

**FLUCTUATION D'ACTIVITE ET AMELIORATION DE L'OFFRE  
DE SERVICE EN MILIEU OUVERT  
DANS LE CHAMP DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE :  
ENJEUX STRATEGIQUES ET OPERATIONNELS**

Sous la direction de Caroline MERDINGER – RUMPLER

Livret I : Mémoire

Master 2 : MAE Management des Organisations de Santé et Médico-Sociales

2018 / 2019



*« Prendre en considération les enjeux, c'est prendre la mesure des défis à relever »*

*François NOBLE et Gilles BOUFFIN*



## REMERCIEMENTS

Je remercie chaleureusement Caroline MERDINGER – RUMPLER pour son acuité face à mes questionnements et ses conseils judicieux, tout le long de l'élaboration de ce mémoire. Merci aussi à Soline CHAUMARD pour sa réactivité et son professionnalisme.

Mes remerciements s'adressent ensuite à mon directeur qui m'a soutenue dans ce projet de formation et a considéré avec bienveillance ma mise en retrait des préoccupations institutionnelles que mon implication dans la formation a engendrée... Merci aussi à mes collègues et mon équipe pour leur indulgence.

Je tiens ensuite à remercier les participants à mon étude, pour le temps accordé dans leurs copieux agendas. Je remercie les relecteurs, Myriam NEBOIT, Jean-Christophe OBERLE, Marion PERNEL et Emmanuelle ROSET, pour leurs corrections précieuses et sensées ; et Pavo de m'avoir autorisée à illustrer mon mémoire de deux de ses dessins.

Je tiens aussi à adresser un remerciement particulier à Nicolas COUASNON et Valérie OGER pour nos échanges constructifs tout au long de cette année, et pour leur humanité. Je remercie Marion PERNEL, Myriam NEBOIT et Antoine ROMAIN pour leur soutien indéfectible toute cette année.

Je remercie enfin toute la promotion, ce 9<sup>ème</sup> millésime, dont la solidarité, l'émulation, l'humour et l'intelligence collective ont été un enseignement en soi. Merci à tous pour cette extraordinaire aventure :

**« "Mossiens" nous sommes, "Mossiens" nous resterons »<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Extrait de la charte éthique de la promotion 2018 / 2019.

# TABLE DES MATIERES

<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>1 Le cadre contextuel et conceptuel.....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Le milieu ouvert en protection de l'enfance .....</b>	<b>3</b>
1.1.1 Cadre législatif de la protection de l'enfance.....	3
1.1.2 L'AEMO et l'AED.....	4
1.1.3 Processus de déclenchement des mesures éducatives en milieu ouvert.....	6
1.1.4 L'activité et les effets de sa fluctuation.....	7
1.1.5 L'actualité politique en protection de l'enfance.....	8
<b>1.2 Le management stratégique.....</b>	<b>11</b>
1.2.1 Le management stratégique en protection de l'enfance.....	11
1.2.2 Les deux dimensions du management stratégique.....	13
<b>1.3 L'analyse stratégique.....</b>	<b>14</b>
1.3.1 L'analyse externe.....	14
1.3.2 L'analyse interne.....	16
1.3.3 La synthèse des diagnostics en vue de l'action stratégique.....	17
<b>2 Présentation de la recherche.....</b>	<b>17</b>
<b>2.1 Méthodologie de l'étude.....</b>	<b>17</b>
2.1.1 Périmètre de l'étude.....	17
2.1.2 Échantillon.....	18
2.1.3 Méthode de recueil de données.....	18
2.1.3.1 Les entretiens.....	18
2.1.3.2 Questionnaires et relevés quantitatifs.....	20
2.1.3.3 La recherche documentaire.....	20
<b>2.2 Résultats de l'étude et analyse.....</b>	<b>20</b>
2.2.1 Traduction graphique de la fluctuation d'activité.....	21
2.2.2 Analyse externe.....	22
2.2.2.1 Les facteurs de la fluctuation de l'activité.....	22
2.2.2.2 Les enjeux des modes de financement sur la gestion de l'activité.....	24
2.2.2.3 Les effets du concept de parcours de l'enfant.....	27
2.2.2.4 Le positionnement des mandants face à la fluctuation de l'activité.....	29
2.2.3 Les enjeux opérationnels et organisationnels.....	31
2.2.3.1 La gestion avec liste d'attente.....	32
2.2.3.2 Modes opératoires sans liste d'attente.....	35
2.2.3.3 De l'entrée à la sortie des mesures : une gestion globale.....	39
<b>3 Discussion et recommandations managériales.....</b>	<b>44</b>
<b>3.1 Discussion.....</b>	<b>44</b>
3.1.1 Les biais dans l'enquête.....	44
3.1.2 Les limites de l'étude.....	44
3.1.3 Ouvertures.....	45
<b>3.2 Recommandations managériales.....</b>	<b>46</b>
<b>Conclusion.....</b>	<b>48</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>52</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>I</b>

## **TABLE DES ANNEXES**

La retranscription intégrale des entretiens est consultable dans le Livret II

I.	Le parcours de recueil des informations préoccupantes par la CRIP.....	II
II.	Évolution des prises en charge des mineurs en protection de l'enfance de 2007 à 2016 .....	III
III.	Matrice SWOT .....	IV
IV.	Codage de l'échantillon de l'enquête .....	V
V.	Grille d'entretien .....	VI
VI.	Questionnaire .....	VII
VII.	Relevés mensuels des entrées de mesures 2018 / 2017 / 2016 .....	VIII
VIII.	Origines de la fluctuation d'activité .....	IX
IX.	Financements, politiques publiques et activité .....	XI
X.	Le parcours de l'enfant .....	XIV
XI.	La relation aux mandants .....	XV
XII.	Stratégies opérationnelles de la gestion des entrées de mesures .....	XVII
XIII.	Éléments du management opérationnel .....	XXIII
XIV.	La participation des familles .....	XXVI

## **TABLE DES ILLUSTRATIONS**

I.	Extrait de <i>Regards critiques sur l'AED et l'AEMO.</i> <i>Une réponse de professionnels (CNAEMO – CNAPE)</i> .....	7
II.	Carte de France des mesures en attente (CNAEMO) .....	10
III.	Les deux dimensions du management stratégique (Helfer, Kalika et Orsoni) .....	13
IV.	Modèle PESTEL .....	15
V.	Le schéma des cinq forces de Porter.....	15
VI.	La chaîne de valeur type (Helfer et al.).....	16
VII.	Schéma systémique de la gestion de la fluctuation d'activité.....	21
VIII.	Relevé mensuel d'entrées de mesures éducatives 2018.....	22
IX.	Tableau comparatif CPOM / Prix de journée .....	25
X.	Le modèle PESTEL dans le milieu ouvert.....	31
XI.	La chaîne de valeur de Porter en milieu ouvert .....	39
XII.	Dessin humoristique (Pavo) .....	49
XIII.	Dessin humoristique 2 (Pavo) .....	50

## GLOSSAIRE

ACSEA : Association Calvadosienne pour la Sauvegarde de l'Enfant à l'Adulte  
ADSE : Association Départementale de la Sauvegarde de l'Enfance d'Indre-et-Loire  
ADSEA : Association Départementale pour la Sauvegarde de l'Enfance et l'Adolescence  
AED : Aide Éducative à Domicile  
AEMO : Action Éducative en Milieu Ouvert  
AGSS de l'UDAF : Association pour la Gestion des Services Spécialisés de l'Union  
Départementale des Associations Familiales du Nord  
ARSEA : Association Régionale Spécialisée d'action sociale d'Éducation et d'Animation  
AS : Assistante Sociale  
ASE : Aide Sociale à l'Enfance  
CASF : Code de l'Action Sociale et des Familles  
CC : Code Civil  
CESE : Conseil Économique Social et Environnemental  
CIDE : Convention Internationale des Droits de l'Enfant  
CMSEA : Comité Mosellan de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes  
CNAEMO : Carrefour National de l'Action Éducative en Milieu Ouvert  
CNAPE : Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfance  
CNPE : Conseil National de la Protection de l'Enfance  
CPOM : Contrat pluriannuel d'Objectifs et de Moyens  
CRIP : Cellule de Recueil des Informations Préoccupantes  
CSE : Chef de Service Éducatif  
DALA : Dispositif Alternatif à la Liste d'Attente  
DAS : Domaine d'Activité Stratégique  
DIPC (ou DIPEC) : Document Individuel de Prise (En) Charge  
DREES : Direction de la Recherche des Études de l'Évaluation et des Statistiques  
EPRD : État Prévisionnel des Recettes et Dépenses  
ESSMS : Établissement ou Service Social ou Médico-Social  
ETP : Équivalent Temps Plein  
FCS : Facteur clé de Succès  
IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales  
IOE : Investigation et Orientation Éducative (ex MJIE)



IP : Information Préoccupante

JAF : Juge aux Affaires Familiales

LOLF : Loi Organique Relative aux Lois de Finances

MJIE : Mesures Judiciaire d'Investigation Éducative

ODPE : Observatoire Départemental de la Protection de l'Enfance

ONED : Observatoire National de l'Enfance en Danger

ONPE : Observatoire National de la Protection de l'Enfance (ex ONED)

PAD ou PAED : Placement (Éducatif) A Domicile

PESTEL : Politique, Économique, Social, Technologique, Environnemental, Légal

PJJ : Protection Judiciaire de la Jeunesse

PMI : Protection Maternelle et Infantile

PPE : Projet Pour l'Enfant

SAEMO : Service d'Action Éducative en Milieu Ouvert

SAH : Secteur Associatif Habilité

SWOT : Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats

TISF: Technicien d'Intervention Sociale et Familiale

TPE : Tribunal Pour Enfants

TS: Travailleur Social

VAD : Visite à Domicile

## INTRODUCTION

*« Ils mettent des semaines pour que la machine se mette en marche. Des fois, je leur disais, d'autres personnes demandent de l'aide, allez les voir. Laissez-moi, ça va mieux maintenant, quand ça n'ira pas, je vous appellerai. Je me disais : c'est plus lourd de demander de l'aide que de se débrouiller toute seule. Déjà, ils ont pris trois mois avant de me contacter : en disant, nous avons reçu le courrier du juge, etc. Alors, c'était en décembre, après il fallait attendre un mois pour le rendez-vous, j'ai eu un entretien avec les éducateurs et la directrice. [...] Après, il y avait deux femmes, si une est absente, l'autre la remplace, alors l'horreur. Alors, pour vous donner le rendez-vous, il faut que leurs emplois du temps correspondent. Il fallait que les deux soient disponibles, une est malade, après l'autre est en vacances, n'importe quoi. On ne peut pas traiter des urgences avec ça.... Je vous jure, c'est n'importe quoi, le fric qu'ils foutent en l'air avec ça.... J'avais l'impression qu'elles font semblant, qu'elles sont là pour prouver quelque chose. Honnêtement, je pense que c'est du gâchis. »*

(Témoignage in Rurka, 2008)

Dans le champ de la protection de l'enfance en France, les services dits en milieu ouvert exercent principalement des mesures éducatives judiciaires d'Action Éducative en Milieu Ouvert (AEMO) et administratives d'Aide Éducative à Domicile (AED) au bénéfice d'enfants en danger et de leur famille. Ils font face à une problématique récurrente, si ce n'est centrale, à savoir une fluctuation du nombre d'entrées de nouvelles mesures éducatives. Sur une année, la variation du nombre mensuel d'entrées est significative. Cette fluctuation répond à des conjonctures sur lesquelles les services n'ont pas de marge de manœuvre directe, mais elle impacte directement les organisations.

Comment s'explique cette fluctuation ? Comment les services s'organisent en interne pour absorber la potentielle suractivité conjoncturelle générée par les périodes d'afflux substantiel de nouvelles mesures, tout en répondant aux missions de protection de l'enfance qui leur sont conférées ? Comment préserver la qualité de l'accompagnement éducatif en dépit des fluctuations de l'activité ?

Si des services répondent à cette fluctuation par la formalisation d'une liste d'attente, ce choix managérial n'est pas généralisé. Nous avons choisi par cette étude d'analyser les réponses managériales et organisationnelles apportées à cette problématique fondamentale. Nous avons étudié de manière complémentaire les enjeux stratégiques de cette problématique dans le micro et macro environnement des organisations. Nous situons ainsi cette problématique managériale dans une double contrainte entre enjeux externes et enjeux internes aux services.

Quels sont les enjeux stratégiques et opérationnels, et leviers d'action à prendre en compte pour ne pas subir mais piloter la fluctuation d'activité dans un but d'améliorer l'offre de services en milieu ouvert en protection de l'enfance ?

Il est question dans ce mémoire de s'attacher à l'analyse des enjeux entendue comme la première étape du management stratégique.

Nous avons choisi pour réaliser cette étude une méthodologie relative à la recherche qualitative. Ce choix est justifié par l'objet de l'étude, qui, s'il s'appuie en partie sur des données chiffrées, factuelles et tangibles, relève de positionnements managériaux que la démarche qualitative permet d'observer. Nous avons, par des entretiens et questionnaires, recueilli des données quantitatives relatives à la fluctuation de l'activité et qualitatives sur la perception des enjeux par les personnes interrogées.

Nous allons dans un premier temps situer notre recherche dans l'actualité réglementaire, législative mais aussi politique du milieu ouvert dans le champ de la protection de l'enfance. Nous déclinons ensuite le concept de management stratégique, et plus particulièrement l'étape de l'analyse stratégique.

S'en suivra la présentation de l'étude dans sa méthodologie puis ses résultats et leur analyse pour aboutir à une discussion autour des apports et limites de la méthodologie de l'étude.

Nous finirons enfin par des ouvertures et recommandations managériales issues d'éléments de compréhension des enjeux déclinés dans cette étude.

# 1 LE CADRE CONTEXTUEL ET CONCEPTUEL

## 1.1 LE MILIEU OUVERT EN PROTECTION DE L'ENFANCE

### 1.1.1 Cadre législatif de la protection de l'enfance

La protection de l'enfance en France relève de deux dispositions centrales qui s'inscrivent dans un cadre législatif international, national et local :

- Article L 221-1 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF) : « 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 21 ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ».
- Article 375 du Code civil (CC): « Si la santé, la sécurité ou moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public [...] »

Au niveau supranational, la CIDE<sup>2</sup> (Convention Internationale des Droits de l'Enfant) se base sur la conception de l'enfant comme un sujet de droit. L'intérêt supérieur de l'enfant en est une considération primordiale. « Il s'agit d'éviter que les droits reconnus à ce dernier ne soient instrumentalisés et utilisés à d'autres fins que son seul intérêt » (Capelier, 2015).

Au niveau national et local, la protection de l'enfance a fait l'objet de plusieurs réformes, dont voici les plus récentes :

- La loi N°2002 – 02 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale qui réaffirme la place et les droits des usagers dans les Établissements ou Services Sociaux ou Médico-Sociaux

---

<sup>2</sup> La Convention Internationale des Droits de l'Enfant est adoptée par les Nations Unies le 20 novembre 1989.

(ESSMS) et introduit la démarche qualité par l'implantation des évaluations internes, externes et les projets de services notamment.

- La loi N°2007 – 293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, désigne le Conseil Général comme chef de file de la protection de l'enfance en danger. Elle instaure dans chaque département des Observatoires Départementaux de la Protection de l'Enfance (ODPE). Enfin elle pose le principe de « subsidiarité » qui privilégie des mesures administratives à l'intervention du Juge des Enfants.
- La loi N°2016 – 297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant met l'accent sur les besoins de l'enfant et renforce la coordination du parcours de l'enfant avec la réaffirmation du Projet Pour l'Enfant (PPE) qui était déjà inscrit dans la loi de 2007. Le PPE<sup>3</sup> est un outil à élaborer par les Conseils Départementaux, avec les services prestataires et les bénéficiaires. Il a pour but de sécuriser le parcours de l'enfant en coordonnant les dispositifs éducatifs mis en œuvre dans l'intérêt de l'enfant.

Nous précisons que la loi du 6 janvier 1986 a instauré la définition « d'un schéma départemental des établissements et services sociaux et médico-sociaux » (ONED, 2015). Il a « pour objectif d'accompagner la décentralisation et le transfert de compétence aux collectivités territoriales » (ibid.). Il vise à adapter, diversifier et anticiper les réponses et besoins en matière de protection de l'enfance.

### **1.1.2 L'AEMO et l'AED**

La politique de l'aide sociale à l'enfance se décline de manière diversifiée, depuis les différentes formes de prise en charge dans le cadre du placement jusqu'au milieu ouvert, avec des variantes que nous ne présenterons pas ici. Nous nous attacherons dans cette présente étude aux mesures éducatives d'AEMO et AED qui sont fondatrices du milieu ouvert. Mais à titre d'exemple, voici quelques dispositifs :

- ✓ Mesure Judiciaire d'Investigation Éducative (MJIE) : évaluation de la situation d'un enfant dont la visée est d'apporter au juge pour enfants des éléments d'information en vue d'une décision.
- ✓ Mesure d'AEMO ou AED renforcée : mesure d'AEMO et d'AED avec une fréquence d'intervention accrue.

---

<sup>3</sup> Le PPE n'est pas encore mis en application dans tous les Départements.

- ✓ Placement à Domicile (PAD) : mesure de placement avec hébergement quotidien au domicile, assortie à une intervention accrue pour remobiliser les compétences parentales de manière soutenue<sup>4</sup>.
- ✓ Placement : mesure d'éloignement de l'enfant dans un établissement, une famille d'accueil ou chez un tiers.

Est défini par le terme de mesure éducative l'accompagnement d'un enfant dans son milieu familial et environnement social. Les mesures éducatives d'AEMO et d'AED visent toutes deux à remédier à des situations de danger vécues par des mineurs (0 à 18 ans) afin de les maintenir dans leur milieu naturel. Les mesures peuvent aussi concerner les jeunes majeurs (18 à 21 ans), à leur demande.

- ✓ Dans le cadre administratif : L'AED est une aide (L 222-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles) et un soutien (L 221-1 CASF) matériel et éducatif apportés aux mineurs et aux détenteurs de l'autorité parentale qui rencontrent des difficultés éducatives et qui ont expressément manifesté leur demande d'intervention. Cette prestation (L 222-1 CASF) est alors formalisée entre le Conseil Départemental et les détenteurs de l'autorité parentale.
- ✓ Dans le cadre judiciaire : L'AEMO est une mesure d'assistante éducative (art. 375 CC) prononcée dans le cadre d'une procédure judiciaire contradictoire menée devant le juge des enfants. Cette mesure s'impose aux parents mais leur adhésion est recherchée. L'exercice de l'autorité parentale est alors mis sous contrôle du juge des enfants.

« Depuis la loi du 5 mars 2007, la notion d'enfant en danger est le critère commun déterminant la mise en place d'une protection administrative ou judiciaire, et dépassant la notion restrictive d'enfant maltraité » (Löchen, 2013). La différence principale entre le cadre judiciaire et administratif n'est plus relative au danger mais à la demande des parents.

Le principe de subsidiarité prévalant, le recours à une AEMO n'a lieu que lorsque certains critères excluent une intervention administrative, tels que : le refus des parents, l'inefficience de la mesure administrative, l'impossibilité d'évaluer la situation ou l'existence d'un danger grave et manifeste pour l'enfant, au titre de l'article 375 du Code Civil. L'AED est donc, en principe, préconisée dans un premier temps avant d'envisager une mesure d'AEMO.

---

<sup>4</sup> A la différence de l'AEMO renforcée, l'enfant est placé. L'exercice de l'autorité parentale est donc restreint et sous contrôle du service de protection de l'enfance du Conseil Départemental à qui l'enfant est juridiquement confié.

La durée des mesures est variable et définie par les mandants<sup>5</sup>. Elle est d'une durée d'un an en général, reconductible, sur décision du magistrat (AEMO) ou demande de la famille (AED).

Les services mettant en œuvre les AEMO et AED relèvent pour la plupart du secteur associatif habilité (SAH). Les équipes pluridisciplinaires sont composées de travailleurs sociaux<sup>6</sup> et psychologues.

L'accompagnement consiste, dans les deux cas, à effectuer des visites à domicile et dans l'environnement de l'enfant, afin de : garantir la satisfaction des besoins fondamentaux de l'enfant, d'étayer les compétences parentales, d'apporter un soutien éducatif et psychologique pour évincer la notion de danger de l'enfant et faire en sorte que l'autorité parentale soit exercée de manière adaptée. Aux visites s'ajoutent le travail en partenariat, l'élaboration d'outils au titre de la loi de 2002-2, 2007 et 2016, tels que le Document Individuel de Prise en Charge (DIPC) et le PPE. Les services ont à rendre compte de leur intervention par le biais de différents écrits, principalement les rapports de fin de mesure, envoyés aux mandants. Ils font état d'un bilan de l'accompagnement et de propositions éducatives basées sur l'évaluation de la situation en fonction de critères de danger et des objectifs fixés par le prescripteur.

### **1.1.3 Processus de déclenchement des mesures éducatives en milieu ouvert**

La loi de 2007 a rendu obligatoire l'instauration dans chaque département d'une CRIP (Cellule de Recueil des Informations Préoccupantes) qui a pour but de recueillir les informations préoccupantes (IP) concernant des enfants signalés en danger. La CRIP peut être interpellée par la famille ou l'enfant concerné, par tout citoyen qui a connaissance d'éléments de danger dans la vie d'un enfant, mais aussi par les professionnels œuvrant dans la vie d'un enfant (Éducation Nationale, service social polyvalent de secteur, services sociaux, hôpitaux...) ou le Procureur de la République (annexe I).

Les mesures sont instaurées suite à une évaluation permettant d'envisager la solution la plus adéquate (mesure éducative en milieu ouvert, placement, investigation...) au problème repéré et à la situation de l'enfant. Le juge pour enfants ainsi que le Procureur de la République peuvent aussi être saisis directement selon une procédure distincte.

---

<sup>5</sup> Sont entendus comme mandants les prescripteurs, à savoir les juges pour enfants et Conseils Départementaux qui mandatent le Service Associatif Habilité pour exercer les mesures d'AEMO et d'AED.

<sup>6</sup> Éducateurs spécialisés, éducateurs de jeunes enfants, assistants sociaux, conseillers en économie sociale et familiale, technicien d'intervention sociale et familiale...

### 1.1.4 L'activité et les effets de sa fluctuation

Les services exerçant les mesures d'AEMO et d'AED relèvent d'une habilitation<sup>7</sup> qui détermine en nombre d'enfants la capacité de suivis des dits services.

Cette habilitation est corrélée à une tarification fixée annuellement par le Conseil Départemental. Il conditionne les moyens alloués aux services, ce qui définit donc un nombre de mesures à suivre par professionnel. Ce nombre d'enfants à suivre est variable selon les organisations et les territoires (de 25 à 40 enfants selon nos constats et résultats d'enquête).

Le chiffre relatif à la charge ne renvoie pas forcément en lui-même à des critères d'efficacité ou d'inefficacité mais plutôt au projet de service ainsi qu'aux moyens que l'on veut bien accorder aux équipes éducatives pour travailler dans le champ de la prévention avec les familles à partir de la conception qu'ils en ont et que les institutions ont validée (cf. : habilitation). Enfin, les zones d'intervention ciblées sont difficilement comparables, il est bien évident que les conditions de travail ne sont pas les mêmes à Paris, à Lyon, à Poitiers, à Fort de France, à Guéret ou à Mende, que le temps passé ne serait-ce que dans les transports impacte déjà la présence auprès des familles. Cela doit tout de même être pondéré par les fonctions supports et le management au sein des services. De fait, la question de la qualité de l'intervention au regard du nombre de mesures par éducateur semble réducteur. Les choix pédagogiques de management et d'organisation qui sont faits par les associations orientent bien évidemment la nature des interventions. Il s'agit surtout de garantir par ces interventions, la protection des enfants. La guidance est donc l'évaluation de chaque situation et doit permettre de déterminer un seuil en dessous duquel il n'est plus possible de protéger les enfants. Ceci doit aider les cadres éducatifs à avoir des indicateurs de management pour avoir une répartition équitable des charges de travail des professionnels en tenant compte des spécificités de chaque service afin d'assurer la qualité d'intervention.



REGARDS CRITIQUES SUR L'AED ET L'AEMO | 28 | UNE RÉPONSE DE PROFESSIONNELS

**Illustration I : Extrait de *Regards critiques sur l'AED et l'AEMO. Une réponse de professionnels (CNAEMO – CNAPE)***

« [...] le prix de journée des AEMO est variable selon les départements (entre 8 et 20 €) » (CESE, 2018). Les modalités budgétaires et donc de moyens sont de plus en plus fréquemment déterminées dans le cadre de Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens<sup>8</sup>. « Les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) et l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) [...] sont des outils juridiques et financiers devant réover

<sup>7</sup> Le volume de mesures en AEMO relève d'un arrêté d'habilitation « Justice » pris par le Préfet après instruction par la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ). Le volume d'activité pour les AED répond à des logiques de formalisation contractuelle différentes selon les Conseils Départementaux.

<sup>8</sup> Les CPOM, créés en 2002 et relancés en 2013, sont définis à l'article L. 313-11 du Code de l'action sociale et des familles (CASF). Ils sont une déclinaison de la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001) qui vise à une gestion plus performante et rationnelle des dépenses publiques et à une amélioration de la qualité des services. <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr>



les relations entre organismes gestionnaires et autorités de tarification dans le cadre d'un véritable dialogue de gestion. » (Cocquebert, 2019).

Dans ce cadre budgétaire et réglementaire qui détermine un volume d'activité générique, la fluctuation d'activité correspond à la réalité de la variation du nombre d'entrées de mesures à laquelle les services doivent s'adapter en permanence. Cette contingence de l'activité a des effets pluriels dans les organisations.

En effet, cette fluctuation génère potentiellement des périodes de suractivité<sup>9</sup> qui peuvent augmenter les délais de mise en œuvre des mesures, augmenter le nombre d'enfants suivis par travailleur social, voire réduire la fréquence des interventions et participer à la détérioration de certaines situations en l'absence d'intervention éducative. « Il se peut ainsi que le juge reçoive à nouveau la famille à l'échéance de la mesure (souvent une année) sans que le travail éducatif n'ait été entamé. » (Machinal, 2007).

L'augmentation de la charge de travail peut aussi générer l'épuisement des professionnels de terrain comme des managers, ainsi qu'une « difficulté à formuler sereinement les problèmes et à prendre le temps d'une réflexion ou d'une analyse avant une action » (Marrangé, 2005) et un « sentiment de frustration des travailleurs sociaux qui estiment ne pas pouvoir mener un travail en profondeur avec les familles. » (ibid.).

Nous évoquons dans cette étude les enjeux managériaux de l'impact de la fluctuation conjoncturelle de l'activité et non pas un déficit patent de moyens alloués au champ de la protection de l'enfance. Cela génère dans certains Départements une suractivité chronique mettant structurellement à mal les organisations et entravant fondamentalement les missions de protection de l'enfance.

### **1.1.5 L'actualité politique en protection de l'enfance**

Le nombre de mineurs et de jeunes majeurs pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance ne cesse de croître (annexe II). Cette croissance statistique rentre en conflit avec un contexte économique rationalisé, générant des contraintes budgétaires de plus en plus contingentées, en plus d'être tributaires des orientations politiques dans chaque Département, découlant de la loi de décentralisation.

---

<sup>9</sup> Nous entendons par « suractivité » l'augmentation simultanée du nombre de mesures éducatives attribuées à un service qui génère des incidences sur son fonctionnement.

La loi de 2016 a instauré le Conseil National de la Protection de l'Enfance (CNPE), afin notamment de créer les conditions d'une stratégie nationale de la protection de l'enfance, au-delà des disparités territoriales en matière de politiques d'aide sociale à l'enfance.

Nous souhaitons ajouter ici que les mesures d'AED et d'AEMO représentent en France en 2016 « 6% des dépenses de l'ASE, alors qu'elles sont de loin la forme de prise en charge la plus fréquente »<sup>10</sup> (CESE, 2018). Le total des dépenses de l'ASE, « hors frais de personnel administratif, était de à 7,6 milliards d'euros » en 2018 (ibid.).

Lors de notre étude, des faits d'actualité politique sont venus marquer la recherche. Dans une tribune publiée le 5 novembre 2018 dans le Journal le Monde et sur France Inter, les juges pour enfants de Bobigny dénonçaient la suractivité : « Les mesures d'assistance éducative, exercées pour la plupart par le secteur associatif habilité, sont actuellement soumises à des délais de prise en charge inacceptables en matière de protection de l'enfance : il s'écoule jusqu'à 18 mois entre l'audience au cours de laquelle la décision est prononcée par le juge des enfants et l'affectation du suivi à un éducateur. [...]. Nous en connaissons les raisons : un manque flagrant de personnel, liée aux restrictions budgétaires. [...] Nous sommes devenus les juges de mesures fictives »<sup>11</sup>. S'en est suivie une émission<sup>12</sup> diffusée le 16 janvier 2019 qui a médiatisé les conditions d'accueil des enfants placés.

La nomination le 25 janvier 2019 d'un secrétaire d'État à la protection de l'enfance, Adrien TAQUET, auprès de la Ministre des Solidarités et de la Santé, Agnès BUZYN, n'est manifestement pas sans lien avec cette médiatisation de l'actualité de la protection de l'enfance.

