

Composition du groupe de travail  
 « PROTECTION DE L'ENFANCE ET DE L'ADOLESCENCE »

Liste des membres du "groupe de travail",  
 et des personnes y ayant participé, assisté ou effectué une présentation

*la liste est établie par ordre alphabétique*

<b>PERSONNES</b>	<b>INSTITUTION ET/OU FONCTIONS</b>	<b>DEPARTEMENT (en tant que de besoin)</b>
Thierry BARANGER	Prés. ANMJF et Juge enfants	BOBIGNY
Roseline BECUE	Directeur. « enfance famille» C.Gal	GARD
Jean-Marc BEDON	CNAF	
Dr Maurice BERGER	Chef de service de pédopsy Pers. Qualifiée	St ETIENNE
Jean-Paul BISCHWILLER	respo. protect° enf. - C.Gal	MEURTHE et MOSELLE
Jean BLOCQUAUX	IGAS - Pers. Qualifiée	
Yves BOULANGER	DDPJJ	VAL d'OISE
Pascale BOUVET	DESCO	
Catherine BRIAND	DGAS	
Françoise BUSNEL (et/ou Anne DUPUY)	DPJJ	
Emmanuelle CHAMINAND	UNIOPSS	
Benoît CHASTENET Et/ou Annie MESRINE	DREES	
Valérie CHEVALIER	UNASEA	
Christophe DARASSE	v-pr ANDASS et dir.act°soc.	YVELINES
Daniel DESMAISON	DDASS	CHARENTEMARITIME
Michel DESMET	Président UNASEA	
Marie-Josèphe DEYDIER	Dir. act°sociale C.MSA	PUY de DOME
Sandrine DOTTORI	ODAS	
André DUCOURNAU Et/ou Dominique GUILLAUME	GNDA et aussi respectivement dir.associations	CAEN (ACSEA) & As.J.COTXET (ILE-de-FRANCE)
Paul DURNING	Prof. d'Université	PARIS X (NANTERRE)
Eric FREYSSELINARD	Dir. adj. cab. ministre délég. libertés locales.	
Marceline GABEL	Chargée d'enseignemt	PARIS X (NANTERRE)
Catherine GADOT	Asso. « Le fil d'Ariane »	plusieurs départements
Pierre GRAND	UNAF	
Alain GREVOT	respo. asso JCLT	plusieurs départements
Marie Colette LALIRE	Dir. «enfance famille» C.Gal Pers. Qualifiée	ISERE

Brigitte JULLIEN ou Françoise LARROQUE et/ou Etienne LEGROS et/ou Sylvain NOEL	DGPN	
Jean-Michel LEDUC	Dir.«asso Œuvre Normande Mères»	SEINE MARITIME
Jacques Le GUILLOU	DDPJJ	
Michel LEVASSEUR	Prés.ANPASE Et dir. Foy. Enf.	SEINE-MARITIME
Luc MACHARD	Délégué DIF	
Catherine MARCHAL	ANDASS - Et C.Gal	YVELINES
Rémy MAZIN	Dir. Gal adj - «SOS Villag. Enf.»	plusieurs départements
Christian MESNIER	ANPF - et dir. associat°	« œuvre GRANGER » plusieurs départs.
Sylvie MOREAU	DGAS	
Annick MOREL	Directrice CNAF	
Jean-Marie MULLER	Pr. Féde Nat. des ADEPAPE	
Loubna NAJIM (et /ou Marc DROUET ou Jérôme TEILLARD)	DGCL	
Pierre NAVES	IGAS - Pers. Qualifiée	
Aline OSMAN	Ceillère tech. - FNARS	
Anne OUI	DGAS	
Claudine PADIEU	ODAS	
Michel PEYRONNET	UNASEA Et prés. asso.	«Olga SPITZER» (ILE-de-France)
Jean-Michel RAPINAT	ADF	
Marie-Cécile RENOUX	ATD Quart-Monde	plusieurs départements
Dominique ROCHE	DDASS	CHARENTE MARITIME
Jean Louis SANTIAGO	ODAS	
Monique SASSIER	UNAF	
Marc SCOTTO	Défenseur des enfants	
Hélène SIAVELLIS	DIF	
Estelle SICARD	DIF	
Yves TOUCHARD	Ceiller techn. - C.Gal	CHARENTE MARITIME
Pierre TROUILLET	Ceiller techn. cab. minist. dél. Famille	
Marie-Dominique VERGEZ	v-pré. TGI ; présid. TPE Pers. Qualifiée	CRETEIL
Denis VERNADAT Et Antoine POTTIEZ	Prés. & respo. CNAEMO Et d'asso.	plusieurs départements
Alain VOGELWEITH	Défenseur des enfants	
Joëlle VOISIN	DGAS	
XXX	ANCCAS	

***Ministère délégué à la famille***

Composition du groupe de travail - « Protection de l'enfance et de l'adolescence »

[www.famille.gouv.fr](http://www.famille.gouv.fr) - Juin 2003



## Ministère délégué à la Famille

Juin 2003

# NOTE DE SYNTHÈSE du rapport du groupe de travail relatif à la protection de l'enfance et de l'adolescence

« POUR et AVEC les enfants et adolescents, leurs parents et les professionnels contribution  
à l'amélioration du système français de protection de l'enfance et de l'adolescence »

---

*Ce rapport est issu de 12 réunions d'un **groupe de travail constitué à la demande du Ministre délégué à la Famille**. Son objectif était de déterminer les moyens nécessaires pour mettre en œuvre les propositions de plus de dix de rapports ayant traité de la protection de l'enfance au cours des années 2000 à 2002.*

## I : PRESENTATION GENERALE DU RAPPORT

Les **25 membres de ce groupe de travail ont retenu de présenter 15 "fiches-actions"**:

- regroupées autour de **3 axes** (détaillés en II ci-après) : se donner les moyens de bien évaluer; renforcer des dispositifs ou des pratiques existantes; donner des bases juridiques explicites à des dispositifs innovants ou visant à fonder de nouvelles méthodes de travail.
- qu'ils proposent d'articuler en : un "**programme d'actions prioritaires**" (décidé en 2003) et une "**démarche législative**" (en 2004).

Globalement, le rapport a la forme suivante :

- l'**introduction** qui présente la vision commune des membres du groupe;
- les **15 "fiches-actions"**, suivies d'**une conclusion**;
- des **annexes**, et notamment :
  - les comptes-rendus des réunions du "groupe de travail";
  - une liste de propositions de rapports récents sur la protection de l'enfance;
  - des "questions clefs" que le groupe de travail a estimé nécessaire de récapituler;
  - des contributions de membres du groupe de travail ou d'intervenants devant lui.

## II : LES PROPOSITIONS DES "FICHES-ACTIONS"

### CHAPITRE A : SE DONNER LES MOYENS DE BIEN EVALUER

**Le métier de centaines de milliers de professionnels** (travailleurs sociaux, assistantes maternelles, médecins et professionnels des métiers médicaux ou paramédicaux, magistrats...) les confronte à de nombreuses et difficiles questions relatives à la protection de l'enfance et de l'adolescence. La seule façon pour que ces professionnels agissent avec plus d'efficacité est de **développer les références professionnelles qui leur servent de repères**. 5 "**fiches-actions**" composent ce chapitre :

- A.1 : Engager une démarche-projet permettant la création d'un véritable "**Observatoire de la protection de l'enfance**" en 2005.
- A.2 : Recenser et développer les **études scientifiques et pluridisciplinaires sur la protection de l'enfance** et en favoriser la capitalisation et la diffusion afin d'améliorer les pratiques.
- A.3 : Réaliser des **conférences de consensus** sur le "diagnostic" (l'évaluation des situations) et la méthodologie devant conduire à préconiser (ou de pas préconiser) des décisions dans le champ de la protection de l'enfance.

- A.4 : Identifier une "structure projet" pour la **production des référentiels, relatifs aux établissements et services** participant à la protection de l'enfance, nécessaires à la mise en œuvre de la loi du 2 janvier 2002 et en favoriser la diffusion.
- A.5 : Développer **l'utilisation des référentiels, dans des buts d'évaluation et de contrôle** pour tenir compte de la réforme de l'Etat et de l'importance des compétences décentralisées dans la protection de l'enfance et de l'adolescence.

## **CHAPITRE B : RENFORCER DES DISPOSITIFS OU DES PRATIQUES EXISTANTES**

Alors que de nouveaux problèmes issus des évolutions de notre société apparaissent, **la protection de l'enfance a connu des avancées remarquables** : dans les modalités d'interventions, plus respectueuses des droits des personnes; dans les formes de soutiens aux parents; dans la lutte contre la maltraitance. Mais ces réalisations n'ont pas été généralisées car elles se heurtent à des difficultés d'origines diverses auxquelles 6 "fiches-actions" de ce chapitre proposent d'y apporter des solutions :

- B.1 : Mieux accompagner **l'accès à leur dossier des parents et des enfants** concernés par des décisions judiciaires dans le domaine de la protection de l'enfance et de l'adolescence
- B.2 : Développer **les structures d'accueil (notamment d'urgence) pour les femmes isolées et les parents accompagnés d'enfant(s)**.
- B.3 : Améliorer les conditions d'intervention des professionnels et des services qui réalisent des **actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) ou de nature similaire**.
- B.4 : Organiser, tous les 2 ans, dans chaque département une **"conférence départementale de protection de l'enfance et de la famille"**.
- B.5 : Adapter les **modalités de formation des travailleurs sociaux** aux besoins quantitatifs et qualitatifs de la protection de l'enfance et de l'adolescence.
- B.6 : Développer les **capacités d'intervention des services de psychiatrie** (en direction des adultes ainsi que des enfants et adolescents) afin de prévenir et de traiter des situations personnelles qui produisent des effets dans le champ de la protection de l'enfance et de l'adolescence.

## **CHAPITRE C : DONNER DES BASES JURIDIQUES EXPLICITES A DES DISPOSITIFS INNOVANTS OU VISANT A FONDER DE NOUVELLES METHODES DE TRAVAIL**

Ce chapitre regroupe d'une part, comme le chapitre précédent, des **innovations qui méritent une généralisation**; d'autre part présente **une perspective ouverte par la loi du 4 mars 2002 sur l'autorité parentale** et qui pourra être mieux utilisée à partir d'une meilleure évaluation des situations personnelles, préconisée au chapitre A de ce rapport. Au total, 4 "fiches-actions" sont regroupées dans ce chapitre :

- C.1 : Instituer **dans le code civil un dispositif éducatif intégrant le soutien à la famille (DEISAF)** articulant séparation de l'enfant ou de l'adolescent d'avec ses parents et actions de milieu ouvert pour faciliter son retour dans sa famille.
- C.2 : Instituer **dans le code de l'action sociale et des familles (CASF) une prestation éducative et sociale de soutien à la famille (PESSAF)** qui permette de sortir de l'alternative entre action éducative à domicile et séparation de l'enfant de ses parents.
- C.3 : Introduire une **nouvelle prestation d'accompagnement budgétaire dans le CASF**.
- C.4 : Prendre appui sur la loi relative à l'autorité parentale (du 4 mars 2002) pour développer **l'utilisation de la délégation d'autorité parentale et engager une réflexion sur les autres modalités de transfert de l'autorité parentale**.



*Liberté • Égalité • Fraternité*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

*Ministère délégué à la Famille*

Rapport du groupe de travail  
« Protection de l'enfance et de l'adolescence »

---

**POUR ET AVEC**  
**les enfants et adolescents, leurs parents**  
**et les professionnels**  
contribution à l'amélioration du système français de  
protection de l'enfance et de l'adolescence

**RAPPORT DE PROPOSITIONS REMIS A**

**Christian JACOB**

*Ministre délégué à la famille*

**Président**

**Pierre NAVES**

**Rapporteuses**

**Catherine BRIAND  
Anne OUI**

**Rapport du groupe de travail  
« Protection de l'enfance et de l'adolescence »**

---

**POUR ET AVEC  
les enfants et adolescents, leurs parents  
et les professionnels  
contribution à l'amélioration du système  
français de  
protection de l'enfance et de l'adolescence**

RAPPORT DE PROPOSITIONS REMIS A

Christian JACOB  
**Ministre délégué à la famille**

Président

Pierre NAVES

Rapporteuses

Catherine BRIAND  
Anne OUI

**« POUR et AVEC les enfants et les adolescents, leurs parents,  
et les professionnels  
contribution à l'amélioration du système français de protection de l'enfance et de l'adolescence »**

<b>Sommaire</b>	I.2 et I.3
<b>Introduction – Problématique : une volonté de changements</b>	I.5 à I.13
<b>Les « fiches-actions » :</b>	
Récapitulation des « fiches-actions » (avec informations sur les vecteurs juridiques, les délais et les impacts financiers) pour programmer la mise en œuvre des actions retenues comme prioritaires	II.2 à II.5
A : se donner les moyens de bien évaluer	II.6 à II.32
B : renforcer des dispositifs ou des pratiques existantes	II.33 à II.59
C : donner des bases juridiques explicites à des dispositifs innovants ou visant à fonder de nouvelles méthodes de travail	II.60 à II.76
<b>Conclusion : articuler un « programme d'actions prioritaires » (décidé en 2003) et une « démarche législative » (en 2004)</b>	II.77 à II.79
<b>Les Annexes :</b>	
• A : la lettre de mission	III.2 et III.3
• B : les comptes rendus des réunions des 9 premières réunions (thématiques) du "groupe de travail"	III.4 à III.78
• C : des propositions émises dans les rapports récents	IV.1 à IV.11
• D : récapitulation de « questions clefs » de la protection de l'enfance et de l'adolescence » repérées au cours des réunions du "groupe de travail" et présentation de 2 « questions ayant fait débat »	IV.12 à IV.18 IV.19 à IV.28
• E : l'autorité parentale et l'ASE : rappels de données juridiques, statistiques et de remarques émises lors des réunions du "groupe de travail" ;	IV.29 à IV.37
• F : quelques contributions de membres du groupe de travail ou d'intervenants devant celui-ci :	V.1 à V.113
<b>Au nom d'organisations :</b>	
1 AFMJF ;	V. 2 à V. 7
2 AFMJF et CNAEMO	V.8 à V.10
3 ANDASS	V.11 à V.16

4	ATD Quart Monde	V.17 à V.23
5	UNASEA	V.24 à V.26
6	UNIOPSS	V.27 à V.36
7	DGAS : liste d'études et/ou recherches récentes ou en cours et plus anciennes	V.37 à V.41
8	DIF : état des lieux des REAAP	V.42 à V.45
9	DIF : la PMI, son rôle dans la protection de l'enfance	V.46 à V.50

***A titre de membre ou d'intervenant devant le "groupe de travail" (par ordre alphabétique) :***

10	Dr Maurice BERGER (CHU de St Etienne)	V.51 à V.64
11	Yves BOULANGER (DDPJJ du Val d'Oise)	V.65 à V.69
12	Marie-Josèphe DEYDIER (C.MSA du Puy de Dôme)	V.70 à V.71
13	Paul DURNING (Pr. A l'Université de Paris X)	V.72 à V.90
14	Marceline GABEL (Chargée d'enseignement à l'Université de Paris X)	V.91 à V.98
15	Alain GREVOT (association JCLT – Jeunesse, Culture, Loisirs, Technique)	V.99 à V.113

- G : DREES : *Etudes et Résultats* n° 144 (nov. 2001) ; 8p.
- H : ODAS : *la lettre de l'ODAS (nov. 2002) « observatoire national de l'enfance maltraitée »* 6p.
- I : Résumés de quelques rapports IGAS récents, de contrôle de l'ASE dans des départements ; 12p.
- J : Liste des sigles utilisés dans le rapport VII.1 à VII.3
- K : liste des membres du "groupe de travail" et des personnes y ayant participé, assisté ou effectué une présentation VII.4 à VII.6



# Introduction - problématique :

## une volonté de changements traduite par le "groupe de travail"

*La concrétisation des propositions du "groupe de travail" est présentée au travers de 15 « fiches-actions » et de la conclusion qui suit leur présentation.*

*Cette introduction situe la démarche du "groupe de travail", dans ses objectifs, ses méthodes, ses choix, au travers de 3 paragraphes :*

*1 : la réponse du "groupe de travail" à la question posée par la lettre de mission : des propositions opérationnelles, mais aussi le besoin d'une réflexion renouvelée, pluridisciplinaire et concertée sur les fondements et les pratiques de la protection de l'enfance et de l'adolescence<sup>1</sup>*

*2 : la méthode de travail, ses conséquences, et sa traduction pratique : 15 « fiches actions », de nombreuses annexes et l'expression d'une volonté*

*3 : l'affirmation d'une stratégie, débattue au parlement, de protection de l'enfance et de l'adolescence confortera la mise en œuvre de principes reconnus par ses multiples acteurs*

---

<sup>1</sup> Le rapport utilise souvent l'expression « **protection de l'enfance et de l'adolescence** » là où en général les expressions « aide sociale à l'enfance » ou « protection de l'enfance » sont employées. C'est un choix délibéré du "groupe de travail" pour signifier sans ambiguïté le champ de ses réflexions : dans le langage courant le terme enfant ne comprend pas de façon évidente les adolescents ; le nom « mineur » est très juridique et a au moins deux significations ; les termes « aide sociale » et « protection » ne sont pas porteurs des mêmes valeurs. Cela dit, le rapport ne rentre que peu dans les **spécificités des besoins des enfants ou adolescents selon leur âges** (voir cependant les annexes F.9 (sur le rôle de la PMI), F.10 (sur les conditions d'intervention face à des troubles psychiques), et F.11 (sur les effets constatés sur des adolescents de parcours éducatifs « chaotiques »)

## **1 : La réponse du "groupe de travail" à la question posée par la lettre de mission : des propositions opérationnelles, mais aussi le besoin d'une réflexion renouvelée, pluridisciplinaire et concertée sur les fondements et les pratiques de la protection de l'enfance :**

La protection de l'enfance et de l'adolescence **concerne directement ou indirectement environ 10%<sup>2</sup> de la population française** et touche **émotionnellement chaque Français**, comme homme, comme femme ou comme enfant. En améliorer le fonctionnement apparaît comme une nécessité imposant de la volonté.

