l'association, ces personnels connaissaient une légitimité individuelle assise sur la compétence, savoirs et savoir-faire. Une capacité d'autonomie dans le travail et d'analyse des situations caractérisaient leurs aptitudes. Cette évaluation faite, je prends rapidement la mesure de l'enjeu que représente la cohésion de l'équipe : à se limiter dans ses compétences, chacun tendait à s'exclure de l'équipe.

Ces constats posés, l'objectif des recrutements est d'assurer la meilleure adéquation possible entre le potentiel individuel (compétences, motivation ...) et les exigences du poste. De manière à permettre une action cohérente qui participe à la dynamique du groupe, j'ai volontairement (à l'occasion de vacances d'emplois ou créations de postes : 30% en six années), intégré des professionnels d'expériences diversifiées (structures internat, populations toxicomanes, cas sociaux...), mais essentiellement sur leurs aptitudes à travailler en équipe. Ces exigences spécifiques identifient les besoins de l'équipe et constituent l'un des principaux leviers alimentant l'équipe de compétences nouvelles dont elle a besoin. J'ai positionné des compétences particulières pour les mutualiser dans le groupe : de cette manière, les « jeunes professionnels » empruntent les savoir-faire que les anciens possèdent, ces derniers initient de nouveaux rapports par la transmission de leurs expériences accumulées et la remise en cause de leurs certitudes. Cette stratégie s'inscrit dans la perspective de capitaliser les ressources et valoriser les compétences et savoir-faire de l'équipe.

L'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants nécessitent la disponibilité de l'ensemble des acteurs qui participe pleinement à cette stratégie. En concertation avec l'équipe, j'ai mis en place un système de tutorat par deux travailleurs sociaux de l'équipe sur une durée de deux

mois. Le tutorat s'inscrit dans une logique d'aide et d'accompagnement dans les tâches quotidiennes. Les nouvelles mesures éducatives prises en charge sont systématiquement doublées avec un autre référent éducatif.

Pour ma part, je m'engage à lui faire connaître :

- l'histoire et les valeurs associatives,
- le positionnement du service dans le dispositif territorial,
- les textes réglementaires au cadre de nos missions,
- le projet de service, l'évaluation, les écrits ...
- les relations avec les familles.

Avant l'engagement définitif, à l'issue de la période d'essai prévue par la convention collective 1966, je me réserve d'apprécier lors d'un entretien, les aptitudes professionnelles du salarié et ce dernier, les conditions de travail et l'intérêt de sa tâche.

D'autre part, l'association accorde une attention particulière aux personnels qu'elle emploie. Les personnels sont reconnus à travers la dimension contractuelle assurée par un contrat de travail ADSEA 77, l'appartenance associative et le développement professionnel. L'ensemble des nouveaux arrivants dans l'association sont invités dans les locaux de l'association par une délégation identifiée : la présidente de l'association, le directeur général et deux directeurs d'établissements ou de service. Ces rencontres ont pour objectifs une immersion rapide dans la connaissance de l'association et de son fonctionnement avec la présentation d'un film sur l'histoire, le développement de l'association et la remise d'un livret d'accueil.

Si l'animation d'équipe recouvre une dimension de gestion des ressources humaines à travers notamment l'accueil des personnels, la formation n'y est pas moins importante pour l'adaptation des compétences.

3.3.4. La formation : un moyen stratégique

Le plan de formation est l'expression concrète de la politique de développement d'un service ou d'un établissement. Il résume l'ensemble des objectifs et des moyens associés dans un temps donné, propres à assurer la valorisation des compétences et le développement du service. Il vise donc à donner au personnel des savoirs susceptibles d'accroître son efficacité

ou lui apporter les acquisitions nécessaires pour accéder à de nouvelles fonctions. Outre son aspect réglementaire, la formation permanente est une opportunité pour « l'entreprise » et les salariés.

La diversité des domaines d'intervention, la complexité des nouveaux dispositifs demandent une technicité toujours plus importante des personnels (quel qu'en soit le niveau) et une actualisation constante des connaissances. La formation est l'un des moyens de promouvoir sa technicité et sa compétence pour rendre le meilleur service aux enfants et leurs familles.

Le plan de formation :

Chaque année, nous nous réunissons pour une réflexion stratégique autour des orientations du plan de formation. Elle permet de faire le lien entre les besoins du service et les besoins des personnels. Après une analyse faite sur le fonctionnement institutionnel, la priorité est donnée aux actions transversales comme « l'espace rencontre... ».

