

Introduction

En tant qu'assistante de service social au Pôle Insertion du Conseil Général de Corse du Sud, je suis chargée de mener un premier entretien avec les bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion entrant dans le dispositif. Je leur présente leurs droits et obligations et établis un diagnostic, leur offrant ainsi une orientation et une prise en charge adaptées. Tout comme chaque assistante sociale sectorisée du service, je travaille avec deux référents chargés de l'élaboration puis du suivi des contrats d'insertion. Je suis également chargée d'être le « contact privilégié » avec un certain nombre d'associations présentes dans le Dispositif Départemental d'Insertion (établi pour deux ans).

Pendant 9 ans, j'ai travaillé dans un service de l'Aide Sociale à l'Enfance, l'Unité de Prévention Sociale, dont les missions étaient les suivantes :

- Suivi des enfants placés (à la demande des parents ou par décision judiciaire)
- Actions éducatives à domicile
- Suivi des jeunes majeurs (contrats et placements)
- Enquêtes demandées par d'autres collectivités pour l'accueil d'enfants ne vivant pas sur le territoire départemental
- Enquêtes d'agrément en vue d'adoption.

De cette expérience est née chez moi une réflexion conduisant à mener aujourd'hui le travail d'expertise technique qui suit.

Je développerai dans un premier temps les éléments de contexte institutionnel et légal dans lesquels se situe mon propos. Puis je proposerai ma problématique qui sera confrontée, dans une troisième partie à la législation, à une politique sectorielle mais aussi à une technique d'intervention. Enfin, dans un dernier point, j'exposerai des propositions d'actions.

1. Les éléments de contexte

a. Le Département, le Conseil Général

La France est découpée en départements, suite à un décret du 22 décembre 1789, dont l'existence a pris effet le 4 mars 1790. Cette organisation (plusieurs fois remaniée par la suite) vise à homogénéiser le découpage du territoire français tout en conservant une administration locale, mais en retirant les spécificités des provinces considérées comme provenant des privilèges de l'aristocratie locale.

Hormis la loi du 10 août 1871 qui crée la commission départementale et institue l'élection du conseil général au suffrage universel avec le canton comme circonscription

électorale, l'organisation des départements reste inchangée jusqu'en 1982. Cette année-là, le vote de la loi de décentralisation étend les compétences des conseils généraux de département et leur donne plus de poids dans la vie économique nationale. Cette loi transfère l'exercice de l'exécutif au président du conseil général, jusqu'alors détenu par le Préfet de département.

Le Conseil Général est l'assemblée délibérante d'un département. Il élit en son sein une commission permanente (composée d'un président désigné comme le chef de l'administration départementale et de vice-présidents) organe exécutif du département dont les compétences sont présentées en Annexe 1.

b. La Protection de l'Enfance, l'ASE

Les missions de l'Aide Sociale à l'Enfance s'articulent autour des 6 points énoncés dans l'article L 221-1 du Code de l'Action Sociale et des Familles :

- *« Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ;*
- *Organiser, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles, notamment celles visées au 2° de l'article L. 121-2 ;*
- *Mener en urgence des actions de protection en faveur des mineurs mentionnés au 1° du présent article ;*
- *Pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation, en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal ;*
- *Mener, notamment à l'occasion de l'ensemble de ces interventions, des actions de prévention des situations de danger à l'égard des mineurs et, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire, organiser le recueil et la transmission, dans les conditions prévues à l'article L. 226-3, des informations préoccupantes relatives aux mineurs dont la santé, la sécurité, la moralité sont en danger ou risquent de l'être ou dont l'éducation ou le développement sont compromis ou risquent de l'être, et participer à leur protection ;*