Mais la réalité ne réduit pas une volonté de réforme à une simple équation, car le système de protection de l'enfance est un **système complexe**, quelle que soit l'approche que l'on adopte :

- intervention de « **représentants de l'Etat** » **dans la sphère privée**, « la plus » privée, celle des relations d'un homme et/ou d'une femme avec son(leur) enfant(s) ; on touche aux fondements et à divers domaines du droit ;
- la Convention internationale des droits de l'enfant établit « l'intérêt supérieur de l'enfant », le relie à ses parents, à sa culture. Qu'est-ce qu'être mère pour une femme, qu'est-ce qu'être père pour un homme, **de quoi a besoin un enfant : c'est la psychologie** qui est mise en jeu et au delà, de multiples domaines que les sciences humaines et sociales ont éclairés ;
- ces « représentants de l'Etat » appartiennent à des organisations diverses et nombreuses : des organisations de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes ayant une délégation de service public : c'est la « science politique », **l'organisation administrative qui est concernée à un moment où la France connaît une nouvelle étape de décentralisation** ainsi qu'une réforme du fonctionnement des services de son Etat ;
- ces acteurs ont leurs rôles, leurs fonctions, leurs cultures ; évoluer peut être pour chacun(e) d'eux la plus impérieuse des nécessités ressenties et une intense remise en cause de son métier ; or l'on sait bien la **difficulté de l'exercice du changement dans les organisations** ;
- enfin, et ceci a été suffisamment souligné et débattu depuis que l'aide sociale à l'enfance existe dans la réalité de l'action, depuis qu'elle existe dans les textes de lois, depuis que les DDASS ont été constituées en 1964, depuis que des rapports commandés au cours des années 1970 ou au cours des années 1999-2001 l'ont rappelé : **la précarité, la misère est très souvent la « toile de fond » de la vie de ceux et celles qui « rentrent dans le système (de protection de l'enfance) »<sup>3</sup>**. La pauvreté n'engendre pas en elle-même le danger pour un enfant ; mais elle en accroît les risques, en développe les facteurs. La protection de

---

<sup>2</sup> Ce pourcentage peut paraître élevé ; il résulte d'une estimation fondée sur les constats suivants :

- environ 300.000 enfants et adolescents sont concernés (chaque année) par une décision d'action éducative à domicile ou de séparation d'avec ses parents ;
- chacun de ces enfants a, au moins dans son entourage proche, : 1 parent (mère et/ou père) ; 2 grands-parents ; 2 oncles et/ou tantes ; 1 frère ou sœur (qui n'est pas lui-même concerné par une décision administrative ou judiciaire) ;
- les professionnels (et leurs proches dans le cas des assistantes maternelles) sont a minima au nombre de 500.000 ;
- il y a un phénomène de renouvellement des générations (d'enfants et adolescents et de professionnels) tous les 25 ans

Un calcul arithmétique (qui ne prend pas en compte les voisins et amis des enfants ou adolescents ainsi que de leurs parents) aboutit à plus de 8 millions de personnes ; en supposant que ce mode de calcul est victime d'une surestimation de 25% on aboutit à environ 6 millions de personnes, soit environ 10% de la population française.

<sup>3</sup> Et voir les travaux récents menés en France sur la pauvreté des enfants (par ex : « *Etudes et Résultats* » n° 201, novembre 2002, DREES ; et la bibliographie indicative en p.11 de ce document)

l'enfance ne peut être abordée, des solutions d'amélioration ne peuvent être proposées à ce système, dans l'oubli de ces réalités sociales et de ce qu'elles croisent de multiples politiques publiques.

Les membres du "groupe de travail", à partir de leurs expériences personnelles, des interventions qu'ils ont entendues, confirment **la pertinence des constats et recommandations établis au cours des dernières années** dans de nombreuses études ou rapports réalisés à la demande de responsables élus dans des départements, des institutions, ou au niveau français.

Certes ils soulignent qu'ils ont trouvé **des réflexions foisonnantes, souvent redondantes mais aussi souvent lacunaires** et, par certains aspects, pouvant apparaître contradictoires. Cela dit, ces apparentes contradictions ne sont pas le fait de défauts d'observations ou de rigueur dans l'analyse, mais seulement le résultat inévitable de l'hétérogénéité des demandes formulées aux rédacteurs de ces études. En outre, certains de ces rédacteurs sont des universitaires qui insistent sur les limites des champs de compétence qu'ils maîtrisent, d'autres sont des fonctionnaires confrontés à des demandes dans des délais contraints, d'autres sont des acteurs de terrain qui constatent ce qu'ils voient ; enfin le « militantisme », cette capacité d'être un homme engagé dans son temps, est heureusement présent dans de nombreux écrits. Le présent rapport fait donc un rappel succinct de ces rapports ou livres ou articles de revue scientifiques. Il formule aussi la recommandation, maintes fois répétée, de renforcer la connaissance ce qui peut améliorer le fonctionnement du système de protection de l'enfance, et surtout d'en tirer des conclusions opérationnelles.

Cependant, la conclusion centrale des travaux du "groupe de travail" est le besoin de **fonder sur une réflexion renouvelée, pluridisciplinaire et concertée les pratiques de la protection de l'enfance.**

Les membres du "groupe de travail" estiment en effet que leurs propositions techniques ne seront pas suffisantes pour produire un nouvel et nécessaire changement de fond. Ils ont pu apprécier les améliorations intervenues dans de multiples domaines au cours des 30 dernières années, ils ont pu mesurer les changements en cours, ils savent que les effets de ces changements ne seront que progressifs. Ils expriment, certes, à l'attention du gouvernement la **recommandation qu'il mette en œuvre les «fiches actions»** qu'ils présentent (et qui souvent ne font que reprendre des propositions déjà émises ou des pratiques en vigueur dans certains départements, dans certains lieux), mais surtout ils insistent -et proposent un calendrier- pour **qu'en France s'engage un débat conduisant le législateur à débattre à nouveau de ce qu'est « l'intérêt supérieur de l'enfant »** et des conditions et méthodes pour que celui-ci soit effectivement respecté.

\*

C'est à partir de cette remise en perspective que pourront être apportées des solutions efficaces à des difficultés qui peuvent être regroupées autour de 3 catégories :

- les **difficultés techniques d'organisation** issues du nombre d'institutions concernées par la protection de l'enfance et de l'adolescence. Dans chaque département, elles se comptent

par centaines<sup>4</sup>, le nombre de responsables détenant un pouvoir autonome par dizaines. Même une évolution extraordinaire dans la répartition des compétences ne pourrait avoir un impact que partiel. Par exemple, l'enfant qui a besoin de « protection » est d'abord un bébé, puis un enfant, puis un adolescent ; il va à l'école, peut souffrir de déficiences qui entraînent un handicap. L'endroit où il habite n'est pas sans influence : entre une commune rurale et un quartier périurbain les modes de vie sont très différents ; et les organisations administratives aussi. La décentralisation a produit des effets majoritairement positifs pour la protection de l'enfance ; mais, même dans un pays où l'Etat reste le garant des compétences qu'il délègue, des zones d'ombre subsistent. Il y a, à chaque niveau, un besoin d'évaluation : évaluation des situations individuelles et familiales, évaluation des organisations qui font partie du système, organisation du dispositif départemental . Le "groupe de travail" ne propose absolument pas que soit érigé un « modèle unique » d'organisation ; mais il est tout aussi ferme en affirmant que, faute d'évaluations, toutes les dérives sont possibles ;

- le deuxième type de difficultés tient à la nécessité de préciser les **modalités de ces divers niveaux d'évaluation, sans limiter la capacité d'innovation**. Heureusement, dans notre pays, de multiples initiatives, des expériences ont ouvert des voies, tracé des repères ; et des textes de lois sont votés qui attendent qu'un contenu concret leur soit donné. Mais, ces contenus ne doivent pas être produits dans la précipitation, l'approximation ou l'irrespect vis à vis de ceux qui vont les mettre en œuvre. Des données nouvelles, à caractère scientifique, doivent être utilisées, largement expliquées et présentées ; et tous les professionnels doivent être associés aux changements que ces données nouvelles vont introduire dans leurs pratiques ;
- le troisième type de difficultés est que les professionnels disposent (et soient convaincus que c'est bien le cas) des **moyens adéquats pour accorder à chaque personne - notamment les enfants ou adolescents et leur(s) parent(s)- le respect qui lui est dû**. La protection de l'enfance impose que, à chaque étape de sa mise en œuvre, se retrouvent les principes qui doivent guider l'action de ceux et celles qui ont en charge l'intérêt général : l'adéquation de la réponse aux besoins, la transparence, la rapidité dans l'action chaque fois qu'elle est requise. **Chaque personne (maltraitée ou qui pourrait l'être, maltraitante ou qui pourrait le devenir) doit pouvoir être écoutée et soutenue, même si elle doit, par ailleurs, être sanctionnée**. Il ne s'agit pas nécessairement d'augmenter des moyens financiers, de personnels. Dans certains domaines, les besoins sont criants, les choix impératifs. Cependant, des conseils généraux qui ont principalement à supporter la charge financière de la protection de l'enfance ont montré qu'ils savaient innover ; ils ont su « investir » (au sens économique du terme) dans l'humain. Les maltraitances dont souffrent des enfants sont issues d'actes répréhensibles (même s'ils échappent parfois à la raison de leurs auteurs). Mais la survenue de ces maltraitances est en fait, trop souvent, le résultat de la conjonction de ces actes individuels et des dysfonctionnements d'un « système » : un système qui néglige la bonne circulation de l'information, un système qui ne réagit que face à l'urgence alors que la construction de la personnalité d'un enfant nécessite de la sérénité, et donc que cet enfant ne se trouve pas ballotté, avec ses parents de décision en décision dont le sens leur échappe, un système où il est indispensable de ne pas oublier qu'une famille a besoin d'un logement<sup>5</sup>, que l'activité professionnelle des

---

<sup>4</sup> Parce qu'on ne peut oublier le rôle des écoles, collèges et lycées ; et aussi les multiples lieux où vivent et se rencontrent les tout petits enfants, ceux pour enfants , ceux pour les pré-adolescent(e)s, les adolescent(e)s ... ainsi que leurs parents ;

<sup>5</sup> les difficultés de logement sont abordés à travers la « fiche-action » B.2 .

parents est structurante de leurs comportements et enfin que la santé psychique est sortie du domaine du tabou.

La protection de l'enfance est immense et parcourue d'émotions. Les membres du "groupe de travail" ont choisi de ne pas se réfugier derrière la seule recherche de plus d'efficacité par des mesures techniques. Ils ont choisi de souligner l'importance flagrante de la question de **l'accueil des mineurs étrangers isolés sur le territoire national** et qu'elle méritait d'être l'objet d'une réflexion spécifique. Ils ont aussi tiré les leçons de la force constructive des réflexions qui ont conduit **les cadres législatifs de l'adoption** à être repensés à la lumière des évolutions de la société. Ils estiment que, même si l'exercice est autrement plus difficile, c'est pareillement **à partir de changements législatifs limités mais inscrits dans une logique repensée** que la volonté exprimée par le ministre délégué à la famille dans sa lettre de mission sera respectée.

\*

## **2 : la méthode de travail, ses conséquences, et sa traduction pratique : 15 « fiches actions », de nombreuses annexes et l'expression d'une volonté**

Le "groupe de travail" a, conçu sa mission comme devant être étroitement **articulée avec les missions d'autres "groupes de travail"** ou de responsables mandatés pour étudier et faire des propositions sur des thèmes connexes ou dont l'objet était beaucoup plus limité. Cette complémentarité est apparue indispensable pour faire des économies de temps et de réflexion, et éviter ainsi des « doublons ». Pour autant, le "groupe de travail" n'a pas négligé l'importance, vis-à-vis de la protection de l'enfance et de l'adolescence, par exemple :

- des « services aux personnes »<sup>6</sup> (thème d'un des "groupes de travail" préparatoires à la Conférence de la Famille) ;
- des modalités de traitement des problèmes de gestion budgétaire des familles<sup>7</sup> (objet d'un "groupe de travail" réuni sur le thème des tutelles aux prestations sociales enfants -TPSE).

Le groupe s'est dès lors **focalisé sur des thèmes majeurs et des questions clefs dont l'intrication est la réalité** du système de protection de l'enfance et s'est trouvé en position de « découvrir » que sa mission ne pouvait être que plus ambitieuse : non seulement chercher à améliorer le fonctionnement du système français de protection de l'enfance à partir des propositions des nombreux rapports récents<sup>8</sup>, mais **chercher aussi à provoquer des évolutions des fondements de la protection de l'enfance.**

Cette mise en question, que le "groupe de travail" affirme être une nécessité, les membres de ce groupe ne l'ont pas faite à partir de l'enthousiasme dynamique de réunions consensuelles. Les 25 responsables qui ont participé de façon régulière aux travaux du "groupe de travail", outre leurs compétences diverses et reconnues ont fait **un grand effort d'approfondissement de leurs compréhensions** à partir d'apports extérieurs de personnalités invitées à apporter leurs témoignages.

---

<sup>6</sup> et voir l'annexe F.8 ;

<sup>7</sup> et voir la « fiche-action » C.3 ;

<sup>8</sup> et voir annexe C : « *récapitulation de propositions émises dans des rapports récents* »

Au total, les membres du "groupe de travail" sont arrivés à poser (à nouveau) des questions fondamentales pour notre société, et que viennent de se poser au cours des dix dernières années d'autres pays européens :

- « **de quoi un enfant a-t-il besoin pour devenir adulte**, notamment de la part de ses parents ? » ;
- et donc « comment être un « bon parent » ? » ;
- et donc « **comment faire pour que les enfants (et les adolescent(e)s) qui connaissent des problèmes graves** du fait de leurs parents, puissent ne pas en supporter des séquelles trop graves, voire irréparables ? »

Les membres du "groupe de travail" ont ainsi fait **3 choix** :

- le choix primordial, présenté ci-dessus : **oser poser la question des fondements actuels** de la pratique de la protection de l'enfance en France ;
- le choix d'articuler leurs propositions avec celles des autres "groupe de travail" ou missions confiées à des personnalités et de rappeler qu'il y a **beaucoup de « bonnes recommandations » formulées**, parfois plusieurs fois, depuis plusieurs années, dans plusieurs rapports officiels<sup>9</sup> et qui attendent d'être traduites dans des textes ou des pratiques ;
- le choix de **concentrer leurs propositions sur un nombre volontairement limité de 15 « fiches actions »** ; et de recenser en **annexes** de nombreuses autres « questions clefs »<sup>10</sup>, des références pratiques<sup>11</sup> ou bibliographiques, de façon à bien signaler que le système de protection de l'enfance en France est parcouru de multiples raisons d'espérer.

\*

### **3 : l'affirmation d'une stratégie, débattue au parlement, de protection de l'enfance et de l'adolescence confortera la mise en œuvre de principes reconnus par ses multiples acteurs**

**Les enfants et les parents** qui, à un moment ou à un autre, ont à faire avec le système de protection de l'enfance ne doivent pas en souffrir inutilement. Cette évidence est bien différente de ce que déclarent beaucoup d'enfants ou d'adolescents, de personnes qui aujourd'hui adultes ont connu, il y a quelques années encore l'aide sociale à l'enfance, et de ce qu'affirment aujourd'hui des parents. Un rapport récent (« *l'évolution des relations parents-enfants-professionnels dans le cadre de la protection de l'enfance* » Claude ROMEO -nov. 2001-) le décrit avec soin<sup>12</sup> ; et des professionnels le confirment.

---

<sup>9</sup> l'annexe C qui récapitule un certain nombre des propositions émises dans des rapports récents

<sup>10</sup> voir l'annexe D ; et aussi l'annexe B qui reprend les compte-rendu des réunions du "groupe de travail" ;

<sup>11</sup> voir par exemple l'annexe E : « **autorité parentale et aide sociale à l'enfance** » ; l'annexe F.3 (présentée par l'ANDASS) et ce qui y est dit des « **signalements** » ; l'annexe F.8 (présenté par la DIF) sur l'état des lieux des « **REAAP (Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents)** » ; ...

<sup>12</sup> et voir aussi en annexe B le compte-rendu de la réunion du 03/04/03 du "groupe de travail" ;

De ce constat découlent **des principes d'action correspondant aux rôles des acteurs** de ce système de protection de l'enfance et de l'adolescence :

- les personnes, *enfants, adolescents et leur(s) parents* doivent être effectivement au centre du dispositif de protection de l'enfance et bien percevoir ce que cela signifie en termes de devoirs et de droits ;
- les *responsables opérationnels* : magistrats, administratifs, socio-éducatifs, médicaux, ... doivent bien comprendre le cadre de leurs actions et les responsabilités qui en découlent pour eux ;
- les *responsables politiques départementaux et ceux de l'Etat* doivent bien mesurer les responsabilités qui leur incombent.