Sur un rythme bi-annuel, j'organise une « formation intra » pour l'ensemble du personnel de l'équipe, autour des priorités suivantes :

- le développement et l'extension des compétences individuelles et collectives ; « l'entretien dans le cadre judiciaire », « l'écrit » ...,
- l'approfondissement des problématiques familiales auxquelles le travailleur social est confronté.

« La formation est un axe fort du développement de l'organisation associative.»²⁶

L'association intervient comme organisme de formation avec ADS (Action Développement Social). Cet outil à la disposition des salariés de l'association et des partenaires est une dynamique qui situe l'ADSEA comme organisme prestataire ; elle permet à des personnels de bénéficier de stages diversifiés et à des salariés de l'association de faire valoir leurs compétences à transmettre un savoir et une expérience personnelle. Nous favorisons généralement ces modules de formation parce qu'ils participent aussi d'une meilleure connaissance des acteurs de l'association par la réflexion d'autres pratiques professionnelles et participent également de l'esprit d'appartenance à l'association.

²⁶ Extrait du Projet associatif, 1999.

J'interviens dans ce cadre auprès des candidats élèves éducateurs en attente de leur admission par un organisme de formation. « Le premier formateur, c'est l'institution, par sa capacité de transmission et d'apprentissage. »²⁷

La création d'évènements par le biais de journées d'études ouvertes au salariés et aux partenaires est l'occasion de mobiliser plusieurs centaines de participants et de renforcer la culture associative, tout autant que de prendre position sur le territoire concernant des questions sociales ou des pratiques professionnelles. « Réfléchir, se former, expérimenter et partager le savoir et le savoir-faire constituent une ambition permanente qui se traduit par une communication interne et externe. »²⁸

Les journées d'études :

Ce compte a été réparti sur l'ensemble des équipes proportionnellement aux nombres de personnels en poste. Sa gestion décentralisée incombe à chaque responsable d'équipe.

Chaque année, je définis avec l'équipe les objectifs de son utilisation. Ces formations plus techniques visent essentiellement à l'amélioration des méthodes d'intervention, l'évolution des techniques et des pratiques, et de la connaissance des usagers. Ces journées sont généralement très convoitées par les personnels qui y trouvent une occasion d'interroger les pratiques avec d'autres partenaires sur d'autres territoires, pour une autre politique. C'est une forme de communication qui trouve une expression à l'extérieur des organisations dans une pédagogie de l'interaction. Cette communication crée de nouvelles élaborations culturelles. Sortir de « son territoire » pour réfléchir et comparer avec d'autres les pratiques professionnelles, permet non seulement l'accès de l'individu, mais aussi l'accès du service à de nouvelles connaissances qui pourront être transposées dans les pratiques actuelles. La réussite des projets menés auprès des familles peut dépendre en partie de la compétence des personnes qui les encadrent.

²⁷ LEFEVRE Patrick, Guide de la fonction directeur d'établissement social et médico-social, Paris, éditions DUNOD, p. 250.

²⁸ Extrait du Projet associatif, 1999.

3.4. Repenser l'organisation du service

Depuis quelques années, le législateur a insisté sur la nécessité que l'intervention judiciaire soit bien motivée par un danger pour l'enfant et sur la nécessité du respect des droits des familles. Ces droits ne sont pas nouveaux, la loi de 1975 reconnaît à l'Etat un devoir de solidarité, la refonte de cette loi prévoit, elle, de mettre le respect de la personne et de ses intérêts au centre des dispositifs d'action sociale.

Aujourd'hui, je considère que la place des familles doit être renforcée et il est de la responsabilité du directeur d'inscrire le service dans le lien social et dans la citoyenneté. « Tout usager doit pouvoir bénéficier d'un accompagnement ou d'un soutien individualisé formalisé à partir du projet individuel qui doit, autant que possible, prendre la forme d'une démarche contractuelle dans un souci de renforcer la participation et la responsabilisation de l'utilisateur dans son parcours ou sa trajectoire. »²⁹

L'intérêt de l'enfant est prioritaire et doit faire l'objet de débats permanents à tous les niveaux de la prise en charge. Il est important de rappeler que toute intervention au sein de l'intimité familiale peut être vécue comme une violence qui suscite des résistances et des stratégies familiales conscientes ou inconscientes.