- *Veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec d'autres personnes que ses parents soient maintenus, voire développés, dans son intérêt supérieur.*
 - o *Pour l'accomplissement de ses missions, et sans préjudice de ses responsabilités vis-à-vis des enfants qui lui sont confiés, le service de l'aide sociale à l'enfance peut faire appel à des organismes publics ou privés habilités dans les conditions prévues aux articles L. 313-8, L. 313-8-1 et L. 313-9 ou à des personnes physiques.*
 - o *Le service contrôle les personnes physiques ou morales à qui il a confié des mineurs, en vue de s'assurer des conditions matérielles et morales de leur placement. »*

c. L'organisation des services en Corse du Sud

Les services de l'ASE ont été réorganisés en juin 2008. Ils se déclinent sur 3 territoires (Ajaccio, Sartène et Porto-Vecchio) et s'articulent autour des missions précitées en comportant désormais :

- Une cellule de recueil et de traitement des informations préoccupantes (un responsable, une assistante sociale et un rédacteur)
- Une cellule adoption (un attaché, une assistante sociale et un adjoint administratif)
- Un espace rencontres (un éducateur spécialisé et deux employés) et un espace prévention (une assistante sociale de travail social collectif et un éducateur spécialisé de quartier)
- Une unité d'AEMO¹ judiciaire (un responsable, 4 assistantes sociales, 7 éducateurs spécialisés, 2 secrétaires et un instituteur vacataire)
- Une unité d'aide à domicile (un responsable, 2 assistantes sociales, 2 éducateurs spécialisés, une secrétaire, un adjoint administratif, un conseiller TISF² et 2 rédacteurs)
- Une unité d'accueil (un responsable, 3 assistantes sociales, 2 éducateurs spécialisés, une secrétaire, un rédacteur, 2 adjoints administratifs et un chargé de paie).

C'est cette dernière unité qui nous intéresse plus particulièrement. Les travailleurs sociaux y exercent les mêmes missions de suivi des enfants placés ainsi que de leur famille, sans distinction liée à leurs spécificités professionnelles. Aujourd'hui le nombre de

¹ Action Educative en Milieu Ouvert

² Technicien d'intervention social et familial

ces enfants est de 141 et leur statut juridique varie selon qu'ils sont confiés par leurs parents ou par l'autorité judiciaire.

2. La problématique

a. Les constatations

Pour réaliser ce dossier, j'ai travaillé à partir des chiffres qui concernent l'unité d'accueil de 1993 à 2008³. Cette étude me permet de poser un certain nombre de constats importants :

- Les placements durent en moyenne 500 jours⁴. Ils sont donc très longs et nous constatons que dans 11% des cas la majorité est la cause de fin de placement.
- 7,25% de jeunes accédant à la majorité demandent à poursuivre leur placement
- 80% des enfants placés en 2004 le sont au sein d'une famille d'accueil⁵
- Le coût de ces placements pour 2008 est de 3 311 600 euros pour les familles d'accueil et 1 100 000 euros pour les établissements⁶.
- S'ajoutent à ces chiffres mes constats de terrain : difficultés de compréhension de la séparation ; objectifs de travail sur le lien difficiles à atteindre compte-tenu de la réalité du lieu de vie des enfants ; travail soit avec les parents, soit avec les enfants mais très rarement sur leur relation ; ... (à compléter certainement, et à développer dans le mémoire)

Aujourd'hui, les placements ne sont plus la réponse la mieux adaptée aux problématiques de carences éducatives et/ou affectives quand la sécurité vitale des enfants n'est pas en jeu. De plus, la Corse du Sud est confrontée à la fois à une difficulté de recrutement d'assistants familiaux, mais aussi à la réalité de leur coût. On sait également que les AEMO sont actuellement en voie de mutation depuis la loi du 5 mars 2007 qui redéfinit les modalités d'intervention des travailleurs sociaux en privilégiant les mesures administratives dès que les parents « collaborent ».

Dès lors, il conviendra de savoir comment modéliser une autre approche du placement en instaurant une nouvelle collaboration avec les parents et les enfants ?

b. Les pistes de réflexion :

³ Il manque indéniablement une enquête auprès des parents et enfants

⁴ Minimum : 1 jour, maximum : 6572 jours.