*Concernant les personnes (enfants et adolescents, parents)*, les constats faits, notamment par des associations, ont rencontré les points de vue des membres du "groupe de travail" ; ils ont donc été unanimes pour inscrire leurs propositions dans le cadre de principes généraux :

- la nécessité **d'éviter les stigmatisations, et donc d'utiliser au maximum des dispositifs de droit commun**. Pour le "groupe de travail", les actions conduites depuis plusieurs années et les préconisations des "groupes de travail" préparatoires à la conférence de la famille, notamment celui sur les services aux familles, posent des bases qui doivent servir la protection de l'enfance et de l'adolescence ;
- **l'importance d'un « langage de vérité »** là où la suspicion, la peur s'insinuent et mettent à mal la confiance qui est nécessaire pour que les personnes (enfants et parents) se sentent respectées, se pensent comme des citoyens qui ont des droits et des devoirs.

*Les responsables opérationnels : magistrats, administratifs et « techniques » (travailleurs sociaux, personnels médicaux)* ont à faire face à une triple difficulté :

- celle du risque permanent : les décisions en matière de protection de l'enfance ne sont que rarement évidentes ;
- celle de la complexité des situations : complexité à plusieurs dimensions (dont celle de la violence), comme cela a été décrit ci-dessus ;
- celle de la tension face à des situations nombreuses auxquelles ils souhaiteraient pouvoir consacrer plus de temps ; en particulier quand ils sont confrontés aux effets néfastes des évolutions économiques et sociales sur les personnes auxquelles ils doivent apporter des solutions.

Ces acteurs ont besoin, eux aussi, d'une reconnaissance de la part des décideurs, de la part de l'opinion publique (et aussi de leur part, vis-à-vis d'eux-mêmes, quand ils réfléchissent sur ce qu'ils font). **Ils ont besoin parfois de moyens complémentaires, mais en tout cas de considération et d'estime d'eux-mêmes**. Ils ne peuvent les ressentir que s'ils comprennent bien le cadre de leurs actions, l'articulation des responsabilités, et donc celles qui sont les leurs.

L'articulation des rôles des multiples intervenants dans le domaine de la protection de l'enfance ne sera pas résolue simplement par des transferts de compétence en direction des collectivités territoriales. Certains interviendront, peut-être, mais chaque enfant, chaque personne est un individu social construit de multiples dimensions dont les besoins ne peuvent être pris en charge concrètement que par des organisations diverses.

*Quant au rôle des responsables politiques nationaux* dans la protection de l'enfance, il est possible de le caractériser en décrivant 3 types de responsabilités ; celles d'être :

- des « **incitateurs et des garants** », à travers :
  - la production de références « normatives »
  - le contrôle : celui des préfetures via le contrôle de légalité, celui des DDASS dans la lutte contre la maltraitance, celui de l'IGAS qui réalise notamment des audits de services départementaux de l'aide sociale à l'enfance ;
  - des financements d'expériences pilotes, des actions de communications, ....
- des « **organiseurs** », de services de santé, notamment ;
- des « **opérateurs** », de services d'enseignement, de justice, de sécurité et d'enquête ...

*La décentralisation va renforcer le rôle des départements dans le domaine social* et donc dans celui de la protection de l'enfance. Mais si l'Etat se désengage de certains rôles « d'opérateur » ou « d'organiseur », il doit en parallèle **affirmer avec force sa volonté et sa capacité d'être un « incitateur » et « un garant »**, d'autant plus dans un domaine où se construit l'avenir de nombreuses personnes. La protection de l'enfance dont la finalité est de permettre à chaque enfant de devenir homme ou femme, adulte prêt à affronter un monde d'incertitudes doit être revendiquée comme un de ces domaines où l'Etat doit à la fois faire, faire faire ainsi que tracer des cadres et en contrôler la bonne application.

\*

Les membres du "groupe de travail" ont noté que leurs travaux sont intervenus après ceux de plus d'une vingtaine d'autres groupes de travail (au cours des 5 dernières années) qui ont consacré tout ou partie de leurs réflexions et propositions à la protection de l'enfance et introduit des changements très significatifs :

- l'accès au dossier pour les parents et les enfants et adolescents dans les procédures judiciaires d'assistance éducatives (grâce au décret du 15/03/02) ;
- la réalisation des schémas départementaux de protection de l'enfance (à laquelle la démarche conjointe Assemblée des Départements de France – Ministère de la Justice a grandement contribué) .

Mais, **depuis 1989, aucun texte législatif, à valeur d'orientations mises en œuvre dans plusieurs champs, n'a été voté sur la protection de l'enfance et de l'adolescence.** Les lois votées ont chacune porté sur un thème particulier : la création, en mars 2000, de l'institution du Défenseur des enfants ; la loi de 1992 sur les assistantes maternelles ; et enfin les lois de 1996 sur l'adoption et de 2002 sur l'accès aux origines personnelles.

**D'importants progrès ont été faits au cours des 15 dernières années dans les champs de la prévention de la maltraitance** (elle n'est plus considérée comme un « risque inévitable ») et dans l'importance du « droit des parents », même défaillants (ils ne sont plus rejetés, et donc « niés » au risque d'ailleurs que leurs propres enfants n'aient pas d'autre choix que de chercher à se confronter à cette douleur, et donc, eux-mêmes, d'en souffrir...). **Toutefois, on n'a pas assez insisté sur l'importance de la continuité pour permettre à un mineur de se construire comme adulte.** On reste trop concentré sur « l'enfant en danger » en négligeant le



risque des changements proposés par des « décideurs » (éducatifs, administratifs ou judiciaires) ; avec au total des parcours de vie d'enfants et d'adolescents ballottés jusqu'à conduire à l'effet inverse à celui recherché : provoquer un trouble plus grand encore chez certains mineurs<sup>13</sup>.

C'est donc sur ce **rôle de l'Etat d'être un « incitateur », à travers la production de « normes de références »** que le "groupe de travail" insiste. Il l'a déjà affirmé en début de cette introduction, il le réaffirme à la fin de celle-ci ; et renvoie -pour plus de précisions- à la conclusion de ce rapport pour une présentation de ce qui lui semble pouvoir être les grandes lignes **d'une « démarche législative » conduite en parallèle avec un « programme d'actions prioritaires »**.

\*

Cette logique a guidé la **construction du plan du rapport**, qui, après cette introduction, est articulé en 3 parties (de tailles évidemment très inégales) :

**Les « fiches-actions » :**

- A : se donner les moyens de bien évaluer p.II.6 à II.32
- B : renforcer des dispositifs ou des pratiques existantes p.II.33 à II.59
- C : donner des bases juridiques explicites à des dispositifs innovants ou visant à fonder de nouvelles méthodes de travail p.II.60 à II.76

**La conclusion :** articuler un « programme d'actions prioritaires » (avant fin 2003) et une « démarche législative » (en 2004) p.II.77 à II.79

**Les annexes** (et voir liste détaillée dans le sommaire du rapport) p.III.1 à III.78  
p.IV.1 à IV.37  
p. V.1 à V.113  
VI. :8+6+12p.  
p.VII.1 à VII.6

---

<sup>13</sup> ainsi que leurs parents, qui vont au surplus se sentir happés dans des processus administrativo-judiciaires qui les font réagir malencontreusement. Au sujet de ces **parcours chaotiques d'enfants et adolescents** voir par exemple l'annexe F.11 et l'intervention de Jean-Marie MULLER, président de la FNADEPAPE lors de la réunion du "groupe de travail" du 03/04;

# **Les « fiches-actions » pour améliorer la protection de l'enfance et de l'adolescence**

## Récapitulation des « fiches-actions »

avec informations synthétiques sur les vecteurs juridiques, les délais et les impacts financiers pour programmer la mise en œuvre des actions retenues comme prioritaires

*Cette récapitulation est schématique (et l'on pourra se reporter aux « fiches-actions » pour plus de détail) ; elle permet cependant de mettre en évidence :*

- *Le nombre de fois où en « vecteur juridique » apparaît le **besoin d'un recours à une loi (qui pourrait dès lors être préparée en 2004)** ;*
- *Les **délais**, estimés chaque fois de façon réaliste, étant donné les **besoins de concertation mais sans essayer de voir si, à moyens constants, la charge de travail des administrations centrales est soutenable pour elles** ;*
- *en ce qui concerne les **dépenses, et les recettes ou « économies possibles »** (qui ont été estimées avec plus ou moins de précisions) ; apparaît clairement **l'importance des économies possibles en regard des dépenses<sup>1</sup> : l'effet de levier des dépenses proposées est souvent de l'ordre de 10 à 50 (1.Keuros dépensés permettent de faire 10 à 50Keuros d'économies<sup>2</sup>) ; ce raisonnement économique n'est en général pas fait !***

<i>N° du plan</i>	<i>Intitulé résumé</i>	<i>Vecteur juridique</i>	<i>Délais</i>	<i>Impact financier (Etat)</i>	<i>Impact financier (C.Gaux)</i>
	<b>A : se donner les moyens de bien évaluer</b>				
A.1	Engager une démarche-projet permettant la création d'un véritable « Observatoire de la protection de l'enfance » en 2005	Loi peut-être utile (selon l'opérateur choisi)  Besoin en 2003 d'une instruction ministérielle	2°sem 03 : lancement démarche;  2005 : fonctionnement effectif	Dépenses : -minist.Justice (non chiffrées) -minist.Famille 1.500 Keuros en 2004 et en 2005 ;	Dépenses : non chiffrées (concernent des moyens d'organisat°)  économies possibles : par meilleure adéquation des dispositifs
A.2	Recenser et développer les études scientifiques et pluridisciplinaires sur la protection de l'enfance et en favoriser la capitalisation et la diffusion afin d'améliorer les pratiques		2°sem 03 : - compléter recensement - identificat° d'une entité dédiée  2004 et ss : programmes d'études	Dépenses : moins de 500 Keuros/an	Dépenses : cofinancements  économies possibles : par amélioration des pratiques

<sup>1</sup> même avec une sur-estimation de celles –ci de l'ordre de 50% !

<sup>2</sup> Keuros = 1.000 euros ; par exemple, on rappellera que le **coût de prise en charge d'un enfant ou d'un adolescent** en établissement pendant 1 mois est souvent de l'ordre de 5Keuros/mois (soit 120Keuros si ce « placement » dure 2 ans). En comparaison, des **interventions de 2H/semaine d'une TISF** au domicile des parents de cet enfant ou adolescent (pour 25euros/H ; interventions sur la même durée de 2 ans ; et temps de transport de 1H aller retour compris) se montent globalement environ à 7,5Keuros. Le rapport est de 120/7,5 soit 16.

N° du plan	Intitulé résumé	Vecteur juridique	Délais	Impact financier (Etat)	Impact financier (C.Gaux)
A.3	Réaliser des conférences de consensus sur le « diagnostic » (l'évaluation des situations) et la méthodologie devant conduire à préconiser (ou de pas préconiser) des décisions dans le champ de la protection de l'enfance ;		2°sem 03 : -décision d'organiser une 1° «conférence de consensus» - programme d'autres «conférences de consensus»  2004 et ss : organisation d'autres «conférence de consensus»	Dépenses : moins de 200 Keuros/an  économies possibles : -par améliorat° des conditions d'intervention. des professionnels ; -autres effets induits sur les dépenses de Sec.Soc (en pédopsy et dans les IR)	Dépenses : éventuel cofinancement  économies possibles : par amélioration des pratiques
A.4	Identifier une « structure projet » pour la production des référentiels, relatifs aux établissements et services participant à la protection de l'enfance, nécessaires à la mise en œuvre de la loi du 02/01/02 et en favoriser la diffusion ;	Textes règlement. : -d'application L 02/01/02 - (puis) fixant les référentiels	2°sem. 03 : -textes règlement ; -création d'une « structure .projet »	Dépenses : -scénario 1 : 1.000Keuros (sur 3 ans) -scénario 2 : 500Keuros (sur 3 ans) et pour la diffusion des 100keuros/an (+ éventuellement 500Keuros/an en appui-conseil)	Dépenses : Pour appropriat° des référentiels ; très faibles en regard des économies possibles : par amélioration des pratiques et des dispositifs
A.5	Développer l'utilisation des référentiels, dans des buts d'évaluation et de contrôle pour tenir compte de la réforme de l'Etat et de l'importance des compétences décentralisées dans la protection de l'enfance et de l'adolescence	Eventuel besoin d'extension de compétence de l'Institut° du défenseur des enfants	2°sem. 03 : même besoin que ci-dessus de création d'une « structure .projet »	Dépenses : 1.000Keuros/an (pour l'augmentation des contrôles)	économies possibles : par amélioration des pratiques et des dispositifs
<b>B : renforcer des dispositifs ou des pratiques existantes</b>					
B.1	Mieux accompagner l'accès à leur dossier des parents et des enfants concernés par des décisions judiciaires dans le domaine de la protection de l'enfance et de l'adolescence	Aucun (le décret du 15/03/02 est suffisant) ... mais possible «améliorat°» sur certains points pratiques	2°sem 03 décision de création de postes dans les greffes	Dépenses estimées à 1.250Keuros par an (50 emplois dans greffes)	Dépenses : Eventuelles pour efforts d'info. en amont  économies grâce à : - une améliorat° des pratiques ; - une meilleure adéquation et acceptation des décisions de justice

<b>N° du plan</b>	<b>Intitulé résumé</b>	<b>Vecteur juridique</b>	<b>Délais</b>	<b>Impact financier (Etat)</b>	<b>Impact financier (C.Gaux)</b>
B.2	Développer les structures d'accueil (notamment d'urgence) pour les femmes isolées et les parents accompagnés d'enfant(s)	Circulaire av. 06/03  Loi, peut-être, utile	1°sem 03 recenser les besoins et prévoir des financements  2004 et ss : intégrer les CHRS dans schéma prot. enfance.	Dépenses : compensées par paiements des conseils généraux	Dépenses : pour les seuls C.Gx qui ne respectaient pas la loi  Economies possibles : Grâce à des alternatives à des séparations
B.3	Améliorer les conditions d'intervention des professionnels et des services qui réalisent des actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) ou de nature similaire	Textes d'applicat° de la loi 02/01/02	2°sem 03 : -diffusion de résultats d'innovat° -concertat° avec respo. pour textes règlement.  1°sem.04 : -publicat° textes régle..	Dépenses : Aucune dépense supplémentaire (activité normale des services)	Dépenses : pour les seuls C.Gx qui ne respectaient pas la loi  Economies possibles : Grâce à meilleur emploi des acteurs de terrain
B.4	Organiser, tous les 2 ans, dans chaque département une « conférence départementale de protection de l'enfance et de la famille »	Loi en 2004		Dépenses: très faible : « de secrétariat »	Dépenses : très faible : «de secrétariat »  Economies possibles : Par meilleure articulation des dispositifs
B.5	adapter les modalités de formation des travailleurs sociaux aux besoins quantitatifs et qualitatifs de la protection de l'enfance et de l'adolescence		2°sem 03 : discussions au niveau régional pour augmentat° de l'offre de format° ;  2° sem. 03 et 2004 continuer à produire les référentiels métiers, etc..	Dépenses: (face à la pénurie de professionnels) au moins respect des engagements déjà pris	Dépenses : -par augmentat° de l'effort budg. ou -par transfert ;  Economies possibles : -par contrôle des act° de format ; -par les effets des format° sur les pratiques ;
B.6	développer les capacités d'intervention des services de psychiatrie (en direction des adultes ainsi que des enfants et adolescents) afin de prévenir et de traiter des situations personnelles qui produisent des effets dans le champ de la protection de l'enfance et de l'adolescence	Circulaire (seulement)  NOTA : voir la loi sur la santé publique	2°sem 03 : -décisions sur la format° des psychiatres & sur les interventions de psycho. Cliniciens -diffusion d'informat°	Dépenses : -augmentat° des formations universitaires ;  Economies possibles : par diminution des risques et charges liées aux problèmes psychiques	Dépenses : Possibles recrutements de psychologues pour faire face aux besoins ;  Economies : diminution des conséquences des problèmes psychiques