Adrien TAQUET a interpellé l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) pour lancer une grande concertation nationale et auditionner différents mouvements professionnels afin de faire un état des lieux de la protection de l'enfance et de dégager des propositions d'actions. Cette concertation nationale, en ce qui concerne l'objet de notre étude, a eu comme axe de travail les disparités territoriales en matière de délai de mise en œuvre des mesures éducatives, en se saisissant de la contribution du Carrefour National de l'Action Éducative en Milieu Ouvert (CNAEMO).

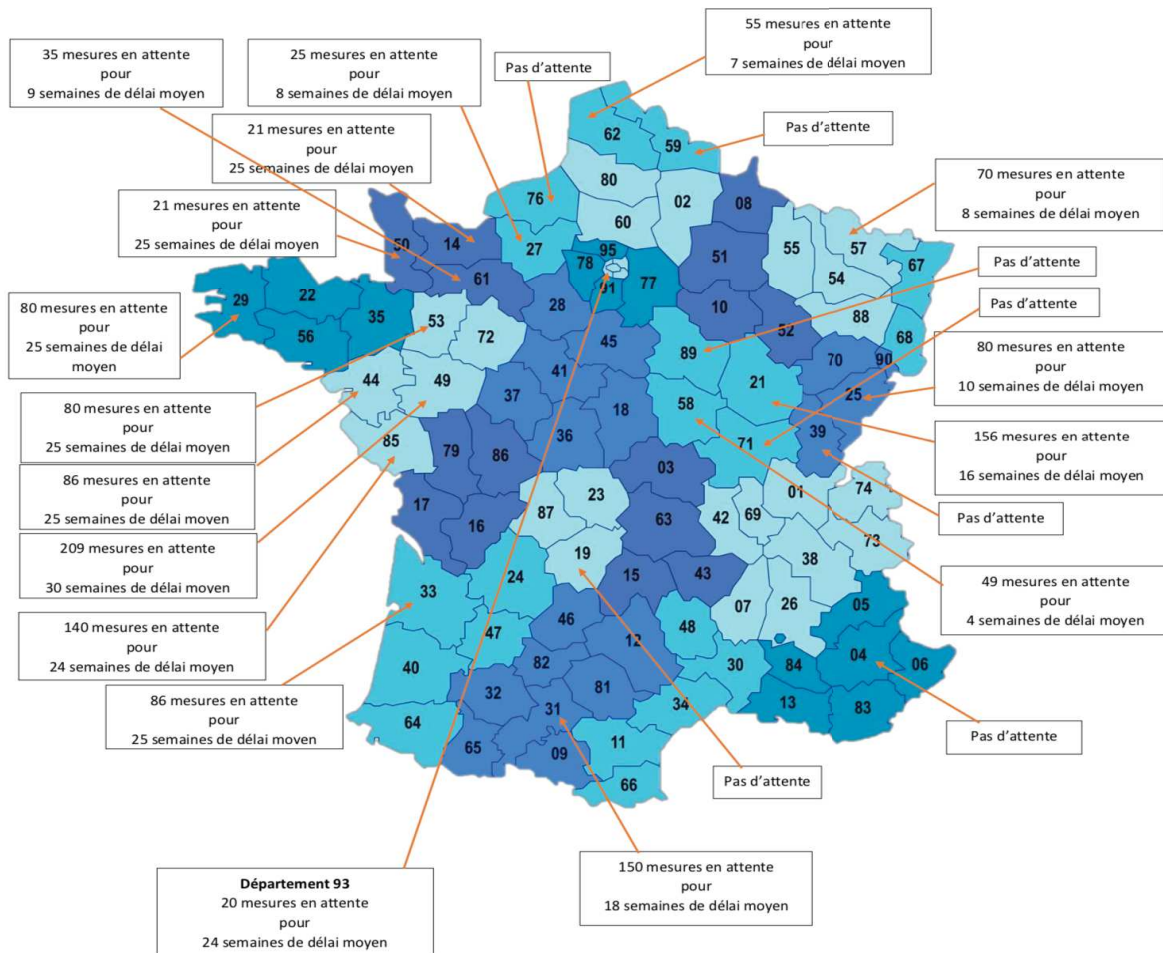
---

<sup>10</sup> En 2016, sur 333000 mesures de l'ASE, 164000 relèvent de mesures en milieu ouvert et 169000 relèvent de mesures de placement. (Données statistiques de la DREES - 2018).

<sup>11</sup> Tribune : *Mineurs délinquants, mineurs en danger : le bateau coule !* publiée le 5 novembre 2018 à 6h27 sur [www.franceinter.fr](http://www.franceinter.fr)

<sup>12</sup> Émission Pièces à conviction le 16/01/19 : *Enfants placés : les sacrifiés de la République*. France 3.

**MESURES EN ATTENTE  
DELAI MOYEN EN FRANCE  
AU 21 MAI 2019**



**Illustration II : Carte de France des mesures en attente (CNAEMO)**

Dans cette actualité politique incertaine et ce contexte économique calibré par la rationalisation budgétaire, la dimension stratégique de la fonction managériale devient prépondérante pour diriger une organisation. « Ce glissement progressif [...] vers le pilotage politique et stratégique correspond à une mutation importante des approches [...] qui situent les établissements et services comme des opérateurs d’une politique territoriale et à la fois comme des opérateurs privés en charge de penser leur avenir, leur développement et leur pertinence, dans la complémentarité avec les autres opérateurs sous la responsabilité de l’autorité publique concernée. » (Lefèvre, 2011)

## 1.2 LE MANAGEMENT STRATEGIQUE

Nous proposons en préambule une approche du management qui « est défini comme un « art ou une action, qui permet de conduire une organisation, de la diriger, de planifier son développement, de la contrôler, il s'applique à tous les domaines d'activité de l'entreprise. » (Lefèvre, 2011). Nous complétons cette définition par l'idée que « [...], l'organisation est la forme rationalisée et finalisée d'une communauté humaine. » (Loubat, 2014)

Dans le management, la stratégie consiste à « définir les finalités (missions) et l'orientation à long terme de votre entreprise afin de créer de la valeur pour vos clients et pour l'ensemble de vos parties prenantes, en mobilisant votre environnement, vos ressources et compétences spécifiques qui vous permettront de bâtir un avantage concurrentiel pérenne. Elle permet de prendre des décisions (choix) qui vous engagent de façon durable. » (Vas, 2017)

Ainsi, « le management stratégique, c'est-à-dire le pilotage des organisations [...] est l'ensemble des tâches [...] qui ont pour objectifs de fixer à l'entreprise les voies de son développement futur tout en lui donnant les moyens organisationnels d'y parvenir. » (Helfer, Kalika et Orsoni, 2016). Il a pour but de permettre « à l'organisation de se positionner par rapport à l'environnement. La gestion de la relation de l'organisation avec l'environnement est donc essentielle pour la survie, le développement et la performance de celle-ci. » (Séguin, Hafsi et Demers, 2008).

Le choix que nous avons fait de ces définitions relatives au monde de l'entreprise n'est pas sans lien avec les évolutions socio-économiques à l'œuvre dans le champ de l'aide sociale.

### 1.2.1 Le management stratégique en protection de l'enfance

« L'intervention sociale est passée en l'espace de quelques années d'une conception généraliste et protégée de l'action publique à une logique d'offre de service à la personne à développer dans un contexte de plus en plus concurrentiel. [...] Un paysage se redessine avec de nouvelles logiques émergentes. C'est ainsi que les notions de qualité de service se conjuguent à celles d'efficacité économique. » (Noble et Bouffin, 2015)

La politique d'aide sociale à l'enfance se décline majoritairement par une logique d'appels à projets qui engendre une nécessaire professionnalisation gestionnaire des managers. Ceux-ci doivent saisir les enjeux de l'environnement dans lequel leur organisation s'inscrit pour se

positionner face à la concurrence. « Les associations sont placées désormais devant une nouvelle dimension qui est celle de l'incertitude de leur pérennité » (Noble et Bouffin, 2015). La notion de risque se rajoute au panel des enjeux dans la direction des organisations sociales. Les managers doivent assimiler une logique économique, « [...] celle d'une rationalisation des objectifs et des dépenses et d'une optimisation des moyens dévolus, logique qui se traduit par l'élaboration de schémas et de plans, la concentration de pôles ressources, l'amélioration de la productivité et du rapport qualité-coût des services, la recherche d'innovation en matière de dispositifs [...], de nouvelles modalités de [...] financements des dispositifs. » (Loubat, 2006).

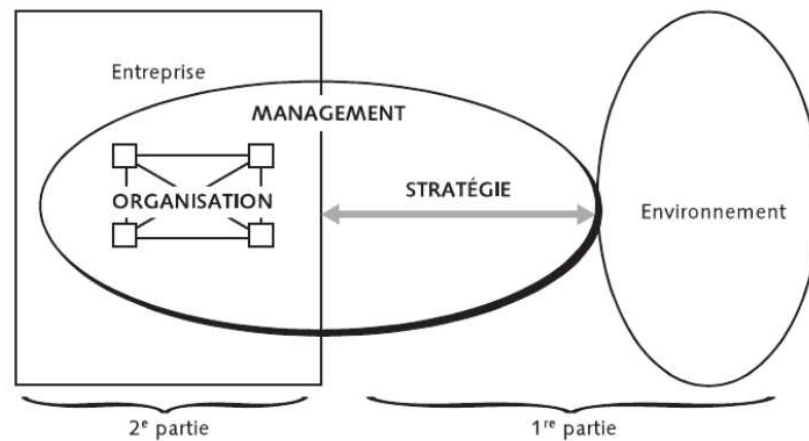
Le défi du manager consiste à articuler les besoins des usagers avec les ressources internes du service dans un environnement concurrentiel complexe, qui implique une rationalisation budgétaire limitant les moyens alloués.

« Ces nouvelles orientations des pratiques amènent les opérateurs sociaux et médico-sociaux à réinterroger leur positionnement, à devoir anticiper l'avenir et élaborer une stratégie de développement. [...] Par conséquent tout manager doit entamer son travail fondamental, concernant le positionnement de son établissement, par une réflexion sociologique et stratégique concernant le contexte dans lequel il va s'inscrire. » (Loubat, 2006).

Au regard des évolutions du contexte socio-économique de l'aide sociale, nous proposons donc d'aborder la problématique de la gestion de la fluctuation de l'activité sous l'angle du management stratégique, dans une finalité de performance et d'amélioration de l'offre de service en milieu ouvert.

## 1.2.2 Les deux dimensions du management stratégique

« Le management repose plus que jamais sur deux composantes indissociables et interdépendantes : la stratégie et l'organisation. La première est plutôt externe et tournée vers l'environnement ; la seconde, davantage associée à une vision interne. » (Helfer et al.2016).



**Illustration III : Les deux dimensions du management stratégique (Helfer, Kalika et Orsoni)**

Nous nous attacherons ici à décliner la première étape du management stratégique, qu'est l'analyse stratégique, dans ses deux dimensions interne et externe. En découle ensuite un processus de décision et d'action qui vise à positionner l'offre de service en apportant une création de valeur dans un environnement concurrentiel.

« La réflexion stratégique commence par un diagnostic et une analyse approfondie de ses forces et de ses faiblesses, tant au regard des environnements qu'à tous les niveaux des organisations constitutives de l'association : l'espace politique et sa gouvernance, l'espace technique et managérial, l'espace de production du service à la personne. » (Noble et Bouffin, 2015). Le management stratégique concourt à la viabilité d'une organisation. Ainsi, l'absence d'analyse stratégique, ouvre la voie à des échecs de pilotage qui peuvent s'avérer fatals. « [...] les établissements et services n'existent que parce qu'ils répondent à un besoin dans un espace-temps donné et ne continueront d'exister que parce qu'ils se seront adaptés à l'évolution des besoins ou à la mise en œuvre de nouvelles prestations pour répondre à de nouveaux besoins, y compris, [...], dans le cadre d'appels à projets. » (Noble et Bouffin, 2015).

### 1.3 L'ANALYSE STRATEGIQUE

L'analyse stratégique se fait soit de manière globale, soit en fonction d'une étape préalable de segmentation par Domaine d'Activité Stratégique (DAS). Nous retiendrons ici le diagnostic global qui relève d'une stratégie « corporate », plus que d'une stratégie « business » qui est relative à chaque DAS. La stratégie « corporate » a pour but de « maximiser la valeur globale de l'entreprise en choisissant les activités dans lesquelles l'entreprise doit investir et se développer. Sa démarche consiste à créer un portefeuille d'activités cohérent en assemblant des activités qui ont collectivement une valeur supérieure à la somme des valeurs qu'elles auraient individuellement si elles restaient indépendantes. Les synergies entre les activités jouent un rôle fondamental dans cette stratégie. » (Lehmann-Ortega, Leroy, Garrette, Dussauge et Durand, 2016).

#### 1.3.1 L'analyse externe

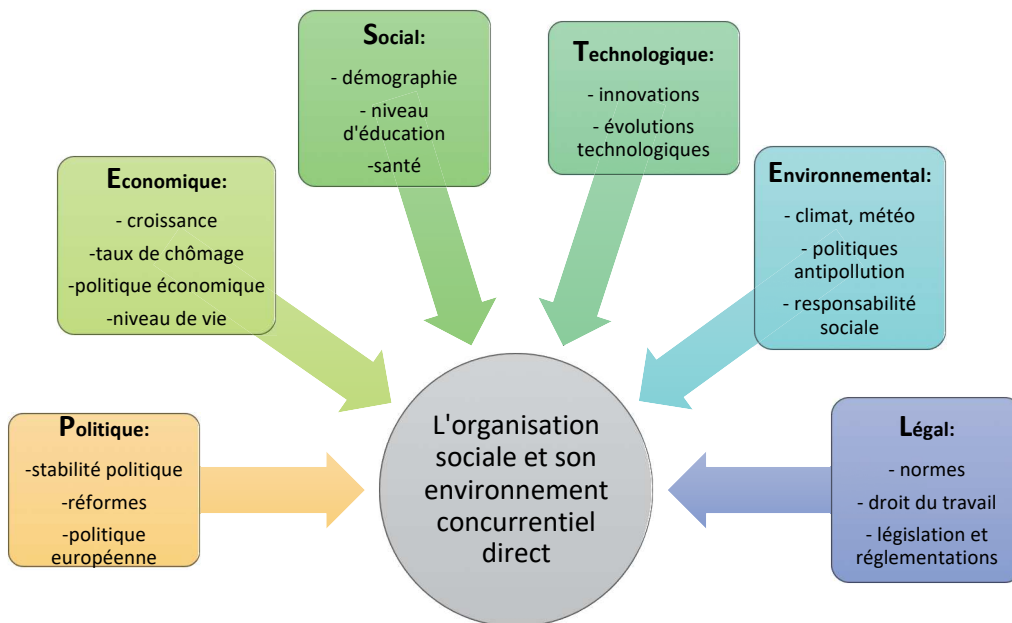
Au regard des évolutions du secteur, l'analyse stratégique est à considérer comme une première étape incontournable, afin de comprendre les enjeux de l'environnement concurrentiel pour pouvoir positionner son offre de service de manière ajustée.

Le manager « s'inscrit dans une logique de territoire et de divers schémas dont il s'agit de saisir les enjeux de diverses natures. » (Loubat, 2014)

Toute organisation est « influencée par son environnement macro-économique, politique et social » (Lehmann-Ortega, Leroy, Garrette, Dussauge et Durand, 2016). Le recours au modèle PESTEL comme outil de diagnostic du macro-environnement a un double objectif :

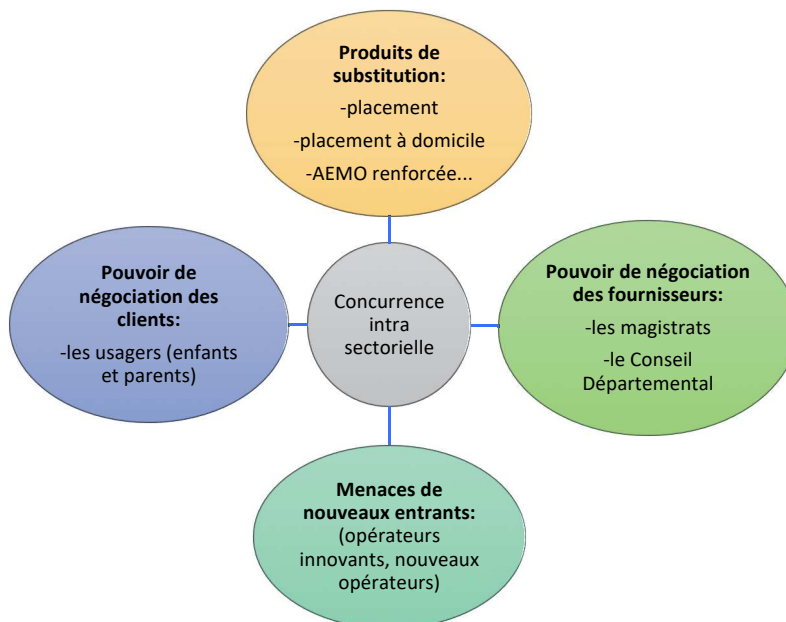
- « Décrire le macro-environnement et ses composantes
- Comprendre son évolution future et les changements prévisibles des facteurs macro-économiques, sociaux, et environnementaux. » (Lehmann-ortega et al. 2016).

« Utiliser le modèle PESTEL, c'est privilégier une vision globale, une prise de recul et une certaine flexibilité. » (Del Marmol et Feys, 2015). Ce modèle identifie six forces principales dans les facteurs environnementaux à prendre en compte dans l'analyse de l'environnement. Nous ferons ici une proposition non exhaustive de déclinaison de chaque force correspondant chacune à une lettre de l'acronyme PESTEL.



**Illustration IV : Modèle PESTEL**

L'analyse externe du macro-environnement peut se compléter avec une analyse de l'environnement concurrentiel direct, par le biais du schéma des cinq forces de Porter, que nous avons déjà ici adapté à l'objet de notre étude, à savoir le milieu ouvert en protection de l'enfance.



**Illustration V : Le schéma des cinq forces de PORTER**



### 1.3.2 L'analyse interne

Le diagnostic interne vise à mettre en évidence les forces et faiblesses d'une organisation dans sa dimension opérationnelle et organisationnelle, afin de « choisir les stratégies les mieux adaptées à ses ressources et à son potentiel » (Helfer et al., 2016). Nous retiendrons ici la méthode de la chaîne de valeur de Porter pour ce diagnostic.

Créée par Michael Porter dans les années 80, elle est à distinguer du schéma précédent des cinq forces de Porter qui est relatif à l'analyse externe. Cette chaîne a pour but de participer à la création d'un avantage concurrentiel en analysant le processus interne et mettant à jour les fonctions internes qui créent de la valeur ou dévaluent l'organisation. Pour chaque activité principale et fonction support est déterminée une liste de critères, d'indicateurs, permettant d'en évaluer les points positifs et négatifs.

« La chaîne de valeur est un outil puissant qui permet de décomposer une entreprise en activités pertinentes d'un point de vue stratégique, afin de se concentrer sur les sources de l'avantage concurrentiel, c'est-à-dire les activités qui permettent d'augmenter les prix ou de réduire les coûts (ou, dans le cas d'un organisme à but non lucratif, celles qui procurent une valeur supplémentaire aux bénéficiaires ou qui réduisent les coûts de la prestation de service) » (Magretta, 2012).

« Cette chaîne de valeur est un précieux outil de *strategic management* dans la mesure où elle œuvre au positionnement d'un produit ou d'un service sur le marché. » (Robben, 2015)



Illustration VI : La chaîne de valeur type (Helfer et al.)

« Ces activités ne sont toutefois pas indépendantes les unes des autres. La bonne maîtrise d'un pôle peut avoir des répercussions positives sur d'autres éléments de la chaîne. Les différentes fonctions sont donc interconnectées et peuvent entraîner une succession de

conséquences lors de modifications apportées aux activités. Ces connexions, qui passent souvent inaperçues, jouent un rôle important dans la gestion des coûts et sur l'avantage concurrentiel » (Robben, 2015)

### **1.3.3 La synthèse des diagnostics en vue de l'action stratégique**

L'étape suivante est la synthétisation du diagnostic interne et externe. La matrice SWOT<sup>13</sup> (annexe III) est un outil à saisir pour avoir une vue d'ensemble sur le diagnostic stratégique global. Il participe à dégager des facteurs clés de succès et les ressources et leviers internes permettant de mettre en place le plan stratégique de l'organisation. Les facteurs clés de succès sont « les caractéristiques de toute nature requises par l'entreprise dans un environnement déterminé pour qu'elle atteigne les objectifs qu'elle s'est fixés » (Helfer et al. 2016). Le plan stratégique qui en est issu détermine les décisions à prendre par le manager en vue d'actions à mettre en œuvre pour un pilotage calibré sur les enjeux et risques repérés.

## **2 PRESENTATION DE LA RECHERCHE**

### **2.1 METHODOLOGIE DE L'ETUDE**

#### **2.1.1 Périmètre de l'étude**

Au regard de notre objet d'étude qui relève d'une problématique commune à tous les services en milieu ouvert, nous avons choisi de ne pas circonscrire l'étude à l'analyse d'une organisation donnée. Nous avons élargi le spectre de l'étude pour analyser les différents niveaux d'enjeux potentiellement à l'œuvre.

Nous nous sommes basés sur la référence de l'année 2018 pour les données quantitatives. Nous avons axé notre recherche sur le secteur associatif habilité (SAH), qui représente 85% des opérateurs de Milieu Ouvert (ONED, 2013). Les participants à l'étude sont des professionnels du champ de la protection de l'enfance sur le territoire français, et précisément en métropole, dans sept Départements distincts : 14, 37, 57, 59, 67, 75, 94.

---

<sup>13</sup> SWOT = Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats.

Au recueil complémentaire de données auprès des travailleurs sociaux et des bénéficiaires des mesures éducatives, nous avons préféré axer notre recherche sur la perception des enjeux par ces derniers. Nous partons du postulat que la mise en œuvre des mesures éducatives en protection de l'enfance ne doit pas théoriquement souffrir de délai à compter de leur instauration. Par ailleurs, il appartient aux managers de gérer la fluctuation de l'activité en vue d'éviter qu'elle se répercute sur la qualité de l'accompagnement éducatif.

### **2.1.2 Échantillon**

Un échantillon de convenance a été retenu pour exécuter la recherche. Nous nous sommes appuyés sur un réseau de professionnels issu du mouvement du CNAEMO. Nous avons recherché une représentativité des différents statuts correspondant au terme de « manager » dans le secteur social, à savoir : directeur général d'association, directeur général adjoint, directeur, directeur adjoint et enfin chef de service.

Notre enquête est centrée sur les services exerçant des AEMO et / ou AED. Certains de ces services peuvent également exercer d'autres mesures éducatives que de l'AED et l'AEMO (cf. paragraphe '1.1.2'). Dans l'analyse des résultats, nous n'avons retenu des verbatim concernant ces autres dispositifs, que les réponses ayant un impact sur l'objet de notre étude. Enfin, nous avons, dans notre échantillonnage, inclus deux juges pour enfants et une représentante d'un Département, à savoir la responsable de l'ODPE du Bas-Rhin.

### **2.1.3 Méthode de recueil de données**

Nous avons recueilli les données par trois voies méthodologiques différentes :

#### **2.1.3.1 Les entretiens**

Nous avons effectué neuf entretiens d'une durée d'une heure à une heure trente, auprès de douze professionnels du champ de la protection de l'enfance, sous la forme de trois entretiens collectifs en binôme et six entretiens individuels. Deux personnes ont décliné notre demande d'entretien, la première, directrice, pour raison de santé, la deuxième, directrice générale, ayant annoncé qu'elle n'était pas directement concernée dans l'attribution de ses fonctions par

les questions soulevées dans l'objet d'étude. Un seul répondant, un magistrat, a souhaité être anonymisé. Le codage des entretiens est effectué comme suit (annexe IV) :

NUMERO ENTRETIEN - FONCTION DU REpondANT - DEPARTEMENT
--

- ✓ Les codages 1.1, 2.2 et 3.3 font référence aux trois entretiens effectués en binôme.
- ✓ La lettre X répond à une demande d'anonymat.
- ✓ Les codes indiqués ci-dessous renseignent les fonctions des répondants :

CSE = Chef de Service Éducatif

DA = Directeur Adjoint

DAD = Directeur des Activités et du Développement (supérieur hiérarchique du DS)

DG = Directeur Général

DS = Directeur de Service

JE = Juge pour Enfants

RO = Responsable de l'Observatoire Départemental de la Protection de l'Enfance

Nous avons complété les entretiens individuels par des entretiens collectifs, pour générer de l'émulation dans les réponses par l'instauration d'échanges et débats entre répondants.

Nous avons constitué un guide d'entretien (annexe V) qui recense les thématiques à aborder. Celles-ci sont inspirées des forces décrites dans le modèle PESTEL et les cinq forces de Porter : la présentation du service, l'origine de la fluctuation de l'activité, le parcours de l'enfant, les enjeux du mode de financement, les relations aux décideurs (financeurs et mandants), l'organisation interne face à la fluctuation d'activité et ses effets, et pistes d'amélioration. Le guide d'entretien utilisé (non versé dans les annexes) pour les magistrats et la responsable de l'ODPE a été ajusté sur les thématiques de l'origine de la fluctuation de l'activité, les relations aux associations, et leurs perceptions des enjeux de la fluctuation d'activité. Les entretiens se sont basés sur des questions semi – directives et ouvertes principalement.

Nous avons, dans notre analyse des résultats, rassemblé les verbatim des répondants dans des tableaux, inclus en annexes, en fonction de thématiques proposées dans la grille d'entretien mais aussi de sous-thématiques qui se sont profilées au fur et à mesure des entretiens. Par

ailleurs, la retranscription intégrale des entretiens est fournie dans le deuxième livret du mémoire.

Cette phase d'entretiens formalisés a été concomitante et consécutive à des échanges informels exploratoires au sein du Service d'Action Éducative en Milieu Ouvert du Bas-Rhin (SAEMO 67) de l'ARSEA<sup>14</sup>.

### 2.1.3.2 Questionnaires et relevés quantitatifs

Nous avons envisagé de compléter les entretiens par un questionnaire (annexe VI) pouvant apporter des données quantitatives et factuelles. Nous avons transmis le questionnaire en amont de l'entretien afin qu'il serve de base d'échange et complète ainsi le guide d'entretien. Sur les sept questionnaires envoyés aux managers concernés par l'étude, cinq ont été remplis. Nous ne versons pas les questionnaires complétés en annexe, les données ayant été abordées lors des entretiens. Nous avons, en marge du questionnaire, sollicité les participants pour nous fournir des données quantitatives complémentaires, à savoir un relevé mensuel des entrées de mesures pour les années 2018, 2017 et 2016.

### 2.1.3.3 La recherche documentaire

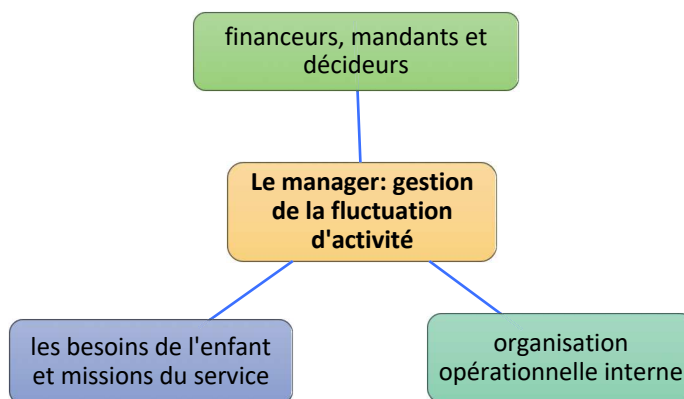
L'enquête a été complétée par une recherche documentaire et bibliographique, de manière exploratoire dans un premier temps pour déterminer le cadre conceptuel. Ensuite, tout au long de l'étude, cette recherche a complété les résultats et étayé l'actualité politique abordée lors des entretiens.

## **2.2 RESULTATS DE L'ETUDE ET ANALYSE**

De manière schématique, nous pouvons situer la position du manager à la confluence de différents systèmes de fonctionnement qu'il lui appartient d'articuler. « Le cadre est un manager de systèmes » (Loubat, 2014)

---

<sup>14</sup> ARSEA = Association Régionale Spécialisée d'action sociale d'Éducation et d'Animation.