⁵ Source : Schéma Départemental de l'Enfance de Corse du Sud

⁶ Source : Compte Administratif 2008 + Annexe 2 sur le budget global du CG 2A

- La mise en place d'une méthode de travail permettant une alternative au placement hors du domicile familial et satisfaisant à la fois les attentes de certains enfants et d'un grand nombre de parents, mais aussi celles de l'administration - particulièrement en terme de coût-
- La remise en question des techniques d'intervention sociale individuelle au profit de l'approche systémique.

3. L'analyse

Afin d'éprouver ces pistes, nous pourrions dans un premier temps axer une réflexion sur les politiques publiques, puis sur la pratique, et pour terminer sur une technique d'intervention.

a. Au regard des politiques sociales

Les politiques publiques en matière de protection de l'enfance sont nombreuses et riches. Les lois les plus importantes actuellement en la matière sont la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 et la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

- Loi 2002⁷

La loi de 2002 réaffirme les principes du droit des usagers et introduit l'approche qualité.

Les droits fondamentaux de l'utilisateur intègrent l'individu et sa famille autour d'un projet personnalisé. Le principe est le respect de l'identité de la personne, de son intégrité, de sa vie privée, de son intimité et de sa sécurité. Dans une situation ne mettant pas en jeu la sécurité vitale de l'enfant et justifiant d'une ordonnance de placement, que peut proposer l'ASE aux enfants et à leurs parents comme mesure alternative ? Ces droits fondamentaux sont-ils réellement respectés lorsqu'aucune autre alternative n'est possible excepté le placement hors milieu familial n'est possible ?

Cette loi introduit également le « *libre choix entre les prestations adaptées [au] projet [de l'individu]* ». Là encore, la même question se pose. Que faire lorsqu'il n'y a pas de choix proposé ?

Il est exprimé dans ce texte que « *l'utilisateur doit devenir co-auteur de son projet* ». Comme le précise Jacques Ardoino⁸, le travailleur social et l'utilisateur passent « *d'agent* »

⁷ Résumé en Annexe 3

⁸ Jacques Ardoino, « L'approche multi référentielle des situations éducatives et formatives » dans Analyses et Pratiques de la formation, Paris VIII, n°25-26, 1993

(qui applique) à « *acteur* » (qui est partie prenante), puis à « *auteur* » (qui collabore à la genèse de l'action).

Enfin, la loi 2002-2 impose une évaluation. Cette notion implique de réfléchir d'abord sur les valeurs, mais aussi sur les objectifs des suivis assurés par les travailleurs sociaux qui sont peut-être à redéfinir, ainsi que sur nos pratiques. Cette évaluation, totalement nécessaire, n'est que rarement mise en place voire de manière informelle.

- Loi 2007⁹

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance est très dense et concerne un grand nombre de sujets sur lesquels nous ne pouvons nous étendre.

Cependant nous pouvons citer :

- Le développement des lieux de médiation entre parents et enfants
- L'élargissement des modes d'accueil
- La diversification des modes d'intervention qui permet un certain nombre d'assouplissements aux mesures d'accompagnement et de placement.

L'esprit de ces articles permet notamment au Juge des Enfants de prononcer des mesures alternatives au placement à temps plein hors du domicile familial. Il appelle donc les travailleurs sociaux ainsi que les responsables de l'ASE à réfléchir et à mettre en place de nouveaux projets.

D'autre part, cette même loi réaffirme¹⁰ les droits des parents d'enfants placés en matière d'aide à la parentalité et d'investissement dans les projets concernant leurs enfants.

b. Au regard d'une politique sectorielle

Il est temps, après ce rappel du cadre légal, de savoir comment une collectivité s'est emparée des diverses opportunités bien avant qu'elles n'aient été légiférées.