<i>N° du plan</i>	<i>Intitulé résumé</i>	<i>Vecteur juridique</i>	<i>Délais</i>	<i>Impact financier (Etat)</i>	<i>Impact financier (C.Gaux)</i>
	<b>C : donner des bases juridiques explicites à des dispositifs innovants ou visant à fonder de nouvelles méthodes de travail</b>				
C.1	Instaurer dans le code civil un dispositif éducatif intégrant le soutien à la famille (DEISAF) articulant séparation de l'enfant ou de l'adolescent d'avec ses parents et actions de milieu ouvert pour faciliter son retour dans sa famille	Loi en 2004 (et en l'attente diffusion d'une circulaire)	2° sem. 03 : circulaire ; 2004 : préparation et vote de la loi	Dépenses : Aucune dépense supplémentaire (activité normale des services)	Economies très probables (au vu des expériences) : par limitation des durées des « placements »
C.2	Instaurer dans le CASF une prestation éducative et sociale de soutien à la famille (PESSAF) qui permette de sortir de l'alternative entre action éducative à domicile et séparation de l'enfant de ses parents	Loi en 2004 (et en l'attente diffusion d'une circulaire)	2° sem. 03 : circulaire ; 2004 : préparation et vote de la loi	Dépenses : Aucune dépense supplémentaire (activité normale des services)	Economies très probables : par meilleure adéquation des décisions : -aux besoins des enfants ou adolescents ; <b>et</b> -aux attentes des parents
C.3	Introduire une nouvelle prestation d'accompagnement budgétaire dans le CASF	Loi en 2004	2° sem. 03 : diffusion expériences innovantes ; 2004 : préparation et vote de la loi	Dépenses : Aucune dépense supplémentaire (activité normale des services)	Dépenses : (selon les moyens des départements en milieu ouvert) actuellement) -créat° de postes <b>et/ou</b> -redéploiements  Economies très probables : par effet de prévention de la dégradation des situations
C.4	Prendre appui sur la loi relative à l'autorité parentale (du 04/03/02) pour développer l'utilisation de la délégation d'autorité parentale et engager une réflexion sur les autres modalités de transfert de l'autorité parentale	2° sem 04 : éventuellement : modif. loi .	2° sem 03 : -évaluat° de loi 04/03  2° sem 04 : début réflex° plus générale	Dépenses faibles (et donc non chiffrées)  Economies possibles faibles (et donc non chiffrées)	Dépenses très faibles (et donc non chiffrées)  Economies possibles non chiffrées mais potentielles ... car meilleure adéquation des décisions aux situations

**chapitre A :**

**se donner les moyens de bien évaluer**

## **fiche n°A.1 : engager une démarche-projet permettant la création d'un véritable « Observatoire de la protection de l'enfance » en 2005**

*Le besoin de disposer de données statistiques mais aussi cliniques, épidémiologiques et pratiques est souligné dans tous les rapports officiels consacrés à la protection de l'enfance, mais aussi par les professionnels<sup>3</sup>.*

*De nombreuses données sont produites : par les conseils généraux, par les services de l'Etat, par l'ODAS (Observatoire de l'Action Sociale et « son observatoire de la maltraitance »).*

*Mais deux critiques majeures sont énoncées, en règle générale :*

- *l'articulation entre la connaissance de ces données et des objectifs d'action est faible ;*
- *le recueil de ces données statistiques souffre de plusieurs fragilités : incertitudes sur les définitions liées à leur diversité<sup>4</sup>, manque d'intérêt, voire crainte, de ceux et celles qui les compilent, faible ergonomie (et incompatibilité) des logiciels utilisés par les divers services.*

*A ces critiques sur les données, s'ajoute une production de recherches de qualités très inégales et mal recensées (et voir « fiche-action » n°A.2.).*

*L'écart entre la qualité de l'observation dans le domaine de la protection de l'enfance et d'autres domaines de l'action sociale est saisissant. Mais si la protection de l'enfance est comparée avec le domaine sanitaire c'est une différence entre deux mondes qui pourrait le mieux décrire l'écart des situations.*

*Il n'est pas ici question de savoir pourquoi cette situation est acceptée par les responsables nationaux et départementaux (par les responsables et les professionnels engagés dans l'action au quotidien). Les questions pratiques abordées dans cette « fiche-action » sont :*

- *comment donner, enfin, suite à ce besoin ?*
- *à quelle échéance cette concrétisation pourrait intervenir ?*
- *par quelles voies y arriver ?*

		observations
Références (liste non exhaustive)	-Rapport IGAS-IGSJ (1995) ; -Rapport ADF-PJJ (avril 2001) ; -Rapport IGAS (mai 2000) ; -Projet inter-ministériel de création d'un « observatoire de l'enfance maltraitée » ;	

<sup>3</sup> Cette « fiche action » est, largement issue des discussions intervenues lors de la réunion du "groupe de travail" le 26/11 ; sa concrétisation opérationnelle nécessitera un approfondissement (elle ne peut que rester sommaire en regard de la complexité de son objet) notamment avec :

- les responsables de la DREES, de la DGAS, de la DPJJ,... ainsi que de l'ADF, de l'ODAS, ...
- en tenant compte de travaux en cours faisant suite à la demande ministérielle de création d'un « observatoire de l'enfance maltraitée »

<sup>4</sup> sur la diversité des définitions (et les difficultés qui en découlent inévitablement) voir par ex. rapport IGAS-IGSJ (juin 2000 ; annexe 5)



<p>Constats</p>	<p>-Des informations à la fois fiables, partagées par les acteurs et ayant une valeur opérationnelles sont disponibles dans certains départements ;</p> <p><b>-Mais dans de nombreux départements les statistiques sont éparées, lacunaires ou même ... contradictoires ;</b></p> <p>-Les données produites par la DREES (au niveau national), même si de nets progrès ont été accomplis au cours des dernières années, notamment grâce aux services des conseils généraux, restent incomplètes :  *sur l'âge des enfants ;  *sur les durées de prise en charge ;</p> <p>-Les données produites par l'ODAS/observatoire de l'enfance en danger sont aussi intéressantes .. mais demeurent partielles ; (et à noter également : des données issues du SNATEM –Service National d'Ecoute Téléphonique de l'Enfance Maltraitée);</p> <p>Ces lacunes sont explicables par :  - des divergences sur les définitions, les méthodologies et sur les objectifs de rassemblement et d'utilisation de ces données ;  - une <b>mobilisation opérationnelle</b> sur cette question <b>qui manque de constance.</b></p> <p>A ces lacunes sur des données à caractères statistiques s'ajoutent des faiblesses sur les études et la recherche décrites en « fiche-action » n°A.2.</p>	<p>Voir par ex. les rapport de contrôle de l'IGAS ; ou le fait que certains départements transmettent à la DREES leur réponses au questionnaire sous forme manuscrite</p> <p>Le recueil et le traitement des données de la PMI (protection maternelle et infantile) pose des problèmes semblables ; ces informations sont aussi utiles dans le domaine de la protection de l'enfance</p>
<p>Objectifs</p>	<p>-disposer <b>d'informations fiables au niveau départemental (et local)</b> pour :  *conduire des politiques publiques ;  *articuler des actions efficaces/efficientes ;  *connaître les publics concernés et évaluer les dispositifs ;</p> <p>-disposer <b>d'informations fiables au niveau national</b>, sur une question primordiale socialement, humainement et aussi économiquement ;  et :  *ne pas oublier que la <i>Convention internationale des droits de l'enfant</i> précise que tous les 5 ans, les Etats signataires doivent transmettre au secrétariat général de l'ONU un rapport détaillé</p> <p>*ne pas exclure que des données relatives à la protection de l'enfance pourraient figurer dans les <i>indicateurs prévus par la loi organique du 1/08/01</i> (portant réforme de la procédure budgétaire de l'Etat) ;</p>	<p>un questionnaire adressé en 2002 par le <b>Conseil de l'Europe</b> montre que des données pertinentes sont mal recensées actuellement en France ;</p> <p>de même dans un futur <b>PNAI (Programme National d'Action pour l'Inclusion sociale)</b>° que chaque Etat de l'Union Européenne doit présenter (depuis la</p>

	-à partir de données statistiques fiables, <b>pouvoir promouvoir des bonnes pratiques</b>	décision prise au sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de Nice en décembre 2000)
Expériences pouvant servir de référence	-Départements : observatoires départementaux en CHARENTE-MARITIME ; GIRONDE ; YVELINES ; SEINE-et-MARNE ; et autres ... ;  -Autres pays : GRANDE BRETAGNE, SUEDE, ISLANDE (mais l'on notera que la plupart des pays de l'Union Européenne ne disposent pas au niveau national et souvent aussi au niveau « territorial » opérationnel, de statistiques fiables) ; CANADA ;  -en FRANCE, les observatoires régionaux de la santé (ORS) ;	
Moyens existants (description générale)	-Les obligations que doivent remplir les départements sont précisées dans des textes qui constituent « normalement » une base adéquate pour obtenir de bonnes informations ;  -MAIS, <b>plusieurs problèmes</b> se posent : ➤ de <b>systèmes d'informations (logiciels)</b> non harmonisés, peu ergonomiques et/ou mal utilisés ; ➤ (déjà mentionné ci-dessus) de <b>définition des termes et de méthodologie</b> ; de volonté des <b>personnels de terrain</b> qui peuvent ne pas percevoir l'intérêt effectif pour eux ; et au contraire, peuvent ressentir le rassemblement d'informations comme une contrainte matérielle et un risque pour leurs pratiques ;	rappel, et voir « fiche-action » A.2. : les recherches sont quantitativement peu nombreuses (et peu recensées) ;
Moyens complémentaires	-en matière de statistiques : voir ci-dessus ; -en matière de recherches : voir « fiche-action » A.2 ;  -une <b>clarification des objectifs est nécessaire ; une observation limitée à l'enfance maltraitée est trop restrictive</b> : *elle est certes intéressante, mais insuffisante pour tirer des conclusions en terme d'efficacité du dispositif de protection de l'enfance ; *elle peut même conduire à stigmatiser des départements qui feraient un travail efficace de protection de l'enfance, face à des départements dont la faiblesse des actions (de prévention et de détection) serait masquée par la faiblesse de leurs dispositifs de recueils d'informations ;	ne pas négliger les sources d'informations (par exemple sur les types de problèmes évoqués), que peut aussi apporter l'analyse des recours au médiateur de la République et au Défenseur des enfants

Acteurs	<p><b>Dans la conception d'un dispositif performant :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Etat (DREES, DGAS, DPJJ, autres directions ou services du ministère de la Justice) ;</li> <li>-ADF et conseils généraux ;</li> <li>-fédération d'organismes gérant les établissements et services qui participent à la protection de l'enfance ;</li> <li><i>(et des chercheurs compétents qui utiliseront ces données et des responsables de certaines des SSII –Sociétés de Services d'Ingénierie Informatique- qui ont développé des logiciels et pourront conseiller les maîtres d'ouvrage)</i></li> </ul> <p><b>Dans la mise en œuvre d'un dispositif performant:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-les magistrats et les responsables et personnels des DD et DR-PJJ ;</li> <li>-les responsables et personnels des conseils généraux ;</li> <li>-les responsables et personnels des établissements et services qui participent à la protection de l'enfance ;</li> <li>-ET, les services centraux de l'Etat, chargés du recueil et du traitement des informations en provenance des départements ;</li> </ul>	<p>Ne pas oublier :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-le rôle (fixé par ses textes constitutifs) du <b>SNATEM</b> ;</li> <li>-l'action de l'ODAS</li> </ul> <p>ne pas oublier des besoins en « <b>appui-conseil</b> » auprès <b>des opérateurs des départements</b> (conseils généraux ; PJJ, juges des enfants, et parquets)</p>
Impact financier	<p><i>-en dépenses</i>, pour rendre plus ergonomiques et compatibles les systèmes d'informations :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*au sein des <b>services du ministère de la justice</b> (non chiffré) ;</li> <li>*dans les <b>conseils généraux (non chiffré) ; mais l'Etat</b> (via un concours financier de la DGAS et/ou de la DREES) pourrait apporter, par exemple, un appui auprès de la maîtrise d'œuvre de 2 ou 3 systèmes d'informations<sup>5</sup> ;</li> </ul> <p><i>-en recettes</i> : les gains en « efficacité » sur la protection de l'enfance peuvent être (si amélioration de « l'efficacité » de 5%) : 20Millions d'euros/an.</p>	<p>Et, en terme de <i>dépenses ultérieures évitées</i> du fait de problèmes sociaux ou médicaux évités : plusieurs dizaines de millions d'euros/an pendant plusieurs dizaines d'années !</p>
Vecteurs juridiques	<p>-les bases juridiques semblent, a priori, suffisantes pour assurer une bonne collecte des informations ;</p> <p><b>MAIS besoin de clarification des définitions utilisées par les acteurs</b> (et dont certains figurent dans des textes législatifs) ; et donc, peut-être, recours à des précisions par voie législative avec d'éventuels compléments dans des textes réglementaires ou par voie de circulaire ;</p> <p>-en cas d'utilisation du SNATEM comme « opérateur » de cet observatoire : vérification d'éventuels besoins de compléments (à caractère législatif et/ou réglementaire)</p>	<p>NOTA : intérêt de <b>nouvelles instructions aux parquets</b> sur la transmission d'information par « fiche navette » (en direction des services ASE des conseils généraux) ;</p>

<sup>5</sup> les choix proposés sont :

- 2 ou 3 systèmes d'information : de façon à limiter les coûts, tout en maintenant une certaine concurrence ;
- un concours financier, même si l'utilisation de logiciels est bien une responsabilité opérationnelle des conseils généraux , afin d'une part de contribuer à une amélioration qui bénéficiera aussi aux services de l'Etat et d'autre part, dans un but d'incitation ;
- un concours apporté à l'amélioration de 3 logiciels, pour 500Keuros/an (qui peut représenter une valeur incitative significative) en 2004 et 2005 représente au total une somme de 3.000Keuros

Autres moyens	<p>-utiliser les expériences fournies par « <b>l'observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale</b> » et par « <b>l'observatoire des drogues et des toxicomanies</b> » qui montrent les limites d'une structure légère ;</p> <p>-des <b>associations menant des actions significatives dans le domaine de la protection de l'enfance</b> peuvent être intéressées (dans le traitement d'informations en vue d'amélioration des pratiques et/ou à but de recherches) ;</p>	<p>Pour la production de statistiques fiables et cohérentes  <b>« l'observatoire de la protection de l'enfance » devra disposer aussi de personnels compétents en informatique</b> (par ex. sur les requêtes à fins de statistiques<sup>6</sup>)</p>
Délais	<p>Nécessité de <b>raisonner en termes de « conduite de projet »</b> :</p> <p>-<b>2<sup>sem.</sup> 03</b> : décision sur la nature de l'opérateur (en relation avec la DREES et les conseils généraux) ;</p> <p>-certains objectifs sont atteignables <b>dès 2004</b> et peuvent être atteints avec des moyens limités ;</p> <p>-les résultats opérationnels <b>sur l'ensemble du territoire national dans environ 5 ans</b> ; ils nécessitent d'articuler des « sous-projets » :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ chantiers « systèmes d'informations » (logiciels) ;</li> <li>➤ chantiers « données pertinentes et méthodologies d'études » ;</li> <li>➤ chantiers « formation des acteurs » ;</li> <li>➤ chantiers « diffusion des informations » ;</li> <li>➤ autres chantiers.</li> </ul> <p>Il y a donc besoin de formaliser une « structure projet » ayant un cadre de travail approprié, permettant le travail dans la durée avec <b>des objectifs fixés ... et disposant de moyens suffisants</b><sup>7</sup> pour pouvoir faire ses preuves.</p>	
Mode d'évaluation	<p>-capacité de productions de données fiables (par exemple en <b>réponse à des questionnaires d'organisations internationales</b>) ;</p> <p>-facilité de <b>production des « schémas départementaux de l'enfance »</b> ;</p>	

<sup>6</sup> voir l'observation ci-dessus sur le **besoin « d'appui conseil » auprès des opérateurs des départements** ;

<sup>7</sup> les enjeux de la protection de l'enfance et de l'adolescence sont majeurs en termes humains (et financiers) ; or la protection de l'enfance et de l'adolescence est « gérée » par des organismes publics.

**Ces organismes publics, leurs responsables doivent avoir des informations leur permettant de « piloter » effectivement et efficacement ce système** : d'où l'importance de cette question des moyens nécessaires pour améliorer les performances d'un système qui est aujourd'hui « très myope » (ce constat ayant déjà été fait de façon très circonstanciée en 1995 !)