**Illustration VII : Schéma systémique de la gestion de la fluctuation d'activité**

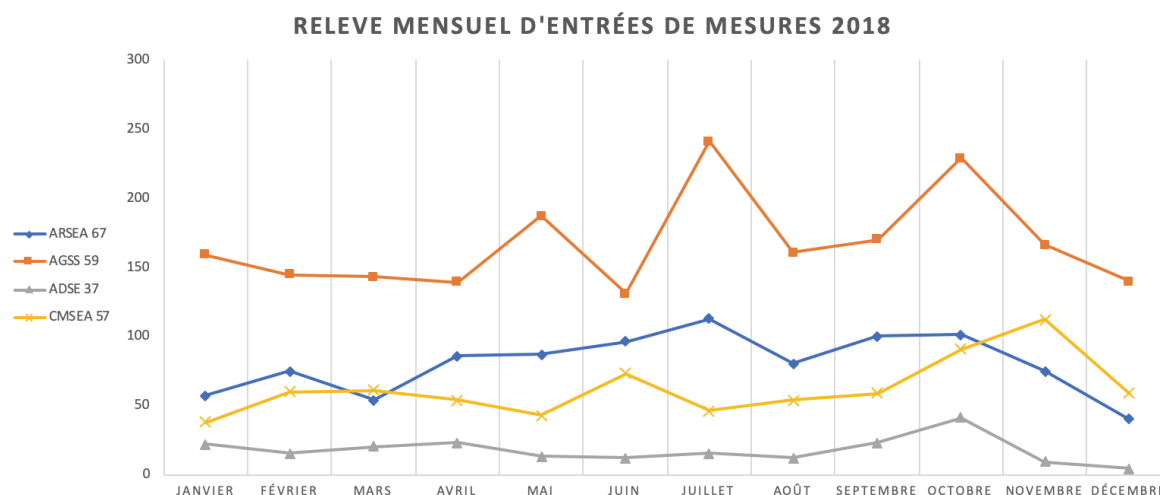
Nous allons exposer et analyser les résultats des enquêtes en partant de l'analyse externe pour en faire découler les modes d'organisation interne et finir sur l'impact des représentations dont l'étude a révélé l'influence et les effets sur ces systèmes.

### **2.2.1 Traduction graphique de la fluctuation d'activité**

Nous avons recueilli, auprès des répondants à l'enquête, les relevés mensuels des entrées de mesures d'AEMO et d'AED des services en milieu ouvert pour l'année 2018. Sur les six services représentés, deux n'ont pas fourni ces données. Celles-ci n'existent pas sous cette forme en dehors du nombre de journées d'activité mensuelles. Nous interprétons cette absence de données comme suit : le premier service (Olga Spitzer 75) ne rencontre pas de difficultés notables liées à des pics d'activité, et le deuxième service (ACSEA<sup>15</sup> 14) a mis en place un dispositif de gestion des entrées de mesures (que nous déclinons plus loin). Ces deux services ont donc probablement moins d'utilité à recenser ces données.

Notre année de référence est 2018. Nous avons néanmoins approfondi l'exploration de la fluctuation par le recueil des données de 2017 et 2016 (annexe VII) afin de pouvoir, au besoin, comparer des éléments de réponses des entretiens avec des données quantitatives.

<sup>15</sup> ACSEA = Association Calvadosienne pour la Sauvegarde de l'Enfant à l'Adulte.



**Illustration VIII : Relevé mensuel d'entrées de mesures éducatives 2018**

Ce graphique fait apparaître une tendance commune aux services, celle d'une périodicité de la fluctuation d'activité se caractérisant par un pic d'activité en juin / juillet puis octobre, et la baisse commune du nombre d'entrées en décembre.

## 2.2.2 Analyse externe

### 2.2.2.1 Les facteurs de la fluctuation de l'activité

« On a vraiment du mal à s'expliquer les fluctuations d'activité à la fois en termes de nombre mais à la fois aussi en termes de localisation de l'activité » (7-DA-14). Notre étude a tenté d'apporter des éléments d'explication à cette fluctuation d'entrées de mesures (annexe VIII).

Le premier facteur repéré par les répondants est un facteur de « saisonnalité » (4-RO-67). En effet, deux périodes dans l'année sont repérables en termes d'augmentation du nombre de situations de danger. Elles sont identifiées lors des entretiens sur les mois de juin et décembre : « il y a des vagues d'arrivée : Noël et juin (...) » (9-DA-75). Mais le graphique fait apparaître la période avant les vacances d'été et le mois d'octobre, et non décembre<sup>16</sup>. A quoi est due cette différence entre les perceptions et les données chiffrées ? La période d'été est corrélée aux départs en congés, ou de période de mutation professionnelle des personnels

<sup>16</sup> Cette tendance s'est confirmée en 2017 et 2016, à l'exception de deux services en 2016 dont l'activité a augmenté en décembre. Une actualité locale peut être à l'origine de ce qui constitue une exception dans la tendance relevée.

de l'Éducation Nationale et des magistrats, comme l'évoque un juge pour enfants : « (...) avant de partir en vacances, on finalise certaines procédures en attente » (1.1-JE-67). Le facteur de saisonnalité semble être moins en lien avec la situation de danger en soi qu'avec la volonté de finaliser des procédures avant un départ. La question se pose aussi de la volonté de se départir d'une inquiétude ou d'une responsabilité face à un enfant en éventuel danger : « (...) nos inquiétudes c'est que là cet été, ça va mal se passer. » (5-CSE-57). La mise en place d'une mesure éducative ne vient-elle pas, dans ce cas, rassurer les professionnels ?

Un autre facteur, évoqué par un magistrat, participe à l'augmentation du nombre de mesures avant l'été, ce sont des « demandes de mainlevée de placement anticipée, avant les vacances d'été, pour que l'enfant soit chez ses parents à la rentrée. » (1.1-JE-67). Ce facteur n'est-il pas en mesure d'être anticipé dans la gestion de l'activité ?

Cette hypothèse concernant l'inquiétude des professionnels comme moteur de déclenchement d'une mesure éducative rejoint un deuxième facteur qu'est la dimension subjective, relative à l'appréciation du danger. En effet, la sensibilité personnelle est repérée comme étant une variable notable. L'arrivée de nouveaux professionnels dans le circuit de la protection de l'enfance peut ainsi concourir à des pics d'activité. « (...) quand il y a un changement d'assistante sociale de secteur. Il n'y a pas la même vision de la situation, pas la même connaissance, quand un nouveau professionnel arrive sur un secteur. (...) le changement d'intervenant apporte un changement dans le volume de saisine des juges pour enfants » (1.1-JE-67).

Cette dimension plus subjective inclut aussi les représentations. La représentation qu'un travailleur social ou un mandant s'est construit sur les effets d'un service éducatif peut influencer autant que la sensibilité aux situations de danger rencontrées : « Les acteurs ont alors une vision de l'intervention de l'autre basée sur des représentations sociales, qui (...) se traduisent par la mise en place de mesures éducatives spécifiques » (Benjeddour, 2018).

Un troisième facteur ressort avec récurrence dans les différents entretiens, à savoir l'orientation par défaut vers le milieu ouvert. Cette explication est symptomatique de l'embolisation des autres dispositifs de protection de l'enfance. « (...) on a des mesures sur lesquelles le Magistrat a demandé un placement mais où le placement n'est pas exercé qui arrive en AEMO, des mesures d'AEMO renforcée qui ne sont pas activées parce qu'on n'a plus de place et donc ça arrive chez nous en AEMO. » (2.2-DAD-59). « Comme on sait qu'il n'y a pas de place, on va nommer l'AEMO, au moins il y aura un interlocuteur. » (7-DA-14).



Ainsi, l'orientation vers des mesures d'AEMO<sup>17</sup> est une conséquence en cascade des listes d'attente sur d'autres dispositifs tels que les placements ou les dispositifs en milieu ouvert renforcés. Ce facteur systémique de manque de places dans d'autres dispositifs rejoint l'effet « système » (2.2-DAD-59) ou effet « filière » : « les magistrats proposent parfois une IOE<sup>18</sup> en sachant parfaitement qu'elle sera suivie d'une AEMO, permettant de commencer l'intervention plus rapidement. » (Caniac, 2001).

L'orientation par défaut ainsi que l'effet « système » génèrent « une discordance entre le soutien apporté à la famille et puis le problème [rencontré par la famille] » (7-DA-14). De manière plus large, ces deux constats génèrent un dysfonctionnement du système de protection de l'enfance. En effet, ils embolisent les services qui ont moins de disponibilité pour exercer les mesures éducatives qui leur sont attribuées à bon escient. Sont constatés aussi des « renouvellements de mesures [qui] sont parfois ordonnés en raison du manque d'interventions dans ces familles ce qui contribue à favoriser la spirale de la suractivité. » (Marangé, 2005).

Nous observons ainsi dans ces résultats que le critère de danger - qui peut être mis en lien avec les forces économiques et sociales dans le modèle PESTEL - ne ressort pas comme un facteur exclusif de la fluctuation de l'activité.

#### 2.2.2.2 Les enjeux des modes de financement sur la gestion de l'activité

Dans l'analyse stratégique, la force économique, d'après le modèle PESTEL, relative aux modes de financement des services et au dialogue de gestion avec les financeurs, c'est-à-dire les Conseils Départementaux, est fondamentale pour faire face à la fluctuation de l'activité (annexe IX).

L'étude a fait apparaître des enjeux relatifs aux deux modes de financement dont nous avons synthétisé les tendances principales, concernant la gestion de l'activité et le positionnement des managers et de leurs services :

- ✓ Le financement au prix de journée au réel de l'activité.
- ✓ Le financement par CPOM.

---

<sup>17</sup> L'AED est moins concernée par ce facteur.

<sup>18</sup> IOE = mesure d'Investigation et d'Orientation Éducative, substituée par la Mesure Judiciaire d'Investigation Éducative (MJIE) à partir de 2012.

Enjeu	Prix de journée	CPOM	Hypothèses / Analyse
<b>Corrélation fluctuation activité/ financement</b>	« (...) cela a toujours permis d'embaucher un peu plus. » (8-CSE-94). « (...) il y a toujours un effet « tampon », une inertie entre le moment où l'activité est constatée et le temps de l'embauche, dans l'attente « les travailleurs sociaux augmentent le nombre de mesures qu'ils suivent. » (3.3-DS-67) « (...) la question d'embaucher à chaque fois que l'on a de la suractivité, on sait que ça ne fait pas éteindre la suractivité. On a vérifié au fur et à mesure des années. On a l'impression, si vous voulez, même, que ça encourage les ordonnancements de nouvelles mesures. » (5-CSE-57)	« À partir du moment où vous ne pouvez pas dépasser votre activité, (...) on ne peut pas aller au-delà, on ne sera pas financé. Donc ça, c'est venu forcément contenir. » (2.2-DAD-59).  « (...) d'être en CPOM et en contingentement ça nous permet au moins de pouvoir au moins gérer l'activité qui est à réaliser. » (2.2-DAD-59).	- La budgétisation en prix de journée permet une adaptation possible à la réalité de l'évolution de l'activité, mais de manière différée et dans une réaction et non une anticipation de l'activité. - Quid de l'effet « appel d'air » <sup>19</sup> des moyens alloués qui viennent répondre à une demande de suractivité ponctuelle mais génère l'afflux de nouvelles mesures éducatives. - la gestion en CPOM permet une garantie de maintien des moyens sur une période de 3 ou 5 ans en général. Mais ne vient-elle pas renforcer l'effet « système », i.e. renvoi vers d'autres dispositifs une fois l'activité atteinte ?
<b>Négociation budgétaire</b>	« (...) on les alerte, parce que notre responsabilité pour qu'elle soit partagée, on puisse justifier que les autorités de tarification ne nous donnent pas les moyens nécessaires. » (6-DG-37)  « Elle [la suractivité] produit un excédent qui a permis de proposer la création de la quatrième équipe avec l'embauche d'un quatrième chef de service. » (3.3-DS-67)	« (...) le CPOM pourra sans doute agir sur le chiffre de l'habilitation. » (3.3-DS-67) « (...) on ne peut plus faire la suractivité qu'on réalisait il y a quelques années (...). La seule marge de manœuvre c'est notre habilitation » (2.2-DAD-59) « (...) vous ne pouvez pas nous demander sans nous donner des moyens supplémentaires de continuer de prendre en compte ces mesures. » (2.2-DS-59)	Les modes de négociation diffèrent selon le financement : <u>Prix de journée</u> : C'est la fluctuation de l'activité qui enclenche la demande de moyens supplémentaires, dans une relation ascendante au financeur. <u>CPOM</u> : « on s'est un peu invité à la table » (2.2-DAD-59) : Le CPOM modernise la relation entre financeurs et managers qui deviennent acteurs d'une négociation stratégique du contrat.
<b>La sous activité</b>	<u>CPOM/prix de journée</u> : « (...) si on veut maintenir le niveau de travail que l'on a, enfin... la qualité de travail que l'on a, il va falloir que l'on sorte un peu de sa zone de confort et qu'on commence un petit peu à proposer des choses. (...) il va falloir à se mettre un peu à réfléchir de comment on peut amener à une plus-value » (9-DA-75). « (...) le temps de rentrer d'autres mesures, donc, en fait, on a énormément de trous comme ça entre les sorties et les rentrées (...). Donc, on a beau suivre beaucoup plus de mineurs et bien on a moins d'activité. » (9-DA-75) « Au fil des années, nous faisons le constat que plus le turn-over des mesures est massif, moins la réalisation de notre contrat d'activité est possible, malgré le nombre plus important de mineurs accompagnés. » (rapport d'activité SPPE Association Olga Spitzer 2018) « Tu passes du stress, à toutes les mesures qui attendent qui des fois ne sont pas exercées dans l'année. (...) à se dire qu'on va plus faire notre contrat d'activité » (8-CSE-94).		Enjeu de maintenir, d'atteindre l'activité : Cette dynamique ne devient-elle pas une variable de gestion de l'activité non plus au réel des besoins des familles mais des services ?  Le turn-over <sup>20</sup> des mesures est-il un indicateur suffisamment pris en compte dans la définition des objectifs d'activité dans le CPOM ? Est-ce que l'écart avec les objectifs fixés ne vient pas implicitement influencer sur les propositions d'arrêt ou de prolongation de mesures à leur échéance pour atteindre l'objectif d'activité ?
<b>Développement innovation et transformation de l'offre</b>	<u>CPOM</u> : « En CPOM, ça laisse quand même plus de marge de manœuvre pour imaginer des projets. Comme vous n'êtes plus payés à la réalité de votre activité, mesure par mesure, vous avez plus de latitude pour proposer, imaginer des projets. » (7-DA-14). « (...) donc il faut montrer ce que l'on fait » (9-DA-75). « Ça nous a permis aussi de venir questionner notre organisation et nos fonctionnements » (2.2-DAD-59). « Dans le cadre de notre projet de service en AEMO, et le 2 <sup>ème</sup> CPOM, on va se donner des axes nouveaux d'intervention » (2.2-DS-		Pas de données recueillies dans le mode de fonctionnement en prix de journée : dans les résultats de notre étude, la demande de moyens supplémentaires vient répondre à la suractivité mais ne favorise pas l'innovation.

<sup>19</sup> « appel d'air » est une récurrence dans les verbatim de différents répondants.

<sup>20</sup> Turn-over des mesures = variation entre le nombre d'entrées et de sorties de mesures.

	<p>59)  « On a explosé nos chiffres du DALA<sup>21</sup> avec du coup des intervenants DALA qui étaient à 75 mesures (...), on a demandé un renfort au Conseil Départemental mais un renfort en AEMO, pas en DALA (...), ce que l'on vous propose c'est plutôt de créer un huitième secteur d'AEMO. » (7-DA-14)  « (...) on est venu avec notre projet, avec nos expérimentations, avec nos propositions et on a réussi à obtenir une expérimentation d'AEMO intensive » (2.2-DAD-59).  « (...) dans le Nord (...) le Département s'est saisi de la contractualisation pluriannuelle, en lien avec les difficultés qui étaient les siennes et une politique de reconfiguration de son offre de service en protection de l'enfance. (..) dans le cadre d'une politique de redéploiement de places d'hébergement » (2.2-DAD-59).</p>	<p>Le CPOM favorise la créativité gestionnaire et l'expérimentation. Elle devient levier de négociation pour développer l'offre de services.  Quid de la logique d'appels à projets ?  L'expérimentation pourrait-elle renverser la dynamique de réponse aux appels à projets pour que le SAH soit moteur de projets ?</p> <p><b><u>Facteurs clé de succès :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- posture managériale pro active dans l'innovation</li> <li>- communication sur son offre de services</li> <li>- qualité de la relation avec les financeurs</li> </ul>
--	--	--

**Illustration IX : Tableau comparatif CPOM / Prix de journée**

Le financement au prix de journée permet de solliciter des moyens supplémentaires selon l'évolution des besoins mais cela engendre que « la réponse s'élabore au coup par coup [au coût par coût pourrait-on écrire], sans anticipation » comme le souligne Fabienne QUIRIAU, Directrice Générale de la CNAPE (in Mahier et Stella, 2019). Cette configuration n'apparaît pas optimale d'un point de vue du management stratégique. Nous considérons que l'embauche liée à la suractivité répond ponctuellement à une surcharge de travail mais ne suffit pas à résoudre les effets de la fluctuation de l'activité.

Le CPOM constitue un changement de paradigme, la compétence financière et stratégique se transmet aux directeurs d'ESSMS, ce qui demande une montée en compétence en termes de pilotage de l'activité et de management stratégique. La suractivité périodique ne génère plus une sollicitation de moyens unilatérale aux financeurs mais demande une capacité de gestion des ressources et de créativité gestionnaire pour absorber la fluctuation d'activité pendant la durée du CPOM. Mais nous considérons que la condition de l'efficacité de ce dispositif financier est la nature des relations entre financeurs qui est variable selon les protagonistes et les dynamiques de chaque territoire. Cet outil peut participer à l'amélioration de l'offre de service en protection de l'enfance s'il est considéré comme tel, mais le dialogue peut être potentiellement ardu du fait du contexte de rationalisation budgétaire abordé dans le chapitre '1.2.1' : « Face aux contraintes financières liées aux limites des budgets alloués à la protection de l'enfance, nos organisations doivent poursuivre l'amélioration de leur offre de service sans compter sur des moyens supplémentaires. » (Conq, 2014).

<sup>21</sup> DALA = Dispositif Alternatif à la Liste d'Attente créé par l'ACSEA dans le Calvados (annexe XI).

Dans ce contexte, le dispositif en milieu ouvert « a une fonction tampon dans le maillage de structures de protection de l'enfance dans le Département. Le service absorbe les mesures à défaut de places dans d'autres modes de prise en charge » (3.3-DS-67). Cette place dans le système de protection de l'enfance donne-t-elle une marge de négociation supplémentaire ou est-ce que le milieu ouvert est la variable d'ajustement des politiques d'aide sociale à l'enfance ? Quels sont les effets des évolutions des politiques publiques sur le milieu ouvert ?

### 2.2.2.3 Les effets du concept de parcours de l'enfant

Le principe du parcours de l'enfant est le suivant : « Améliorer et sécuriser le parcours des jeunes en difficultés multiples revient donc à sortir d'une logique de « silos » institutionnels pour ajuster les mesures à la situation du ou de la jeune par une meilleure organisation des parties prenantes qui ne peut se réduire à la seule question : « qui doit payer ? » » (CESE, 2018).

Le concept de parcours de l'enfant, énoncé dans la loi de 2007 confirmé par la loi de 2016, relève de la force politique issue du modèle PESTEL. Il oblige à penser l'offre de service en protection de l'enfance dans sa globalité (annexe X). « La logique de parcours de l'usager devient ainsi prépondérante et détermine les nouveaux systèmes d'organisation des associations, retraduisant ainsi de manière actualisée la célèbre expression issue de la loi 2002-2 « l'usager au centre du dispositif » ; le dispositif en l'occurrence ne pouvant plus se circonscrire au seul établissement » (Noble et Bouffin, 2015). La stratégie de chaque organisation est ainsi à penser en tant que maillon d'un système de protection de l'enfance, ce qui génère une nécessaire coordination entre dispositifs.

L'étude a mis à jour des effets du principe de subsidiarité inhérent au concept de parcours<sup>22</sup> :

« Sur Paris, il y a une politique vraiment du tout administratif. La CRIP réoriente vraiment des trucs qui devraient être en judiciaire d'entrée de jeu de manière massive, chez nous, et ben nous, du coup, on se retrouve à signaler rapidement. » (9-DA-75)

Une première tentative en AED n'est pas adaptée à toutes les situations qui peuvent nécessiter un cadre d'intervention judiciaire d'emblée, ce qui génère deux effets :

---

<sup>22</sup> Pour rappel, le principe de subsidiarité est posé par la loi de 2007 et incite à penser une première intervention dans le cadre administratif avant de solliciter le système judiciaire. En 2016, les mesures relevaient d'AED pour 31% et d'AEMO pour 69% (DREES, 2018).

- Taux de rotation des mesures d'AED plus élevé lié à une saisine rapide du juge pour enfants : la charge de travail est plus dense car les démarrages de mesures prennent plus de temps, d'autant plus dans des situations familiales à problématiques lourdes.
- La famille multiplie le nombre d'intervenants et de dispositifs.

« La loi de 2007, c'est une bonne loi mais les Départements n'ont pas les moyens de la mettre en œuvre. C'est-à-dire qu'effectivement on doit saisir le juge au dernier moment mais les Départements n'ont pas les moyens de mettre les familles au cœur du dispositif » (1.1-JE-67). La subsidiarité peut se confronter dans certains Départements à une carence de moyens alloués au dispositif d'AED, ceci engendrant une dégradation des situations qui sont alors transmises alors au juge pour enfants.

Les répondants évoquent alors le constat d'une urgence à intervenir dans certaines mesures d'AEMO, où ce n'est « plus forcément le volume qui vient nous mettre en urgence, c'est plus les situations qui vont venir nous mettre en urgence. (...) Vous êtes parfois à quelques semaines seulement d'AEMO avant d'aller sur des placements, vous ne dépassez même plus la 1ère année » (2.2-DAD-59). « L'urgence peut également être induite non pas du fait de l'exposition de l'enfant à un risque, mais par la raréfaction des moyens dont disposent les professionnels de l'enfance pour le sortir de sa situation et trouver une alternative bienveillante à sa prise en charge. C'est la recherche d'un lieu d'accueil ou de prise en charge de l'enfant : c'est l'urgence du placement. » (Magne, 2011).

Ainsi, à la question de la gestion de la fluctuation du nombre d'entrées de nouvelles mesures éducatives s'ajoute la question de la criticité des mesures.

Par ailleurs, le respect de la logique de parcours dans l'autonomie laissée à l'utilisateur à choisir et être acteur dans son parcours est aussi entravée par l'embolisation des dispositifs évoqué dans le chapitre 2.2.2.1. « [...] en pratique, le maintien d'un tel choix n'a rien d'évident, les services et établissements participant à la protection de l'enfance fonctionnant la plupart du temps à flux tendus, voire en sureffectifs » (Capelier, 2015).

Enfin, comment arrêter une mesure, faire le lien avec les partenaires de droit commun pour ne pas isoler l'enfant dans le système de la protection de l'enfance quand des manques de dispositifs adaptés sont constatés ? « On sait que si on se retire, il n'y a rien d'autre pour

prendre le relai derrière c'est-à-dire, qu'une fois de plus, l'AEMO, elle palie à un manque d'une ressource du droit commun » (5-CSE-57).

La question de la redéfinition des AEMO et AED et des modalités de travail ne se pose-t-elle pas au vu des évolutions de la nature des problématiques ? Les organisations n'ont-elles pas à transformer leur offre pour faire face à l'évolution de la nature des problématiques éducatives, à l'aune des effets de la subsidiarité ? L'offre de service en milieu ouvert doit-elle être pensée en réponse aux carences de moyens des autres dispositifs de la protection de l'enfance ?

Nous venons de voir que la mise en œuvre du concept de parcours de l'enfant influe sur la nature des problématiques des mesures éducatives. Il n'est pas sans effet non plus sur les sorties de mesures, qui sont freinées par l'absence d'autres dispositifs adaptés ou encore précipitées quand la complexité de la mesure nécessite par exemple en urgence un placement. Comment se situent les prescripteurs dans ce contexte ?

#### 2.2.2.4 Le positionnement des mandants face à la fluctuation de l'activité

Nous avons récolté des données concernant les juges pour enfants, qui représentent le pouvoir de négociation des « fournisseurs », selon le schéma des cinq forces de Porter, pour appréhender leur rôle dans la fluctuation de l'activité (annexe XI).

Les magistrats ordonnent des mesures éducatives judiciaires en se basant sur des critères légaux de danger, comme l'indique l'un d'entre eux : « C'est la loi qui me dit : l'article 375, la sécurité, la santé, la moralité, le développement psycho affectif et rien d'autre » (1.1-JE-67). Mais ce postulat rentre en conflit avec l'incapacité potentielle des services d'exercer les mesures. Ainsi, « ce critère doit aussi être nuancé au regard de la charge de travail du service, ce qui constitue un aléa certes inacceptable mais qui ne peut néanmoins être passé sous silence car il représente une réalité à laquelle nombre de juges des enfants sont confrontés. » (Machinal, 2007).

Les magistrats n'ont-ils pas aussi un rôle à jouer dans l'évolution de l'offre de service en protection de l'enfance ? Cette question est soulevée par un magistrat : « Est-ce que quand on sait qu'il y a de l'attente on en tient compte et on ne prononce pas la décision envisagée ? (...) »

Mais du coup si on rentre dans ce jeu-là on sait que les besoins ne rencontreront jamais l'offre. » (1.1-JE-X)

Leur positionnement est un élément majeur dans la déclinaison de l'offre de services. Décider d'une mesure qui ne sera pas exercée tout de suite peut permettre d'étayer les demandes de déploiement de moyens aux Départements, mais n'est pas satisfaisant au regard de la notion de danger immédiate pour l'enfant. Les magistrats sont face à « un choc des valeurs et des priorités » (1.1-JE-67). Les relations entre Départements, chefs de file de la protection de l'enfance, et magistrats est à ce titre très variable selon les territoires.

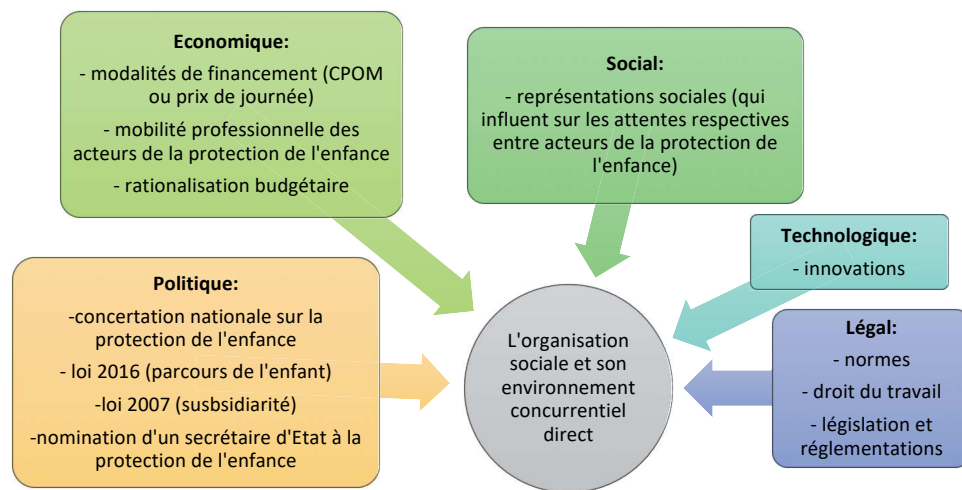
Concernant la relation avec les services, la majeure partie des services représentés par les répondants informent les magistrats de l'état de leur activité et leur capacité d'exercer des nouvelles mesures. Est-ce que pour autant les magistrats en tiennent compte ? A cette question les réalités varient. « On les informe en amont de la réalité de notre activité pour qu'ils puissent dans la mesure du possible ajuster leurs décisions. Vu le gros volume d'activité qu'on a, on peut ... se le permettre. » (2.2-DAD-59). L'influence des services sur le positionnement des magistrats dépend de leur légitimité en termes de volume d'activité mais aussi des personnalités et relations interpersonnelles entre magistrats et professionnels des services en milieu ouvert. Il ressort de l'étude que s'il est à éviter de noyer les magistrats de données concernant l'actualité des services, ces derniers apprécient peu de « découvrir à l'audience suivante que la mesure n'a été exercée que depuis deux mois. » (1.1-JE-X). La communication participe aussi de la stratégie de gestion de l'activité auprès des mandants, qui décident ensuite de prendre en compte ou non la réalité de l'activité des services à mandater, mais en connaissance de cause.

### En résumé

L'analyse externe a mis à jour les effets des enjeux externes sur le pilotage de la fluctuation d'activité des organisations, tels que :

- ✓ La fluctuation de l'activité est davantage liée à des facteurs inhérents au système de protection de l'enfance et leurs acteurs qu'aux critères de danger. Les modes de financement ont des effets directs sur l'activité : le financement en prix de journée ajuste les moyens au réel de l'activité, mais de manière différée. Le CPOM, lui, favorise l'innovation et devient un outil de pilotage et d'anticipation de l'activité. Cette opportunité dépend néanmoins de la place allouée au milieu ouvert par les financeurs dans le dialogue gestionnaire (variable d'ajustement du système ou partenaire ?).

- ✓ L'application du concept de parcours de l'enfant et de subsidiarité semble participer à une évolution des problématiques rencontrées quand des dysfonctionnements sont repérés.
- ✓ Les juges pour enfants ont un rôle dans le déploiement de l'offre de services dans les jugements qu'ils rendent, selon qu'ils tiennent compte ou non de la disponibilité des services. Leur positionnement est en partie lié à la nature des relations de communication entretenues avec lesdits services.