L'expérience SAPMN¹¹ a vu le jour dans le Gard il y a plus de 25 ans. Une réflexion a été menée en 1978-1979 à partir d'une circulaire de la PJJ qui préconisait la mise en place de services permettant qu'un jeune soit confié à une structure et lui autorisant un retour de plus en plus continu chez ses parents. Une démarche prospective multi-partenaire entre l'ASE, les magistrats et les associations gestionnaires de structures d'accueil a donc vu le jour. La base de réflexion s'appuyait sur les travaux relatifs à la suppléance familiale et sur les effets de la séparation¹². L'action a débuté concrètement en

⁹ Résumé en Annexe 4

¹⁰ Cette notion est apparue dans la loi n°84-422 du 6 juin 1984. Courte explication en Annexe 5

¹¹ Service d'adaptation progressive en milieu naturel

¹² Plus récemment, on pourrait s'appuyer sur les travaux de recherche sur la parentalité dirigés par M. Houzel

1980. Elle s'est institutionnalisée en 1985-86 dans le premier schéma départemental et a été officiellement mise en pratique sur tout le département en 1990.

Par la suite un certain nombre de départements ont instauré des services portant des appellations diverses mais directement inspirées du SAPMN¹³.

Pour la majorité, les mesures de SAPMN sont prises pour des situations de « *contexte de vie dangereux* », c'est-à-dire que l'univers éducatif est fortement marqué par la confusion des places, des enjeux, et l'impossibilité de vivre les différenciations des rôles, ou d'assumer une position. La définition du danger est liée au comportement parental et non à celui des enfants ; souvent y sont associées des difficultés matérielles et sociales.

Ce dispositif a fait l'objet d'une évaluation¹⁴. On peut dire qu'elle a mis en avant la modernité et la pertinence du dispositif, créant un modèle d'intervention original et innovant.

Il s'adresse, avec le plus de respect possible de leurs prérogatives, à des parents dont les situations sociales, personnelles voire relationnelles affaiblissent et parfois obèrent les capacités d'éducation. Dans le même temps, il accompagne et soutient des enfants affectés dans la construction de leurs repères et identité.

Cette expérience présente l'intérêt d'être plus économique qu'un placement à temps plein et ce, malgré le recrutement nécessaire d'une équipe adaptée, volontaire et formée. Elle est surtout intéressante dans l'esprit de la loi de 2002 : devenir auteur, avoir le libre choix...

c. Au regard d'une technique d'intervention

La théorie générale des systèmes montre comment les différents éléments qui composent un système agissent les uns sur les autres pour former un tout qui n'est pas que la somme des différents éléments. Un phénomène est donc pris dans sa globalité « unique et insécable », les interactions entre les éléments étant aussi important à prendre en compte que les éléments eux-mêmes.

Gregory Bateson¹⁵ a tenté d'adapter cette approche aux phénomènes des relations humaines. Sa réflexion a été appliquée à l'assistance psychologique des familles pour devenir ce que nous connaissons sous l'appellation de « thérapie familiale ». Elle se fonde

¹³ Liste en Annexe 6

¹⁴ Car le document n'a pas été publiquement diffusé

¹⁵ Anthropologue anglais, chercheur de l'école de Palo Alto

sur le postulat que la personne à soigner dans la famille n'est pas nécessairement la personne « malade ». En effet, il faut considérer la famille comme un système et analyser les différents types d'interactions qui existent en son sein de façon à traiter l'ensemble du « système » et non pas « un » seul élément.

Un service de type SAPMN impose d'intervenir sur cette base. Puisque les enfants restent au domicile familial, le travailleur social a la possibilité de se pencher sur les relations familiales considérées comme source de difficultés car elles nécessitent un placement.

Dans ce cadre, les compétences parentales sont optimisées, et la collaboration entre la famille et le travailleur social est repensée. Cette technique d'intervention respecte également le principe d'aide à la parentalité réintroduit dans la loi du 5 mars 2007.