**fiche n°A.2 : recenser et développer les études « scientifiques » et pluridisciplinaires sur la protection de l'enfance et en favoriser la capitalisation et la diffusion afin d'améliorer les pratiques :**

*Le besoin de disposer de données statistiques mais aussi cliniques, épidémiologiques et pratiques a déjà été signalé en introduction à la «fiche-action » précédente<sup>8</sup>.*

*Des études et recherches sont produites : par quelques conseils généraux, à la suite de commandes passées par les services de l'Etat (DGAS, DREES (dont MIRE), DPJJ (dont CNFE-PJJ), par l'ODAS (son observatoire de la maltraitance) ainsi que par des chercheurs universitaires.*

*Mais deux faiblesses apparaissent évidentes :*

- *celle déjà indiquée dans l'introduction de la «fiche-action » précédente : une production de recherches de qualités très inégales et mal recensées ;*
- *une absence de « lieu ressource » reconnu qui soit à la hauteur des enjeux de la protection de l'enfance. Les efforts de l'ODAS, d'associations actives (et de personnalités compétentes et engagées) dans ce domaine ne peuvent compenser un investissement très parcimonieux de l'Etat.*

*De même qu'indiqué dans la « fiche-action » précédente, l'écart entre la production d'études (ou de recherches) dans le domaine de la protection de l'enfance et d'autres domaines de l'action publique est saisissant. La disproportion entre l'importance en termes humains, sociaux et économiques de la protection de l'enfance et la faiblesse de connaissances fiables (et diffusées méthodiquement) justifie des décisions rapides, financièrement peu coûteuses et relativement faciles à mettre en œuvre*

*La plupart de ces études sont à caractère opérationnel et peuvent donc s'inscrire dans des démarches de changements des services (des conseils généraux et/ou des associations qui participent à la protection de l'enfance).*

		observations
Références (liste non exhaustive)	<p><b>Pour les productions actuelles en France, :</b></p> <p>-voir l'annexe F.7 (produite par la DGAS<sup>9</sup>) et les bibliographies annexées aux contributions de membres du "groupe de travail" ou d'intervenants devant celui-ci (Dr Maurice BERGER ; Paul DURNING ; Marceline GABEL ; Alain GREVOT : annexe F.10 ; F.12, 13 et 14) ;</p>	<p>Voir aussi les annexes biblio des rapports préparatoires à la Conférence de Famille 2003</p>

<sup>8</sup> Cette « fiche action » est largement issue des discussions intervenues lors de la réunion du "groupe de travail" le 20/03 ; sa concrétisation opérationnelle nécessitera un approfondissement notamment avec :

- les responsables de la DREES, de la DGAS, de la DPJJ,... ainsi que de l'ADF, de l'ODAS, ... et aussi du CNFE-PJJ (Centre National de Formation et d'Etude de la PJJ , du CNEFEI (Centre National d'Etudes et de Formation sur l'Education aux Inadaptations, de l'ENM (Ecole Nationale de la Magistrature), de l'ENSP (Ecole Nationale de la Santé Publique), du CNFPT (Centre National de la Fonction Publique Territoriale) , ...
- en tenant compte de travaux en cours faisant suite à la demande ministérielle de création d'un « observatoire de l'enfance maltraitée »

<sup>9</sup> les près de 40 pages de bibliographie produites en annexe du livre « l'enfant en pouponnière et ses parents » (1997, ministère de l'emploi et de la solidarité ; diffusion la documentation française) demeurent une référence encore particulièrement précieuse ;

	<p>-voir les rapports ou documents produits à l'initiative du Président de la République ou du gouvernement ou des services de l'Etat (Marie-Thérèse HERMANGE –2001- ; IGAS-IGSJ –juin 2000- ; « <i>les enjeux de la parentalité</i> », sous la dir. du Pr. Didier HOUZEL -1999- ; « <i>Familles et Pauvreté</i> » -mars 2001- .... ) et les rapports annuels de la Défenseure des enfants ; et les productions des associations (UNASEA ; ATD-Quart Monde ; ... ) ;</p> <p><b>Pour le besoin de développer les études</b> sur la protection de l'enfance :</p> <p>-voir les CR des réunions du "groupe de travail" notamment des 11/02 et 20/03 ;</p> <p>-rapport IGAS-IGSJ de juin 2000 ;</p>	
Constats	<p><b>-l'hétérogénéité du champ des études ou recherches</b>, selon les catégories françaises, alors que les enjeux pratiques sont essentiels (pour la connaissance des problématiques des personnes concernées ; pour des formations de professionnels ; pour l'évaluation des actions et des dispositifs) et nécessitent la constitution d'un corpus commun de savoirs ;</p> <p><b>-une méconnaissance des études réalisées</b> (en France et à l'étranger) dans le champ de la protection de l'enfance ; ainsi des études à caractères « monographiques » cliniques sont produites, mais restent mal connues ... et donc peu exploitées pour améliorer les pratiques ;</p> <p><b>-très peu d'études à caractère « épidémiologique »</b> sont produites : études de parcours d'enfants, études sur les effets des modalités de prise en charge</p> <p><b>-les méthodologies à mettre en œuvre</b> doivent être rigoureuses ; certaines ont montré leur pertinence<sup>10</sup>, mais au total on observe une qualité très variable des méthodologies employées par les études menées dans le champ de la protection de l'enfance en France ;</p> <p><b>-au total : absence de lieu de coordination</b> des acteurs de la recherche et d'incitation à produire et diffuser des études de qualité dans le champ de la protection de l'enfance et de l'adolescence ; et absence de centre documentaire de référence</p>	<p>les problématiques des <b>personnes concernées sont très diverses</b> ; voir par ex. en GRANDE BRETAGNE les études sur le <b>protection de l'enfance en milieu rural</b> ;</p> <p>Voir cependant <b>l'annexe F 7 (de ce rapport)</b> qui recense des études récentes ou en cours ;</p> <p>Voir par ex. les travaux de Anne TURSZ (INSERM)</p> <p><b>La disparition de l'IDEF (Institut de la Famille et de l'Enfance)</b> dans les années 1990 n'a pas été compensée<sup>11</sup> ;</p>

<sup>10</sup> voir par exemple de « *Que sont-ils devenus ? ; les enfants placés à l'œuvre GRANCHER; analyse d'un placement familial spécialisé* » ; Marthe COPPET et Annick Camille DUMARET ; octobre 1995 ; éditions Eres ;

<sup>11</sup> même avec des efforts faits par la DGAS, la DPJJ, le CSTS, l'ODAS ou tels que ceux faits pas la « **Fondation pour l'Enfance** » et la « **Fondation de France** », des **unions d'associations gestionnaires** d'établissements et services (et bien d'autres associations notamment de professionnels) qui ont contribué à la production et la diffusion de livres de référence ;

Objectifs	<p><b>-2°sem.03 &amp; en 2004 :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*dès 2° sem.03, <b>compléter le recensement</b> des diverses études (voir annexe F 7) ;</li> <li>*nécessité de <b>mobiliser les acteurs de la recherche publique</b> : Universités, INSERM, INED, CNRS, sur un champ (à quelques exceptions près) « négligé » par eux ;</li> <li>*ne pas négliger des études produites par des <b>intervenants privés</b> qui ont démontré leur professionnalisme notamment auprès de conseils généraux ou d'administrations de l'Etat au cours des années passées ;</li> <li>*<b>identifier un « organisme support » (qui pourrait être le SNATEM)</b> pour servir de « lieu ressource » en matière d'études et de recherches sur la protection de l'enfance ;</li> </ul> <p><i>-dès 2004 et les années suivantes :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*<b>conforter ce « lieu ressource »</b>, disposant d'un conseil scientifique, en lui fournissant des financements spécifiques ;</li> <li>*permettre une <b>amélioration des pratiques</b> des multiples professionnels, qui puissent intégrer des références utiles pour eux venus de champs disciplinaires divers ;</li> </ul>	
Expériences pouvant servir de référence	<p>-en matière de <b>produits d'études</b> : <i>par ex., en FRANCE :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Départements du VAL d'OISE (voir annexe F 11 de ce rapport) ou du DOUBS (voir étude de Francis MOUHOT pour le conseil général de ce département) ;</li> <li>*études menées par la DGAS en vue de publication (« <i>les enjeux de la parentalité</i> » (déjà cité) ; « <i>enfants, parents, famille d'accueil</i> » sous la direction de Myriam DAVID (1999) ;</li> <li>*recherche en cours conduite par « <i>SOS Village d'enfants</i> » (mentionnée dans le CR de la réunion du "groupe de travail" du 06/03/03) ;<sup>12</sup> ;</li> </ul> <p><i>ou dans d'autres pays, voir par ex. :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*les travaux pilotés par le National Children Bureau (en GRANDE BRETAGNE ; voir leur site <a href="http://www.ncb.org.uk">www.ncb.org.uk</a>) ;</li> <li>*les travaux du « <i>Centre de recherche Innocenti</i> » (UNICEF) ;</li> </ul> <p>-en matière de <b>mode de production d'études</b> dans un champ d'intérêt pour des politiques publiques, par ex :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*l'IHESI (Institut des Hautes Etudes de Sécurité Intérieure) financé par le ministère de l'intérieur ;</li> <li>*le CREDES (Centre de Recherche et d'Etudes en Economie de la Santé) financé par les caisses nationales d'assurance maladie ;</li> </ul>	<p>et voir ann F.7</p> <p>Voir par ex. les travaux publiés dans la revue « <i>Children abuse and neglect</i> »</p>

<sup>12</sup> ce chercheur avait déjà produit une des rares études de parcours disponibles et publiées : « *Que sont-ils devenus ? Les enfants placés à l'œuvre GRANCHER* » (déjà cité) ;

	* le CTNERHI (Centre Technique National d'Etudes et de Recherche sur les Handicap et les Inadaptations) financé en grande partie par la DGAS et la DREES	
Moyens existants (description générale)	-mobilisation des ressources, <b>du CNFE-PJJ, du CNEFEI, du CNFPT, de l'ENM, de l'ENSP, ...</b> (qui, de plus ont déjà établi des partenariats) ;  -les rapports du <b>CSTS</b> (Conseil Supérieur du Travail Social) qui ont ouvert la voie à des changements de pratiques ;	Voir les ressources citées ci-dessus dans les rubriques « références », « constats » et « objectifs » ;
Moyens complémentaires	-pendant 6 mois (2 <sup>o</sup> sem 2003) un ½ temps de documentaliste en renfort à la DGAS ;  -les moyens humains et financiers des associations actives dans le champ de la protection de l'enfance ;	
Acteurs	-Etat : « affaires sociales » (DGAS et DREES) ; ainsi que ministère de la justice (ENM ; CNFE-PJJ) ; ministère de la recherche ;  -CNFPT (et ADF) et conseils généraux ;  -acteurs reconnus du monde de la recherche publique : Universités, INSERM, INED, CNRS ... et certains intervenants privés ;  -professionnels des divers établissements et services qui participent à la protection de l'enfance ;  -associations actives dans le champ de la protection de l'enfance ;	Dans le <b>domaine universitaire</b> , voir par ex. : -l'Univ. Paris X (son centre de recherche éducat <sup>o</sup> et formation) ; -l'Univ. Lyon II (son centre de recherches en psychologie clinique)
Impact financier	-en dépenses dès 2004 : ..*des crédits (d'un montant environ de 300 à 500 Keuros au niveau national, permettant des cofinancements) sont nécessaires ; <b>*objectifs : une « banque de données » des études existantes doit être mise au point et entretenue ;</b>  -en dépenses pour les années suivantes (même ordre de grandeur que pour 2004) ; avec pour objectif : *la maintenance de la « banque de données » ; *le cofinancement d'études ; *une politique de diffusion  -les dépenses ultérieures évitées par l'amélioration des pratiques peuvent être chiffrées, selon des modalités semblables à celles utilisées dans la « fiche-action » précédente, à plus de 15 millions d'euros/an <sup>13</sup> ;	

<sup>13</sup> c'est ce que représente une baisse de coût de prise en charge de 50 euros/j. pour 1.000 enfants (ou adolescents)



Vecteurs juridiques	<p>-éventuel besoin juridique particulier ; même en cas de <b>choix d'un organisme existant comme « support opérationnel »</b> (par exemple si l'organisme retenu pour mettre en œuvre l'observatoire de la protection de l'enfance ; voir « fiche-action » n°A.1 est le SNATEM)</p> <p>-(vraisemblablement) besoin d'un décret si création d'une structure ad hoc telle qu'un GIP (qui correspondrait à la mobilisation de structures existantes en vue d'un objectif commun) ;</p>	
Autres moyens	<p>-liens à établir avec des outils (banque de données) et des organismes étrangers et/ou internationaux (publics et privés) promoteurs d'études et/ou producteurs de recensements d'études.</p>	
Délais	<p>-à très court terme (2<sup>o</sup> sem. 2003) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*compléter les recensements d'études déjà commencés<sup>14</sup> ;</li> <li><b>*choisir la voie juridique à retenir pour la création d'un « lieu ressource » (qui pourrait être le SNATEM) ;</b></li> <li>*mobilisation des acteurs (voir ci-dessus) ;</li> </ul> <p>-en 2004 et les années suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>*établissement d'un programme de travaux prioritaires ;</b></li> <li>*mobilisation des financements disponibles ... en partenariat avec les conseils généraux et des associations intéressées ;</li> <li>*mise en réseau avec des partenaires européens ou internationaux (ex. le « Centre de Recherche Innocenti » de l'UNICEF à Florence) ;</li> <li>*intégration des objectifs d'études/recherches et de diffusion des travaux ;</li> </ul>	
Mode d'évaluation	<p>-A court et moyen terme :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*dès 2004 : en ce qui concerne la <b>création d'un « lieu ressource »</b> : l'identification d'un organisme existant (le SNATEM par exemple) accélérerait la mise en œuvre ;</li> <li>*en 2005 et 2006 : par la mise en place des actions décrites ci-dessus (sous la rubrique « délais ») ;</li> </ul> <p>-A moyen et long terme :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*à partir de 2006 : à partir des <b>publications produites et recensées ;</b></li> <li>*à partir de 2006 : par étude sur les modes d'appropriation des résultats des études (dans les lieux de formations des professionnels ; et par les professionnels en activité)</li> </ul>	

<sup>14</sup> voir annexe F.8

**fiche n°A.3 : réaliser des conférences de consensus sur le « diagnostic » (l'évaluation des situations) et la méthodologie devant conduire à préconiser (ou à ne pas préconiser) des décisions dans le champ de la protection de l'enfance :**

*Confrontés à des situations qui justifieraient des décisions évidentes des professionnels éprouvent des difficultés à formuler des préconisations faute de repères suffisamment clairs et « indiscutables » pour pouvoir :*

- être mémorisés aisément par ces professionnels de formations diverses ;
- permettre à ces professionnels d'être confortés pour élaborer des décisions parfois difficiles à prendre.

*Alors que de nets progrès ont été accomplis dans certains domaines (les violences sexuelles notamment), plusieurs types de situations restent marqués par des conceptions dans lesquelles se mêlent des éléments de connaissances mais aussi des « préjugés » ; par exemple<sup>15</sup> :*

- les séparations précoces de nourrissons d'avec leur mère, nécessaires pour le développement de l'enfant et le bien-être de la mère ;
- les séparations d'enfants d'avec leur(s) parent(s) souffrants de troubles psychiques.

*Les récentes « conférences de consensus » portant sur les victimes et les auteurs de violence sexuelle (pour ne citer que des thèmes situés au sein ou en marge de la protection de l'enfance) montrent la voie qui pourrait être suivie pour d'autres champs de la protection de l'enfance et de l'adolescence.*

		observations
Références (liste non exhaustive)	<p>-nombreux ouvrages (souvent à caractère pédagogique à l'attention des travailleurs sociaux) sur l'aide sociale à l'enfance ... et les méthodes d'évaluation des situations familiales ;</p> <p>-voir document présenté le 12/12 par le Dr Maurice BERGER (et la bibliographie incluse) ;</p> <p>-voir art. de Francis MOUHOT, (sur les conséquences de séparations tardives ; voir annexe 10 bis) ;</p> <p>-« <i>les enjeux de la parentalité</i> », sous la dir. du Pr Didier HOUZEL (1999) ;</p> <p>-les rapports de Claude ROMEO (novembre 2001) ; IGAS-IGSJ (juin 2000), ...</p> <p>-des situations décrites par ATD-Quart Monde (dans plusieurs de leurs publications) ;</p>	<p>la « littérature » est abondante mais <b>peut sembler contradictoire</b> ... et les résultats sont dramatiques : <b>de nombreuses critiques</b> sont faites vis-à-vis de décisions administratives ou judiciaires ...</p> <p>voir aussi le rapport IGAS (1999) sur les « <i>Instituts de rééducation</i> » et les divers travaux conduits depuis lors.</p>

<sup>15</sup> Cette « fiche action » a été établie à partir des discussions du "groupe de travail", notamment lors de ses réunions du 12/12 et du 10/04. Sa concrétisation nécessitera des approfondissements :

- avec les services ministériels compétents (DGS, DHOS) ... en relation avec les professionnels compétents ;
- en tenant compte de travaux en cours et/ou à venir, par exemple sur la santé psychique des adolescent(e)s.

Cette « fiche-action » peut être comprise comme un cas particulier des besoins d'études présentés de façon générale dans la « fiche-action » précédente (et en raison de la technicité de son objet, elle ne pourra que rester sommaire et/ou approximative).