3.4.1. Améliorer la prise en charge en fonction des missions

Le fonctionnement actuel du SAE fait disparaître les frontières entre l'observation pour l'IOE et l'action pour l'AEMO. La prestation actuelle privilégie plus la relation de la famille avec le service par l'intermédiaire du travailleur social. L'organisation actuelle favorise ce fonctionnement et l'exercice des mesures éducatives opère un « lissage » des missions (pourtant distinctes) au niveau pratique mais également juridique : les décisions ordonnant des mesures d'assistance éducative peuvent faire l'objet d'un appel quand les ordonnances IOE et ES ne le peuvent pas. Le manque de délimitation et de complémentarité entre les mesures

²⁹ LEFEVRE Patrick, *Guide la fonction de directeur d'établissement social et médico-social*, Paris, Editions DUNOD, 1999, p.89.

portent atteinte aux droits fondamentaux des familles si l'on considère que l'IOE doit jouer un rôle déterminant avant toute décision judiciaire.

Je peux me poser la question de savoir quelle perception les familles ont du système et sa pertinence par rapport aux situations qu'elles vivent. Nous pouvons nous interroger quand à ce qu'elles peuvent comprendre des différences « subtiles » entre ES, IOE et AEMO : les intervenants se présentent aux familles à partir d'une mission dont la spécificité peut changer en fonction des prises de décisions des magistrats.

Dans le cas d'un enchaînement direct d'une mesure d'AEMO après une IOE, j'observe que les professionnels sont plus attachés à faire passer leur vision de l'intérêt de l'enfant plutôt qu'à intervenir dans le cadre des textes qui pour la plupart sont très clairs. Une telle attitude peut entraîner « des contradictions et des incohérences qui entament l'efficacité des interventions. »³⁰

En tant que directrice, je considère que de l'organisation découlent directement la cohérence des professionnels et l'efficacité de leurs interventions.

La question qui se pose est celle de repenser et d'adapter une nouvelle organisation non pas à partir des seuls référentiels internes mais dans le cadre des règles fondamentales qui fondent l'intervention judiciaire, ce sont des repères essentiels pour les familles à la dérive.

3.4.2. *Une différenciation qui a fait ses preuves : l'Enquête Sociale*

Au SAE, la mesure d'enquête était jusqu'en 1996, une mesure « dégradée ». Ce produit paraissait obsolète, les juges émettent leur insatisfaction mais reconnaissent sa pertinence dans certaines situations.

Les réactions des travailleurs sociaux peu enclins à son utilisation traduisaient quelques interrogations sur les buts poursuivis. Ils constataient que peu sollicités, ils ne peuvent guère s'investir dans sa réalisation.

³⁰ HUYETTE Michel, *Guide de la protection judiciaire de l'enfant*, Editions DUNOD, Paris, 1997, P. 8.

La circulaire du ministère de la Justice parue en 1991 relative aux mesures d'investigation,³¹ et la circulaire d'orientation du ministère de la Justice parue en 1996, relative à l'exercice des mesures d'investigation ordonnées par les juridictions pour mineurs,³² pouvaient substituer la mesure d'enquête sociale à la mesure d'IOE.

Devant ces constats, c'est en 1997 que le service propose une autre manière de travailler pour améliorer la prise en charge de l'enquête et la rendre plus attractive pour les magistrats.

Sous la responsabilité d'un chef de service, de formation assistant social, un groupe de même catégorie d'emploi et volontaire, réfléchit aux objectifs de la mission. L'initiative appelait notre implication en tant que cadre sur la représentation du réel, afin de l'élargir, de l'approfondir et lui donner du sens.

Cette concertation conduit à un changement complet de l'organisation pour cette prestation et crée une rupture avec l'organisation actuelle.

Une nouvelle gestion des dossiers d'ES est expérimentée. Les ordonnances sont traitées par les assistantes sociales du service qui constituent le « groupe d'enquêtrices ». Transversales aux trois unités, elles se réunissent une fois par mois pour la distribution des ordonnances nouvelles et les synthèses des situations en cours. Un psychologue soutient la réflexion et contribue au travail de distanciation nécessaire à la mission d'instruction. Le rapport d'enquête est écrit et signé par l'assistante sociale référente, seule habilitée à le faire conformément au cahier des charges de la PJJ, et le responsable de l'équipe, puis transmis au magistrat. Dans le cas où celui-ci décide de poursuivre l'intervention avec un autre mandat, la famille sera prise en charge par l'équipe du secteur géographique de référence donc différente de la précédente mission. Le projet de service spécifie d'ailleurs le changement d'intervenant en cas d'orientation.