**Illustration X : Le modèle PESTEL dans le milieu ouvert**

Quelles sont les répercussions sur l'organisation interne et les choix managériaux qui découlent de ces enjeux externes ?

### 2.2.3 Les enjeux opérationnels et organisationnels

Les périodes de forte activité génèrent un allongement des délais de mise en œuvre des mesures. Pour faciliter la compréhension des dispositifs analysés, nous précisons que les services en milieu ouvert sont constitués d'équipes divisées en fonction de zones géographiques sur un territoire. Pour exemple, l'ARSEA dispose de quatre équipes sur le Bas-Rhin qui recouvre quatre secteurs géographiques, hors ville de Strasbourg.

Dans tous les services enquêtés est évoquée la pratique des « zones tampons », pour réguler la suractivité sur l'ensemble d'un service. Il s'agit de l'absorption de mesures d'une équipe d'un secteur limitrophe en cas de suractivité sur une équipe donnée. Cette pratique répond aussi à la « rivalité ou une rancœur entre collègues des différentes antennes en raison des charges de travail inégalement réparties » (Marangé, 2005). Mais cette pratique n'est pas suffisante, d'autant plus quand la suractivité est généralisée.



Nous allons aborder les différentes stratégies pour réguler le problème de la suractivité. Le premier maillon de la chaîne de valeur de Porter correspond à la réception et la gestion des mesures entrantes dans un service. Nous avons analysé les enjeux des différents modes opératoires exposés pendant les entretiens, à savoir :

- ✓ Le fonctionnement avec liste d'attente
- ✓ Les fonctionnements sans liste d'attente (avec ou sans dispositif spécifique)

Nous n'en restituerons pas les descriptifs détaillés versés en annexe (annexe XII) mais apporterons ici les principes généraux ainsi qu'une analyse par le prisme de notre objet d'étude.

### 2.2.3.1 La gestion avec liste d'attente

Nous avons effectué des entretiens avec trois managers dont les services ont instauré une liste d'attente :

- ADSE<sup>23</sup> (Indre et Loire) : directrice générale : codage « 6-DG-37 »
- Olga Sptizer (Val de Marne) : chef de service : codage « 8-CSE-94 »
- CMSEA<sup>24</sup> (Moselle) : chef de service : codage « 5-CSE-57 »

Nous avons en parallèle effectué une recherche documentaire sur cette stratégie managériale. Nous précisons ici que la liste d'attente est encore différente « de la régulation » (6-DG-37) qui correspond à une souplesse temporelle de courte durée (décalage d'attribution des mesures pendant les congés des travailleurs sociaux par exemple, délai de traitement administratif d'une mesure entrante...) que nous avons calibré à maximum un mois d'après les données récoltées.

#### Les principes globaux de la liste d'attente :

- Les nouvelles mesures éducatives rentrent dans la liste d'attente en cas de suractivité.
- La sortie d'une mesure éducative de la liste d'attente est possible quand le nombre de suivis d'un travailleur social baisse, laissant une latitude pour exercer une nouvelle mesure éducative. Le répondant « 5-CSE-57 » a ajouté qu'il donnait une attention supplémentaire aux échéances des mesures attribuées aux travailleurs sociaux afin d'éviter un trop grand nombre de fins de mesures en même temps, compte-tenu de la charge de travail attenante (rapports de fin de mesures, relais avec les partenaires, etc...).

---

<sup>23</sup> ADSE = Association Départementale de la Sauvegarde de l'Enfance d'Indre-et-Loire.

<sup>24</sup> CMSEA = Comité Mosellan de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes.

- L'ordre de sortie de la liste d'attente dépend de critères. Nous indiquons ici les critères communs entre services étudiés :

1. Ordre d'arrivée
2. Criticité de la problématique
3. Age de l'enfant (priorité aux enfants de moins de 2 ans : « un enfant en bas âge entre 0 et 6 ans peut difficilement s'exprimer sur sa souffrance. (...) Un adolescent aura parfois un temps d'attente plus important qu'un petit » (JOUBIN, 2019)<sup>25</sup>.

Transversalement à ces critères prévaut l'injonction du magistrat à mettre en œuvre une mesure de manière prioritaire selon les critères qu'il définit en son nom.

La durée de la liste d'attente est variable, elle peut aller de deux mois à l'intégralité de la durée d'une mesure. Pendant la mise en attente, ce sont les chefs de service qui assurent la réponse aux sollicitations des partenaires et des familles et qui gèrent les urgences, voire un éducateur « de permanence » (2.2-DS-59). Les travailleurs sociaux ne sont pas informés dans la plupart des services du nombre exact de mesures mises en attente, la gestion de la liste d'attente appartient aux managers. Les mandants sont systématiquement informés de la mise en attente de la mesure, ainsi que la famille.

« 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 » (Caniac, 2001).

#### *Les effets de la liste d'attente sur les bénéficiaires :*

« La liste d'attente ouvre un « espace-temps » pour le service pendant lequel [...] la situation évolue toujours (dans un sens ou dans un autre) » (Caniac, 2001). Est-ce que les situations se dégradent systématiquement pendant la mise en attente ? Si les enquêtés répondent majoritairement par l'affirmative, nous nous questionnons sur le biais de cette réponse relatif à un positionnement idéologique contre la liste d'attente, ce qui permet de justifier l'efficacité de l'intervention éducative. Ainsi, une répondante a évoqué un devoir d'honnêteté face à la liste d'attente dont les effets de dégradation des situations ne sont pas systématiques. Certaines situations se règlent même par elles-mêmes pendant l'attente. Par ailleurs, certaines familles tirent profit de cette mise en attente et n'interpellent pas le service quand elles n'ont pas été ouvertement adhérentes à l'instauration de la mesure.

---

<sup>25</sup> Mélanie JOUBIN, directrice adjointe de l'association de Sauvegarde de Seine Saint Denis. Interviewée lors d'un reportage au Journal télévisé de 20h du 08/01/2019 sur France 2.

Les bénéfiques repérés de la liste d'attente :

- La liste d'attente préserve les travailleurs sociaux d'une surcharge de travail.
- Le fait de ne pas informer régulièrement les travailleurs sociaux du nombre de mesures en attente permet de les décharger de la charge mentale liée à cette gestion.
- La liste donne un indicateur à opposer aux financeurs dans la négociation budgétaire.

Points de vigilance et questionnements :

- Les critères de sortie de liste d'attente sont-ils suffisants ? L'évaluation de la situation mais aussi l'arbitrage entre les situations reposeraient selon nous en partie sur une sagacité des managers qui ne relève d'aucuns critères ou méthodes mais d'habiletés individuelles.
- La priorisation par l'âge génère-t-elle une dévaluation du danger vécu par les adolescents ? En effet, un adolescent peut être isolé alors qu'un enfant en bas âge peut bénéficier de plusieurs étayages<sup>26</sup>, comme l'indique la répondante « 8-CSE-94 ».
- L'intervention tardive dans les mesures sortant de liste d'attente entraîne une réduction du temps d'intervention jusqu'à échéance, et se transforme donc en urgence à intervenir. La charge de travail supplémentaire dont sont préservés les travailleurs sociaux pendant la liste d'attente se transforme en densité de travail condensée dans le temps restant pour intervenir : « (...) une espèce d'urgence de la rencontre pour pouvoir en dire quelque chose et pouvoir en rendre compte » (8-CSE-94). La notion d'urgence est dans ce cas davantage déclenchée par le court délai d'intervention plus qu'à la situation de danger elle-même.
- La perte de sens, voire la crédibilité d'une mesure éducative n'est-elle pas entravée par cet ajournement de l'intervention ? « Les enfants, c'est encore plus difficile, tu leur parles d'une audience qui avait lieu en septembre alors qu'ils finissent l'année scolaire ! » (8-CSE-94).
- Comment définir l'intervention dans ce laps de temps ? A partir de quand peut-on parler d'exercice de la mesure ? « (...) c'est de la permanence mais ce n'est pas de l'AEMO » (8-CSE-94)
- La gestion de la liste d'attente entraîne une pression nerveuse sur les managers, puisque les services sont mis en responsabilité, d'un point de vue juridique, dès réception de la mesure.

---

<sup>26</sup> Des étayages tels que l'intervention de la Protection Maternelle et Infantile (PMI) par exemple.

« Vous croisez un peu les doigts pour qu'il ne se passe pas grand-chose » (7-DA-14). Les managers relèvent tous la pression, la charge mentale, l'angoisse que cela génère. Le service de l'AGSS de l'UDAF<sup>27</sup> (Département 59) a évoqué une pratique unique dans le périmètre de l'étude, à savoir une demande de décharge d'AEMO au regard de l'impossibilité de mettre en œuvre la mesure. Cette initiative fait remonter la liste d'attente au niveau des tribunaux et non plus des services qui n'endossent pas seuls la responsabilité de l'attente.

### 2.2.3.2 Modes opératoires sans liste d'attente

Des services n'ont pas fait le choix de la liste d'attente mais proposent diverses stratégies organisationnelles pour gérer la fluctuation d'activité :

- Dispositif Alternatif à la Liste d'Attente<sup>28</sup> (DALA) mis en place par l'ACSEA (14 - Calvados) : directrice adjointe : codage « 7-DA-14 »
- Dispositif dit « de démarrage », par l'AGSS de l'UDAF (59 – Nord) : directrice des activités et du développement et directrice : codages « 2.2-DS-59 » et « 2.2-DAD-59 ».
- Dispositif de « Gestion de la Liste d'Attente », par l'ADSEA<sup>29</sup> (11 – Aude) : recherche documentaire (Alaize, 2016).
- Pas de dispositif formalisé, par l'ARSEA (67 – Bas-Rhin) : directeur et chef de service : codages : « 3.3-DS-67 » et « 3.3-CSE-67 »

#### Les principes globaux des dispositifs de gestion d'entrées de mesure :

- Mise à disposition des travailleurs sociaux<sup>30</sup> sur un dispositif de gestion des entrées de mesures. Les travailleurs sociaux interviennent sur les différentes zones géographiques couvertes par les services, en fonction des zones où les mesures affluent.
- Les travailleurs sociaux sont affiliés à une équipe et un cadre, même s'ils interviennent sur toutes les zones, pour garder une référence collective et institutionnelle.
- Transmission de la mesure à un travailleur social qui sera référent quand il aura de nouveau de la place (sorties de mesures) pour accueillir de nouvelles mesures.

---

<sup>27</sup> AGSS de l'UDAF = Association pour la Gestion des Services Spécialisés de l'Union Départementale des Associations Familiales du Nord.

<sup>28</sup> Le DALA est un service pionnier en France qui a été expérimenté en 2013 et confirmé dans le budget à partir de 2018.

<sup>29</sup> ADSEA = Association Départementale pour la Sauvegarde de l'Enfance et l'Adolescence.

<sup>30</sup> Le nombre d'Équivalents Temps Pleins (ETP) déployés sur ces dispositifs ainsi que les modalités de mise en œuvre sont précisés dans l'annexe XI.

- La durée de ces dispositifs est variable mais dans la majeure partie des cas elle ne doit théoriquement pas dépasser 3 mois.
- « L'intervention éducative dans le cadre du DALA<sup>31</sup> n'est pas assimilable à l'accompagnement réalisé en AED ou AEMO. Le protocole DALA relève d'une mise en vigilance associée à une évaluation de l'urgence [...] sans prétendre à une véritable mise au travail de la problématique. » (Bourdon, 2016)
- A ce titre, chaque travailleur social suit un volume de mesures supérieur au nombre de suivis exercés par les collègues exerçant de l'AED ou de l'AEMO.
- Les modalités de ces dispositifs sont de manière générale :
  - Consultation du dossier d'Assistance Éducative au Tribunal pour enfants
  - Rendez-Vous avec la famille et signature du DIPC
  - Offrir un interlocuteur aux familles
  - Gérer les urgences et évaluer les priorités d'intervention
  - Faire le lien avec les partenaires.

*Les effets des dispositifs d'entrée de mesures sur les managers et prescripteurs :*

- Ces dispositifs permettent de décharger les cadres intermédiaires de la gestion des mesures en attente, et donc de les rendre plus disponibles à d'autres tâches.
- « C'est le confort pour nous [magistrats] de ne pas avoir de liste d'attente dans les services désignés, même si ce n'est pas du travail éducatif à proprement parler. » (1.1-JE-X). « (...) ça permet de s'assurer qu'il y a un professionnel dans la boucle » (ibid.)

*Les bénéfices repérés :*

- La plus-value de ces dispositifs est d'offrir une évaluation initiale de la situation, afin de préciser les objectifs d'intervention cités dans le jugement d'AEMO ou le contrat d'AED.
- Ce dispositif permet d'apaiser les angoisses des partenaires par rapport au danger de l'enfant et d'expliquer à la famille les missions de la mesure éducative sans délai.
- Ces dispositifs apportent une souplesse temporelle auprès des travailleurs sociaux pour terminer les mesures correctement, sachant qu'il y a un éducateur « de démarrage » qui assure l'interface comme le souligne la répondante « 2.2-DS-59 » : « (...) ça permet, un moment donné, de fluidifier et que les personnes qui terminent des mesures (...) puissent

---

<sup>31</sup> Dispositif Alternatif à la Liste d'Attente mis en place par l'ACSEA 14.

bien finaliser leur fin de mesure aussi, avec des relais, avec les services des Départements (...) et qu'on ne soit pas uniquement dans « je perds, je reprends ». »

- L'AGSS de l'UDAF et l'ACSEA ont finalement instauré cette expérimentation comme fonctionnement pérenne de gestion des entrées de mesures, en dehors des pics d'activité, au regard de ces plus-values qui améliorent l'offre de service globale.

Points de vigilance et questionnements :

- Comment articuler les interventions dans une logique de parcours de l'enfant pour éviter la répétition de phases d'évaluations (évaluation préalable à la mesure puis ré-évaluation dans le cadre du dispositif) ? La répondante « 2.2-DAD-59 » évoque ce problème en termes de perte de temps : « comme si la personne avait besoin de repartir au point de départ pour refaire un peu l'évaluation ».
- La création d'un dispositif génère un changement d'intervenant qui peut être difficilement vécu par la famille, celle-ci a instauré un lien de confiance avec le premier intervenant. Par ailleurs, la famille ne souhaite pas avoir à expliquer à nouveau sa problématique à un autre intervenant. Cet effet est évoqué à plusieurs reprises, notamment quand la phase de démarrage dure.
- Le nombre plus élevé de suivis par travailleur social dans la période de démarrage ainsi que le changement plus fréquent de mesures à suivre demande une capacité d'adaptation des travailleurs sociaux plus élevée. La pérennité et fiabilité du service est donc fonction des ressources humaines et de leur gestion.
- « L'ACSEA, s'est retrouvée nommée dans l'attente de places disponibles ailleurs » (7-DA-14). Est-ce que la mise en place de ces dispositifs ne provoque pas un effet « appel d'air » et donc une augmentation du nombre de mesures orientées vers ces services ?
- Quelle est la nature du travail effectué dans les dispositifs de gestion des mesures entrantes ? Est-ce à proprement parler du travail éducatif ? Le questionnaire rejoint celui de la liste d'attente.
- Nous proposons le questionnaire d'une répondante qui a préféré la stratégie de la liste d'attente à ce type de dispositif qui « institutionnalise quelque chose sur lequel on est responsable ; si jamais on fait cela ça veut dire que l'on peut permettre qu'une personne ou un travailleur social, comme ça, gère et au coup par coup les 50 gamins qui sont en attente (...) c'est faire du « low cost ». C'est laisser penser aux autorités que ça suffit pour gérer des mesures d'AEMO » (6-DG-37).

Deux expérimentations de dispositifs de gestion des entrées au CMSEA (57) et à l'ARSEA (67) ont été abandonnées. Les managers en ont précisé les motifs :

Premièrement, la difficulté de changer d'intervenant quand le lien de confiance est instauré est évoqué. Ensuite, dans les deux associations, les travailleurs sociaux témoignaient d'un double isolement. D'une part ils n'étaient qu'un ou deux par service. D'autre part, ils n'étaient pas rattachés à une équipe et faisaient ainsi le constat de leur manque d'ancrage institutionnel et dans le réseau partenarial.

#### Les facteurs clés de succès :

Nous proposons des facteurs clés de succès au regard des enjeux pouvant mettre en échec ces dispositifs :

- Coordination interne structurée entre les travailleurs sociaux du dispositif et les futurs travailleurs sociaux référents.
- Flexibilité du dispositif pour éviter les systématismes et envisager le maintien du travailleur social si la pertinence en a été évaluée.
- Le volontariat, le recours à des travailleurs expérimentés et une équipe stable.
- Les managers de ces dispositifs évoquent l'importance d'évaluer le dispositif « pour voir les effets produits et si effectivement il y avait des choses à réajuster ». (2.2-DAD-59)

#### La stratégie de l'augmentation du nombre de suivis par travailleur social :

Un service, le SAEMO 67 de l'ARSEA, n'a choisi ni la liste d'attente formalisée ni la mise en œuvre d'un dispositif de gestion des entrées de mesures. Le principe de fonctionnement consiste à absorber la suractivité périodique, en proposant aux travailleurs sociaux de prendre davantage de mesures en suivi, en contrepartie d'heures supplémentaires payées.

Des temps d'évaluation de l'activité dans l'équipe de direction visent néanmoins à évaluer le volume de la suractivité et l'opportunité d'une embauche supplémentaire. Un temps de régulation a également lieu à l'arrivée des mesures qui est assuré par l'équipe de cadres pour analyser les dossiers et évaluer l'urgence à intervenir. Ensuite, ils rencontrent la famille une première fois au domicile, ce qui apparaît dans notre étude comme une pratique unique.

### Les bénéfices repérés :

- ◆ L'avantage que nous considérons comme principal à l'absence de dispositif par une équipe spécifique est le maintien du lien avec le travailleur social qui assure le suivi tout le long de la mesure
- ◆ Ce fonctionnement réduit la part du temps organisationnel de coordination et passation de mesures d'un travailleur social à l'autre.
- ◆ Cette première visite à domicile a pour effet de créer un lien avec la famille, et de tempérer le délai d'attente, d'expliquer les modalités d'intervention, d'apaiser les angoisses et d'appréhender les conditions de vie de la famille.
- ◆ L'autre plus-value de cette visite à domicile d'un manager est la connaissance directe du territoire d'intervention de son équipe et des conditions de vie de l'enfant.

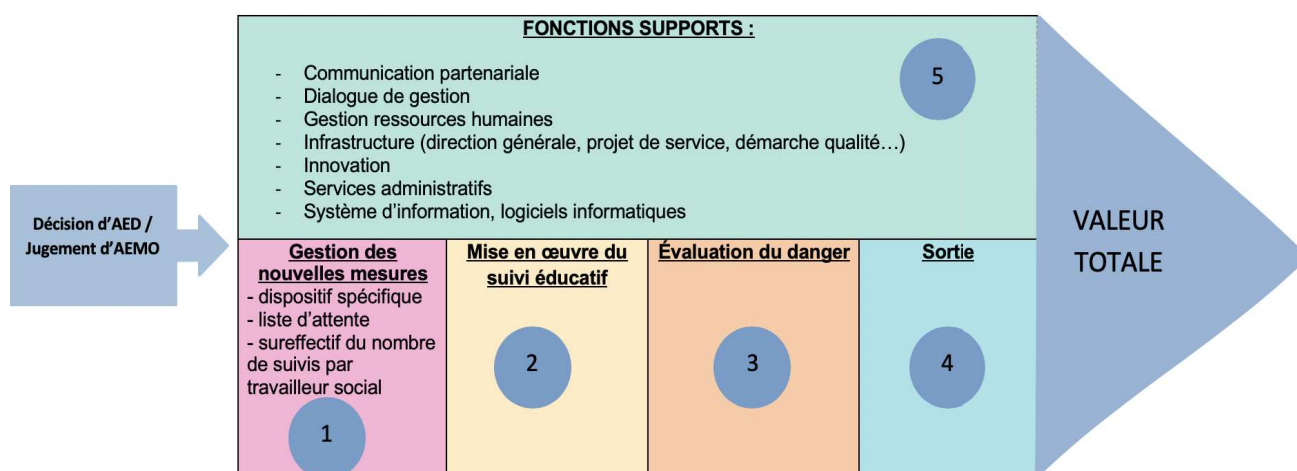
### Points de vigilance et questionnements :

- ◆ Le temps de déplacement dans les familles par les managers n'est-il pas une perte de temps qui pourrait être revalorisé dans d'autres tâches managériales ?
- ◆ La gestion surnuméraire des mesures par travailleur social en période de suractivité nécessite des ajustements dans la fréquence d'interventions dans les situations considérées comme moins urgentes.
- ◆ Charge mentale supplémentaire sur les travailleurs sociaux.
- ◆ Incidences éventuelles de ce fonctionnement sur la qualité de vie au travail, en raison de la surcharge. Nous rejoignons ainsi l'analyse de Christine CANIAC (2001) : « Si la stratégie d'augmentation de la charge par travailleur social permet d'endiguer le surplus d'activité du service, elle entraîne inévitablement une modification des conceptions du 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. »

#### 2.2.3.3 De l'entrée à la sortie des mesures : une gestion globale

Nous venons d'analyser la phase de gestion des entrées de mesure qui correspond au premier maillon de la chaîne de valeur de Porter. Nous allons maintenant étendre ce modèle à la gestion globale de l'activité en milieu ouvert. Nous pourrions ainsi dégager, à partir des données recueillies pendant l'enquête (annexe XIII), des enjeux opérationnels dans la gestion des mesures éducatives, de leur réception au service à leur sortie.





**Illustration XI : La chaîne de valeur de Porter en milieu ouvert**

Activité 1 : Gestion des nouvelles mesures (voir chapitres 2.2.3.1 et 2.2.3.2)

L'indicateur de performance est la durée jusqu'à l'attribution de la mesure à un travailleur social. Nous ajoutons, que dans le cas de la mise en place d'une liste d'attente, deux services sur trois interrogés ne facturent la mesure qu'à attribution au travailleur social. Les actions éventuelles pendant ce laps de temps ne sont donc pas valorisées (gestion des urgences, réponses aux sollicitations des familles et partenaires...) : « Donc cela peut aller du "cinq" minutes, à effectivement dans la semaine plusieurs heures. (...) même si ce n'est pas facturé, (...) il y a quand même du travail qui est fait » (8-CSE-94). Ces coûts cachés sont à évaluer puisqu'ils ne sont, selon nous, pas sans incidence dans le temps des managers qu'il mobilise, sur la gestion des autres activités internes au service.

Activité 2 : Mise en œuvre du suivi éducatif

Nous ne relèverons pas ici le contenu du suivi éducatif, qui a été abordé dans le chapitre '1.1.2', mais proposons un indicateur au service des managers dans la régulation de la charge de travail fluctuante des travailleurs sociaux ; à savoir la fréquence du nombre de visites à domicile.

Une norme de fréquence est fixée par le service (en général une visite par deux ou trois semaines). Nous soutenons l'idée selon laquelle les débuts de mesure demandent plus d'investissement pour prendre connaissance des partenaires et de la famille avec qui il faut établir un lien de confiance. A l'inverse, l'approche de l'arrêt de l'intervention justifie un espacement des visites. Nous considérons que la supervision régulière par les managers de la fréquence des visites peut participer à une régulation des interventions en fonction de

l'évolution de la problématique éducative. De plus, la charge de travail est plus dense quand il y a un turn-over plus important dans le nombre d'enfants suivis par travailleur social.

L'enquête a soulevé aussi que dans « le cas d'AEMO instaurées à défaut de mesures renforcées, les managers savent qu'ils [les travailleurs sociaux] y vont plus que dans le cadre de l'AEMO, (...) ça provoque des dysfonctionnements sur tous les services » (6-DG-37).

Ainsi, à nombre égal de suivis, un travailleur social aura dans ce cas une charge de travail plus lourde qu'un travailleur social qui suit le même nombre d'enfants dans le cadre de mesures qu'on peut qualifier de « classiques ».

La fréquence des visites, comme indicateur de la charge de travail, participe à la définition de la disponibilité des travailleurs sociaux à pouvoir accepter de nouveaux suivis.

Les magistrats sont d'ailleurs de plus en demande de connaître cet indicateur dans les rapports de fin de mesure qui leur sont destinés : « ça nous permettrait d'avoir une lisibilité sur les conséquences de la surcharge de travail » (1.1-JE-67).

Nous précisons néanmoins que la fréquence des visites à domicile est un indicateur à prendre en compte dans la gestion de la fluctuation et de la charge de travail, mais il ne suffit pas à mesurer la qualité d'un suivi éducatif qui ne se résume pas à un nombre de visites à domicile.

### Activité 3 : Évaluation du danger :

Un point marquant de notre étude est l'évaluation du danger qui est faite en fonction du travail mené auprès des familles et des observations et analyses qui en découlent.

Les propositions éducatives à formuler aux mandants se basent en AEMO et en AED sur le critère de danger. Quel que soit le référentiel utilisé, la subjectivité des professionnels participe à l'appréciation du danger, tout comme l'appréciation du danger qui conduit à la mise en place d'un suivi éducatif. « L'interprétation des professionnels sur les critères de Blachais<sup>32</sup>, c'est incroyable, (...) ils ne sont pas du tout sur les mêmes sensibilités, et la même perception, (...) même des juges, ce n'est pas du tout la même chose » (6-DG-37). Nous rajouterons un deuxième verbatim dans ce sens : « (...) on peut toujours se trouver de nouveaux objectifs dans une famille sauf que l'on n'est pas là pour tout résoudre, on n'est pas là pour rendre une famille parfaite, ça voudrait dire quoi, d'ailleurs. » (9-DA-75). La question de l'évaluation du danger est ainsi très subjective : « Comment on travaille tout ce qui se joue... dans notre imaginaire, notre vécu, dans le bagage théorique qu'on a, dans les études

---

<sup>32</sup> *Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance*, rapport rendu par le Docteur Marie-Paule MARTIN-BLACHAIS à Laurence ROSSIGNOL, Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes le 28 février 2017. Ce rapport propose des critères d'évaluation des besoins de l'enfant.

qu'on a faites, voilà, ça, et par contre, ça il faut se mettre en travail, parce que ça ce sont des enjeux » (6-DG-37). Le critère de danger rentre en conflit avec l'exigence des travailleurs sociaux par rapport à l'évolution des problématiques rencontrées ; ou par rapport à leurs exigences personnelles : « Sur une antenne en particulier (...) c'est là qu'il y a vraiment une masse de mesures qui durent 8, 10 ans (...). Il va falloir se poser la question du confort de travail. » (9-DA-75).

Le principe d'un changement de travailleur social dans les mesures qui excèdent trois ans d'intervention peut permettre de réévaluer la situation et de créer une nouvelle dynamique de travail.

#### Activité 4 : La sortie

Cette étape est liée à la précédente puisque la proposition d'arrêt, de prolongation de mesure éducative, ou d'orientation vers un dispositif plus adapté (placement, ...) est basée sur l'évaluation du danger.

Nous formulons l'hypothèse que les périodes de suractivité génèrent des propositions d'arrêt plus facilement pour ouvrir de la disponibilité à accueillir de nouvelles mesures. Les répondants ont infirmé lors des entretiens cette hypothèse. Cette réponse relève-t-elle d'une rigueur professionnelle ou d'un positionnement idéologique ?

A l'inverse, il est apparu que le financement dans le cadre de CPOM vient inclure la notion « d'atteinte de l'activité ». La sous activité potentielle génère donc un stress de non atteinte des objectifs financiers : « Tu passes du stress, à toutes les mesures qui attendent qui des fois ne sont pas exercées dans l'année. (...) A se dire qu'on va plus faire notre contrat d'activité. » (8-CSE-94) N'y aurait-il pas ici d'incidences sur le maintien de certaines mesures éducatives ?

Les sorties de mesure sont aussi impactées par le refus des familles de changer de travailleur social. L'étude fait état d'exemple de familles qui préfèrent continuer dans le cadre d'un accompagnement judiciaire, plutôt que de faire appel à une AED, alors même que la sortie d'un cadre judiciaire est synonyme de progression.

Mais « l'objectif n'est-il pas de sortir du dispositif ?! » (4-RO-67). Réfléchir en termes de parcours rappelle d'ailleurs aux professionnels de la protection de l'enfance qu'ils interviennent dans des dispositifs temporaires dans la vie des usagers et non pas dans des dispositifs visant à être pérennes. Nous avons vu qu'un turn-over trop important génère des dysfonctionnements, mais un maintien des mesures embolise les services qui ne sont plus en capacité d'exercer de nouvelles mesures.

La mise en place d'un indicateur tel que le taux de rotation de mesures par travailleur social semble à ce titre pertinent.

Activité 5 : Les fonctions supports :

Nous aborderons ici une fonction support qui est ressortie de l'étude :

Les logiciels permettant le suivi des mesures ont plusieurs objectifs : produire des données pour rendre compte de l'activité, assurer un suivi des mesures, mais aussi faciliter le système d'information interne : « On cherche à bécquiller aussi, à travers l'organisation et la structuration de notre activité, la continuité de l'accompagnement. » (2.2-DAD-59). Cette fonction support nous apparaît pertinente, mais au risque de devenir chronophage. Le renseignement des données par voie informatique ne doit pas selon nous, être une fin en soi mais rester un moyen au service de la communication interne au bénéfice de l'accompagnement éducatif.