Constats	<p>-les déficits (retards, caractère partiel) d'évaluation de situation (de « diagnostic », pour utiliser une terminologie médicale) et/ou <b>les difficultés d'en tirer des conséquences adaptés aux besoins des enfants et de leur(s) parents créent des situations pathogènes</b> irréparables pour de nombreux enfants (pour illustrer en schématisant) :</p> <p>*<b>des séparations « évitables »</b> sont néanmoins réalisées ;</p> <p>*<b>des séparations nécessaires sont « repoussées » ; des situations de danger ne sont pas traitées</b> (et ou parfois même pas repérées ... sauf quand les effets de maltraitance « sautent aux yeux ») ;</p> <p>*<b>des enfants et adolescents retournent chez leurs parents</b> alors qu'ils y sont exposés à des dangers ;</p> <p>-l'emploi fréquent par les professionnels de l'ASE de <b>l'expression « carences éducatives »</b><sup>16</sup> pour décrire des situations et fonder des décisions, alors qu'elle est pour de nombreux praticiens imprécise, ce qui démontre la fragilité des diagnostics ;</p>	<p>-<b>ce constat a été fait par de multiples personnes ; mais il met « mal à l'aise »</b> car :</p> <p>*<b>il peut être très mal perçu par les divers professionnels qui peuvent le ressentir comme une atteinte à leurs compétences professionnelles ;</b></p> <p>*il peut conduire à ce que les fondements même du droit applicable en France soient « mis en question » ;</p> <p>*<b>il pourrait aussi mettre en question le fonctionnement actuel du système de protection de l'enfance ;</b></p> <p>au contraire les travaux aboutissant à la définition de « <b>carence des soins maternels</b> » produits par John BOLWDY dans les années 1950-1960<sup>17</sup></p>
Objectifs	<p>-à <i>moyen terme</i> : permettre des <b>évaluations des situations qui intègrent tous les éléments de constats</b> repérables ;</p> <p>-à <i>plus court terme</i> :</p> <p>*limiter le <b>nombre de décisions administratives ou judiciaires inadéquates</b> ;</p> <p>*limiter le nombre de décisions <b>prises « dans l'urgence »</b> ;</p>	<p>NOTA : une <b>absence de décision</b> est à considérer comme une décision</p>
Autres « fiches-actions » concernées	<p>Plusieurs, et notamment :</p> <p>-A.2 : « ... développer les études scientifiques ... » ;</p> <p>-A4 : « ... production et diffusion de référentiels ... » ;</p> <p>-B.6 : « ...capacités d'intervention des services de pédopsychiatrie... » ;</p>	
Expériences pouvant servir de	<p>-<b>protocoles d'intervention coordonnées ASE, PMI,</b> secteurs de pédopsychiatrie, et ayant démontré, par une évaluation fiable, leur efficacité (ex. : LOIRE ; ... ) ;</p>	<p>Se reporter aussi à « <i>les conférences de consensus, base</i> »</p>

<sup>16</sup> L'existence de « carences éducatives » est le premier « facteur de danger à l'origine du signalement » selon l'enquête ODAS/Observatoire national de l'enfance maltraitée, publiée en novembre 2002 (voir annexe H) ; ce « facteur de risque » est même cité dans 97% des situations ;

<sup>17</sup> travaux repris en FRANCE et ayant conduit à des descriptions nosographiques précises (voir les travaux de Myriam DAVID, Martine LAMOUR, Michel LEMAY ...) et plus récemment les travaux du Pr. Maurice BERGER et d'autres psychiatres français ;

référence	<p>-la « <b>conférence de consensus</b> » sur « <b>psychopathologie et traitements actuels des auteurs d'agression sexuelle</b> » (22 et 23/11/2001) ; celle en préparation sur les « <b>victimes d'agression sexuelle</b> » ;</p> <p>-à l'étranger : par ex. QUEBEC ;</p>	<p><i>méthodologique pour leur réalisation en France</i> », ANAES, service recommandations professionnelles (1999) ; et notamment à la présentation de la méthode « recommandation pour la pratique clinique »</p>
Moyens existants (description générale)	<p>-la <b>pratique des « conférences de consensus » utilisées en médecine</b>, face à une évolution des connaissances et/ou des moyens thérapeutiques et qui élargissent leur champ de références à d'autres disciplines académiques (sociologie, droit, ...) et à des pratiques constatées;</p> <p>-les <b>pratiques des professionnels de l'enfance qui ont l'habitude de « remises en question »</b> ; ainsi les rapports du CSTS (Conseil Supérieur du Travail Social) qui ont ouvert la voie à des changements de pratiques ;</p>	<p>On peut aussi noter que <b>les pratiques des juristes</b> face à des questions de « doctrine » et des évolutions jurisprudentielles se rapprochent des méthodes appliquées dans le champ médical ou médico-social ;</p>
Moyens complémentaires	<p>-la Convention Internationale Des Droits de l'Enfant (et notamment son art. 3 où figure l'<b>expression « d'intérêt supérieur de l'enfant »</b>) offre un cadre de réflexion ... qui est stimulant vis à vis de la <b>notion de « danger<sup>18</sup> »</b> qui prévaut en France (elle figure dans le Code Civil) ;</p>	<p>Mais voir aussi la <b>notion de « risque »</b>, qui est aussi utilisée (elle est promue par l'ODAS)<sup>19</sup></p>
Acteurs	<p>-professionnels reconnus (et « leurs regroupements professionnels ») ;</p> <p>-<b>Etat : « affaires sociales » (DGS et DGAS) ainsi que ministère de la justice ;</b></p> <p><i>et aussi :</i></p> <p>-ADF et conseils généraux ;</p> <p>-représentant des divers établissements et services qui participent à la protection de l'enfance.</p>	<p>L'ANAES (Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé) a une grande expérience de ces « conférences »</p>
Impact financier	<p>-<i>en dépenses</i> : au plus 200 Keuros (y compris production de « revue de la littérature scientifique ») par conférence ;</p> <p>-<i>dépenses ultérieures évitées</i> (problèmes médicaux et/ou sociaux) peuvent être estimées selon des méthodes semblables à celles utilisées dans les deux « fiches-actions » précédentes.</p>	
Vecteurs juridiques	<p><b>Ces « conférences de consensus » pourraient recommander des changements d'ordre législatif (par exemple la formulation de l'art. 375 du Code</b></p>	<p>ce qui conduit à recommander <b>une organisation en « gestion de projet »</b></p>

<sup>18</sup> l'art 375 du CC est ainsi rédigé « *Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, ...* » ; et voir en annexe D. « question ayant fait débat n°1 » d'autres citations du CC à la suite du vote de la loi du 04/03/02 sur l'autorité parentale ;

<sup>19</sup> les difficultés issues de ces question de terminologie ont été mentionnées dans la « fiche-action » A.1 ;

	<b>Civil</b> ) dans le domaine de la protection de l'enfance ;	<b>visant à conduire de multiples changements</b> dans le domaine de la protection de l'enfance et de l'adolescence ;
Délais	<p>-à court terme (2° sem. 2003) : *préparation de <b>l'organisation d'une (première) conférence de consensus sur « les séparations précoces mère (et père ?) enfant »</b> ; qui se tiendrait au 1° sem. 2004 ; *détermination des besoins d'autres conférences de consensus ;</p> <p>-en parallèle : <b>demandes aux départements (conseils généraux et autres responsables de la protection de l'enfance) de leurs besoins d'approfondissements de « problèmes récurrents »</b>. Selon les départements, ces besoins peuvent avoir été exprimés dans le cadre de l'élaboration du « schéma de protection de l'enfance », ou du suivi de ce schéma, ou du « groupe de coordination » (de l'instruction interminist. du 10/01/01) ;</p> <p>-à la suite (2° semestre 2004) un <b>effort de diffusion d'informations à visée de meilleur repérage de situations à risques évidents</b> (et qui respecterait les dynamiques territoriales) pourrait être engagé et :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ intégrer les résultats de la première conférence de consensus (si celle-ci a pu être réunie entre temps) ;</li> <li>➤ produire des effets sensibles dès son lancement et significatifs avant la fin de l'année 2005 ;</li> </ul> <p>être accéléré par l'organisation d'autres « conférences de consensus » ;</p>	<p>Autre besoin très signalé : <b>la prise en charge des pré-adolescents</b> ayant commis de petits actes de délinquance<sup>20</sup></p> <p><b>L'éventuelle présentation d'un projet de loi</b> sur la protection de l'enfance aurait, à coup sûr, une très grande importance sur un « plan d'actions » de production et diffusion de connaissances ;</p>
Mode d'évaluation	<p>-en ce qui concerne <b>la diffusion d'informations</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ voir les méthodologies développées par l'INPES (ex CFES) pour mesurer l'impact de ses actions;</li> <li>➤ études monographiques dans quelques départements ;</li> </ul> <p>-en ce qui concerne <b>les actions de formation sur les conclusions des conférences de consensus</b> : indicateurs portant sur les nombres de personnes formées ;</p> <p>-sur les <b>effets de fonds produits</b> : leur fiabilité sera liée à la mise en œuvre des méthodes de recueils de données (voir « fiche-action » A.1) ;</p>	<p>des évaluations de politiques publiques et le suivi de précédentes « conférences de consensus » peuvent fournir des repères utiles</p>

<sup>20</sup> voir annexe F.11 ;

## **fiche n°A.4 : identifier une « structure-projet » pour la production des référentiels relatifs aux établissements et services participant à la protection de l'enfance et de l'adolescence, nécessaires à la mise en œuvre de la loi du 02/01/02 et en favoriser la diffusion**

*Les 3 précédentes « fiches-actions » ont précisé les objectifs et les moyens d'améliorer la production de connaissances (à caractères statistiques (A-1) et scientifiques (A-2 et A-3)) et d'en assurer la validation de telle façon que les divers professionnels de la protection de l'enfance et de l'adolescence puissent :*

- *optimiser leurs interventions (voir les « fiches-actions » des chapitres suivants B et C) ;*
- *confronter leurs pratiques à celles d'autres professionnels dans d'autres départements français (ou d'autres pays)<sup>21</sup>.*

*Des efforts et des résultats incontestables sont constatés dans de nombreux départements (par les conseils généraux, par les services de l'Etat, par les établissements services associatifs qui participent à la protection de l'enfance et de l'adolescence). Y ont contribué, notamment :*

- *des volontés départementales, parfois méconnues<sup>22</sup> ;*
- *le travail partenarial conduit entre 1998 et 2001 par l'ADF (Association des Départements de France) et la DPJJ<sup>23</sup> ;*
- *les recherches-actions, les soutiens à des expériences innovantes, et les publications de la DGAS ;*
- *les travaux du CSTS (Conseil Supérieur du Travail Social) ;*
- *diverses actions de l'ODAS et en particulier l'animation de « l'observatoire de la maltraitance » ;*
- *de nombreuses initiatives associatives, comme par exemple celles reconnues et encouragées par la Fondation de France<sup>24</sup> ; ou par le Groupement national des directeurs d'association (GNDA)<sup>25</sup> ; ou par l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (UNASEA) dans ses publications périodiques ;*

*Mais deux critiques majeures sont formulées, de façon récurrente :*

- *malgré la connaissance de ces progrès, peu d'objectifs d'action fixés dans un cadre national sont explicités (à l'exception notable de la lutte contre la maltraitance en institution) ;*
- *la vérification que ces « bonnes pratiques » sont effectivement mises en œuvre est peu faite (et voir «fiche-action » suivante).*

*Or la loi n°2002-2 du 02/01/02, sur la rénovation de l'action sociale et médico-sociale, renforce l'importance de l'évaluation, dans le respect de la délégation de compétences aux collectivités territoriales. Les questions pratiques traitées dans cette « fiche-*

---

<sup>21</sup> Cette « fiche action » est, issue de discussions intervenues lors de plusieurs réunions du "groupe de travail" et notamment le 09/01, le 06/02, le 10/02 et le 10/04 ;

<sup>22</sup> voir, par exemple en annexe I, le « résumé du rapport IGAS (2002) de contrôle de l'ASE dans le département de CHARENTE-MARITIME » ;

<sup>23</sup> et voir annexe C la « récapitulation sommaire des propositions de rapports publics récents » ;

<sup>24</sup> voir la présentation des innovations lors du colloque des 21 et 22/11/02, coorganisé par la Fondation de France ;

<sup>25</sup> voir par exemple le document de cadrage rédigé (avec l'appui du cabinet conseil COPAS) et discuté les 31/1 et 1/2/2002 lors des « journées de travail du GNDA : « Comment diriger une association d'action sociale » ;

**action** » sont donc (et voir la « fiche-action » suivante sur « ... le contrôle de ces référentiels... » :

- comment organiser la production de ces « référentiels » ?
- comment faire pour qu'ils servent effectivement de références partagées par les professionnels, les responsables décideurs, les « contrôleurs » ?

		observations
Références (liste non exhaustive)	-Rapport ADF-PJJ (avril 2001) ; -autres rapports cités dans l'annexe C (« ...propositions dans des rapports publics récents ... ») ; -exposé des motifs, rapports et débats parlementaires préalables au vote de la loi du 02/01/02 ; et prises de positions associatives avant et après le vote de la loi ;	
Constats	-la <b>loi du 02/01/02</b> a fixé des règles claires ; mais les décrets d'application ne sont pas encore parus ;  -les travaux du <b>CSTS (Conseil Supérieur du Travail Social)</b> ont fait progresser au cours des 15 dernières années des bonnes pratiques dans le champ de la protection de l'enfance ;  - <b>plusieurs dizaines de conseils généraux</b> ont, pour la bonne mise en œuvre de leurs compétences dans l'ASE, développé des « référentiels ». Ils ont fait appel dans ce but à : *la compétence de leurs personnels ; *des démarches participatives associant les responsables des établissements et service participant à la protection de l'enfance dans leurs département ; *l'appui de l'ODAS et/ou de cabinets conseils <sup>26</sup> ;  -la <b>DGAS</b> et des <b>associations et des unions d'associations</b> gestionnaires d'établissements et services ainsi que des groupements de professionnels ont déjà produit des éléments préparatoires à la production de référentiels <sup>27</sup> ;  -Il convient de bien <b>distinguer</b> <sup>28</sup> : *la production de « référentiels » et leur actualisation ; *leur diffusion et leur appropriation par les acteurs ; *leur utilisation dans des démarches d'évaluation et de contrôle (voir la « fiche-action » suivante) ;	Cette loi crée notamment le <b>conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale (CNESMS)</b>  On notera que le décret du 1/08/00 relatif aux <b>établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans</b> <sup>29</sup> , complété notamment par l'arrêté du 26/12/00 (en ce qui concerne les personnels) est assez précis ;

<sup>26</sup> L'IGAS a pu constater au cours de ses contrôles que certains de ces cabinets conseils disposent de réelles compétences dans le domaine de la protection de l'enfance (et/ou plus généralement de l'action sociale) ... mais d'autres n'ont pas développé dans ce domaine d'expertises spécifiques (et semblent se fonder sur celles qu'ils utilisent certainement pour optimiser la production de services dans le domaine marchand).

<sup>27</sup> En particulier, et depuis plusieurs années, dans le domaine des **pouponnières** ; et voir l'ouvrage déjà cité « *L'enfant en pouponnière et ses parents* »

<sup>28</sup> **Mais**, la production, la diffusion et l'utilisation des référentiels (à fins d'évaluation ou de contrôle) forment un **système** ;

<sup>29</sup> et que ce décret a été accompagné par un « *guide pour la création de lieux d'accueil des jeunes enfants* » co-produit par la DGAS et la CNAF, qui fournit en 50 p. des informations pertinentes et bien présentées ;

	<p>-les 8 <b>contrôles (de services de l'ASE) effectués par l'IGAS</b> au cours des 4 dernières années, ont montré que dans certains départements des règles fondamentales prévues par la législation étaient négligées alors que d'autres départements avaient au contraire fait des efforts très nets ;</p> <p>-de semblables critiques sont formulées dans les rapports annuels de la Défenseure des enfants</p>	<p>Voir annexe I des résumés de contrôles de l'IGAS d'autres institutions ou organismes ou personnes qualifiées formulent aussi des constats semblables</p>
Objectifs	<p>-organiser la bonne mise en œuvre de la <b>loi du 02/01/02</b> ;</p> <p>-<b>s'inscrire dans la logique de la décentralisation française</b> selon laquelle des compétences sont certes transférées, mais dans un cadre de cohérence qui garantit qu'il n'y ait pas de trop grandes inégalités de services entre habitants des différentes collectivités territoriales<sup>30</sup> ;</p> <p>-<b>améliorer le service aux personnes</b> (enfants et adolescents ; parents) <b>au meilleur coût</b> pour la collectivité (finances des conseils généraux, de l'Etat, des communes, des CAF et C.MSA, ... ) ;</p>	<p>importance de mesurer la « <b>qualité ressentie</b> » <b>par les personnes</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*enfants,adolescents</li> <li>*leurs parents ;</li> <li>*les professionnels ;</li> <li>*les décideurs (responsables de conseils généraux ; magistrats ; directeurs territ. de la PJJ ; ...)</li> </ul>
Expériences pouvant servir de référence	<p>-<b>En FRANCE</b> : (en plus des références citées ci-dessus dans la rubrique « constats) en matière de <b>production de référentiels</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*dans le champ de la <b>protection de l'enfance</b> : sur des objectifs plus limités (maltraitance en institution ; ... ) ; publications faites à partir de travaux de "groupe de travail" initiés par la DGAS<sup>31</sup> ; travaux de l'ODAS ;...</li> <li>*dans le champ des <b>personnes handicapées</b> : la production et la diffusion des « annexes XXIV »<sup>32</sup>, leur actualisation et le contrôle de leur mise en œuvre ;</li> <li>*dans le champ des <b>personnes âgées</b> : l'introduction des GIR (qui mesurent les besoins d'assistance) et des modifications de tarification des Etablissements d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes ;</li> <li>*dans le champ de <b>la santé</b> : les actions de l'ANDEM, transformée en ANAES (Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé) et les référentiels d'évaluation et de contrôle (des services médicaux des caisses de Sec. Soc. ; des DDASS et ARH ; ...)</li> </ul> <p>-<b>En FRANCE</b> : (en plus des références citées ci-dessus</p>	<p><b>des critiques ou des réserves peuvent être émises</b> sur chacune des références citées (diffusion insuffisante des références, difficultés à les contrôler, ... ) ; <i>mais</i> ces critiques peuvent servir dans le champ de la protection de l'enfance : elles montrent les « pièges à éviter »</p>

<sup>30</sup> des différences peuvent aussi être constatées dans la mise en œuvre de compétences exercées par l'Etat ;

<sup>31</sup> notamment sur le placement familial : « *enfants, parents, familles d'accueil* » ; mais voir aussi « *les enjeux de la parentalité* », (déjà cités) ...