Lorsque je compare les résultats de l'activité sur plusieurs années, je fais le constat de variations conséquentes depuis la nouvelle organisation. Le changement de logique budgétaire étant intervenu en 1996, je prendrai cette dernière année comme référence.

³¹ Circulaire du ministère de la Justice NOR-JUS n° F 91 50028 C du 19 avril 1991 relative aux mesures d'investigation, exceptée l'enquête sociale, confiées aux services du secteur associatif habilité Justice.

³² Circulaire du ministère de la Justice NOR-JUS n° F 96 500 111 du 18 décembre 1996 relative à l'exercice des mesures d'investigation ordonnées par les juridictions pour mineurs.

L'évolution chiffrée de l'Enquête Sociale

	1996	1997	1998	1999
Activité réalisée	33	64	74	76
Base 100 année 1996	100	194	224	230
Tarif à l'acte en francs	7528	6779,83	6939,48	9112,47
Effectifs autorisés ETP	0,89	0,89	1,48	1,48

Le coût unitaire relatif à la tarification nationale 1998 (conjointe et exclusive Etat) s'élève à 8460 francs (pour une durée de 3 mois).

Entre 1996 et 1999, l'évolution fait apparaître une augmentation conséquente de 130 %. Je constate que la remise en cause d'une organisation évaluée comme inopérante a favorisé la revalorisation de la prestation tant dans l'intérêt des familles que des magistrats sensibles à l'amélioration du service rendu aux enfants et familles en difficultés :

- l'exercice de la prise en charge, re-qualifiée par des compétences professionnelles appropriées, fait évoluer le temps effectif pour se rapprocher de la durée légale de trois mois,
- le délai d'attente diminue également puisque les assistantes sociales sont dégagées d'un temps équivalent à la charge d'enquêtes,
- les partenaires sociaux collaborent davantage et témoignent de leur satisfaction à voir leur signalement aboutir.
- enfin, les magistrats reconnaissent l'amélioration de la prestation et le traduisent par une augmentation du nombre de missions.

En combinant technique, organisation, modalités d'intervention, communication, le service accroît la légitimité de l'intervention judiciaire et renforce la place des familles en tant que sujet de droits.

Cela signifie simplement que, « lorsque l'environnement change, ce changement affecte l'entreprise au point que celle-ci doit modifier son comportement. Réciproquement d'ailleurs, une entreprise peut modifier l'environnement économique et social en modifiant ses produits. Il y a interaction entre les deux. »³³

L'analyse fonctionnelle du produit a permis de reconsidérer l'intérêt des professionnels en les mobilisant sur un objectif commun. Cela a demandé de prendre de la distance par rapport aux habitudes et de porter un regard différent. Après trois années de fonctionnement, ce sont les mêmes volontaires qui ont accepté d'augmenter leur temps d'enquête comme le prévoit le budget. L'effet d'expérience a également contribué à la revalorisation de la mesure dont on a pu repérer les tendances fortes, notamment un changement de pratiques des magistrats qui a participé à créer de l'activité. Plus que de répondre à un nouveau besoin, c'est la qualité de la prise en charge de l'enquête qui a évolué et bénéficié d'un impact positif auprès des mandataires. L'organisation et la motivation des professionnels a développé le partenariat pour une meilleure coordination au profit des familles.

Mon expérience de stage de dernière année dans l'association Olga Spitzer, étaye cette hypothèse.

L'association a décidé de séparer les activités d'investigation des actions éducatives dans l'un de ses services de milieu ouvert. Cette décision répondait à la demande des organismes de contrôle dont il dépend. Outre le bouleversement important dans l'équilibre interne de l'organisation et l'accompagnement intense mené par l'équipe de cadres, l'évolution du dispositif a traduit des effets notamment dans la cohérence de la graduation des réponses :

- une dynamique d'équipe plus circonscrite,
- une amélioration de la qualité des réponses,
- un meilleur ancrage et un positionnement de la famille,
- une plus grande lisibilité pour les partenaires,
- une satisfaction des magistrats dépendant moins de l'offre de service existante que des besoins précisément évalués, de la famille et de l'enfant,

³³ BERNOUX Philippe, *La sociologie des organisations*, Editions du Seuil, 1985, p. 155.