Par contre, le rôle du personnel administratif comme fonction support n'a pas été évoqué pendant les entretiens, alors que la dimension administrative n'est pas négligeable en milieu ouvert. Ce manque de données est-il le fruit d'une optimisation de cette activité dans les services qui ne mérite pas qu'on s'y attarde ? Une absence de prise en considération de cette activité ? Ou un effet de nos questions qui n'abordent pas ce point ouvertement ? Cette part du fonctionnement institutionnel mériterait selon nous de s'y attarder, afin de repérer les leviers d'action potentiels pour optimiser la performance des services.

Nous soutenons la pertinence de séquencer les différentes activités d'un service en milieu ouvert pour en discerner les enjeux et les axes d'amélioration potentiel en fonction d'indicateurs, concourant à la création de valeur, et donc au positionnement des services. Concernant le premier maillon de la chaîne de Porter, la liste d'attente n'est pas satisfaisante pour les familles qui n'ont pas d'interlocuteur sur des durées variables. Les dispositifs de gestion soulèvent la question du morcellement de la prise en charge (changement d'intervenant, nouvelle phase d'évaluation). Enfin, l'absorption de la suractivité par les travailleurs sociaux a des effets sur la qualité des autres suivis. Ces stratégies ne sont pas sans effets sur les autres étapes et fonctions du service, que sont la fréquence des visites à domicile, l'évaluation du danger et les sorties de mesure.

Comment, à partir de ces enjeux macro et micro environnementaux, de leurs effets sur l'organisation interne, et des leviers repérés, piloter la fluctuation d'activité ?

## **3 DISCUSSION ET RECOMMANDATIONS MANAGERIALES**

### **3.1 DISCUSSION**

#### **3.1.1 Les biais dans l'enquête**

Nous considérons que le recours à un échantillon de convenance a généré des biais de différente nature. Premièrement, le biais de désirabilité sociale a sans doute participé à rendre une part des réponses plus conformes à l'image que chaque manager voulait renvoyer de son organisation ou de ses fonctions. Et ce, d'autant plus que nous sommes nous-mêmes issus du champ professionnel observé.

Nous avons aussi relevé un biais idéologique, relatif à la culture professionnelle, qui renvoie aux codes, principes et valeurs animant les professionnels dans le champ du travail social en milieu ouvert. Les réponses peuvent par ce biais être fondées sur des principes plus que des faits. Étant nous-mêmes issu du champ professionnel étudié, nous n'avons certainement pas été épargnés par ce biais.

#### **3.1.2 Les limites de l'étude**

Notre étude a concerné des managers de différentes strates hiérarchiques dans l'échantillonnage. Une directrice générale a décliné notre demande de participation à l'étude, indiquant qu'elle n'était pas directement concernée par ces enjeux. Si, au regard des différentes réalités associatives, chacun des managers peut être concerné par l'objet de notre étude, n'aurait-il pas été intéressant de déterminer le rôle de chaque statut hiérarchique dans la gestion des enjeux ?

Ensuite, l'objet d'étude a généré des entretiens riches en termes de données que nous n'avons pas pu exploiter de manière suffisamment approfondie. En exemple, la problématique des mesures d'AEMO prononcées à défaut de placement ou d'AEMO renforcée a été récurrente dans les entretiens. Il aurait été approprié de vérifier le volume de mesures qu'elles représentent réellement dans le volume d'activité globale pour en évaluer l'ampleur de l'impact sur l'activité.

Enfin, cette étude au spectre large, a ouvert sur plusieurs sous-thématiques qui pourraient chacune être spécifiquement approfondie.

### 3.1.3 Ouvertures

Premièrement, la question de la participation des bénéficiaires (annexe XIV) ressort comme un axe à développer d'un point de vue managérial.

Les familles n'ont-elles pas un rôle à jouer dans le développement de l'offre de service ? « (...) aujourd'hui on prend en compte la parole de la famille, mais déjà rien que de dire qu'« on prend en compte », c'est qu'elle y est pas au même niveau » (2.2-DS-59).

Nous pouvons nous appuyer sur « la théorie des ressources et compétences en management stratégique. Cette théorie suppose que l'avantage concurrentiel réside dans la capacité de l'entreprise à mieux exploiter ses ressources et compétences [...] » (Gabriel et al, 2014). Cette conception inclut les usagers comme détenteurs de ressources et compétences. « Ce faisant, il est considéré comme co-créateur d'une valeur d'usage » (ibid.). Ce modèle de « logique dominante de service », et non plus de produit, relatif à une démarche marketing considère que l'entreprise fait des propositions de valeurs et non de la création de valeur. La valeur est ensuite co-créée avec le client. L'application de ce modèle ne viendrait-il pas dynamiser le changement de paradigme mettant l'utilisateur au cœur du dispositif qui tente laborieusement de s'implémenter dans les organisations sociales depuis les lois 2002-2 et 2007-293 ?

Deuxièmement, la prise en compte de la charge mentale et de la prévention des risques psycho-sociaux par les managers nous semble un axe intéressant à aborder. Au regard des résultats de la présente étude, nous mettons en lien cette dimension avec l'évolution de la nature des problématiques rencontrées et l'évolution de la nature des suivis éducatifs au regard des réformes successives. Nous proposerions de mener cette recherche selon une conception des travailleurs sociaux par les managers comme des « clients », au titre du concept de marketing interne. Le principe serait d'en identifier les besoins pour y répondre de manière adaptée afin de créer de la valeur pour l'organisation et améliorer la qualité de vie au travail. Les travailleurs sociaux seraient à ce titre une cible de la recherche et donc à inclure dans l'échantillonnage.

Enfin, la nécessaire compétence gestionnaire des managers dans une conception stratégique de leur fonction dans la relation aux financeurs ne vient-elle pas ouvrir à une dimension de l'entrepreneuriat social ? En effet, les compétences gestionnaires se professionnalisent, la place des associations dans le paysage de l'aide sociale se transforme. Les entreprises privées ne pourraient-elles pas être considérées comme une « menace de

nouveaux entrants » au titre des cinq forces de Porter ? « Le fait d'entreprendre devient le levier privilégié indispensable non seulement pour optimiser la recherche de plus-value de l'offre de service à l'utilisateur mais aussi un élément structurant et opérant dans l'élaboration d'une identité professionnelle individuelle et collective dans une logique de production de services à la personne dorénavant de type concurrentiel. » (Noble et Bouffin, 2015)

### **3.2 RECOMMANDATIONS MANAGERIALES**

Tout d'abord, l'idée d'une dimension coopérative des services entre eux, dans une recherche de création de valeur dans la chaîne globale de la protection de l'enfance. Cette dimension coopérative nous paraît pertinente au regard de l'affirmation du concept de parcours de l'enfant dans la loi de 2016. « L'individualisation recherchée [...] en fonction de la singularité de chaque situation familiale n'est possible que si l'offre de services globale est elle-même en cohérence avec les besoins exprimés sur l'ensemble du territoire » (Capelier, 2005). La coopération entre services de protection de l'enfance a plusieurs effets. La fluctuation de l'activité devient une co-responsabilité des acteurs d'un système, celui de la protection de l'enfance, et cette mise en synergie peut agir sur les représentations que les opérateurs véhiculent entre eux et permettre un diagnostic global des besoins repérés sur un territoire pour améliorer l'offre de services.

Cette visée coopérative du positionnement des services en milieu ouvert amène les services en milieu ouvert à communiquer sur leurs modalités de travail respectives. « L'engorgement du dispositif, considéré comme une circonstance exceptionnelle, nous a conduit à rendre plus lisibles nos pratiques professionnelles au regard de la responsabilité encourue par l'association » (Caniac, 2001). Cette question de la lisibilité des pratiques apparaît comme un facteur clé de succès dans le dialogue de gestion et partenarial. Nous observons dans notre propre pratique professionnelle qu'elle est encore rudimentaire dans le travail social. La culture professionnelle étant historiquement empreinte de discrétion plus que de communication, il nous paraîtrait intéressant de faire appel à des compétences extérieures pour entamer ce travail. Nous proposons la création de groupes de travail internes aux services animés par des professionnels de la communication, en marge des temps de réécriture des projets de service et des temps d'évaluation interne et externe. La visée en serait double, à commencer par clarifier les pratiques et de faire émerger des éléments de communication sur les pratiques professionnelles à l'aide de supports diversifiés. Le deuxième effet serait de

concourir à la production collective d'une culture commune au-delà des individualités. « [...] l'enjeu sera de savoir réunir des conditions d'organisation et de management qui puissent produire de nouvelles règles du jeu à l'interne pour signer, au final, non seulement la validation de savoir-faire professionnels mais aussi contribuer à l'avènement d'une culture professionnelle agrégative (compétences collectives). » (Noble et Bouffin, 2015).

D'un point de vue plus opérationnel, nous recommandons d'apporter une attention particulière sur les sorties de mesures. Le principe est de ne pas raisonner seulement en termes de gestion fluctuation d'entrées de mesure mais piloter le flux en prenant en compte l'évaluation de la notion de danger en sortie de mesures.

Si le délai de mise en œuvre d'une mesure est un indicateur de performance majeur des services en milieu ouvert, nous considérons le taux de rotation apparaît adapté. La proposition d'un changement de travailleur social dans les suivis de longue durée est aussi à soutenir. Ces propositions participent à contenir les effets de la subjectivité et d'éventuels dysfonctionnements dans l'évaluation du danger à l'échéance des mesures.

Ensuite, nous avons vu que le début de l'été est une période qui présente un pic d'activité. Nous proposons d'encourager la coordination avec le service de Protection de l'enfance en charge de superviser les placements pour s'informer des mainlevées de placement qu'ils envisagent et ainsi anticiper les entrées de mesures à venir sur la période estivale.

Un autre point concerne les mesures éducatives instaurées à défaut de place dans d'autres dispositifs adaptés. Au regard de l'augmentation de la fréquence des interventions qu'elles suscitent, elles pourraient être revalorisées en termes de tarification et de charge de travail pour les professionnels.

Le pilotage de l'activité se situe ainsi à la confluence entre gestion d'un volume d'activité et une réponse singulière à apporter à chaque enfant, chaque famille, chaque situation.

« [...] une organisation qui est en capacité de trouver ses points d'équilibre entre un management stratégique anticipant les refondations utiles et les fluctuations d'un environnement incertain, aura toutes les chances de réussir ses mutations, en tous cas conduire suffisamment de processus managériaux internes préalablement identifiés et analysés collectivement pour qu'ils agissent comme points de références utiles à l'offre de service. » (Noble et Bouffin, 2015).



## CONCLUSION

La gestion de la fluctuation de l'activité met en tension les enjeux micro et macro environnementaux avec le management opérationnel dans les services en milieu ouvert.

Le manager est ainsi en position d'interface entre plusieurs systèmes, externes et internes, dont nous avons analysé les enjeux à l'aune du concept de management stratégique.

Dans le champ de la protection de l'enfance, la notion de danger prévaut juridiquement et constitue le principe de base qui déclenche une mesure d'AEMO ou d'AED. L'étude a révélé que les fluctuations des entrées de mesures éducatives qui génèrent des pics d'activité dans les services en milieu ouvert sont liées à des contingences qui ne sont pas exclusivement en lien avec cette notion qui fonde l'intervention éducative. Les motifs qui participent à ces pics d'activité sont davantage issus de facteurs liés aux ressources humaines, tels que les départs en congés, notamment l'été, ou l'arrivée de nouveaux professionnels. Ce facteur est à mettre en lien avec une dimension subjective, l'appréciation du danger différant d'une personne à l'autre. Ces périodes de suractivité ont plusieurs incidences sur le fonctionnement des services, dont notamment un rallongement du délai de mise en œuvre des mesures.

La capacité des services à pouvoir exercer de nouvelles mesures entrantes est corrélée au volume de sorties de mesures, qui sont en principe fonction du même critère de danger cité précédemment. Or, d'autres facteurs rentrent en jeu et participent à la saturation potentielle des services de milieu ouvert, à savoir : les familles qui ne souhaitent pas changer de travailleur social en changeant de dispositif, la relativité dans l'évaluation du danger en fin de mandat, des mesures qui ne peuvent s'arrêter faute de ressources dans le droit commun, ou encore des mesures renouvelées puisqu'elles n'ont pas été suffisamment exercées (liste d'attente). Nous avons aussi constaté qu'une saturation d'autres dispositifs de protection de l'enfance, tels que les placements ou les mesures éducatives renforcées, génère des orientations vers une AED ou AEMO par défaut, dans l'attente de place. La charge de travail dans les services s'en trouve impactée, ce qui rejaillit sur la capacité des services à faire face à la fluctuation des entrées des mesures éducatives.

Les enjeux externes à cette fluctuation sont en lien avec l'évolution des politiques publiques, les conjonctures économiques et politiques territoriales. La nature des relations partenariales mais aussi avec les financeurs, en l'occurrence les Conseils Départementaux, rejaillit également sur la gestion de l'activité.

Les stratégies opérationnelles relatives aux entrées de mesures éducatives sont plurielles : mise en place d'une liste d'attente, dispositifs de gestion d'entrées de mesures, ou augmentation du nombre de mesures éducatives par travailleur social. Chaque fonctionnement répond à des enjeux distincts, et permet de se saisir de leviers de négociation avec les financeurs, de préserver les professionnels de la surcharge de travail, ou d'assurer une continuité d'intervention dans les familles. Le choix stratégique du fonctionnement est fonction de la priorité donnée par le manager aux différents enjeux repérés.

Ensuite, le pilotage de l'activité ne peut se résumer à la seule gestion des entrées de mesures pour faire face aux fluctuations. Nous considérons, d'après l'analyse des données, que la gestion de la charge globale de travail d'un service, avec l'appui de la chaîne de valeur de Porter, est complémentaire.

Ainsi, la gestion de la fréquence des visites ou l'attention portée à l'évaluation à la fin des mesures éducatives sont des leviers que nous avons repérés en ce sens. La mise en place d'indicateurs tel que le taux de rotation des mesures par travailleur social participe au pilotage de l'activité. La finalité est de ne pas subir les effets des pics d'activité au coup par coup et ne pas laisser à la suractivité le rôle de régulateur en définissant ce qui fait danger ou urgence à intervenir relativement à d'autres mesures qui sont dès lors considérées comme étant de moindre gravité. Ce pilotage participe à l'amélioration de l'offre de service en milieu ouvert.

En tout état de cause, la gestion à flux tendus ne laisse pas de place à l'innovation face à ces enjeux, même s'il est toutefois à noter que la gestion par CPOM offre davantage les conditions de l'innovation, de l'expérimentation.

Le positionnement du milieu ouvert dans le maillage des dispositifs de protection de l'enfance est fonction de la place qu'il occupe dans ce système. Constitue-t-il une variable d'ajustement des autres dispositifs ou est-il considéré comme un opérateur au même titre que les dispositifs d'hébergement ? Le travail de coopération avec les autres dispositifs apparaît comme un facteur facilitant le positionnement des services.

Pour approfondir cette étude, la participation des familles à l'amélioration de l'offre de service, selon la théorie des ressources en compétences en management stratégique, s'est révélée être une perspective complémentaire pertinente. De plus, la considération de la fonction de direction d'une organisation, dans une logique d'entrepreneuriat social, au vu des évolutions de la fonction de manager dans le système de protection de l'enfance considéré comme un acteur stratégique, nous apparaît aussi judicieuse.



Illustration XII : Dessin de Pavo

Enfin, le secrétaire d'État Adrien TAQUET a exposé les principales orientations de la stratégie nationale en Protection de l'Enfance le 1<sup>er</sup> juillet devant le CNPE et le 4 juillet 2019 lors des Assises Nationales de la Protection de l'Enfance. Ces orientations résultent de la concertation nationale évoquée en première partie. Concernant notre objet d'étude, il a précisé que « L'intervention avant le placement est insuffisamment intensive, insuffisamment développée et ne fait l'objet d'aucune structuration d'ensemble. C'est un domaine où règnent le cas particulier et la bonne volonté des acteurs. L'insuffisance des étayages à domicile ou des dispositifs de soutien à la parentalité est notée par l'ensemble des acteurs. C'est pourquoi j'ai lancé une conférence de consensus pilotée par Madame Geneviève Gueydan [...]. Avec des experts et des professionnels de tous horizons, elle sera chargée de faire des recommandations pour franchir un cap en matière d'interventions à domicile. La fin des travaux est prévue au mois de décembre 2019. »<sup>33</sup>. Cette orientation ouvre de nouvelles perspectives potentielles d'évolution du milieu ouvert. Il serait pertinent de reconsidérer les enjeux exposés dans ce présent mémoire avec l'évolution de la conjoncture politique à venir.

Mon implication dans cette étude a résonné avec l'actualité politique en protection de l'enfance dont il m'intéressera d'autant plus d'en suivre le cours dans les temps à venir. De plus, ce travail de recherche a ouvert des perspectives d'amélioration du fonctionnement du service de milieu ouvert où j'exerce ma fonction de chef de service qu'il m'appartient désormais de mettre en action pour déterminer une stratégie de positionnement du SAEMO 67 dans un paysage concurrentiel en expansion dans le Bas-Rhin.

<sup>33</sup> Discours retranscrits par le président du CNAEMO et diffusés aux administrateurs du mouvement.



Illustration XIII : Dessin (2) de Pavo

## BIBLIOGRAPHIE



ALAIZE, Patricia. Dispositif d'attente, diversification ou adaptation. Une expérience en question. *Espace Social*, Mars 2016, pages 49 à 50. Disponible sur : [http://cnaemo.com/55-diversification\\_\\_mars2016\\_-2.pdf](http://cnaemo.com/55-diversification__mars2016_-2.pdf) (consulté une première fois en mars 2016).

BOURDON, Ludovic. En attendant l'AEMO. *Espace social*, Mars 2016, pages 45 à 48. Disponible sur : [http://cnaemo.com/55-diversification\\_\\_mars2016\\_-2.pdf](http://cnaemo.com/55-diversification__mars2016_-2.pdf) (consulté une première fois en mars 2016).

CANIAC, Christine. *Améliorer la réponse à la mission judiciaire de protection de l'enfance : réorganiser un service d'action éducative*. 2001. 77 pages. Mémoire CAFDES, École Nationale de la Santé Publique. Disponible sur : <https://documentation.ehesp.fr/memoires/2001/cafdes/caniac.PDF> (consulté une première fois le 3 mai 2019).

CAPELIER, Flore. *Comprendre la protection de l'enfance, l'enfant en danger face au droit*. Paris : DUNOD, 2015. 450 pages.

CESE (les avis du). *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance*. Les éditions des journaux officiels. 2018. 95 pages. Disponible sur : <https://www.lecese.fr/travaux-publies/prevenir-les-ruptures-dans-les-parcours-en-protection-de-l-enfance-0> (consulté une première fois le 20 juin 2019).

CNAEMO, CNAPE. *Regards critiques sur l'AED et l'AEMO, une réponse de professionnels*. 2016. 42 pages. Disponible sur [http://cnaemo.com/regards\\_critiques\\_sur\\_laemolaed\\_une\\_reponse\\_de\\_professionnels\\_cnaemo\\_-\\_cnape-pdf](http://cnaemo.com/regards_critiques_sur_laemolaed_une_reponse_de_professionnels_cnaemo_-_cnape-pdf) (consulté une première fois en mars 2017).

COCQUEBERT, Laurent. *CPOM et EPRD : des voies contentieuses restreintes*. [en ligne] 2019. Disponible sur <https://www.directions.fr/Gener/financement-tarification/2019/7/CPOM-et-EPRD-des-voies-contentieuses-restreintes-2052974W/> (consulté une première fois le 2 août 2019).

Conseil Départemental des Ardennes. *Enfance en danger : le rôle de la Cellule de Recueil des Informations Préoccupantes [CRIP]*. [en ligne] 2016. Disponible sur : <http://www.cd08.fr/actualites/enfance-en-danger-le-role-de-la-cellule-de-recueil-des-informations-preoccupantes-crip> (consulté une première fois le 17 juillet 2019).

CONQ, Nathalie. *Proposer un dispositif d'AEMO souple et réactif pour faciliter la mobilisation familiale au bénéfice de l'épanouissement de l'enfant*. 2014. 86 pages. Mémoire CAFDES, École des Hautes Études en Santé Publique. Disponible sur : <https://documentation.ehesp.fr/memoires/2014/cafdes/conq.pdf> (consulté une première fois le 3 mai 2019).

DEL MARMOL, Thomas, et FEYS, Brigitte. *Le modèle PESTEL, analyser son environnement pour mieux anticiper*. Éditions 50 minutes, 2015. 72 pages.

DREES. *L'aide et l'action sociales en France*. 2018. 197 pages. Disponible sur : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/1-aas2018.pdf> (consulté le 25 août 2019).

GABRIEL, Patrick, et DIVARD, Ronan, et LE GALL-ELY, Marine, et PRIM-ALLAZ, Isabelle. *Marketing des services*. Paris : DUNOD, 2014, 279 pages.

HELPER, Jean-Pierre, et KALIKA, Michel, et ORSONI, Jacques. *Management stratégique*. 10<sup>ème</sup> édition. Paris : VUIBERT, 2016. 476 pages.

JOUBIN Mélanie. *Journal télévisé du 20 heures*. [en ligne] 08/01/2019. Disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=mQtdd3Xbd8Q&feature=youtu.be> (visionné une première fois le 13 février 2019).

JUGES pour enfants de Bobigny. *Tribune : Mineurs délinquants, mineurs en danger : le bateau coule !*. [en ligne] publiée le 5 novembre 2018 à 6h27. Disponible sur <https://www.franceinter.fr/justice/tribune-mineurs-delinquants-mineurs-en-danger-le-bateau-coule> (consulté une première fois le 5 novembre 2018).

LEFEVRE, Patrick. *Guide du métier de directeur en action sociale et médico-sociale*. 3<sup>ème</sup> édition. Paris : DUNOD, 2011. 495 pages.

LEHMANN-ORTEGA, Laurence, et LEROY, Frédéric, et GARRETTE, Bernard, et DUSSAUGE, Pierre, et DURAND, Rodolphe. *Strategor, toute la stratégie d'entreprise*. 7<sup>ème</sup> édition. Paris : DUNOD, 2016. 724 pages.

LÖCHEN, Valérie. *Comprendre les politiques sociales*. 4<sup>ème</sup> édition. Paris : DUNOD, 2013. 437 pages.

LOUBAT, Jean-René. *Penser le management en action sociale et médico-sociale*. 2<sup>ème</sup> édition. Paris : DUNOD, 2014. 421 pages.

MACHINAL, Sophie. Pratiques de Magistrat. Action Éducative en Milieu Ouvert. *Les cahiers dynamiques*, 2007. n° 40, pages 63 à 66. Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-dynamiques-2007-1-page-63.htm> (consulté une première fois le 17 mai 2019).

MAHIER, Jean-Pierre, et STELLA, Salvatore (sous la direction de). *Protection de l'Enfance : la diversification dans tous ses états !*. Toulouse : ERES, 2019. 247 pages.

MAGNE, Christophe. Le management de l'urgence en protection de l'enfance. *Empan*, 2011. n°84, pages 62 à 68. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-empan-2011-4-page-62.htm> (consulté le 19 avril 2019).

MAGRETTA, Joan. *Comprendre Michael PORTER, Concurrence, stratégie*. Paris : Eyrolles, 2012. 236 pages.

MARANGÉ, Catherine. *Réguler l'activité d'un service éducatif en milieu ouvert en rénovant son projet et en améliorant le partenariat*. 2005. 73 pages. Mémoire CAFDES, École

Nationale de la Santé Publique. Disponible sur : <https://documentation.ehesp.fr/memoires/2005/cafdes/marange.pdf> (consulté une première fois le 3 mai 2019).

NOBLE, François, et BOUFFIN, Gilles. *Entreprendre et diriger en action sociale, gouvernance, dirigeance et management associatifs*. Paris : DUNOD, 2015. 180 pages.

ONED. *Huitième rapport annuel remis au Gouvernement et au Parlement*. 2013. 91 pages. Disponible sur : [https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/ran20130521\\_bd\\_0.pdf](https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/ran20130521_bd_0.pdf) (consulté une première fois le 27 mai 2019).

ONED. *Dixième rapport annuel remis au Gouvernement et au Parlement*. 2015. 251 pages. Disponible sur : [https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/rapport\\_annuel\\_oned\\_20150526\\_web.pdf](https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/rapport_annuel_oned_20150526_web.pdf) (consulté une première fois le 3 juin 2019).

ONPE. *Les chiffres clés en protection de l'enfance* [en ligne]. Disponible sur : <https://onpe.gouv.fr/chiffres-cles-en-protection-lenfance#Estimation> (consulté une première fois le 26 juin 2019).

RURKA, Anna. *L'efficacité de l'action éducative d'aide à domicile. Le point de vue des usagers et des professionnels*. Paris : L'Harmattan, 2008. 170 pages.

ROBBEN, Xavier. *La chaîne de valeur de Porter*, éditions 50 minutes, 2015. 58 pages.

SEGUIN, Francine, et HAFSI, Taïeb, et DEMERS, Christiane. *Le Management stratégique. De l'analyse à l'action*. Montréal : Les Éditions Transcontinental, 2008. 329 pages.

VAS, Alain. *Les fondements de la stratégie, un voyage illustré de la conception à la mise en œuvre*. Malakoff : DUNOD, 2017. 235 pages.