<sup>32</sup> qui ont été élaborées, puis publiées de façon à leur donner force réglementaire à la suite de la loi du 30/06/1975, et qui décrivent le fonctionnement des établissements et services pour les personnes en situation de handicap ;



	<p>dans la rubrique « constats) en matière de <b>diffusion de référentiels</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*« mission dite du Dr MASSE » qui a fournit un appui à l'administration centrale (notamment dans le domaine de l'exercice de la psychiatrie de secteur, à partir de lits d'hospitalisation en centres hospitaliers généraux) ;</li> <li>*autres « mission d'appui » récentes ou en cours (par ex M.A.R.T.H.E. pour la nouvelle tarification des établissements pour personnes âgées)</li> </ul> <p>-Autres pays :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*par ex. <b>GRANDE-BRETAGNE</b> (avec la production et la diffusion de référentiels par le National Children Bureau) ;</li> <li>*voir « <i>Voyage en protection de l'enfance</i> » de Alain GREVOT ; édit. CNFE-PJJ (2001); et aussi l'annexe F.15 ;</li> <li>* voir les recommandations adoptées par le Conseil de l'Europe ainsi que les travaux de l'UNICEF.</li> </ul>	<p>La pertinence et la qualité de cette mission d'appui ont été vérifiées par l'IGAS en 1999</p>
<p>Moyens existants (description générale)</p>	<p>-Les travaux passés du <b>CSTS</b> (conseil supérieur du travail social, dont le son rôle a été précisé en 2002) et son renouvellement récent ;</p> <p>-le <b>conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale (CNESMS)</b> institué par la loi du 02/01/02 ; <b>MAIS</b>, les <b>moyens humains et matériels</b> sur lesquels pourra s'appuyer ce conseil n'ont pas été définis (or, les moyens humains et matériels dont disposent la DGAS dans le domaine de la protection de l'enfance sont réduits) ;</p> <p>(rappel, voir « fiche-action » A.2.) des recherches sont quantitativement peu nombreuses (et peu recensées) ;</p> <p>-dans le domaine de la <b>diffusion</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*« <i>les efforts et des résultats incontestables</i> » cités au 2° parag. de l'introduction de cette « fiche-action » ;</li> <li>*les formations (au delà des objectifs et moyens cités dans la « fiche-action » B.5) : organisées par l'ENSP, le CNFPT, le CNFE-PJJ, ... et aussi par les conseils généraux et par les grandes associations gestionnaires d'établissements et services ;</li> </ul>	<p><b>L'articulation des rôles du CNESMS, du CSTS et du CNOSS<sup>33</sup></b> sera à préciser</p> <p>Possibilités (déjà concrétisées au cours des années récentes) de <b>mise en commun de moyens pour des projets d'intérêt commun</b> (au niveau central) de la DGAS et de la DPJJ</p> <p>ne pas négliger l'impact :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-des revues professionnelles ;</li> <li>-des ouvrages publiés par des éditeurs spécialisés</li> </ul>
<p>Moyens complémentaires</p>	<p>Entre autres :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-voir ci dessus la rubrique « <i>Expériences pouvant servir de référence</i> » : *en France ; *à l'étranger ;</li> <li>-capacité de mobiliser des associations actives dans le champ de la protection de l'enfance et de l'adolescence ;</li> </ul>	

<sup>33</sup> CNOSS : Conseil National de l'Organisation Sanitaire et Sociale (qui a une fonction d'appel d'avis rendus par les comités régionaux ; et dont la « jurisprudence » aura donc de l'importance)

Acteurs	<p>-Etat (principalement DGAS, DPJJ ... mais ne pas oublier d'associer des professionnels des DDASS et DD-DRPJJ et des magistrats de la jeunesse) ;</p> <p>-ADF et conseils généraux ;</p> <p>-unions d'associations gestionnaires d'établissements et services participant à la protection de l'enfance (ainsi que des groupements de professionnels) qui ont déjà produit des éléments préparatoires à la production de référentiels ;</p> <p>-nécessité d'associer :  *des enfants, et des adolescents  *leurs parents ;  afin de définir les moyens de mesurer la « <b>qualité ressentie</b> » par ces personnes ;</p> <p>L'identification <b>d'une structure ad hoc au niveau national ; ou une aide financière</b> (sur la base de cette mission) aux structures fédératives pour qu'elles fassent de l'appui conseil et/ou le recours à des cabinets conseils « labellisés » pour effectuer la diffusion des référentiels apparaît nécessaire.</p>	<p>La participation à ces travaux de <b>l'institution du Défenseur des enfants</b> serait conforme à ses compétences fixées par la loi ;</p> <p>plusieurs exemples récents dans des organisations privées pour aider des réformes de structures ou à la suite de changements de réglementations décidées par l'Etat ont montré que <b>l'existence de tels mécanismes d'appui est une « condition de réussite »</b></p>
Impact financier	<p><i>en dépenses :</i></p> <p>-2 scénarios pour la <b>mise au point de 7 types de référentiels</b><sup>34</sup> :  *<b>scénario avec phase d'expérimentation</b> (et d'évaluation de l'expérimentation) pour mettre au point ces référentiels : moins de 1.000Keuros (sur 3 ans en appui à maîtrise d'œuvre) ;  *<b>scénario sans phase d'expérimentation</b> (et donc d'évaluation) pour mettre au point ces référentiels : moins de 500Keuros (sur 3 ans en appui à maîtrise d'œuvre) ;</p> <p>-pour la <b>diffusion</b> des référentiels :  *moins de 100Keuros/an ;  *pour de l'appui-conseil : Etat 500Keuros/an (pendant 3ans) ; conseils généraux : normalement déjà prévu dans leurs budgets ;</p> <p><i>en « recettes » :</i> même type d'estimation que déjà fait</p>	<p>pour la mise au point d'un référentiel <b>du dispositif départemental</b> la problématique est différente (avec rôle des inspections générales IGAS, IGSJ et de l'I.PJJ)</p>

<sup>34</sup> Les 7 types (le choix de se limiter à 7 types et de les définir tels que ci-après est modifiable) de référentiels sont pour : Pouponnières ; MECS (enfants de moins de 11 ans) ; MECS (pré-adolescents et adolescents) ; Foyers départementaux de l'Enfance ; Centres Maternels ; Services de placement familial ; Lieux de vie ;

	sur des gains d'« efficacité » sur la protection de l'enfance et de l'adolescence (à court terme) ; et sur des dépenses médico-sociales évitées (pendant plusieurs dizaines d'années) ;	
Vecteurs juridiques	les bases législatives sont, a priori, suffisantes ; mais <b>besoin de textes réglementaires d'application</b> ;	Voir par ex. l'art. 4 du projet de décret relatif au CNESMS <sup>35</sup>
Autres moyens	Voir « fiche-action » suivante sur l'évaluation et le contrôle ;	
Délais	-A la fois <b>besoin de production des textes réglementaires (au plus tard au 2<sup>o</sup> sem. 03)</b> et nécessité de <b>raisonner en terme de « conduite de projet »</b> :  -nécessité de faire <b>un choix entre les 2 scénarios présentés</b> ci-dessus à « <i>impact financier</i> » : les premiers <b>référentiels d'établissements ou services</b> pourraient être produits avant fin 2004 ;  -les résultats les plus importants (c'est à dire <b>l'évolution des pratiques professionnelles</b> ) ne seront pas atteints avant au moins environ 5 ans ; ils nécessitent d'articuler des « sous-projets » : ➤ chantiers « production des référentiels » ; ➤ chantiers « évaluation de la pertinence de ces référentiels » (liée à leur utilisation dans les « évaluations internes » et les « évaluations externes » ; et voir « fiche-action » suivante) ; ➤ chantiers « diffusion des référentiels » (voir ci-dessus à la rubrique « <i>moyens existants</i> »)  ... et donc besoin de <b>formaliser une « structure projet »</b> ayant un cadre de travail approprié, permettant le travail dans la durée et dans la confiance ;	le référentiel de <b>qualité de la protection de l'enfance dans un département</b> (même dans une « version provisoire ») nécessite beaucoup de temps de concertation (on peut se référer à la démarche qui a été pilotée par l'ADF et la DPJJ entre 1998 et 2001)
Mode d'évaluation	-de la <b>production</b> des référentiels : *nombre de référentiels produits avant fin 2005 ; *..... (et/ ou actualisés) fin 2007 ;  -de la <b>diffusion</b> des référentiels : par études auprès des divers types de professionnels (travailleurs sociaux, personnes ayant des fonctions d'encadrement, ...)  -des <b>effets produits</b> par les référentiels : *par l'importance des changements introduits dans les organisations pour lesquelles ont été produits des référentiels ;	

<sup>35</sup> CNESMS : Conseil National de l'Evaluation Sociale et Médico-Sociale (créé par la loi du 02/01/02 et codifié à l'art. 312-8 du CASF) ;

	*par la prise en compte de ces référentiels dans la production des « schémas départementaux de protection de l'enfance » ;	
--	--	--

## **fiche n°A.5 : vérifier l'utilisation des référentiels, par l'évaluation et le contrôle, pour tenir compte de la réforme de l'Etat et de l'importance des compétences décentralisées dans la protection de l'enfance et de l'adolescence**

La précédente « fiche-action » a précisé les objectifs et les moyens pour la production et la diffusion de référentiels. L'introduction à cette « fiche-action » a rappelé que :

- des efforts et des résultats incontestables sont constatés dans la production de références, mais celles-ci n'ont pour l'instant pas de valeur générale (sur le territoire national ; et en terme d'opposabilité)<sup>36</sup> ;
- la vérification que ces « bonnes pratiques » sont effectivement mises en œuvre est peu faite<sup>37</sup> ;
- la loi du 02/01/02 renforce l'importance de l'évaluation.

Les questions abordées dans cette « fiche-action » (et qui sont distinctes de celles traitées dans la « fiche-action » précédente même si elles se situent dans leurs prolongements) traitent donc :

- de l'utilisation des « référentiels » ;
- de l'évaluation vis-à-vis du contrôle de leur mise en œuvre ;
- des modalités pour développer l'utilisation des référentiels.

		observations
Références (liste non exhaustive)	-les mêmes que dans la « fiche-action » précédente ; -les rapports IGAS (mai 2000) et IGAS-IGSJ (juin 2000) ;	
Constats	Voir les constats présentés dans la « fiche-action » précédente  -Il convient de bien <b>distinguer</b> : *la production de « référentiels » et leur actualisation (voir « fiche-action » précédente) ; *leur diffusion (idem) ; *leur utilisation effective ; en distinguant (comme le fait la loi du 02/01/02) : « l'évaluation interne » et « l'évaluation externe » ;  -	<i>mais</i> , (comme déjà indiqué) la production, la diffusion et l'utilisation des référentiels forment un <b>système</b> ... et la bonne réalisation de chacune de ces opérations est liée aux deux autres
Objectifs	-accélérer la bonne mise en œuvre de la <b>loi du 02/01/02</b> ;  - <b>conforter la légitimité de la décentralisation de l'ASE</b> en évitant des critiques générales fondées sur des	Bien distinguer <b>3 niveaux d'évaluation</b> : -des situations individuelles (et

<sup>36</sup> à l'exception notable de la lutte contre la maltraitance en institution ;

<sup>37</sup> l'IGAS n'a utilisé le pouvoir d'inspection des services de l'ASE que la loi de 1986 avait explicitement prévu qu'à partir de 1999. Depuis lors les 8 contrôles effectués (et voir annexe I) ont montré que dans certains départements des règles fondamentales prévues par la législation étaient négligées alors que d'autres départements avaient au contraire fait des efforts très nets dans l'intérêt des enfants et de leurs parents ; de semblables critiques sont formulées dans les **rapports annuels de la Défenseure des enfants** ;

	<p>dysfonctionnements graves qui ne sont constatés que dans une minorité de départements ;</p> <p>-de même que la « fiche-action » précédente : <b>améliorer la qualité de prise en charge et d'accompagnement des personnes</b> (enfants et adolescents ; parents) <b>au meilleur coût</b> pour la collectivité (finances des conseils généraux, de l'Etat, des communes, des CAF et C.MSA, ... ) ;</p>	<p>familiales)</p> <p>-des établissements et services ;</p> <p>-des dispositifs départementaux ; <i>même si</i> ces 3 niveaux sont en inter-relations ;</p>
Expériences pouvant servir de référence	-voir précédente « fiche-action » ;	
Moyens existants (description générale)	<p>La qualité (et la légitimité) des évaluations, ainsi que l'importance des améliorations qui pourront en découler, dépendront étroitement des méthodes de production et diffusion des référentiels ; et donc voir la « fiche-action » précédente .</p> <p>Egalement nécessité de <b>bien distinguer l'évaluation et le contrôle</b> (en termes d'objectifs et de méthodes) ; et donc rappel que demeurent les <b>contrôles</b> :</p> <p>..*des <b>décisions individuelles</b> (à caractère administratif ou judiciaire) : voir plusieurs « fiches-actions » (n°A.4 ; B.1 ; B.3) qui concernent des références qui permettraient une amélioration du contrôle sur la façon dont se réalise effectivement la protection de l'enfance ;</p> <p>*des moyens de <b>fonctionnement des établissements et services</b> (en matière de sécurité incendie ; de qualification des personnels ; ...)</p> <p>*des <b>dispositifs départementaux de protection de l'enfance</b> ; actuellement, <b>3 possibilités</b> existent :</p> <p>→via une <b>mission d'inspection générale</b> de l'IGAS (éventuellement coordonnée avec l'IGSJ et l'I.PJJ) ;</p> <p>→via une mission organisée par le <b>Défenseur des enfants</b> (voir son rapport annuel 2001) ;</p> <p>→dans le <b>cadre d'une instruction judiciaire</b>, pour apprécier les responsabilités, par exemple dans le cas</p>	<p>Des réflexions opérationnelles sont actuellement en cours au sein de la DGAS et de la DPJJ</p> <p>se référer au décret du 15/03/02<sup>38</sup> sur <b>les conditions de l'appel</b> (donc du contrôle) sur les décisions des magistrats</p> <p><b>l'IGAS</b> réalise chaque année depuis 1999, le contrôle des services de l'ASE de 2 départements</p> <p>la loi limite les pouvoirs d'investigat° du <b>Défenseur des enfants</b></p> <p>à ce jour <b>très peu d'instructions judiciaires</b> ont soulevé la question de l'organisation de la</p>

<sup>38</sup> Dont certains articles fondent la « fiche-action » B.1 ;

	<p>d'un crime (mort d'enfant dans son milieu naturel, ou dans un établissement ou confié à une assistante maternelle ; agissement d'un réseau pédophile ; ...)</p> <p>En matière <b>d'évaluation des services et établissements</b> ; la loi du 02/01/02 (dont l'article 22 a été codifié à l'art. L.312-8 du CASF) distingue :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'évaluation interne, ou « auto-évaluation » qui doit avoir lieu tous les 5 ans, au regard de procédures, de références et de recommandations de bonnes pratiques professionnelles ;</li> <li>• l'évaluation externe ; tous les 7 ans en moyenne, réalisée par un organisme habilité dans le respect d'un cahier des charges (fixé par décret)</li> </ul> <p>En matière <b>d'évaluation des dispositifs départementaux</b>, on peut constater :</p> <p>→ des « <b>démarches d'auto-évaluation</b> » ; comme plusieurs départements l'ont fait dans le cadre de la préparation de leur schéma départemental de protection de l'enfance ;</p> <p>→ avec ou sans <b>appui extérieur</b> (mandaté par les responsables départementaux) ;</p>	<p>protection de l'enfance dans un département</p> <p>la distinction entre contrôle et évaluation paraît être clairement fixée ; mais l'expérience prouve <b>que le terme « évaluation » est parfois utilisé de façon inappropriée</b><sup>39</sup></p> <p><b>les schémas départementaux sont l'objet d'un contrôle préfectoral</b>, qui s'exerce :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- par la voie du contrôle de légalité ;</li> <li>- et/ou par la voie du refus de co-signature, en cas de volonté d'établir un « schéma conjoint »</li> </ul>
Moyens complémentaires	<p>- voir « fiche-action » n°A.4 (sur la production et la diffusion des référentiels) ;</p> <p>- une <b>clarification des rôles dans le domaine du contrôle et de l'évaluation des établissements et services réalisés par des fonctionnaires</b> est nécessaire :</p> <p>*celui des <b>juges des enfants</b> : ils ont actuellement des obligations vis-à-vis des établissements dans lesquels sont accueillis des mineurs (peu de juges des enfants remplissent cependant cette mission) ;</p> <p>*celui des <b>DR et DDPJJ vis à vis des établissements</b> auxquels sont confiés des mineurs au titre de l'art. 375 du C.C : leurs rôles sont souvent similaires à celui des <b>services des conseils généraux</b> ;</p>	<p>Ces questions ont été exposées dans des <b>travaux des inspections du ministère</b> de la justice (IGSJ et IPJJ)</p> <p>la procédure des <b>autorisations et habilitations</b> a été remaniée par la loi du 02/01/02 (voir le livre III du CASF),</p>

<sup>39</sup> voir à ce sujet par ex. « *l'évaluation dans les politiques sociales* » ; IGAS ; 1997 ; édit. ENSP) ;