4. Préconisations d'actions

Suite à la confrontation des constats et de l'analyse, nous pouvons donc proposer la mise en place d'un nouveau projet. Une méthode rigoureuse sera alors nécessaire.

a. Méthodologie de projet

La notion de projet dans le service public est apparue avec la circulaire relative au renouveau de ce dernier¹⁶. Le projet est un programme d'objectifs à atteindre pour anticiper une ou plusieurs actions. Il permet de donner du sens à une activité et entend développer chez les acteurs concernés un effort de prospective ainsi qu'une recherche de cohérence. Pour J.P. Boutinet : « *il n'y a pas d'entreprise humaine sans projet, qu'il soit ou non implicite* ».

La méthodologie de projet sur laquelle je préconise de m'appuyer est basée sur les travaux de J.P. Boutinet¹⁷.

Il s'agira donc d'élaborer tout d'abord un projet-visée : négociation des valeurs avec les collaborateurs, benchmarking (phase de documentation) et enfin diagnostic (qui partira d'une enquête de terrain).

La seconde étape consistera à déterminer les objectifs opérationnels de la mise en place d'un service de type SAPMN et d'y adjoindre un référentiel d'évaluation.

b. Accompagnement des équipes

Un nouveau service, de nouvelles pratiques... autant de raisons de susciter des freins au changement, aussi bien pour les équipes existantes que pour celle qui sera recrutée.

¹⁶ Circulaire du 23 février 1989

¹⁷ Jean-Pierre Boutinet, *Anthropologie du Projet*, Paris, PUF, 2^{ème} édition, 1993

Constatant que ce type de pratique n'a jamais vu le jour en Corse du Sud, il sera donc nécessaire de:

- Créer les conditions de la motivation conduisant à intégrer cette équipe, que ce soit pour les travailleurs sociaux ou pour les assistants familiaux¹⁸ chez qui des places seront réservées
- Travailler sur les freins au changement
- Mettre en place une formation-action en systémie
- Réguler avec la mise en place de groupes d'analyse des pratiques
- Elaborer une fiche de poste précise ainsi qu'une grille destinées aux entretiens annuels des collaborateurs
- Elaborer un questionnaire avec les familles afin de mesurer la compréhension et la satisfaction du service proposé -conception de la mesure, efficience du travail mené sur la restauration des relations...-.

c. Garanties éthiques, déontologiques / place des usagers

La place très importante faite à l'évaluation, à la régulation, aux valeurs négociées, à l'enquête de départ ainsi que les questionnaires utilisés avec les familles et les professionnels seront autant de garanties de la déontologie.

Le cahier des charges du projet comportera un rappel éthique du projet-visée, de nos missions et de notre cadre d'intervention.

Ce service ne pourra fonctionner que si les usagers participent activement à son réajustement éventuel et si le questionnaire évoqué précédemment devient le principal outil de travail.

Conclusion

La création d'un service type SAPMN, quelque soit la dénomination qui sera choisie, pourrait donc répondre à plusieurs exigences :

- La satisfaction de parents et d'enfants
- Une économie substantielle pour le budget de l'ASE
- La difficulté de recrutement et de formation des assistants familiaux
- L'apprentissage de nouvelles méthodes de travail.

La méthodologie de projet choisie constituerait une certaine innovation au sein de la collectivité. Bien que la loi 2002-2 soit applicable depuis plusieurs années, l'importance donnée à la régulation et à l'évaluation instaurerait également une innovation.

¹⁸ L'éventuelle création d'une Maison d'Enfants à Caractère Social pourrait être remise à l'ordre du jour ?

Il est évident que l'intérêt de ce service serait la mise en place d'une collaboration constructive avec l'unité d'accueil ; dans ce cas-là, il ne faudrait pas que l'équipe de SAPMN devienne une émanation, mais plutôt un organe indépendant de cette dernière.
(ajouter une phrase sur la collaboration entre parents et travailleurs sociaux...)

L'élaboration de ce document a demandé une analyse rigoureuse des fonctionnements, des textes de loi, mais aussi des théories qui, interrogées par le prisme de la « pratique », s'illuminent différemment.

La validation de ce travail représenterait un enjeu important dans l'optique d'un hypothétique positionnement de cadre intermédiaire au sein de ma collectivité.