Et le site internet cité en bas de page n°8 :

<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr>

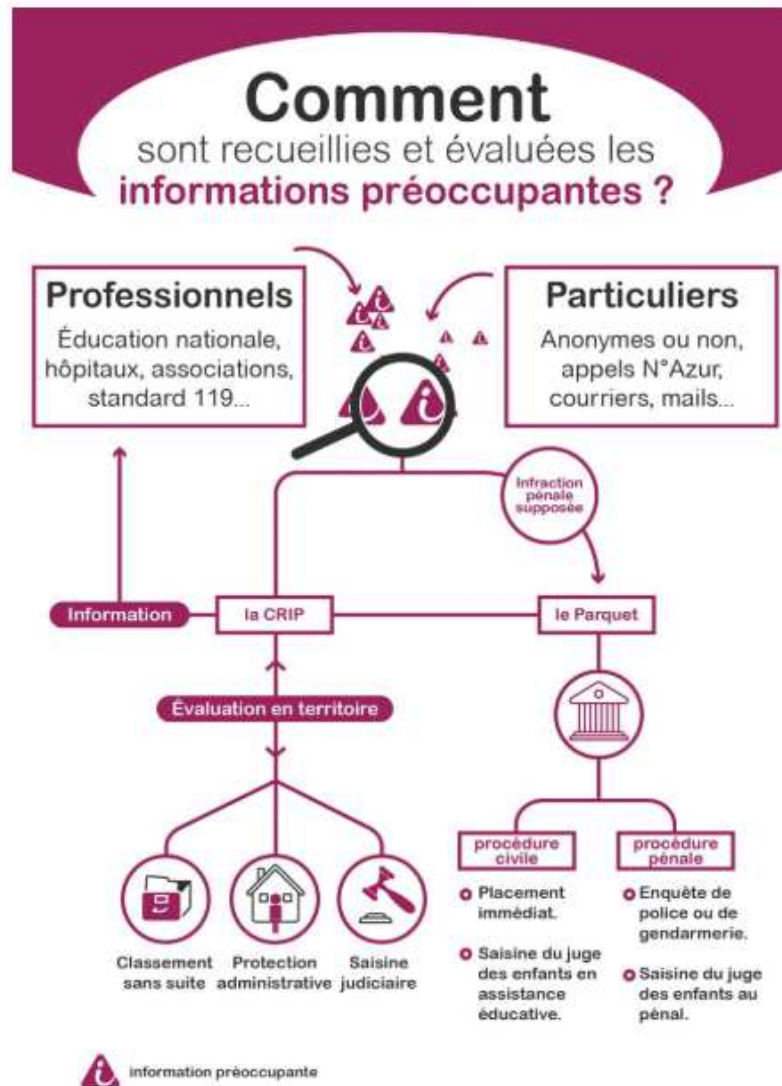


## **TEXTES DE LOIS ET TRAITÉS**

- Articles 221-1 222-1 222-3 du Code d'Action Sociale et des Familles
- Article 375 du Code Civil
- Convention Internationale des Droits de l'Enfant adoptée le 20 novembre 1989
- Loi du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé
- Loi 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale
- Loi 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance
- Loi 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant

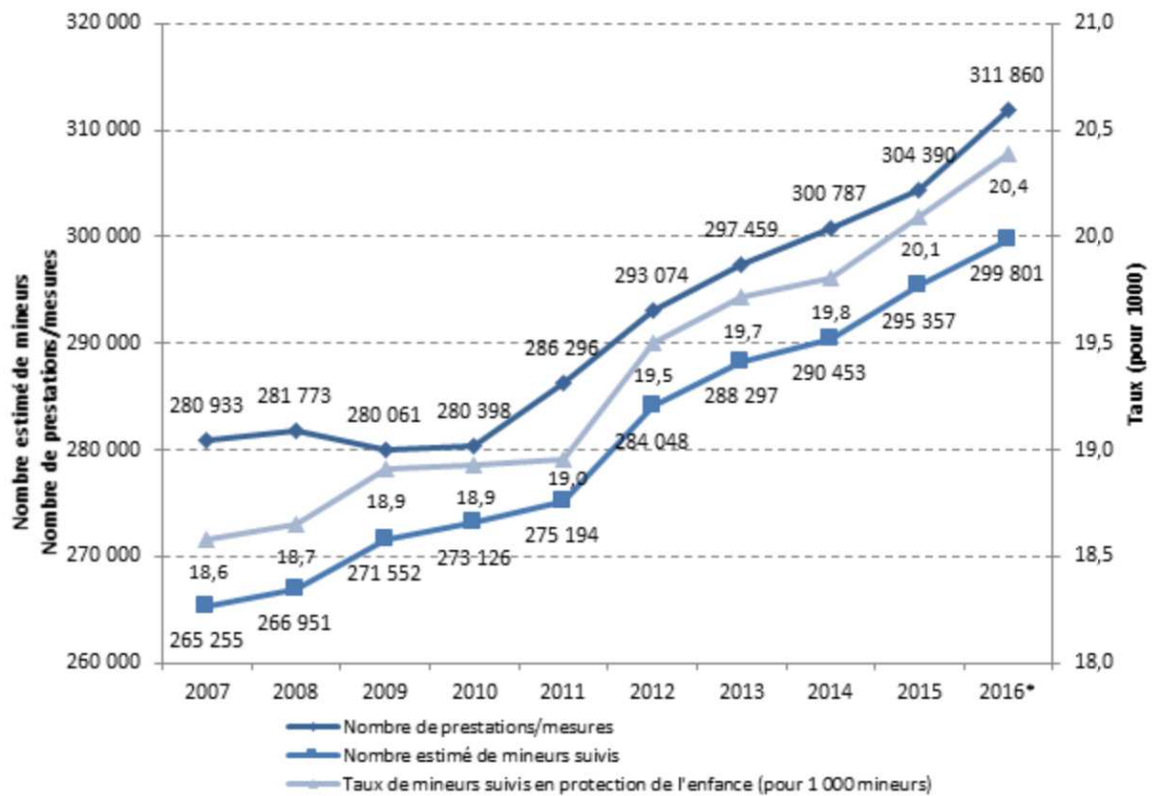
## TABLE DES ANNEXES

I.	Le parcours de recueil des informations préoccupantes par la CRIP.....	II
II.	Évolution des prises en charge des mineurs en protection de l'enfance de 2007 à 2016 .....	III
III.	Matrice SWOT .....	IV
IV.	Codage de l'échantillon de l'enquête .....	V
V.	Grille d'entretien .....	VI
VI.	Questionnaire .....	VII
VII.	Relevés mensuels des entrées de mesures 2018 / 2017 / 2016 .....	VIII
VIII.	Origines de la fluctuation d'activité .....	IX
IX.	Financements, politiques publiques et activité .....	XI
X.	Le parcours de l'enfant .....	XIV
XI.	La relation aux mandants .....	XV
XII.	Stratégies opérationnelles de la gestion des entrées de mesures .....	XVII
XIII.	Éléments du management opérationnel .....	XXIII
XIV.	La participation des familles .....	XXVI



Source : <http://www.cd08.fr/actualites/enfance-en-danger-le-role-de-la-cellule-de-recueil-des-informations-preoccupantes-crip>

*ANNEXE II : ÉVOLUTION DES PRISES EN CHARGE DES MINEURS EN PROTECTION DE L'ENFANCE DE 2007 à 2016*

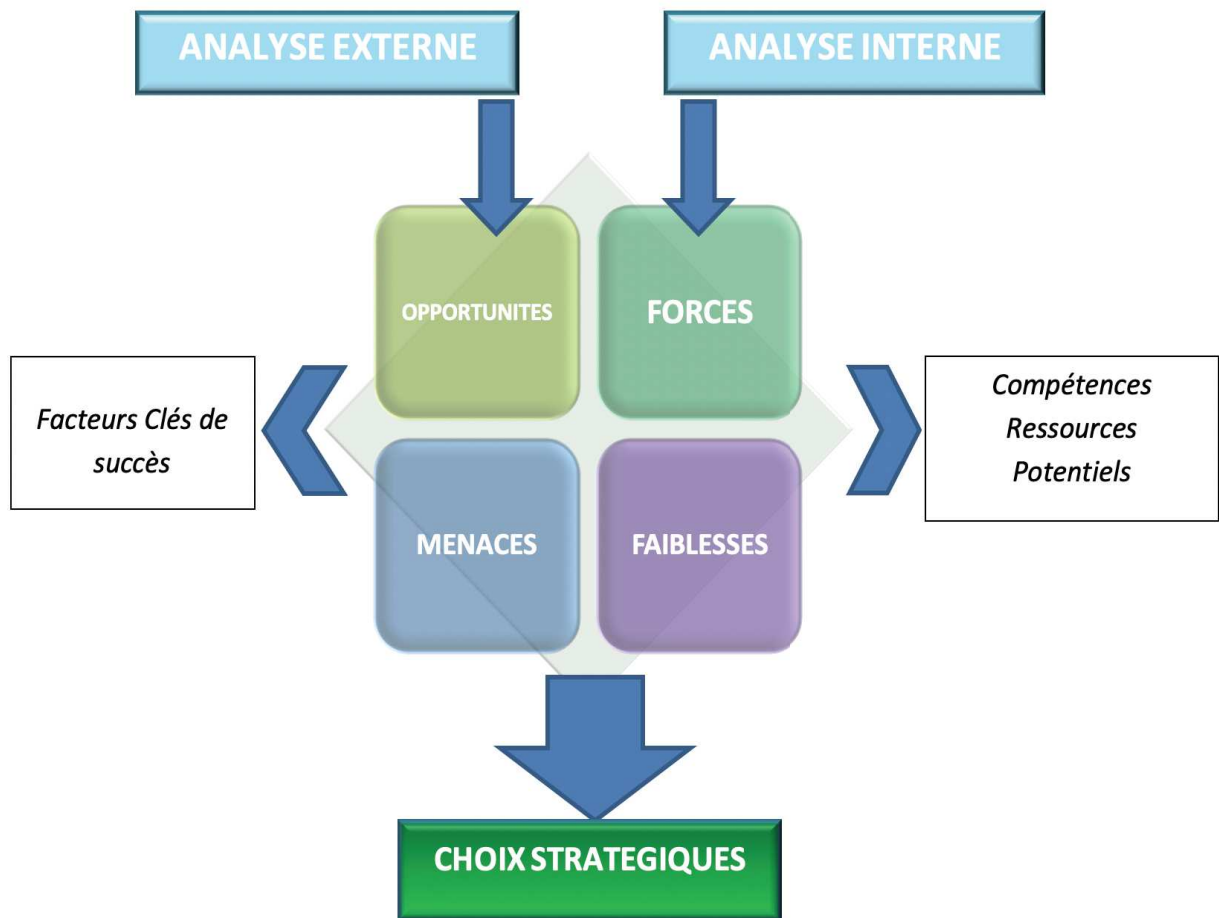


Source : <https://onpe.gouv.fr/chiffres-cles-en-protection-lenfance#Estimation>

---

ANNEXE III : MATRICE SWOT

---



**ANNEXE IV : CODAGE DE L'ECHANTILLON DE L'ENQUÊTE**

Numéro Entretien	Nature entretien	NOM	Fonction	Association/Institution et missions	Département	Code
1.1	Collectif	BAUMERT Sébastien X	Ancien Juge pour Enfants Juge pour Enfants	Tribunal Pour Enfants	67 X	1.1-JE-67 1.1-JE-X
2.2	Collectif	BILOT Dominique MIGEOTTE Laetitia	Directrice Directrice des Activités et du Développement	AGSS de l'UDAF (AEMO, IAED, MJIE, AGBF, POE, LRPE, adhoc)	59	2.2-DS-59 2.2-DAD-59
3.3	Collectif	BOUTILLIER Didier RESCH Thomas	Chef de Service Éducatif Directeur	ARSEA (AEMO, AED)	67	3.3-CSE-67 3.3-DS-67
4	Individuel	BOUR Marielle	Responsable ODPE	Conseil Départemental	67	4-RO-67
5	Individuel	BRANET Rémi	Chef de Service Éducatif	CMSEA (AEMO, AED)	57	5-CSE-57
6	Individuel	DELHOMME Cécile	Directrice Générale	ADSE 37 (AEMO, AEMO-R, PEAD, MJIE)	37	6-DG-37
7	Individuel	HERIN Anaïs	Directrice Adjointe	ACSEA (AEMO, SEMO, SPMO, SIMAP, SPFS)	14	7-DA-14
8	Individuel	JONQUET Anne-Sophie	Chef de Service Éducatif	OLGA SPITZER (AEMO, MJIE, réparation pénale)	94	8-CSE-94
9	Individuel	YABKA Cathy	Directrice Adjointe	OLGA SPITZER (AED)	75	9-DA-75

**Rappel du Codage des Fonctions :**

CSE = Chef de Service Éducatif

DA = Directeur Adjoint

DAD = Directeur des Activités et du Développement<sup>34</sup>

DG = Directeur Général

DS = Directeur de Service

JE = Juge pour Enfants

RO = Responsable de l'Observatoire Départemental de la Protection de l'Enfance

Les acronymes (adhoc, AGBF, IAED, LRPE, MJIE, PEAD, SEMO, SIMAP, SPFS, SPMO, POE) font référence à des dispositifs éducatifs diversifiés, dans le cadre administratif, judiciaire ou pénal ; et relèvent soit mesures de placement soit de milieu ouvert.

<sup>34</sup> Ce poste est une fonction déléguée du poste de Directeur Général de l'association.

---

## ANNEXE V : GRILLE D'ENTRETIEN

---

1. Présentation fonction/ association / service(s)/ missions
2. Volume d'activité (habilitation / file active)
3. Qu'est-ce que vous évoque la fluctuation d'activité ? Comment l'expliquez-vous ?
4. Quelles sont les périodes de pic d'activité repérées au cours d'une année ?
5. Quel est le mode de financement (CPOM / prix de journée) ? Quelles conséquences sur l'activité ? Quelle marge de manœuvre en cas de suractivité (embauche possible selon activité ? possibilité de décharge des mesures ? ...) ?
6. Délai moyen de mise en œuvre des mesures ?
7. Description du processus d'entrée de mesure (de la liste d'attente le cas échéant) ?
8. Quelles conséquences de la suractivité/mise en attente sur la qualité du travail ? Quelles problématiques des familles (dégradation ...) ?
9. Procédure d'attribution de la mesure ?
10. Date de facturation de la mesure /Date de mise en responsabilité du service dans l'exercice des mesures ?
11. Quels liens avec les mandants (AED et AEMO) ?
12. Fréquence des visites à domicile et modes de régulation de l'activité ?
13. Selon vous, l'arrêt des mesures à échéance peut-il être influencé par l'afflux de nouvelles mesures entrantes ?
14. Point de vue quant à la charge de travail des travailleurs sociaux et l'évolution de la nature du travail (charge administrative croissante ? accompagnement social croissant ? ...) ? Et point de vue concernant les nouvelles réformes (loi 2016) ?
15. Quelle posture adoptée en tant que Manager face au délai de mise en œuvre des mesures ?
16. Propositions d'amélioration du fonctionnement et perspectives d'évolution ?

## QUESTIONNAIRE PREALABLE A L'ENTRETIEN

Merci de bien vouloir renseigner ces données relatives à votre organisation pour la date de l'entretien.

Cochez cette case si vous souhaitez que la restitution dans le mémoire du questionnaire et de l'entretien soit anonymisée, auquel cas votre nom et le nom de votre organisation n'apparaîtront pas.

NOM et Prénom :
Ancienneté dans le milieu ouvert :
Nom de l'organisation et Département :
Types de mesures exercées (AED, AEMO, MJIE....) :
Age des bénéficiaires :
Habilitation pour combien de mesures:
Évolution file active : 2018 : 2017 : 2016 :
Type de financement (CPOM / prix de journée) :
Dans le cas d'une liste d'attente : Nombre de mesures en attente et durée moyenne de la mise en attente : 2018 : 2017 : 2016 :
Nombre de mesures par travailleur social (actuellement):
Nombre réel de mesures par travailleur social (actuellement):

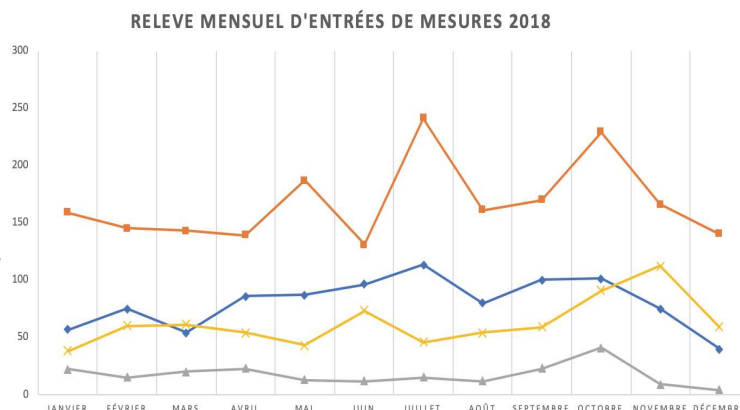
### PARCOURS D'UNE MESURE (AEMO et AED) ENTRANTE :

L'entretien traitera notamment du processus d'entrée de mesure, des modalités de la liste d'attente le cas échéant, de la procédure d'attribution, de la gestion et l'organisation face au flux d'activité

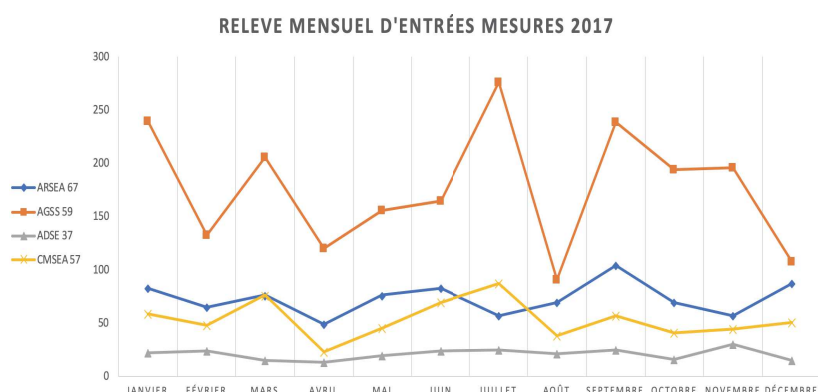


**ANNEXE VII : RELEVÉS MENSUELS DES ENTRÉES DE MESURES  
2018/2017/2016**

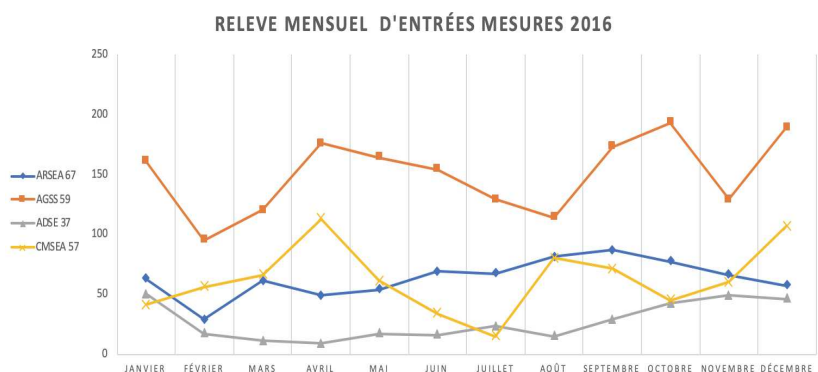
2018	ARSEA 67	AGSS 59	ADSE 37	CMSEA 57
janvier	57	159	22	38
février	75	145	15	60
mars	54	143	20	61
avril	86	139	23	54
mai	87	187	13	43
juin	96	131	12	73
juillet	113	241	15	46
août	80	161	12	54
septembre	100	170	23	59
octobre	101	229	41	91
novembre	75	166	9	112
décembre	40	140	4	59



2017	ARSEA 67	AGSS 59	ADSE 37	CMSEA 57
janvier	83	240	22	59
février	65	133	24	48
mars	76	206	15	76
avril	49	120	13	23
mai	76	156	19	45
juin	83	165	24	69
juillet	57	276	25	87
août	69	91	21	38
septembre	104	239	25	57
octobre	69	194	16	41
novembre	57	196	30	44
décembre	87	108	15	51



2016	ARSEA 67	AGSS 59	ADSE 37	CMSEA 57
janvier	63	161	50	41
février	29	95	17	56
mars	61	120	11	66
avril	49	176	9	113
mai	54	164	17	61
juin	69	154	16	34
juillet	67	129	23	15
août	81	114	15	80
septembre	87	173	29	71
octobre	77	193	42	45
novembre	66	129	49	60
décembre	57	189	46	107



Verbatim introductifs du thème :

« On est sans arrêt, en termes d'organisation, confronté à cette question-là » (7-DA-14).

« On a vraiment du mal à s'expliquer les fluctuations d'activité à la fois en termes de nombre mais à la fois aussi en termes de localisation de l'activité » (7-DA-14)

Sous thèmes	Verbatim	Analyse et Hypothèses
<b>Les problématiques des familles</b>	<p>« (...) il y a des évolutions des problématiques sur plusieurs années, comme par exemple l'accroissement des problèmes de gale par exemple, que je voyais peu au début et qui sont revenus, la recrudescence du trafic de stupéfiants » (1.1-JE-67)</p> <p>« (...) il y a un effet d'attrait pour la région, les familles viennent en pensant que ça se passera mieux, que leur vie va changer, et finalement elles repartent. » (1.1-JE-X)</p> <p>« On est sur des questions très clairement liées au JAF » (5-CSE-57)</p>	<p>Les critères de danger évoqués apportent des éléments de réponse sur l'évolution générale des problématiques et non sur la fluctuation sur une année.</p>
<b>L'orientation en milieu ouvert par défaut</b>	<p>« Les situations qui nous arrivent sont parfois limitées à un placement. Le Département l'a demandé, le juge ne l'a pas pris et on a une AEMO. » (2.2-DS-59)</p> <p>« (...) le Magistrat a demandé un placement mais où le placement n'est pas exercé qui arrive en AEMO, des mesures d'AEMO renforcée qui ne sont pas activées parce qu'on n'a plus de place et donc ça arrive chez nous en AEMO. » (2.2-DAD-59)</p> <p>« (...) les juges auraient tendance à mettre des MJIE en disant au moins, en disant il y a quelqu'un qui intervient, (...) il y a au moins un gars, une vigilance, quelqu'un qui va voir. » (6-DG-37)</p> <p>« (...) on a des effets « système » » (2.2-DAD-59)</p> <p>« (...) avant, on ne pensait pas forcément AEMO, là on va y penser parce que de toute façon, on sait que quasiment dès le début de la mesure, il y aura un interlocuteur, même si ça ne suffit pas, même si c'est plutôt de l'AEMO renforcée que l'on avait imaginée, même si c'est plutôt du PEAD, donc du placement, que l'on avait imaginé, comme on sait qu'il n'y a pas de place, on va nommer l'AEMO, au moins il y aura un interlocuteur. » (7-DA-14)</p> <p>« (...) on est maintenu dans l'attente que le placement soit exécuté et là moi j'ai fait une petite étude sur 2018, on a des mesures de placement qui au bout de 6 mois, au bout de 8 mois, 9 mois, ne sont toujours pas mises en œuvre. (...) Il y a une discordance entre le soutien apporté à la famille et puis le problème » (7-DA-14)</p> <p>« Si une AEMO R semblait nécessaire pour la situation, ils savent qu'il y a six mois d'attente, ils vont plutôt décider une AEMO » (6-DG-37)</p> <p>« Le souci c'est les mesures d'AEMO qui, pour lesquelles on demande les moyens renforcés qui restent en AEMO parce qu'il y a des listes d'attente » (6-DG-37)</p> <p>« (...) on ne peut pas évaluer la situation sous cet angle matériel ; ou organisationnel, mais dans la réalité des choses... ça influe très clairement. » (6-DG-37)</p> <p>[Dans le cas d'une AEMO en attente de placement] « On n'est plus dans un travail éducatif mais de vigilance face au danger » (1.1-JE-X)</p> <p>« (...) il y a aussi les mesures en milieu ouvert prononcées à défaut de mesures de soins, tels que les IME, les IMPro, avec des listes d'attente de plusieurs années. (...) C'est donc une problématique très locale. » (1.1-JE-67)</p> <p>« C'est plus forcément le volume qui vient nous mettre en urgence, c'est plus les situations qui vont venir nous mettre en urgence. (...) vous êtes parfois à quelques semaines seulement d'AEMO avant d'aller sur des placements, vous ne dépassez même plus la 1ère année » (2.2-DAD-59)</p>	<p>L'orientation en AEMO à défaut d'une autre prise en charge est liée à l'absence de turn-over dans les lieux de placement ou autres dispositifs éducatifs renforcés.</p> <p><u>Conséquences :</u> Situations délétères, complexes, ou urgentes/ les modalités d'intervention en AEMO ne sont pas adaptées/ embolisation des places en milieu ouvert.</p> <p>La question de la gestion des nouvelles mesures n'est pas que fonction d'un volume mais aussi de la nature des mesures, qui sont plus complexes dans le cas d'une mise en attente d'un autre dispositif.</p> <p><u>Questions :</u> Faut-il distinguer le traitement des mesures en attente de placement ? Quels sont les modes d'intervention spécifiques dans ce cas ? Comment valoriser ces interventions ? Faut-il redéfinir l'offre en fonction des manques de moyens dans d'autres dispositifs de P.E. ?</p>

<p><b>La variable subjective</b></p>	<p>« Après ça peut aussi être lié à un certain profil de magistrat, pas toujours qu'aux situations » (2.2-DS-59)  « Ça peut être fonction des territoires et des magistrats » (2.2-DS-59)  « Ça peut dépendre d'un juge qui part, qui n'est pas forcément remplacé ou qui est partiellement remplacé donc il y a une partie de son cabinet qui est laissé un peu... (...) en stand-by quand même. Ça peut être un procureur qui arrive, un substitut des mineurs qui prend ses fonctions et qui du coup va être plus lent à gérer un certain nombre de dossiers » ( 7-DA-14)</p> <p>« (...) quand il y a un changement d'assistante sociale de secteur. Il n'y a pas la même vision de la situation, pas la même connaissance, quand un nouveau professionnel arrive sur un secteur. » (1.1-JE-67)  « le changement d'intervenant apporte un changement dans le volume de saisine des juges pour enfants. » (1.1-JE-67)</p> <p>« (...) des mesures qui viennent des JAF, pour donner un espace de parole à l'enfant etc...c'est de la culture professionnelle là. » (1.1-JE-67)  « (...) et aussi une culture de territoire ! Dans le ressort où je travaillais avant, des mesures d'AEMO pour donner un espace de parole à un enfant de parents divorcés ça n'existait pas » (1.1-JE-X)</p>	<p>La variable subjective dans l'appréciation du danger par les mandants ou les professionnels à l'origine de l'IP est relevée.</p> <p>Influence de la culture professionnelle et des cultures des territoires sur l'instauration de mesures éducatives.</p>
<p><b>La saisonnalité</b></p>	<p>« (...) juin parce que c'est la fin de l'année scolaire etc... Le mois de juin parce que les uns et les autres veulent partir en vacances en ayant un bureau qui soit un peu près rangé, calé » (7-DA-14)  « (...) il y a des vagues d'arrivée : Noël et juin. (...) des AS scolaires qui font les demandes d'AED avant de partir en vacances d'été. (...) Donc vous avez la demande qui arrive à ce moment-là et puis ça s'échelonne jusqu'à tout embouteiller au niveau des signatures jusqu'à octobre. En décembre, janvier, vous retrouvez les IP qui ont été faites l'été, avec les évaluations CRIP derrière et les rendus d'évaluation CRIP. » (9-DA-75)  « (...) il y a un facteur de saisonnalité » (4-RO-67)  « (...) nos inquiétudes c'est que là cet été, ça va mal se passer. » (5-CSE-57)  « (...) les vendredis avant les vacances, les fins de mois de juin, les requêtes sortent. (...) avant de partir en vacances, on finalise certaines procédures en attente. » (1.1-JE-67)  « (...) des demandes de mainlevée de placement anticipée, avant les vacances d'été, pour que l'enfant soit chez ses parents à la rentrée. » (1.1-JE-67)</p>	<p>L'approche des congés estivaux a deux effets :  -volonté de finaliser des procédures de mise en œuvre de mesures avant le départ.  -crainte de la dégradation de la situation pendant les congés :  La mise en place d'une mesure ne vient-elle pas rassurer le mandant/professionnel ?</p> <p>Ce facteur de saisonnalité peut-il être anticipé ?</p>

Annexe IX (3 pages) : FINANCEMENTS, POLITIQUES PUBLIQUES ET ACTIVITE

Sous-thèmes	Verbatim	Analyse, Hypothèses
<p><b>Dialogue de gestion avec les financeurs</b></p>	<p><b>Leviers de négociation :</b>            « (...) on ne peut plus faire la suractivité qu'on réalisait il y a quelques années. (...) La seule marge de manœuvre c'est notre habilitation » (2.2-DAD-59)            « (...) le CPOM pourra sans doute agir sur le chiffre de l'habilitation » (3.3-DS-67)            « (...) vous ne pouvez pas nous demander sans nous donner des moyens supplémentaires de continuer de prendre en compte ces mesures. » (2.2-DS-59)            « (...) s'ils [les familles] formaient un recours par rapport à ça, ça impliquerait aussi, parce nous on se défendrait par rapport à une demande de moyens supplémentaires. » (6-DG-37)            « Concernant l'AED, nous n'avons pas de conventionnement avec le Département. » (3.3-DS-67).            « Le service d'AEMO a une fonction tampon dans le maillage de structures de protection de l'enfance dans le Département. Le service absorbe les mesures à défaut de places dans d'autres modes de prise en charge » (3.3-DS-67).            « (...) jusqu'à présent cela [suractivité] a toujours permis d'embaucher un peu plus » (8-CSE-94)            « Est-ce que quand on sait qu'il y a de l'attente on en tient compte et on ne prononce pas la décision envisagée ? »            « Mais du coup si on rentre dans ce jeu-là, on sait que les besoins ne rencontreront jamais l'offre. » (1.1-JE-X).            « Je l'ai vu sur des services d'AEMO aussi, dans le sens où on sait que la mesure qu'on prend a un impact sur l'activité du service, sa pérennité aussi. » (1.1-JE-X)            « (...) sur les ressorts où il y a plusieurs opérateurs, si on contacte plus souvent un opérateur qu'un autre pour intervenir en urgence et qu'il est réactif, c'est aussi normal qu'il le fasse valoir au niveau de ses financeurs, ça légitime son activité, son efficacité, sa réactivité. » (1.1-JE-X)</p> <p><b>Positionnement dans le dialogue</b>            « C'est trop facile de dire qu'il faudrait des moyens supplémentaires » (6-DG-37)            « (...) on s'est un peu invité à la table » (2.2-DAD-59)            « il n'y a pas de moyens de se retrouver autour d'une table et de se concerter pour réfléchir à cette situation-là. C'est une bataille (...). C'est le Département qui dit « moi, je fais ce que je veux » je suis pilote de la protection de l'enfance, » (6-DG-37) « ils imposent les choses par la force et par l'argent. » (6-DG-37)            « (...) donc il faut montrer ce que l'on fait » (9-DA-75)            « Oui ça existe [instances de coordination] mais que pour le placement, avec la PJJ et l'ASE. L'AEMO n'est pas invitée » (1.1-JE-X)            « Ce monopole-là, ils ont dit qu'ils n'en voulaient plus » (8-CSE-94)            « (...) on les alerte, parce que notre responsabilité pour qu'elle soit partagée, on puisse justifier que les autorités de tarification ne nous donnent pas les moyens nécessaires » (6-DG-37)</p>	<p>Quelle conséquence de l'absence de conventionnement avec le CD pour l'AED : levier de négociation ou vulnérabilité du service ?</p> <p>Le positionnement des magistrats participe à la définition des besoins pour négocier des moyens, définir l'offre de service.</p> <p>La nature des négociations varie selon la nature des relations entretenues entre financeurs et opérateurs. Le milieu ouvert peut être considéré comme la variable d'ajustement de l'ASE dans certains Départements.</p> <p>La demande de moyens supplémentaires est conditionnée à des réalités de terrain à faire remonter</p> <p>➤ Facteur Clé Succès: données statistiques à produire</p> <p>La situation de monopole des opérateurs dans certains Départements influe sur la nature des négociations.</p>