- une amélioration des flux de l'activité avec 52 % d'AEMO après IOE (proche de la moyenne nationale).

La séparation des activités a favorisé l'impulsion de nouvelles pratiques socio-éducatives. Le recours à des techniques d'intervention mieux structurées a amélioré la prestation rendue et diminue par conséquent le délai d'attente de prise en charge des AEMO « directes » et la production systématique d'AEMO après IOE. La notion d'orientation intégrée à la mission d'IOE, prend dès lors tout son sens puisqu'elle amplifie l'ouverture et l'interaction au niveau du territoire entre les services et les institutions.

Je pense que la nouvelle organisation devra concilier la productivité par une plus grande diversité des réponses nouvelles à l'issue d'une investigation. Il conviendra d'adapter l'offre aux besoins des enfants et leurs familles et non l'inverse.

La reconnaissance de missions plus clairement définies entraîne aussi un meilleur repérage de l'action des partenaires concernés par la protection de l'enfance. Ils peuvent situer quelles spécificités caractérisent le service et s'inscrire ainsi dans une complémentarité avec l'objectif d'améliorer la qualité des services rendus.

Etre directeur, c'est aussi savoir anticiper l'avenir du service, penser en termes de projet de service, favoriser les compétences et prendre en compte l'environnement et l'évolution des besoins.

3.5. L'évolution des moyens financiers

Ces données permettent de rendre compte des évolutions observées pour chaque activité :

Evolution chiffrée de l'activité IOE

	1996	1997	1998	1999
Activité réalisée	61807	57674	55378	60006
Base 100 année 1996	100	93,3	89,6	97
Prix de j.	88,52	84,66	87,06	85,18
Clé de répartition en %	49,01	47,94	45,1	44,18

L'IOE :

En référence à la tarification nationale 1998, le prix de journée atteint sensiblement la moyenne qui est de 86,08 francs. La charge annuelle est de 40 mesures par ETP.

Depuis plus de quatre années, l'activité IOE affiche un taux d'évolution négatif entraînant la suppression de deux postes éducatifs sur cette période.

Evolution chiffrée de l'activité AEMO

	1996	1997	1998	1999
Activité réalisée en journées	180946	184861	159149	197450
Base 100 année 1996	100	102	87,9	109
Prix de journée en francs	38,88	40,46	40,15	39,52
Clé de répartition en %	50,99	52,05	54,89	55,8

L'AEMO :

Le prix de journée actuel est inférieur de plus de 6 francs du coût moyen relatif à la tarification nationale qui s'élève à 45,77 francs.

La charge est de 34 mesures par ETP.

D'autre part, le prix de journée subit l'imputation des écarts entre l'activité budgétisée et l'activité réalisée, celle-ci est globalement excédentaire.

Commentaires sur les quatre exercices entre 1996 et 1999 :

- une variation négative de l'activité réalisée en IOE de -3 % au bénéfice d'une remontée conséquente la dernière année,
- une variation positive de +9 % de l'activité réalisée en AEMO, avec un « pic descendant » de -12 % pour l'année 1998,
- une progression plus rapide de l'activité réalisée en AEMO,
- une différence de moyens importants entre les deux mesures.

Le croisement de ces données avec celles du département concernant le secteur associatif habilité met en évidence sur la même période :

- une évolution de +6 % du nombre de journées pour l'IOE,
- +13 % d'accroissement pour l'AEMO,
- et le doublement des mesures d'ES.

Si l'activité globale du service (ES, IOE, AEMO) reste relativement stable dans l'ensemble, il n'en est pas de même sur l'équilibre des activités. Sur six années d'exercice, nous observons une activité IOE qui décroît de -23 % pendant que l'AEMO croît de +12 % et l'ES de +130 %. En comparant les prix de journées de chacune d'entre elles : 85,18 francs pour l'IOE et 39,52 francs pour l'AEMO nous comprenons l'importance de maintenir un équilibre entre ces deux activités.

Concernant l'AEMO, chaque intervenant dispose d'un temps théorique de 50 minutes par semaine et par cas individuel, déduction faite des congés (annuels et trimestriels) hors périodes de formation. Cependant, nous remarquons un tassement de l'intervention directe sur les trois dernières années de cinq minutes sur ce total : il était de 55 minutes en 1996. Les temps de réunions, de synthèses avec les partenaires, de présence aux audiences et des déplacements (importants sur le département) allègent d'autant le temps de prise en charge effectif par enfant. Or sachant que nous comptons raisonnablement sur un partage du temps de travail entre 1/3 de travail en direct avec les familles, 1/3 de déplacements et 1/3 de travaux administratifs, nous pouvons nous interroger sur la possibilité de faire évoluer la situation familiale en intervenant aussi peu de temps auprès des parents et des enfants. Cette durée n'est pas de nature à favoriser une intervention individualisée sauf à privilégier certaines situations au détriment d'autres. D'autant que les mesures relatives au suivi d'adolescents (13-18 ans) représentent 33% de l'activité globale. Or, nous savons que les mesures exercées au profit d'adolescents nécessitent plus de temps d'accompagnement éducatif ou social en dehors du contexte familial que les mesures concernant les jeunes enfants où l'orientation de la prise en charge concerne plus globalement la famille.

Un autre indicateur est tout à fait révélateur d'un changement de pratiques des magistrats : une diminution du nombre d'enfants bénéficiant d'une mesure éducative par famille. Jusqu'en

1996, la moyenne du nombre de familles suivies par travailleur social était de 18, elle est actuellement de 21 familles. Je rejoins Jacques Pagès qui souligne que les normes financières destinées à assurer la maîtrise des dépenses « ...sont appliquées d'une manière uniforme et aveugle, au détriment de la qualité des soins, de la vérité des coûts, de la transparence des gestions, de la communication entre les partenaires et finalement de l'adaptation du système aux besoins des usagers.»³⁴

La séparation des activités entraînant une meilleure lisibilité des budgets permettra de conditionner les moyens en rapport aux objectifs. Les résultats seront appréhendés par activité et à partir de la mesure des « écarts » en rapport aux objectifs de chacune d'elles.

Si la réorganisation du service ne nous amène pas à revendiquer de création de nouveaux moyens à court terme dans un premier temps, le budget à venir devra inclure, un abaissement du nombre de prises en charge par travailleur social notamment en AEMO.

La stratégie de différenciation des activités permettra de favoriser un mouvement de diversification des méthodes d'intervention éducative et/ou sociale, des réponses sous forme de prestations propres à définir les caractéristiques de l'offre de service.

Le travail mené en assistance éducative est pensé sur la base d'un temps alloué sur une période fixe avec un financement unique. Cela amène à des périodicités d'intervention rendant difficile l'innovation à partir de formes d'actions ayant du mal à être validées dans ce cadre. Soumis au calcul d'une clé de répartition pour chaque activité, le mode de financement actuel ne tient pas compte de l'évolution des problématiques : quels que soient les projets mis en place, le cadre budgétaire reste le même. De ce fait, l'intervention définie a tendance à se standardiser masquant les spécificités de la prestation donc du service attendu sur la nature prioritaire des effets recherchés. Ce fonctionnement met en évidence la nécessité de mettre en place les cadres d'un fonctionnement par objectifs ; le contenu et les procédures s'affineront au fil des expériences.

La gestion financière est un enjeu important dans la fonction de direction. Chaque orientation et chaque décision portent à conséquence sur les grands équilibres financiers d'où l'importance

³⁴ HUMBERT chantal, *Projets en action sociale*, Editions L'Harmattan, 1998, p. 43.

de mettre en évidence, les points forts et les points faibles à partir des résultats chiffrés de l'activité et d'en analyser la rentabilité. Dans le contexte actuel du SAE où l'équilibre budgétaire est atteint grâce à l'équilibre des volumes d'activités entre elles, le mode de répartition budgétaire, l'inégalité sectorielle (entre les trois activités) entraînent inévitablement des conséquences sur l'organisation et les modalités de fonctionnement du service.

Les données du problème posées éclairent le contexte actuel et les enjeux à venir quant aux choix stratégiques à traduire dans le projet de réorganisation. J'ai la conviction qu'il faut placer les personnes bénéficiaires et la technicité des professionnels au centre du projet.