<p><b>Pilotage de l'activité</b></p>	<p>« (...) les dispositifs de démarrage (...) ont aussi évolué au niveau associatif parce que le CPOM est venu continger notre activité. Donc à partir du moment où vous ne pouvez pas dépasser votre activité, (...) on ne peut pas aller au-delà, on ne sera pas financé. Donc ça, c'est venu forcément contenir. »(2.2-DAD-59)</p> <p>« (...) le temps de rentrer d'autres mesures, donc, en fait, on a énormément de trous comme ça entre les sorties et les rentrées. (...) Donc, on a beau suivre beaucoup plus de mineurs et bien on a moins d'activité.» (9-DA-75)</p> <p>« (...) une capacité que l'on a autofinancée. (...) ils ont fait un diagnostic avant les appels à projets, sauf que ça explose déjà » (6-DG-37)</p> <p>« (...) toutes les nouvelles mesures doivent être prises tout de suite, dès notification. Ce qui veut dire dès notification, en théorie si on reste attaché à cela, cela veut dire qu'ils suppriment la norme. Puisque si tout le monde est à 26 et qu'il y a une nouvelle notification, qu'est-ce qu'on en fait ? » (8-CSE-94)</p> <p>« (...) la question d'embaucher à chaque fois que l'on a de la suractivité, on sait que ça ne fait pas éteindre la suractivité. On a vérifié au fur et à mesure des années. On a l'impression, si vous voulez, même, que ça encourage les ordonnancements de nouvelles mesures. » (5-CSE-57)</p> <p>« (...) au final tu pouvais avoir peut-être une petite baisse, mais quand tu augmentes la capacité cela fait appel d'air et au final on se retrouve inévitablement avec une liste d'attente. » (8-CSE-94)</p> <p>« (...) d'être en CPOM et en contingemment ça nous permet au moins de pouvoir au moins gérer l'activité qui est à réaliser » (2.2-DAD-59)</p>	<p>Quelle concordance entre gestion de l'activité et réponse à la fluctuation des besoins repérés ?</p> <p>L'embauche ne vient pas enrayer la suractivité, elle crée un effet « appel d'air ». Comment piloter plutôt qu'absorber ?</p>
<p><b>Transformation de l'offre et innovation</b></p>	<p>« Elle [la suractivité] produit un excédent qui a permis de proposer la création de la quatrième équipe avec l'embauche d'un quatrième chef de service » (3.3-DS-67)</p> <p>« (...) les appels à projets, ça va tellement changer leurs conditions de travail » (6-DG-37)</p> <p>« Il y a moins de mesures sur le Département en AEMO classique et beaucoup plus de mesures alternatives »(6-DG-37)</p> <p>« (...) dans le Nord (...) le Département s'est saisi de la contractualisation pluriannuelle, en lien avec les difficultés qui étaient les siennes et une politique de reconfiguration de son offre de service en protection de l'enfance. (..) dans le cadre d'une politique de redéploiement de places d'hébergement » (2.2-DAD-59)</p> <p>« comment à un moment donné, on réfléchit, on élabore, on fait des référentiels sur ce que c'est l'AEMO, sur ce que c'est la protection de l'enfance, sur ce qu'est l'AEMO, L'AEMO R, le PEAD » (6-DG-37)</p> <p>« on est venu avec notre projet, avec nos expérimentations, avec nos propositions et on a réussi à obtenir une expérimentation d'AEMO intensive » (2.2-DAD-59)</p> <p>« On a explosé nos chiffres du DALA avec du coup des intervenants DALA qui étaient à 75 mesures (..) , on a demandé un renfort au Conseil Départemental mais un renfort en AEMO, pas en DALA (...) ce que l'on vous propose c'est plutôt de créer un huitième secteur d'AEMO. » (7-DA-14)</p> <p>« (...) si on veut maintenir le niveau de travail que l'on a, enfin... la qualité de travail que l'on a, il va falloir que l'on sorte un peu de sa zone de confort et qu'on commence un petit peu à proposer des choses. » (9-DA-75)</p> <p>« (...) il va falloir à se mettre un peu à réfléchir de comment on peut amener à une plus-value. » (9-DA-75)</p> <p>« (...) l'importance pour nous de réinventer notre AEMO aussi » (2.2-DS-59)</p> <p>« (...) ça permet quand même d'avoir un panel d'offres plus large, un spectre beaucoup plus large à mobiliser au regard des besoins des mineurs et des familles » (2.2-DAD-59)</p> <p>« en CPOM, ça laisse quand même plus de marge de manœuvre pour imaginer des projets. Comme vous n'êtes plus payé à la réalité de votre activité, mesure par mesure, vous avez plus de latitude pour proposer, imaginer des projets. »</p>	<p>Les appels à projets redéfinissent l'offre de service et la font évoluer en fonction des orientations du Département, ils remettent régulièrement en question la pérennité des organisations.</p> <p>L'expérimentation a permis le développement de l'offre de service.</p> <p>Le CPOM favorise l'innovation. L'innovation, la transformation de l'offre questionnent l'organisation interne.</p>

	<p>En disant « ben voilà, si vous nous payez à 100% de notre activité, on a fait que 99% de notre activité, vous nous laissez le 1% qui reste, ben on peut développer telle ou telle chose à moyens constants pour vous » (7-DA-14)</p> <p>« Dans le cadre de notre projet de service en AEMO, et le 2<sup>ème</sup> CPOM, on va se donner des axes nouveaux d'intervention » (2.2-DS-59)</p> <p>« Et après ça nous permet aussi, quand on est porteur de ces dispositifs, de travailler autrement à l'interne. » ( 2.2-DAD-59)(...)</p> <p>« ça nous a permis aussi de venir questionner notre organisation et nos fonctionnements » (2.2-DAD-59)</p> <p>« (...) le CPOM prend en compte les fluctuations de notre activité ou les arrêts de travail ou les départs et les recoupements (...) les fluctuations liées à la gestion des ressources humaines. (...) Si vous voulez, on a stoppé l'expérimentation en validant et le Département a validé notre projet notamment avec la création d'un huitième secteur, ce qui dans le contexte actuel est plutôt rare » (7-DA-14)</p> <p>« Formaliser des moyens pour gérer les entrées de mesures « ça veut dire que l'on peut permettre qu'une personne ou un travailleur social, comme ça, gère et au coup par coup les 50 gamins qui sont en attente (...) c'est faire du low cost ». C'est laisser penser aux autorités que ça suffit pour gérer des mesures d'AEMO » (6-DG-37)</p>	<p>Les managers se positionnent concernant leur conception de l'offre de service en protection de l'enfance.</p>
<p><b>Politiques publiques</b></p>	<p>« (...) il va y avoir les élections dans un an donc tout peut encore bouger. Donc on verra. » (9-DA-75)</p> <p>« (...) ça se pense sur le territoire national et pas par un bout de la lorquette, et comment on arrive à vulgariser ça, pas en tant qu'entre nous en protection de l'enfance parce que l'enjeu il est bien au-delà du seul secteur de la protection de l'enfance et qu'est-ce qu'on fait pour nos enfants et qu'est-ce qu'on fait pour la société de demain. (...) à un moment donné si tu n'investis pas dans l'enfance, ça va coûter bien plus cher après » (6-DG37)</p> <p>« Il y a le diagnostic, et dire à quoi ça sert, que ce soit compréhensible et vulgarisable pour tout un chacun » (6-DG-37)</p> <p>« (...) le nombre d'AEMO sur le territoire est bien proportionné aux besoins, c'est le nombre d'AEMOR et de placement à domicile, qui est pas proportionné aux besoins. » (6-DG37)</p> <p>« c'est bien dommage, qu'il n'y ait pas un vrai diagnostic qui soit fait sur les besoins départementaux, au regard des besoins de la juridiction, du schéma départemental, donc fait par le Département, et puis dans la boucle la PIJ (...) cela permettrait vraiment de cerner et de pouvoir effectivement évaluer et de pouvoir calibrer exactement ce qu'il y a besoin dans les mesures pour éviter aussi des dépenses et des couches supplémentaires (...) on va toujours vers des mesures après plus chères si les situations se dégradent ; et cela coûte cher au Département (...) ils ne regardent pas ne serait-ce que l'évolution du nombre des enfants sur le Département, on sait que c'est 19 pour 1000 à peu près ou 20 pour 1000 le nombre d'enfants en danger, si la population jeune du Département est en augmentation ; on sait que cela fait un nombre plus important (...) à prendre en charge en protection de l'enfance et derrière d'avoir une vraie analyse sur les conséquences aussi de la dégradation de conditions de vie, de la précarité, de l'augmentation du chômage, d'où sont situés aussi les besoins sur le territoire » (6-DG-37)</p>	<p>La politique à court terme de la protection de l'enfance aura des effets en termes de coûts à plus long terme et sur le devenir de la société.</p> <p>Importance du diagnostic pour ajuster l'offre de service en protection de l'enfance et rationaliser les dépenses.</p>

ANNEXE X : LE PARCOURS DE L'ENFANT

Sous-thème	Verbatim	Analyse, hypothèses
<b>Subsidiarité</b>	<p>« (...) sur Paris, il y a une politique vraiment de tout administratif. La CRIP réoriente vraiment des trucs qui devraient être en judiciaire d'entrée de jeu de manière massive (...), du coup, on se retrouve à signaler rapidement. » (9-DA-75)</p> <p>« (...) celles-ci arrivent au service après un délai d'évaluation, puis d'instruction de 3 à 4 mois en moyenne. Y ajouter plusieurs semaines ou mois de liste d'attente puis notre propre délai d'attribution pourrait considérablement dénaturer la logique de l'accompagnement proposé. » (3.3-DS-67)</p> <p>« La loi de 2007, c'est une bonne loi mais les Départements n'ont pas les moyens de la mettre en œuvre. C'est-à-dire qu'effectivement on doit saisir le juge au dernier moment mais les Départements n'ont pas les moyens de mettre les familles au cœur du dispositif. » (1.1-JE-67)</p> <p>« (...) l'AED est tentée avec derrière une saisine des magistrats qui était catastrophique, avec un sentiment que si on avait été saisis avant ou s'il y avait eu du milieu ouvert correct, on n'en serait pas à prendre des décisions pareilles. » (1.1-JE-67)</p> <p>« Certaines familles me disent en audience qu'ils ne veulent pas arrêter parce que l'éducateur va leur manquer ! » (1.1-JE-X)</p>	<p>-l'efficacité de la subsidiarité est fonction des moyens alloués pour travailler la question de la participation des parents</p> <p>-un des effets de la subsidiarité est la dégradation des situations qui arrivent dans le cadre judiciaire.</p> <p>-Des mesures ne passent pas d'AEMO en AED pour garder le même TS ce qui conduit à une embolisation des dispositifs.</p>
<b>PPE</b>	<p>« (...) le fil rouge, va être le garant du PPE, va pouvoir suivre la mesure après, quand ça sera en AEMO » « Ah ben non, ça on ne sait pas en fait parce qu'on ne l'a pas encore travaillé avec l'AEMO donc... » « Non, mais vous plaisantez, vous avez pris les choses par un petit bout donc en fait, votre objectif, c'est quoi ? Le contrôle de l'AED ? (...), ils ne vont pas avoir les moyens de leurs ambitions. On le sait, c'est toujours la même chose (...) parce qu'ils n'ont pas les moyens de mise en œuvre derrière par le personnel » (9-DA-75)</p> <p>« (...) pas que ce soit le service d'AEMO fasse le PPE, mais que ce soit l'ASE qui fasse le PPE, et que nous on y contribue, eh oui, c'est normal. (...) je trouve que c'est normal qu'on puisse donner des éléments mais qu'on le fasse, c'est quand même une autre question. » (6-DG-37) « c'est de la responsabilité pleine et entière du Département de le mettre en œuvre. C'est vraiment un détournement que de dire qu'ils vont le déléguer au secteur associatif. Je pense que plusieurs Départements vont aller vers cela à un moment donné » (8-CSE-94) « C'est un document qui nous demande énormément de temps, en évolution des pratiques c'est chronophage, et on est contraint en termes de temps puisqu'il faut le rendre dans les deux mois. » (8-CSE-94)</p>	<p>Questionnement sur la mise en œuvre du PPE / charge de travail :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- qui le met en œuvre (SAH ou Département) ?</li> <li>- sous quelle forme (synthétique ou détaillée) ?</li> <li>-quels moyens alloués pour la charge de travail en plus ?</li> </ul>
<b>Coordination entre services</b>	<p>« L'objectif n'est-il pas de sortir du dispositif ?! » (4-RO-67)</p> <p>« Ça permet aussi une prise de confiance de la famille en elle-même. » (4-RO-67)</p> <p>« (...) on sait que si on se retire, il n'y a rien d'autre pour prendre le relais derrière c'est-à-dire, qu'une fois de plus, l'AEMO, elle palie à un manque d'une ressource du droit commun. » (5-CSE-57)</p> <p>« (...) ce type de mesure, ça a un effet sur la liste d'attente, puisqu'elles prennent la place de nouvelles mesures entrantes où le danger est caractérisé. » (1.1-JE-67)</p> <p>« (...) de permettre en tout cas que le droit commun, l'administratif, l'assistante sociale puissent avoir sa place et son rôle à jouer » (5-CSE-57) « Chacun doit pouvoir reprendre sa place sans que l'AEMO n'intervienne. » (5-CSE-57)</p> <p>« C'était les mêmes équipes, par circonscription, qui effectuaient l'AED et les placements. Il y avait donc une meilleure lisibilité en matière de prise en charge, de communication entre mesures de placement et d'AEMO. » (1.1-JE-67)</p> <p>« On n'est peut-être pas la meilleure courroie de transmission entre milieu ouvert et placement. » (1.1-JE-X)</p> <p>« (...) qu'il y a aussi beaucoup d'instabilité à faire différents services, être clivé on a assez connu, le gamin avec sa valise en protection de l'enfance. » (6-DG-37)</p>	<p>L'accompagnement en protection de l'enfance n'a pas vocation à durer : à rappeler aux familles ou aux professionnels ?</p> <p>La notion de parcours n'a de sens que si tous les acteurs sont impliqués.</p> <p>▲ Risque de morcellement de l'accompagnement par la multiplicité des dispositifs : leur coordination est nécessaire.</p>



---

*ANNEXE XI (2 pages) : LA RELATION AUX MANDANTS*

---

<p><b><u>Communication sur l'état de l'activité des services :</u></b></p> <p>« (...) on faisait un courrier au juge en disant qu'on ne pouvait pas les prendre et on demande une décharge » (2.2-DS-59)</p> <p>« On les [magistrats] informe en amont de la réalité de notre activité pour qu'ils puissent dans la mesure du possible ajuster leurs décisions. Vu le gros volume d'activité qu'on a, on peut ...se le permettre. » (2.2-DAD-59)</p> <p>« (...) notre activité a repris du flux, et je peux vous intégrer une quinzaine de situations. » (2.2-DS-59)</p> <p>« (...) dans la communication avec les juges » (2.2-DS-59)</p> <p>« (...) il y a ponctuellement des coordinations d'informations qui sont faites. » (5-CSE-57)</p> <p>« (...) il y a une lettre qui leur parvient à chaque nouvelle mesure leur indiquant que la mesure est mise en attente, cela est systématique et ils reçoivent tous les mois la liste des mesures en attentes par cabinet. » (8-CSE-94)</p> <p>« (...) les magistrats l'étaient tout autant à partir du moment où ils étaient informés de l'impossibilité pour le service de mettre en œuvre la mesure. (...) ils partageaient la responsabilité, parce que le magistrat peut très bien prendre une autre décision et décharger le service dans le cas d'une impossibilité. » (8-CSE-94) « après ça rend illisible, les données comme ça » (5-CSE-57)</p> <p>« L'AEMO, du fait que le service n'est pas convoqué à l'audience, je ne suis pas confrontée à cette question-là » (1.1-JE-X)</p> <p>« (...) si personne ne nous a informés qu'il y a une liste d'attente, si personne ne nous a envoyé un courrier pour nous informer qu'il y a un délai de 3 mois d'attente, quelque part à l'audience on est moins confronté à cette question-là. » (1.1-JE-X)</p> <p>« (...) je n'ai pas encore vu de courrier qui m'informe de ça parce que les services ne sont pas encore dans la boucle » (1.1-JE-X)</p> <p>« Ça m'est déjà arrivé de ne pas être informé du délai d'attente et de découvrir à l'audience suivante que la mesure n'a été exercée que depuis deux mois. » (1.1-JE-X)</p> <p>« (...) quand on s'aperçoit à la lecture des rapports que la fréquence des visites a été distendue en raison de la suractivité ou de contingences internes au service, c'est moins satisfaisant. » (1.1-JE-X)</p> <p>« (...) ce sont les rapports d'échéance qui nous renseignent beaucoup [sur l'actualité des services]. » (1.1-JE-X)</p> <p><b><u>Demande d'intervention expresse des magistrats :</u></b></p> <p>« (...) ils nous font soit un soit-transmis en nous disant « je vous demande à ce qu'elle soit mise en priorité » ou qu'elle « soit exercée sans délai » (8-CSE-94)</p> <p>« Ils savent que si pour chaque mesure qu'ils ordonnent ils font ça, cela n'aura plus de sens, donc ils essaient aussi de faire leur propre priorité. Le tri se fait à leur niveau, et après nous en théorie on ne fait pas de tri puisqu'à partir du moment où cela vient du magistrat c'est attribué sans délais » (8-CSE-94)</p> <p>« (...) un soit-transmis ou un appel direct [du magistrat], en disant « je viens de nommer une mesure d'AEMO je vous demande d'y aller dans les deux jours ». (2.2-DS-59)</p> <p>« Des fois ils vont négocier des délais » (2.2-DS-59).</p> <p>« (...) ça arrive aussi qu'on décroche le téléphone et qu'on demande à ce que la mesure soit exercée tout de suite. » (1.1-JE-X)</p> <p><b><u>Positionnement des magistrats :</u></b></p> <p>« Est-ce que quand on sait qu'il y a de l'attente on en tient compte et on ne prononce pas la décision envisagée ? (...) Mais du coup si on rentre dans ce jeu-là on sait que les besoins ne rencontreront jamais l'offre. » (1.1-JE-X)</p> <p>« C'est vrai que le délai qu'on nous annonce nous fait réfléchir. » (1.1-JE-X)</p> <p>« On n'est pas tenu par la contrainte budgétaire des services. » (1.1-JE-X)</p> <p>« La fluctuation c'est pour moi le conflit permanent entre nos fonctions qui sont détachées de</p>	<p>-Légitimité à négocier en fonction du volume de l'activité de l'opérateur.</p> <p>-La gestion de la fluctuation ne se fait pas qu'au niveau des services mais la responsabilité peut être partagée avec les mandants dès lors qu'ils sont informés des réalités des services -importance de communiquer mais sans diluer l'information dans un flux permanent de données</p> <p>-ne pas communiquer sur la mise en attente crise les relations mandants/SAH.</p> <p>L'interpellation directe des magistrats pour mettre des mesures en œuvre en urgence reste pondérée.</p> <p>Positionnement stratégique des magistrats dans la configuration de l'offre de services</p>
---	--



<p>toute contingence matérielle, budgétaire chiffrée, de la réalité du terrain que rencontrent les services du Département, de l'AEMO qui sont confrontés à des questions de budget, de moyens, de mise en œuvre de leurs missions. On est sur un choc des valeurs et des priorités » (1.1-JE-67) « Moi mon rôle, c'est la loi qui me dit, l'article 375, la sécurité, la santé, la moralité, le développement psycho affectif et rien d'autre »(1.1-JE-67) « En tous cas je me suis toujours refusé à ne pas prendre de décision en adéquation avec la problématique de danger, en prenant en compte le délai, mais avec pour conséquence pour le service d'AEMO de devoir exercer une mesure tampon dans l'attente de mise en œuvre du placement pour pallier au manque de disponibilité... » (1.1-JE-67)</p> <p><b><u>Relation tripartite CD/Juges/SAH :</u></b></p> <p>« (...) ils [le Département] avaient sollicité les juges pour pouvoir avoir une ordonnance en blanc c'est-à-dire qu'ils fassent le jugement mais qu'ils laissent en blanc la partie désignation du service et que le Département, lui, désignerait le service ce qui a été très mal vécu par les magistrats qui ont fait le rappel par le biais de la première de la Cour d'appel que c'était à discrétion du juge de désigner quel service il souhaitait voir intervenir dans telle ou telle situation. » (5-CSE-57)</p> <p>« A été très mal vécu aussi, de la part des magistrats, le fait que le Département a fait en sorte de fermer un service sur un secteur (...) les juges n'ont pas été concertés. » (5-CSE-57)</p> <p>« (...) on comprend [que vous êtes en suractivité] mais maintenant on n'a pas d'autre choix [que d'ordonner d'une AEMO] » (5-CSE-57)</p>	<p>La responsabilité du juge est selon nous engagée pour ramener à la question du danger au-delà des contraintes budgétaires et administratives.</p> <p>Les relations entre CD et juges est aussi un facteur d'influence sur la fluctuation de l'activité.</p>
--	--

ANNEXE XII (6 pages) : STRATEGIES OPERATIONNELLES DE LA GESTION DES ENTREES DE MESURES

Codage	Modalités	Mise en Œuvre	Analyse
AGSS de PUDAF 59  (2.2-DS-59 et 2.2-DAD-59)	« dispositif de démarrage » (AEMO):  -1 ou 2 TS ciblés dans l'équipe pour faire un 0.20 ETP de démarrage  -utilisation du référentiel ESOPPE  -durée : Max 3 mois	Temps « non productif » pour prendre les mesures entrantes pour : -prendre connaissance de l'ordonnance et de la problématique -informer la famille que la mesure est exercée et envoyer le livret d'accueil -Rendez-Vous avec la famille à domicile (échange sur le positionnement de la famille par rapport aux termes du jugement, sur les attentes par rapport au service, traitement des démarches urgentes (aides financières, inscriptions scolaires...)) et signer le DIPEC. « Le cadre ne rencontre pas systématiquement la famille, ça dépend des enjeux répétés. » On est dans le sur mesure en fonction de ce que nous connaissons de la situation à son arrivée »(2.2-DS-59) -actes ponctuels pour patienter en attendant la mise en œuvre du suivi - définir des « codes d'alerte », des indicateurs de priorisation d'intervention. « Donc y'a vraiment un premier suivi, il est plus distancié dans le temps, en termes de fréquence, et il est plus circonscrit, dans la mesure où il se fait sur des axes qu'on a ciblé prioritaires » <b>BUT :</b> -faire patienter en attendant la mise en œuvre du suivi -transmettre un « terrain débroussaillé » au « collègue qui va entamer le suivi » -travailler sur les « axes prioritaires, les premières hypothèses... »	<b>Analyse</b> <b>Points positifs :</b> -« sur mon service (...) j'ai toujours des professionnels qui actionnent cette question de démarrage même si je ne suis pas en sur activité. (...) ça permet, un moment donné, de fluidifier et que les personnes qui terminent des mesures (...) puissent bien finaliser leur fin de mesure aussi, avec des relais, avec les services des Départements (...) et qu'on ne soit pas uniquement dans « je perds, je reprends ». -« une fonction d'adjoind éducatif qui a été créée et qui est une interface entre la fonction de chef de service et l'équipe. (...) ils sont garants aussi de la continuité du travail et de la transmission des informations qui sont à retenir pour le professionnel qui prendra le relais. » -[par le travail en équipe] ils remettent même du sens à l'intervention qu'ils mènent. » ➤ Le dispositif permet une première évaluation des besoins. <b>Axes d'amélioration :</b> -le problème « c'est qu'on perd du temps (...) comme si la personne avait besoin de repartir au point de départ pour refaire un peu l'évaluation. » « c'est la criticité de la situation qui a aujourd'hui pris des paliers (...)c'est pour ça qu'on est obligé d'aller plus loin aussi dans la question de ce démarrage. (...). On est vraiment obligé aujourd'hui de rentrer dans des évaluations poussées dès le départ, même si vous n'êtes pas en capacité de mettre en attribution sur la tête du travailleur social. » « ça nécessite de capitaliser quand il y en a déjà.[évaluation précédente par MJJE]. » - le démarrage doit intégrer l'évaluation qui a été faite antérieurement, sans la refaire, mais elle ne va pas exclure la nécessité de réévaluer l'état de la situation à un instant T. » « une difficulté, sauf par rapport à l'âge de l'enfant, à faire émerger les priorités, parce que elles ont toutes une priorité dans un registre ou dans un autre. » -« il y aura peut-être à un moment donné une question de systématisation à interroger, parce que pour le coup parfois, on gagne du temps à ce que ce soit la même équipe qui continue. » « La charge organisationnelle, parce qu'il y a la vie d'un service, y'a des arrêts, y'a des personnes parfois à remplacer, y'a du réseau à mobiliser qu'on mobilise pas toujours forcément au moment où on le voudrait, y'a des problèmes de mise en synergie, de croisement d'agendas ».

<p><b>ACSEA 14 (7-DA-14)</b></p>	<p>« dispositif de démarrage » (AEMO) Site de Lille : idem</p>	<p>-«tracer le démarrage de la mesure », -« éviter aussi d'éventuels passages à l'acte quand on n'a pas d'intervention suffisamment fréquente. »</p> <p>Idem + 1ère évaluation de la situation en équipe pluridisciplinaire et tuilage avec le travailleur social qui reprend la mesure qui participe au temps d'évaluation pour effectuer la passation -roulement de l'équipe pluridisciplinaire tous les 6 mois -planification des temps d'évaluation sur 6 mois</p>	<p><b>Points de vigilance :</b> -dédoublément du temps d'évaluation entre celle établie avant la mesure et celle d'entrée de la mesure ? Comment inscrire l'évaluation dans le parcours de l'enfant et pas uniquement dans le parcours dans le service (logique de parcours et plus de service) ? -la coordination interne est importante, Le dispositif est fragilisé en cas d'arrêt de travail - Nécessité d'une cohésion d'équipe et d'une équipe stable pour le travail clinique</p> <p><b>Facteurs clés de succès :</b> « le chef de service avait fait des évaluations du dispositif de démarrage pour voir les effets produits et si effectivement il y avait des choses à réajuster » « c'était vraiment une équipe qui était stable »</p>
	<p>DALA (Dispositif Alternatif à la Liste d'Attente) AEMO 2 TS pour les 8 équipes</p>	<p><b>Mise en Œuvre :</b> Dispositif d'abord expérimental en 2013 (avec 3 TS qui gèrent 45 à 60 mesures sur 7 secteurs) puis sortie de l'expérimentation en 2018 pour pérennisation : 2 TS pour 35 à 45 mesures sur 8 secteurs (8<sup>ème</sup> secteur créé). Binôme rattaché à 1 secteur et 1 CSE (gestion RH et ancrage institutionnel) mais CSE référent des mesures sur son secteur + équipe qui interviendra assure le relais en cas d'absence, pas les TS DALA entre eux pour assurer la continuité du service. « intervention (...) légère » : -courrier envoyé à la famille pour indiquer qu'il y a un interlocuteur -VAD + CSE pour signer le DIPEC -partenaires prévenus -gestion des urgences - ils peuvent dire au chef de service « Bon là ça chauffe un peu, il faut la faire rentrer en AEMO tout de suite ». -lecture du dossier au TPE -écriture du PPE et d'une partie du rapport selon la durée d'intervention.</p>	<p><b>Points positifs /plus-value:</b> -CSE dégagés de la gestion de l'attente -l'expérimentation a permis le déploiement du service via la création d'un 8<sup>ème</sup> secteur (« création d'équipe, création d'emplois, rapprochement géographique ») -« ça permet (...) de se caler vraiment à l'activité » -le DALA permet une première évaluation de la situation ➤ L'expérimentation a permis dans le dialogue de gestion de transformer l'offre ➤ « souplesse d'activité »</p> <p><b>Axes d'amélioration</b> « Bon des fois, on a un petit peu d'attente, on garde un petit peu d'attente » « C'est arrivé que ce soit compliqué pour les familles de changer d'intervenant. » « C'est LA limite de ce système-là, de générer deux interlocuteurs en un an de mesure »</p> <p><b>Facteurs clés de succès :</b> « vous avez quand même intérêt à avoir des équipes de travail assez stables aussi pour ce qui va concerner le travail, on va dire, un peu plus clinique » -participation à l'écriture des rapports par les TS du DALA (« une reconnaissance de leur boulot ») -« comité de suivi de l'expérimentation DALA [pour accompagner le changement] » -« des intervenants plutôt expérimentés et volontaires » -RDV de passation entre les 2 TS avec la famille. -dossier unique de l'utilisateur renseigné par le TS pour transmission au suivant.</p>