Je rejoins Claude Bijon lorsqu'il évoque la distinction des activités, dénommé « segmentation stratégique » consistant « à considérer séparément les différentes activités où l'entreprise est engagée, parce qu'elles relèvent de stratégies distinctes. »³⁵

La séparation des activités par la constitution d'équipes de projets ES, IOE et AEMO fait appel à la mise en œuvre d'une nouvelle combinaison de moyens par un changement de logique. Mon propos n'est certes pas de sacrifier la qualité pour diminuer les coûts mais plutôt d'opérer une meilleure répartition des moyens en modifiant le type d'organisation actuel et obtenir un autre mode de fonctionnement dans l'objectif d'une meilleure prestation rendue à la famille. L'analyse des missions et des prestations qui seront attribuées permet de reconsidérer l'intérêt de chaque fonction au regard de son coût. Les ressources financières concernant la prestation AEMO, l'évolution des volumes des trois activités ne suffisant plus à maintenir le dispositif existant, le redéploiement des moyens par types de missions est une stratégie de développement possible quitte à ce que les autorités de contrôle ajustent par un financement complémentaire.

Contribuer à l'adaptation des réponses, c'est aussi conduire la mission du service en inscrivant le projet du SAE avec les besoins et orientations définis dans le cadre des schémas, du projet associatif dans l'objectif de favoriser le service attendu.

De ce fait, l'articulation du projet prend sens avec l'engagement de l'association qui est l'organe de décision et d'orientation des choix politiques et stratégiques. A défaut d'être préparé avec les administrateurs, il me semble important de solliciter et favoriser leur participation pour prendre en compte les volontés et attentes dans l'élaboration du projet.

« L'enjeu, aujourd'hui, pour les associations, les directeurs, mais aussi pour les administrations de contrôle consiste à pouvoir développer une qualité d'accompagnement des personnes accueillies en respectant les contraintes budgétaires.»³⁶

Deux fois par an, l'équipe de direction se réunit pour un travail en commun concernant les grandes orientations du service. Cette année, les réflexions issues du travail de recherche qui m'ont été nécessaires pour l'élaboration de ce mémoire, ont été particulièrement enrichies par l'émergence d'une réflexion collective dans cet espace.

Convaincue de la nécessité de repenser le projet de service, je propose de soumettre un rapport dans ce sens au conseil d'administration.

Une validation du projet au niveau de l'association renforcera l'expression de la légitimité du directeur et de ses collaborateurs qui auront à mobiliser les personnels que j'envisagerai par l'organisation d'une consultation générale afin d'impliquer l'ensemble du service. La prise de conscience et la participation de tous les acteurs pourra soutenir l'adhésion nécessaire à un travail collectif de réflexion sur les pratiques permettant de « remettre à plat » le fonctionnement du service.

³⁵ BIJON Claude, *La stratégie de rupture créatrices de marchés*, Editions du Seuil, 1991, p. 150.

³⁶ MIRAMON Jean-Marie, *Manager la changement dans l'action sociale*, Editions ENSP, 1996, p. 47.

CONCLUSION

L'un des principaux enjeux de la réforme de la loi de 1975 est de placer le bénéficiaire au cœur du dispositif, non seulement en déclinant leurs principaux droits mais aussi en précisant les modalités d'exercice de ces droits. La protection judiciaire de l'enfance est elle aussi soumise à cette tendance qui vise à donner leur pleine citoyenneté aux enfants et leurs familles. L'élaboration du projet de service peut définir les principales caractéristiques des prises en charge et favoriser une gamme très diversifiée de prestations fondées sur le projet individualisé. C'est dans cet esprit qu'une réorganisation du service peut être envisagée.

La réorganisation du secteur Sud, dans un premier temps, a été une étape pour ouvrir de nouvelles perspectives. Le développement d'un réseau inter-institutionnel sur le territoire, l'adaptation de l'organisation en réponse aux objectifs des missions, la mise en place de projets individualisés favorisant l'articulation des outils aux besoins de l'enfant sont des aspects sur lesquels peut être repensée l'organisation de l'ensemble du service.

En effet, l'analyse de la situation actuelle du SAE interroge l'ensemble des dimensions constitutives du service dans ses composantes stratégiques, humaines, techniques..., un message fort se dégage : il est désormais nécessaire d'adapter le système d'organisation, le modèle et la logique de fonctionnement. Cette étape me paraît essentielle pour atteindre les priorités énoncées et optimiser les outils nécessaires à l'amélioration de la mission judiciaire. Il s'agit d'élaborer le projet de service en mettant notamment l'accent sur l'innovation dans les modes d'interventions et développer une considération de la famille la rendant acteur direct de son projet. L'évolution des modalités d'accueil et de participation des enfants et leurs familles pourra se faire avec :

- l'élaboration d'un livret d'accueil,
- la mise en place d'un projet individualisé,
- l'évaluation de la prise en charge avec la participation des familles.