		<p><b>BUT :</b> 1. Eviter la mise en responsabilité du service sans intervention sur une longue durée : « vous croisez un peu les doigts pour qu'il ne se passe pas grand-chose »</p>	<p><b>Conséquences :</b> « on a été un peu victime de notre succès, victime de notre expérimentation, on va dire, puisque ça a généré une hausse d'activité assez importante. » « l'ACSEA, s'est retrouvée nommée dans l'attente de places disponibles ailleurs. » « on doit mettre en place les PPE là et du coup on se retrouve un peu dans la situation où c'est eux qui font les PPE donc là c'est un peu plus... le boulot est un peu dense quoi. » « désignation du service parce qu'il y a le DALA, donc une intervention rapide, même si l'AEMO n'était pas préconisée (plutôt un PEAD, une AEMO R, un placement...) » « ça demande beaucoup d'adaptation, c'est par définition un dispositif qui s'adapte en continu un peu à la réalité du secteur, du service »</p>
<p><b>OLGA SPITZER (9-DA-75)</b></p>	<p>Pas de dispositif particulier car pas de suractivité problématique</p>	<p><b>Mise en œuvre :</b> « on ne refuse jamais de prendre. » « quand on a signé on attribue tout de suite » Les CSE vont à l'ASE pour assister à la signature du contrat d'AED (plus de signature tripartite mais présence pour expliquer les modalités de l'AED) Pas de suractivité mais zones tampon entre secteurs si un secteur a plus d'activité qu'un autre</p>	<p><b>Points positifs :</b> possibilité de décaler le début de la mesure selon la problématique (ex : signature en juillet pour démarrage en septembre). « c'est vraiment une construction ensemble là du coup ». « c'est l'ASE qui a une liste d'attente »</p> <p><b>Axes d'amélioration :</b> le délai de signature de contrat d'AED est fonction de la présence des cadres de l'ASE (qui sont en sous-effectif). « c'est juste le temps de trouver une corrélation d'agenda » « ça nous arrive de passer des après-midi entiers à l'ASE, il n'y a pas une seule famille qui vient parce qu'elles n'ont pas été relancées. » « l'ASE de Paris a un turn-over assez massif dans ses cadres, donc s'il n'y a pas de cadre à l'ASE pour signer et bien, les mesures restent en attente. » « Tout dépend du timing de signature, c'est très aléatoire d'un secteur à un autre. » « Et puis, c'est aussi les rencontres constantes avec les nouvelles familles parce que du coup, il y a un tel turn-over de situations, qu'ils sont sans arrêt dans de nouvelles entrées en relation et on sait que ça demande beaucoup d'énergie, de temps. »</p>
<p><b>ADSE 37 (6-DG-37)</b></p>	<p>Pas de dispositif particulier en AEMO Sauf « AEMO fil rouge »</p>	<p><b>Mise en œuvre :</b> pas de suractivité en AEMO depuis le développement des AEMO R et PEAD. (La liste d'attente s'est déportée sur ces dispositifs renforcés) (Fonctionnement non détaillé ici, voir entretien dans le Livret II) AEMO fil rouge = traçage et vigilance sur les AEMO en attente d'AEMO renforcée</p>	<p><b>Effets de la liste d'attente des dispositifs renforcés :</b> « on se croise les doigts pour qu'il n'y ait pas un gamin qui reste sur le carreau » « on touche du bois. » AEMO « Fil rouge » : « quand les travailleurs sociaux sont très inquiets pour la situation, ils vont y aller plus, alors ça joue forcément sur les autres mesures » « le souci c'est les mesures d'AEMO qui, pour lesquelles on demande les moyens renforcés qui restent en AEMO parce qu'il y a des listes d'attente »</p> <p><b>Instaurer un dispositif de gestion d'attente ?</b> « Je trouve que ça institutionnalise quelque chose sur lequel on est responsable ; si jamais on fait cela ça veut dire que l'on peut permettre qu'une personne ou un travailleur social, comme ça, gère et au coup par coup les 50 gamins qui sont en attente (...) c'est faire du low cost ». C'est laisser penser aux autorités que ça suffit pour gérer des mesures d'AEMO »</p>



<p><b>ARSEA 67</b> <b>(3.3-DS-67</b> <b>et 3.3-CSE-</b> <b>67)</b></p>	<p>Les TS absorbent la suractivité et suivent plus de mesures</p>	<p><b><u>Précisions sur la mise en Œuvre :</u></b> La mesure est facturée à réception, (3.3-DS-67) Le CSE va rencontrer la famille à domicile : « Cette démarche prend du temps aux cadres mais offre un interlocuteur aux familles dans un délai plus court puisque la famille ne se déplace pas. (3.3-DS-67)</p> <p><b><u>Spécificités :</u></b></p> <p>« au niveau du Département il n'y a pas de liste d'attente chez les différents opérateurs. » (4-RO-67) « La 1<sup>ère</sup> visite du chef de service dans les familles temporelise l'attente et aide à évaluer l'urgence. L'angoisse de l'urgence repose donc sur le cadre ! » (3.3-DS-67) « c'est vrai que l'attente de mise en œuvre dans certains cas ne génère pas forcément un délitement de la situation. C'est un fantasme. Parfois c'est l'inverse qui se produit, le temps résout certaines problématiques sans l'intervention d'un service. Ça aide à relativiser la question de l'urgence en AEMO » (3.3-CSE-67) « le flux est connu des équipes, ça n'appartient pas qu'aux cadres » (3.3-CSE-67) « Le fonctionnement du service c'est la confiance » (3.3-DS-67) « Et puis, le problème de fonctionner avec des embauches en réponse à la suractivité, c'est qu'après le nombre d'entrées de mesures, on augmente le nombre de mesures suivies par le service. En effet, chaque travailleur social a un ensemble de mesures à suivre, une partie des mesures a une problématique très complexe et une partie dont on pourrait dire qu'elles constituent des « mesures de confort », des mesures qui roulent quoi, et qui équilibrent la complexité des mesures suivies par un TS. Les deux types de mesures participent à un équilibre dans la gestion des mesures. <b>Plus il y a</b> de travailleurs sociaux, plus il y a, au prorata, de mesures « plus cool ». » « la raison pour laquelle on continue d'intervenir, qui ne correspond pas forcément à la nature du danger mais à des considérations propres au travailleur social, au lien fait avec les familles, mais aussi à cette organisation interne au service qui fait que chaque travailleur social a un volet de mesures plus complexes et d'autres moins qui font que la charge de travail n'est pas trop lourde. (...) ces mesures font partie d'un équilibre dans la charge de travail des travailleurs sociaux. » (3.3-CSE-67) « un démarrage de mesure prend plus de temps » (3.3-CSE-67)</p> <p><b><u>Plus-value :</u></b> La confiance permet la créativité</p> <p><b><u>Axes d'amélioration :</u></b></p> <p>« L'augmentation de l'activité ne peut pas être gérée si les fonctions supports ne sont pas renforcées en parallèle » (3.3-DS-67) « développer de la recherche action pour évaluer les besoins des familles, en partenariat avec l'ODPE. On pourrait travailler davantage sur la participation des familles. » « Mais le plus important c'est que d'avoir du temps permet d'approfondir le travail interdisciplinaire au service (...), développer de nouveaux modes d'intervention (actions collectives, groupes de pairs...), mais ça demande une sollicitation à l'investissement de la part des financeurs... » (3.3-DS-67) C'est le volume d'activité qui définit le danger qui est soumis à relativité. <b><u>Bilan de l'essai d'un dispositif de gestion des entrées de mesure en suractivité :</u></b> « Ça devenait difficile de transmettre des mesures quand le lien était instauré. (3.3-DS-67)</p>
--	---	---

<p><b>OLGA SPITZER (8-CSE-94)</b></p>	<p>Liste d'attente (jusqu'en 2019 : déploiement de moyens supplémentaires par le CD)</p>	<p>« Cela fait bientôt 20 ans que je travaille dans ce service et je n'ai connu que de la liste d'attente » jusqu'à ce que le CD augmente les moyens sur l'AEMO</p> <p><b>Mise en œuvre :</b> Le chef de service assure l'attente, mais l'intervalle n'est pas facturé</p> <p>Durée liste d'attente : de 5 mois jusqu'à la durée de la mesure</p> <p>Critères de sortie de la liste d'attente :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. l'extension d'une mesure à la fratrie, ça s'est automatique. Aucune question se pose, le travailleur social prend cela en plus. :</li> <li>2. l'interpellation du tribunal</li> <li>3. la qualification du danger qui comprend l'âge, la problématique, le niveau d'étayage et des sollicitations, donc cela représente quatre sous critères.</li> <li>4. la date d'échéance</li> <li>5. la suite de MJIE</li> <li>6. le retour de placement</li> </ol> <p><b>Et en 2019 :</b> augmentation de la capacité des services + nouvel opérateur. (changement récent, pas de recul sur les effets)</p>	<p><b>Effets de la liste d'attente :</b></p> <p>« Entre le fait d'avoir lors du premier rendez-vous un entretien et que tu sais que tu as un an devant toi et que dans certain cas tu as deux mois, cela n'a rien à voir ! Tout le monde est sous pression. (...) le travailleur social est dans une espèce de course à se dire qu'il n'a que trois mois donc forcément il court après le temps ! (...) il avance dans une espèce d'urgence de la rencontre pour pouvoir en dire quelque chose et pouvoir en rendre compte»</p> <p>« au-delà de la question de la responsabilité, de la charge mentale, du stress, cela représente aussi du travail concret » (8-CSE-94)</p> <p>La gestion de la liste « c'est de la permanence mais ce n'est pas de l'AEMO » (8-CSE-94)</p> <p>« l'idéal c'est de pouvoir commencer très rapidement pour que le sens soit toujours à l'esprit, que les gens se souviennent qu'ils étaient voir le magistrat. (...) Les enfants c'est encore plus difficile tu leur parles d'une audience qui avait lieu en septembre alors qu'ils finissent l'année scolaire ! » (8-CSE-94)</p> <p>« dans l'entre-temps il peut y avoir des choses qui changent et qui évoluent, et des fois tant mieux. (...) c'est vrai parfois certaines mesures tu te demandes pourquoi [il y a une mesure] ! (...) Tu pourrais remettre en question la saisine du magistrat (...) il y a des choses qui se sont apaisées, le temps à fait son œuvre et qu'au final il n'y avait pas besoin de mesure judiciaire, quand bien même à l'époque lorsque la mesure a été prise c'était légitime.»</p> <p>« Parfois la situation s'est bien sûr dégradée. (...) Mais pour moi, il y a une réalité, celle d'une perte de sens. » « c'est de l'insatisfaction par rapport au sens que peut avoir une décision judiciaire et notre intervention après et la pression que cela met ! »</p> <p>« il y a aussi son propre rapport au travail. Il y a des gens qui disent volontiers que la gestion des listes d'attente occasionne des répercussions, combien ils en font trop, et que le travail n'est pas reconnu. »</p> <p>« On est dans la gestion de dossiers et plus dans de la protection de l'enfance ! »</p> <p><b>Effets de l'augmentation de la capacité :</b></p> <p>« le Département ayant ras le bol de cette liste d'attente à fait un appel à projets »</p> <p>« Tu passes du stress, à toutes les mesures qui attendent qui des fois ne sont pas exercées dans l'année. (...) A se dire qu'on va plus faire notre contrat d'activité »</p> <p>« le Département a demandé aux magistrats de couper les vanes. C'est à dire a dit : "vous n'attribuez plus à Olga Spitzer le temps qu'ils écluent leur liste d'attente et vous attribuez aux nouveaux opérateurs »</p>
---------------------------------------	--	--	---

<p><b>CMSEA 57 (5-CSE-57)</b></p>	<p>Liste d'attente (durée de 2 à 4 mois)</p> <p>(facturation dès la notification)</p>	<p><b>Mise en œuvre :</b> Famille/ juge/ CD sont informés de la mise en attente « C'est le chef de service qui fait l'interface en attendant que ce soit attribué »</p> <p><b>Critères d'attribution :</b> 1.L'âge du mineur et sa vulnérabilité face au danger encouru, son contexte de vie et ses conditions d'éducation. 2.La date d'échéance de la mesure. Si elle est de moins de 6 mois, parfois 4 mois, il faut bien démarrer la mesure auquel cas on se retrouve avec une date d'échéance dépassée et une mesure non exécutée et déjà à renouveler...</p> <p>3.Le nombre de mesure par travailleur social en file active (entre 30 et 35 au SAEI, avec une moyenne de 33 mineurs)</p> <p>« J'essaye en autre chose de tenir compte du nombre d'échéance par mois afin que le TS n'ait pas 12 rapports de fins de mesures à rédiger pour le mois de mars »</p>	<p><b>Effets de la liste d'attente :</b> « forcément, qu'on ne pourra pas conduire le même travail en quatre mois de mesure qu'en six mois quand même. »</p> <p><b>Bilan de l'essai d'un dispositif de gestion des entrées de mesure en suractivité :</b> « Le DPI, ça, ça s'est arrêté. (...)se sont retrouvés à 110 mesures sur toute la Moselle. »</p> <p>« qu'on épuise la personne qui est en charge de cette mission-là »</p> <p>« je ne peux pas considérer qu'on puisse réussir à maintenir une qualité »</p> <p>« Il y a un besoin d'attachement au terroir, au territoire pour le travailleur social qui exerce sa mission. »</p> <p>« Et l'attachement à l'équipe »</p>
---------------------------------------	---	---	--

 Importance de l'évaluation des dispositifs et de l'accompagnement des équipes dans sa mise en place

ANNEXE XIII (3 pages) : ELEMENTS DU MANAGEMENT OPERATIONNEL

Sous-thèmes	Verbatim	Analyse, Hypothèses
<p>Les modalités et outils de régulation interne</p>	<p>« zones tampons » (2.2-DS-59) (7-DA-14)(9-DA-75) (5-CSE-57)            « dans un souci d'équité de traitement sur un territoire. » (8-CSE-94)            « on est tous en surcroît d'activité, donc là, on est très, très en difficulté, parce que vous ne pouvez même pas ajuster. » (5-CSE-57)  <b>Modes d'attribution aux TS :</b>            « c'est une attribution avec passage en force » (5-CSE-57)            « je peux déjà anticiper une pré-attribution » quand une fin de mesure est envisagée (5-CSE-57)            « le même TS ne cumule pas que des situations de conflits parentaux ou de violence, avec des parents agressifs, procéduriers par exemple... et qu'il se retrouve un burn-out en fin d'année. » (5-CSE-57)            « J'essaye en autre chose de tenir compte du nombre d'échéance par mois afin que le TS n'ait pas 12 rapports de fins de mesures à rédiger pour le mois de mars » (5-CSE-57)  <b>Les fonctions supports :</b>            « le logiciel permet aujourd'hui de compiler à un seul et même endroit et d'avoir en temps réel toutes les fonctions de manière simultanée, la traçabilité de ces différentes interventions, des axes qui ont été travaillés avec l'enfant, la famille, de ce qui a été produit et de pouvoir faire le lien avec l'évaluation antérieure. Donc on a mis en place tout un nombre de fonctions et d'outils qui doivent permettre aussi de faciliter la continuité du service. » (2.2-DAD-59)            « on parlait du logiciel métier, de traçabilité, de passages incontournables, qui forcément mettent une sorte de charge et de tension quand même sur les équipes » (2.2-DS-59)            « nous on a des collectifs à l'interne qui peuvent être mobilisés, c'est toute la question de la coordination, de la traçabilité, de la mise en œuvre de la stratégie de l'intervention que vous devez garantir. » (2.2-DAD-59)            « on cherche à équilibrer aussi, à travers l'organisation et la structuration de notre activité, la continuité de l'accompagnement. » (2.2-DAD-59)</p>	<p><b>Analyse, Hypothèses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un service pluri-équipes a plus de latitude à réguler la fluctuation qu'une équipe unique</li> <li>- Limites des zones tampon quand toutes les équipes sont en suractivité</li> <li>- Le chiffre n'est pas la seule variable pour une attribution</li> <li>- Les logiciels sont-ils facilitateurs ou chronophages ?</li> <li>- Les collectifs internes mobilisent les ressources individuelles dans l'organisation collective</li> </ul>
<p>Le management d'équipe</p>	<p>« c'est le bénéfice du travail à plusieurs, (...) moins porter tout seul cette charge-là, la charge mentale » (2.2-DS-59)            « ce n'est pas une personne qui intervient, mais une équipe » (6-DG-37)            « c'est la responsabilité de tout le monde (...) on est tous en responsabilité maintenant que je vous ai lu l'ordonnance, tout le monde a connaissance de ce qui se passe » (5-CSE-57)            « ils ne savent pas tout ce qui rentre. » (8-CSE-94)            « (...) le fait de déconstruire l'approche de l'activité permet aux professionnels de se mettre au service des situations des uns et des autres » (2.2-DAD-59)            « c'est le bénéfice du travail à plusieurs (...) moins porter tout seul cette charge-là, la charge mentale » (2.2-DS-59)            « Après c'est toujours la même question, L'intérêt du gamin et la capacité des uns et des autres à ne pas dire ce n'est pas mon problème. » (8-CSE-94)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels effets de ne pas informer les équipes du volume entrant ?</li> <li>- L'intelligence collective pour la gestion de la charge mentale des professionnels contribue à la prévention des risques psychosociaux.</li> </ul>



<p><b>Les fins de mesures</b></p>	<p>« nous non. On ne sera dans terminer plus vite des mesures pour en intégrer d'autres »(2.2-DS-59)  « l'on peut toujours se trouver de nouveaux objectifs dans une famille sauf que l'on n'est pas là pour tout résoudre, on n'est pas là pour rendre une famille parfaite, ça voudrait dire quoi, d'ailleurs. »(9-DA-75)  « sur une antenne en particulier (...) c'est là qu'il y a vraiment une masse de mesures qui durent 8, 10 ans (...). Il va falloir se poser la question du confort de travail. » (9-DA-75)  « Il y a des mesures de confort, il y a des mesures où effectivement on est avec un travailleur social qui se substitue à un rôle et une place qui n'est pas forcément la bonne dans la famille, à créer des liens avec une grand-mère tiers digne de confiance qui effectivement peut interroger sur la pratique professionnelle et le fait que le service se maintienne. » (5-CSE-57) « tout se justifie » (5-CSE-57)  « réfléchir à l'évaluation des situations en fin de mesure, pas qu'en entrée de mesure » (4-RO-67)  « quand il y en a trop, on peut être tenté d'être dans quelque chose de très insidieux et de dire : il y a trop de mesure, trop d'attente donc celle-là cela mériterait de la renouveler, mais on ne peut pas et ça dégage. A l'inverse, est-ce que là, on ne va pas être tenté, même s'il on est extrêmement vigilant sur ça, à dire que comme il n'y en a pas assez de toute manière, on garde. » (8-CSE-94)  « si j'ai vraiment mis en attente et que je suis engorgée pour prendre des nouvelles mesures, elles vont à un moment donné peut-être terminer des mesures plus vite qu'elle ne l'aurait fait antérieurement. » (2.2-DS-59)  « les effets de l'appropriation des travailleurs sociaux : si on fait un vrai diagnostic , il faut aller jusqu'au bout »(6-DG-37)  « on sait que si on se retire, il n'y a rien d'autre pour prendre le relai derrière c'est-à-dire, qu'une fois de plus, l'AEMO, elle palie à un manque d'une ressource du droit commun » (5-CSE-57)  « les familles qui sont bien contentes et qui connaissent leur éducateur, et qui n'ont pas envie de changer d'éducateur, et puis voilà, ils demandent aussi que cela continue en AEMO (...), donc on est dans quelque chose qui après, qui, là ça dysfonctionne » (6-DG-37)  « Quel est le taux de rotation des mesures par travailleur social ? » (3.3-CSE-67)  « La charge organisationnelle, parce qu'il y a la vie d'un service, y'a des arrêts, y'a des personnes parfois à remplacer, y'a du réseau à mobiliser qu'on mobilise pas toujours forcément au moment où on le voudrait, y'a des problèmes de mise en synergie, de croisement d'agendas » (2.2-DS-59)  « le CPOM prend en compte les fluctuations de notre activité ou les arrêts de travail ou les départs et les recouvrements (...) les fluctuations liées à la gestion des ressources humaines » (7-DA-14)  « un collègue qui est d'abord absent une semaine puis une deuxième, bon ben vous commencez à recruter et vous vous mettez à recruter et il revient. » (7-DA-14)  « venir bosser en milieu ouvert (à Paris), enfin débiter en milieu ouvert avec des salaires qu'il y a, ben vous ne pouvez pas vous loger »(9-DA-75)  « ça c'est l'avantage d'une association comme la nôtre, un appel d'offres a été fait [en interne suite à une suractivité dans un des services de l'association] et elle était intéressée. »(5-CSE-57)  « parfois il y a aussi la question de l'organisation, les arrêts maladie qui viennent impacter le process [du dispositif de démarrage] »(2.2-DS-59)  « on a des échanges réguliers entre opérateurs pour voir la réalité des uns et des autres. (...) Y'a un gros travail de réseau qui s'opère sur ces questions-là. »(2.2-DS-59)  « de la compréhension découle la solidarité des services » (Caniac, 2001)  « Mais selon les Départements, quand il y a plusieurs opérateurs, il y a la possibilité de redispacher sur les autres services si un service est engorgé. En cas de pénurie, de surcharge, tout le monde met la main à la pâte. » (1.1-JE-X)  « Tant que vous n'avez pas quelqu'un de bien, ok, on prend les mesures, on prend les mesures, ne vous inquiétez pas » (9-DA-75)</p>	<p>-Évaluation de fin de mesure aussi importante que l'entrée de mesure.  - proposer l'indicateur du taux de rotation de mesures par TS ?  - effets de l'activité sur les arrêts de mesure est un sujet sensible.</p>
<p><b>La gestion RH</b></p>	<p>L'impact des arrêts maladie sur l'activité.  Ne faut-il pas prendre en compte une variable permanente des arrêts dans l'organisation des services ?  ➤ Facteur Clé de Succès : possibilité de mobilité interne dans les grandes associations</p>	<p>Coopération = solution à la fluctuation, dans une logique de parcours ?</p>
<p><b>La coopération</b></p>	<p>Coopération = solution à la fluctuation, dans une logique de parcours ?</p>	<p>Coopération = solution à la fluctuation, dans une logique de parcours ?</p>

<p><b>La fréquence des VAD</b></p>	<p>« la fréquence est très variable, elle est fonction de la problématique et de l'évaluation qu'on en a faite en début de mesure » 2.2-DS-59  « quand vous en avez 21, et que vous avez entre 11 et 15 familles, vous ne vous foulez pas grave si vous les voyez toutes les trois semaines. » (9-DA-75) « Ils en oublient même de faire des visites à domicile. (...) mais vous avez oublié que c'est votre cœur de métier ou quoi ? C'est un peu le monde à l'envers. » (9-DA-75)  Dans le cas d'AEMO en attente d'AEMO R : « Alors on leur demande de ne pas renforcer leur intervention. (...) je sais bien qu'ils y vont plus que dans le cadre de l'AEMO (...) Ça provoque des dysfonctionnements sur tous les services » (6-DG-37)  « il y a des AEMO où on est plutôt en fin d'accompagnement et dans ce cas-là il faut plutôt espacer pour que la famille puisse à un moment donné aussi trouver ses propres repères et puis faire sans nous. Il y a l'AEMO au contraire très soutenue. » (8-CSE-94)  « Tu passes du stress, à toutes les mesures qui attendent qui des fois ne sont pas exercées dans l'année. (...) à se dire qu'on va plus faire notre contrat d'activité » (8-CSE-94)  « je me retrouve à ne pas avoir assez de mesures! Et je vais devoir apprendre à faire avec. » (8-CSE-94)  « donc on ne peut pas être payé pour un travail qu'on ne fait pas » + « La date d'attribution c'est vraiment quand tu déclenches la facturation et la mise au travail. » + « même si ce n'est pas facturé, mais pour le coup il y a quand même du travail qui est fait. » (8-CSE-94). ➡ Contradiction dans le discours.  « Non on ne facture qu'au moment où la mesure est attribuée à l'équipe » (6-DG-37)</p>	<p>L'évaluation des modes d'intervention en fonction de la problématique peut-elle constituer une variable d'ajustement de la charge de travail ?</p>
<p><b>La sous activité</b></p>	<p>« je me retrouve à ne pas avoir assez de mesures! Et je vais devoir apprendre à faire avec. » (8-CSE-94)</p>	<p>La sous-activité génère aussi un stress.</p>
<p><b>Facturation</b></p>	<p>« donc on ne peut pas être payé pour un travail qu'on ne fait pas » + « La date d'attribution c'est vraiment quand tu déclenches la facturation et la mise au travail. » + « même si ce n'est pas facturé, mais pour le coup il y a quand même du travail qui est fait. » (8-CSE-94). ➡ Contradiction dans le discours.  « Non on ne facture qu'au moment où la mesure est attribuée à l'équipe » (6-DG-37)</p>	<p>A partir de quand commence le travail éducatif ? qu'est-ce qui est considéré comme du travail éducatif ?</p>
<p><b>La subjectivité, les représentations</b></p>	<p>« l'interprétation des professionnels sur les critères de Blachais, c'est incroyable, (...) ils ne sont pas du tout sur les mêmes sensibilités, et la même perception, (...) même des juges, ce n'est pas du tout la même chose » (6-DG-37)  « comment on travaille tout ce qui se joue... dans notre imaginaire, notre vécu, dans le bagage théorique qu'on a, dans les études qu'on a faites, voilà, ça, et par contre, ça il faut se mettre en travail, parce que ça ce sont des enjeux » (6-DG-37)  « c'est vrai que l'attente de mise en œuvre dans certains cas ne génère pas forcément un délitement de la situation. C'est un fantasme. Parfois c'est l'inverse qui se produit, le temps résout certaines problématiques sans l'intervention d'un service. Ça aide à relativiser la question de l'urgence en AEMO » (3.3-CSE-67)  « C'est là où le Département pour moi était dans de l'interprétation, des représentations. On avait le sentiment qu'ils imaginaient que cela nous passait par-dessus la tête. Ils ne se rendent pas compte » (8-CSE-94) « s'il y a des mesures en attente ce n'est pas qu'il y a un magistrat qui ordonne, c'est qu'il y a un service qui en garde sous le coude. » (8-CSE-94)  « Ils prennent des décisions des fois sans même se représenter en quoi va consister notre travail. » (8-CSE-94)</p>	<p>La variable subjective est centrale dans l'appréciation du danger : quelle solution ? Décideurs et financeurs se font aussi une représentation de ce qu'est le milieu ouvert et ses effets</p>

ANNEXE XIV : LA PARTICIPATION DES FAMILLES

Sous-thèmes	Verbatim	Analyse, Hypothèses
<b>Implication dans la mesure éducative</b>	<p>« Les étapes à venir c'est de pouvoir les intégrer au long court de l'évaluation, c'est à dire à toutes les étapes d'évaluation qui les concernent. » (2.2.DAD-59)</p> <p>« Ce à quoi on souhaiterait arriver c'est à croiser d'emblée dans une analyse dynamique entre le service, les partenaires et la famille. » (2.2-DAD-59)</p> <p>« (...) l'idée c'est qu'il n'y ait pas de prévalence entre le regard de professionnel ou le regard du service, par rapport à la situation de la famille. » (2.2-DAD-59)</p> <p>« (...) aujourd'hui on prend en compte la parole de la famille, mais déjà rien que de dire qu'« on prend en compte », c'est qu'elle y est pas au même niveau » (2.2-DS-59)</p> <p>« Il faut faire des évaluations partagées avec les parents, parce que vous imaginez bien, vous n'êtes pas d'accord, imaginez les parents en face, ils n'ont peut-être pas la même lecture que vous. » (6-DG-37)</p> <p>« L'AED a été initialement pensée en parallèle de l'AEMO, à l'instar des audiences, aujourd'hui il est important de penser le travail en AED de manière à ce que la famille puisse s'emparer de la mesure et que l'AED permette un véritable travail de prévention. Cette dynamique permettra aussi sans doute de réaliser plus facilement une collecte des avis des parents qui se sentiront légitimes à parler de leur expérience de la mesure. » (4-RO-67)</p> <p><u>RDV signature PPE</u> : « ils sont pratiquement tous venus, c'est incroyable, ils ne viennent pas pour un entretien et pour remplir le document ils sont pratiquement tous là ! Alors c'est intéressant d'échanger avec eux. » (8-CSE-94)</p> <p>« (...) il y a ceux qui ne comprennent absolument rien à ce que tu leur racontes. (...) Et, pour d'autres, qui vont dire qu'ils sont d'accord ou pas, qui vont même faire d'autres propositions, donc cela peut être vraiment intéressant. Je n'en doute pas, c'est juste en termes de moyens c'est .... »</p>	<p>La participation des parents à la mesure éducative ne passe-t-elle pas par un changement de conception des services sociaux et professionnels dans un 1<sup>er</sup> temps ?</p> <p>Comment concevoir autrement l'intervention en AED ?</p> <p><u>Élaboration du PPE</u> : Ce qui est vécu comme une charge de travail lourde pour les professionnels est considéré comme important pour les familles.</p>
<b>Participation à l'évolution de l'offre de service</b>	<p>« (...) s'ils formaient un recours par rapport à ça, ça impliquerait aussi, parce nous on se défendrait par rapport à une demande de moyens supplémentaires.» (6-DG-37)</p>	<p>Quelle place des bénéficiaires dans l'amélioration de l'offre de service ?</p> <p>➡ Axe à développer</p>
<b>Adaptation du dispositif à la temporalité des familles</b>	<p>« L'idée serait de simplifier la mise en œuvre des mesures, sans entretien préalable. La famille travaille les objectifs avec votre service directement. Et le Département valide et c'est bon ! Sinon on perd en pertinence » (4-RO-67) « à l'amorce d'une AED, ça complexifie, ça éloigne la demande de la famille, ça amoindrit leur participation. » (4-RO-67)</p> <p>« Si on arrive à gagner quelques semaines là-dessus et profiter de la dynamique d'adhésion de la famille pour commencer rapidement le travail éducatif c'est pertinent pour toutes les parties prenantes... » (4-RO-67)</p>	<p>Comment simplifier la mise en œuvre des AED et ne pas diluer le sens de la demande des familles dans le temps ?</p>