Pour accompagner le changement, je conçois mon action autour de trois grands axes prioritaires:

- l'inscription du projet de service dans les schémas départementaux pour renforcer la cohérence de son activité,
- le projet associatif, le projet de service, le projet d'équipe et le projet individualisé sont autant d'instruments adaptables au service d'une souplesse de fonctionnement,
- la stratégie de changement implique de mobiliser le personnel dans une dynamique participative favorisant une adaptation permanente.

En effet, je pense que le « succès » de la stratégie de changement passe aussi par la prise de conscience des personnels parce qu'elle est elle-même source de changement : ceux-ci s'inscrivent d'autant mieux dans le « faire autrement ».

La connaissance que j'ai du service, de ses ressources et de son rythme, m'amène à penser que le projet arrive dans une période favorable d'autant que plusieurs opportunités interviendront dans le courant de l'année 2000 :

- l'élaboration d'un nouveau schéma départemental de la famille, de l'enfance et de l'adolescence, commun entre les services de l'Etat et du Département,
- l'augmentation des moyens pour les services de milieu ouvert habilités du département avec la création de 15 postes par le conseil général,
- la mise en place des 35 heures pour les salariés de l'association.

Dans la dynamique de changement, ma démarche est à l'image de ma conception du rôle de directeur : promouvoir une stratégie d'évolution des pratiques dans l'objectif de recentrer et formaliser l'action en direction des enfants et des familles. C'est dans l'esprit, d'une articulation entre les services spécialisés chargés de la protection de l'enfance et l'évolution des politiques sociales, tendant à s'inscrire dans un cadre plus large d'une politique de la famille, que l'accès aux droits sera favorisé.

BIBLIOGRAPHIE

BERNOUX Philippe, *Sociologie des organisations*, Editions du Seuil, 1985.

BIJON Claude, *Les stratégies de ruptures créatrices de marchés*, Editions du Seuil, 1991.

CHAUVIÈRE Michel, *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, Editions l'Harmattan, 1992.

CROZIER Michel, *L'entreprise à l'écoute*, Paris, InterEditions, Deuxième tirage, 1991.

GARBARINI Joëlle, *Relation d'aide et travail social*, Paris, Editions ESF, 2^o éditions, 1999.

HUYETTE Michel, *Guide de la protection judiciaire de l'enfant*, Paris, Editions Dunod, 1997.

HUMBERT Chantal, *Projets en action sociale, Entre contraintes et créativité*, Editions l'Harmattan, 1998.

JAEGER Marcel, *Guide de la législation en action sociale*, Paris, Editions Dunod, 1999.

JOING Jean-luc, *Maîtriser la démarche qualité dans les établissements sociaux et médico-sociaux*, Paris, Editions ESF, 1998.

LAPAW Régis, *La pratique du management des entreprises sanitaires et sociales*, Toulouse, Editions Privat, 1993.

LEFEVRE Patrick, *Guide de la fonction de directeur d'établissement social et médico-social*, Paris, Editions Dunod, 1997.

LOUBAT Jean-René, *Elaborer un projet d'établissement social et médico-social*, Editions Dunod, 1997.

LOUIS Denis, *Justice et famille*, Toulouse, Editions Erès, 1989.

MIRAMON Jean-Marie, *Manager le changement dans l'action sociale*, Rennes, Editions ENSP, 1996.

MIRAMON Jean-Marie, COUET Denis, PATURET Jean-Bernard, *Le métier de directeur, techniques et fictions*, Rennes, Editions ENSP, 1994.

ROZENCZWEIG Jean-Pierre, *Le dispositif français de protection de l'enfance*, Paris, Editions Jeunesse et Droit, 1996.

THEVENET Amédée, *Créer, gérer, contrôler un établissement social ou médico-social*, Paris, Editions ESF, 2^o éditions, 1993.

VERNIER Dominique, *La justice en France*, Paris, Editions La Découverte, 1993.

RAPPORTS ET ETUDES

Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas) et Service national d'accueil téléphonique de l'enfance maltraitée (Snatem), *Protection de l'enfance*, 1999.

Conseil en Pratiques et Analyses Sociales (COPAS), *Diagnostic des mesures de milieu ouvert*, 1999.

Ministère de la Justice, *Bilan de la tarification conjointe et exclusive Etat*, 1998.