	<p><b>2 types d'évolution sont envisageables :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*le rôle des DR et DDPJJ évolue vers une vérification de la façon dont les services des conseils généraux : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ remplissent leur mission à l'égard des mineurs confiés par les juges des enfants à l'ASE ;</li> <li>➤ effectuent leurs contrôles des établissements et services ;</li> </ul> </li> <li>*des modalités de contrôles communs (juge des enfants &amp; DR-DDPJJ &amp; services du conseil général) sont mis en place.</li> </ul>	<p>Ne pas oublier que le <b>rôle des IAS (inspecteurs des affaires sanitaires et sociales)</b> a été étendu par la loi du 02/01/02, dans le but de lutter contre la maltraitance en institution</p>
Acteurs	<p><b>Pour les établissements et services ::</b></p> <p>→pour les <b>évaluations internes</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*les établissements et services concernés ;</li> <li>*des aides éventuelles de cabinets conseils ;</li> </ul> <p>→pour les <b>évaluations externes</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*Etat : notamment via les DDAS et les DR-DPJJ ; et IGAS, IGSJ et IPJJ ;</li> <li>*Conseils généraux ;</li> </ul> <p><b>et questions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*des interventions d'organismes privés (à but non lucratif et/ou à but lucratif) ?</li> <li>*modalités de « labellisation » de ces organismes ;</li> </ul> <p>ET, dans tous les cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*important rôle des <b>CROSS</b> et du <b>CNOSS</b> ;</li> <li>*ne pas négliger le rôle des <b>juridictions administratives</b> saisies de contentieux.</li> </ul> <p><b>Pour les dispositifs départementaux ;</b> voir ci-dessus, et notamment le rôle des inspections générales (et en particulier de l'IGAS)</p>	<p>La <b>fiabilité des évaluations (et de même pour les contrôles)</b> nécessite :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-des référentiels adaptés ;</li> <li>-des méthodes rigoureuses et claires</li> </ul>
Impact financier	<p><b>-en dépenses :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*pour les conseils généraux : participation (éventuelle et non chiffrée) au coût des évaluations externes ;</li> <li>..*pour l'Etat : un quadruplement du nombre de contrôles de type IGAS correspond à environ 1 Million d'euros ;</li> </ul> <p><b>-en « recettes » :</b> même type d'estimation que déjà fait sur des gains d'« efficacité » sur la protection de l'enfance et de l'adolescence (à court terme) ; et sur des dépenses médico-sociales évitées (pendant plusieurs dizaines d'années) ;</p>	<p>Un quadruplement des contrôles de type IGAS signifie que chaque département est contrôlé, en moyenne, tous les 12 ans.</p>
Vecteurs juridiques	<p>-publication des <b>décrets d'application de la loi</b> du 02/01/02, de « décrets normes » (et des circulaires qui les explicitent) ;</p> <p><b>-en cas de choix éventuel d'une extension des</b></p>	<p>les « <b>référentiels</b> » <b>devront être suffisamment précis</b> pour être une base : -d'évaluation de la qualité des</p>



	<i>pouvoirs de contrôle</i> (du type de ceux de l'IGAS) à d'autres institutions ou organismes : nécessaire vecteur législatif ;	interventions ; -pour des contrôles
Autres moyens	<p>Nécessité de <b>raisonner en terme de « conduite de projet »</b> :</p> <p>-certains objectifs sont atteignables à échéance de 1 an et peuvent être atteints avec des moyens limités ;</p> <p>-les résultats les plus importants ne seront pas atteints avant au moins 5 ans ; ils nécessitent d'articuler des « sous-projets », (en coordination avec ceux décrits dans la « fiche-action » précédente) notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ chantiers « validation des processus d'auto-évaluation » ;</li> <li>➤ chantiers « modalités des contrôles et évaluations externes, vis-à-vis des contrôles » ;</li> <li>➤ chantiers « formation des personnes chargés des contrôles et évaluations externes » ;</li> </ul> <p>... et donc même besoin que déjà indiqué de <b>formaliser une « structure projet »</b> ayant un cadre de travail approprié ;</p>	<p>-l'IGAS a mis au point, pour les contrôles qu'elle effectue, des modalités de contrôle qui peuvent servir de base de travail ; des associations (ou des unions d'associations) ont aussi produit des documents de référence ;</p> <p>-nécessaire <b>travail participatif</b>, comme dans la mise au point des vérifications de la qualité de processus de fournitures de services à des personnes<sup>40</sup> ;</p>
Délais	<p><i>à court terme</i> :</p> <p>*besoins de publication de décrets de mise en œuvre de la loi du 02/01/02 ;</p> <p>*choix éventuel d'une extension des pouvoirs de contrôle (du type de ceux de l'IGAS) à d'autre(s) institution(s) ou organisme(s) ;</p>	en cas de réponse favorable : vecteur législatif ( <i>en 2004</i> )
Mode d'évaluation	<p><i>de la qualité des évaluations et des contrôles</i> :</p> <p>-par études auprès des professionnels ;</p> <p>-par l'importance des changements introduits dans les organisations (évaluées ou contrôlées) ;</p> <p>-par l'articulation avec la production des « schémas départementaux de protection de l'enfance » ;</p> <p><i>de la pertinence du principe de ces dispositifs d'évaluation (et de contrôle)</i></p> <p>-par l'importance des changements introduits dans les organisations ;</p>	<p>(comme déjà indiqué : importance de mesurer la « <b>qualité ressentie</b> » <b>par les personnes</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*les enfants et adolescents ;</li> <li>*leurs parents ;</li> <li>*les professionnels ;</li> <li>*les décideurs )</li> </ul> <p>(responsables de</p>

<sup>40</sup> utilité de s'inspirer de méthodes mises au point dans ces domaines de prestations de services à des personnes

**chapitre B :**

**renforcer des dispositifs  
ou pratiques existantes**

## **fiche n°B.1 : mieux accompagner l'accès à leur dossier des parents et des enfants concernés par des décisions judiciaires dans le domaine de la protection de l'enfance et de l'adolescence**

*L'accès au dossier des personnes concernées par une décision d'assistance éducative a été profondément modifié par le décret du 15 mars 2002, qui a concrétisé la réflexion conduite sous la direction du juge Jean-Pierre DESCHAMPS en 2000 (rapport de mars 2001).*

*Certains tribunaux ont anticipé la mise en œuvre de ce décret qui est applicable sur l'ensemble du territoire national depuis septembre 2002. Les études par questionnaires et les premières réflexions structurées<sup>41</sup> sur les effets et les conditions de mise en œuvre effective de ce texte confirment :*

- *l'intérêt de cette réforme pour un bon exercice de la justice ;*
- *les diverses conditions qui sont nécessaires pour bien concrétiser tous les effets positifs que ce décret peut produire*

*La présente « fiche-action » vise à conforter la mise en œuvre de cette réform dont les intérêts sont multiples (et notamment) :*

- *le bon respect par la France de la Convention Européenne des Droits de l'Homme ;*
- *l'amélioration des conditions de l'intervention des juges des enfants ;*
- *la création d'un levier supplémentaire pour améliorer la qualité d'intervention des établissements et services.*

*En parallèle, mais ne sont pas traités dans la présente fiche<sup>42</sup> :*

- *la qualité des conditions d'accès aux documents administratifs (et des relations des enfants et adolescents ainsi que de leurs parents avec les responsables et professionnels de la protection de l'enfance) qui continue de rester un enjeu essentiel (depuis notamment la loi de 1984) ;*
- *la question de l'accompagnement (ou de « l'assistance par un conseil ») des parents et des enfants lors des audiences.*

		observations
Références (liste non exhaustive)	-Rapport Jean-Pierre DESCHAMPS (mars 2001) ; -Rapport ROMEO (novembre 2001)	
Constats	-la possibilité pour les parents et les mineurs de pouvoir consulter leur dossier a été généralisée (avec effet au 01/09/02) dans le droit français de l'assistance éducative par le décret du 15/3/02 ;  -la publication de ce décret avait été <b>précédée d'un important effort de réflexion et de concertation</b> ;	

<sup>41</sup> Voir notamment le CR de la réunion du 12/12/02 du "groupe de travail" ; et voir aussi le n° du 21/03/03 (p.29 à 32) des ASH (*Actualités Sociales Hebdomadaires*) ;

<sup>42</sup> ces questions ont été abordées trop brièvement au cours des réunions du "groupe de travail" pour pouvoir fonder des constats et recommandations suffisamment étayés ; elles n'en demeurent pas moins très importantes ;

	<p>-des <b>expériences conduites</b> dans certains services habilités et par le TGI de CRETEIL avaient montré que les effets pouvaient être importants sans pour autant provoquer de difficultés majeures et que les conditions de réussite pouvaient être atteintes relativement aisément ;</p> <p>-la loi du 02/01/02 a réaffirmé notamment, l'importance du <b>droit des usagers</b> dans les établissements et services participant à la protection de l'enfance ;</p> <p>-l'<b>accès au dossier administratif</b> est de droit depuis la loi de juillet 1978 ; mais elle pouvait (jusqu'au décret du 15/03/02) se heurter aux restrictions apportées par la concomitance de procédures à caractère judiciaire ;</p>	<p>Une attention particulière devrait être portée sur le maintien (et si possible l'amélioration) des <b>conditions d'accès au dossier administratif</b> (dans les services des CGx et dans les établissements et services qui participent au service public de protection de l'enfance)<sup>43</sup></p>
Objectifs	<p>-faciliter la mise en œuvre concrète de l'art 375-1 du CC (« <i>le juge doit s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille</i> ») :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ pour le juge : l'accès des parents et des mineurs à « leur » dossier permet de respecter réellement le <b>principe du contradictoire</b>, il permet que les audiences soient des moments de débats sur le fond et de décisions constructives ;</li> <li>➤ pour les parents et les mineurs : il les sort d'un état de dépendance. Ils « savaient que des choses ... » étaient écrites sur eux, mais ils ne savaient pas vraiment lesquelles.</li> </ul> <p>-entraîner une <b>modification<sup>44</sup> des pratiques des services (et établissements)</b> à l'égard des parents ainsi qu'à l'égard des juges :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ écrits encore parfois peu rigoureux (peu étayés sur des faits, à caractère psychologisant), ne visant pas à formuler plusieurs propositions concrètes, et, ne décrivant que rarement des solutions de progrès (dans la mesure du possible) pour les parents ;</li> <li>➤ écrits transmis « en dernière minutes » aux juges ;</li> </ul>	<p>la <b>Convention européenne des droits de l'homme</b> prévoit que les parties ont droit aux moyens de faire valoir leur point de vue ;</p>
Expériences pouvant servir de référence	<p>-TGI de Créteil (depuis début 2001) ;</p> <p>-depuis septembre 2002, tous les TGI ont mis en place des solutions ; certaines de ces expériences sont probablement intéressantes à connaître ;</p> <p>-plusieurs pays de l'Union Européenne ont concrétisé ce droit depuis de nombreuses années ;</p>	

<sup>43</sup> une étude conduites sur les conditions d'accès aux documents administratifs (organisation des services des conseils généraux et des établissements ; et satisfaction des « usagers ») serait nécessaire ; voir à ce sujet de l'accès au dossier dans la protection de l'enfance la 3<sup>e</sup> partie du rapport IGAS n° 2002-117 sur « *la situation d'enfants réunionnais placés en métropole dans les années 1960 et 1970* » ;

<sup>44</sup> plus précisément un développement de la modification qui est en train de s'accomplir depuis le rapport de Jean-Pierre DESCHAMPS et la publication du décret, des évolutions étant déjà perceptibles ;

Moyens existants (description générale)	-les <b>personnels des greffes des cabinets des juges des enfants</b> ; mais ceux-ci sont souvent confrontés à des charges de travail très élevées ;	
Moyens complémentaires	<p>Comme indiqué ci-dessus les greffes des cabinets des juges des enfants souffrent depuis de nombreuses années d'un manque de personnels. L'accès par les parents et les mineurs au dossier peut apparaître dans ces conditions, comme une charge supplémentaire insupportable ; alors que, à moyen terme, l'accès au dossier pourrait être porteur <b>d'effets intéressants pour ces personnels</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*un allègement de la charge de travail (par diminution des contentieux) ;</li> <li>*un enrichissement de la tâche des greffiers (à travers les contacts avec les parents et les enfants lors de la consultation) ;</li> </ul> <p>-des besoins de <b>locaux adaptés</b> pour ces consultations de dossier ;</p> <p>-les <b>personnels des établissements et services qui rédigent</b> (puis transmettent aux juges) les rapports peuvent eux-mêmes prendre en charge une partie de l'information des parents (et des enfants) sans que ceux-ci aient besoin de recourir aux dispositions du décret ;</p> <p>-des services actifs dans la médiation familiale et/ou l'accès au droit (ainsi que des associations travaillant en relation avec les CDAD<sup>45</sup>) pourraient aussi contribuer à faciliter l'accès au dossier ;</p>	<p>Ces greffiers devraient recevoir une formation complémentaire, pour faire face à des <b>situations qui nécessitent des compétences en psychologie</b></p> <p>Se reporter aussi en <b>annexe D à la « question ayant fait débat n°1 »</b> où sont développés divers constats et propositions sur <b>l'accompagnement des parents</b></p>
Acteurs	<p>-juges des enfants ;</p> <p>-greffes des cabinets des juges des enfants ;</p> <p>-conseils généraux et les établissements et services qui participent à la protection de l'enfance ;</p> <p>-autres services en direction des parents (et des enfants et adolescents) mentionnés ci-dessus ;</p>	
Impact financier	- <i>en dépenses</i> : relativement faibles <sup>46</sup> en ce qui concerne les besoins des greffes mentionnés ci-dessus ; et faibles également en ce qui concerne les dépenses d'aides judiciaires (l'expérience du TGI de Créteil montre qu'un faible pourcentage de parents demande à pouvoir consulter leur dossier) ;	

<sup>45</sup> CDAD : Conseil Départemental d'Accès au Droit

<sup>46</sup> sur la base de la création au total de l'équivalent de 50 emplois dans les greffes valorisés (en coût complet) à 25Keuros/an, le coût total France entière à la charge de l'Etat serait de 1,25 Millions d'euros/an ;

	-en « <i>recettes</i> » : la meilleure préparation et la meilleure acceptation des décisions de justice et la possibilité de rechercher des solutions mieux adaptées aux besoins des mineurs et de leurs parents devraient générer une <b>meilleure qualité de service et certainement des économies budgétaires</b> pour les conseils généraux ;	
Vecteurs juridiques	-les vecteurs juridiques sont suffisants (même si certains juristes ont émis des remarques de principe <sup>47</sup> sur des limites posées dans le décret du 15/03/02) ;	
Autres moyens	- <b>formations à la qualité des écrits</b> par les travailleurs sociaux (et aussi pour leur encadrement) ;  -des <b>actions de communication des résultats des évaluations réalisées</b> dans un but de conviction et de valorisation d'une politique publique de protection de l'enfance et de l'adolescence qui respecte les personnes ;	
Délais	-2° <i>semestre 2003</i> : décisions de <b>recrutement de personnels supplémentaires dans les greffes</b> ; des procédures de sélection de personnes bénéficiant d'une expérience professionnelle permettraient un raccourcissement de leur temps de formation ; et donc une disponibilité plus rapide dans les greffes des tribunaux ;  - <i>dès à présent</i> : <b>une communication inter-ministérielle</b> pouvant compléter les études réalisées par le CNAEMO et l'AFMJF pourrait être organisée. Ces actions de communication peuvent accélérer la mise en œuvre de modifications dans les pratiques des services et établissements ;  - <i>plusieurs années (comme déjà indiqué dans d'autres « fiches-actions »)</i> seront nécessaires pour observer l'ensemble des effets, en fonction de « dynamiques départementales » ;	Les pratiques des personnels seront de toute façon aussi influencées par <b>l'intérêt que les responsables politiques</b> démontreront (par leurs directives et par les moyens matériels qu'ils décideront d'y consacrer) ;
Mode d'évaluation	En terme <i>quantitatif</i> : le nombre de consultations aux greffes ne fournit qu'une information partielle. En effet, des efforts de relations entre services (dont les établissements d'accueil) et parents (et mineurs) peuvent permettre à ceux-ci de ne pas éprouver le besoin de consulter leur dossier car ils se considéreront comme déjà bien informés avant l'audience ;  En terme <i>qualitatif</i> : -des études ad'hoc, auprès des professionnels (juges, éducateurs, ...) et des parents sont à conduire ; -des études complémentaires devraient être conduites « en miroir » auprès des mineurs concernés ;	

<sup>47</sup> pour une présentation synthétique et avec des références nombreuses voir le n° des ASH déjà cité ;

**fiche n°B.2. : développer les structures d'accueil (notamment d'urgence) pour les femmes isolées et aussi pour les parents accompagnés d'enfant(s) :**

*De nombreux parents seuls ou en couple sont accueillis avec leur(s) enfant(s) par des CHRS (centre d'hébergement et de réinsertion sociale). Les CHRS remplissent dans ce cas, non seulement un fonction d'accueil d'urgence, mais aussi une fonction de protection de l'enfance<sup>48</sup> :*

- *faute d'un tel accueil des décisions de séparation (administrative ou judiciaire) pourraient être prises ;*
- *l'accueil en CHRS peut être l'occasion d'accompagner ces parents dans leur rôle éducatif qui a pu être perturbé par les événements qu'ils ont connus au cours des semaines ou des mois précédant cet accueil.*

*L'art. L.221-2 al. 2 du CASF précise que les conseils généraux « ... doivent en outre disposer de structures d'accueil pour les femmes enceintes et les mères avec leurs enfants<sup>49</sup> ». Mais cette obligation n'est pas respectée par plusieurs départements qui financent un « centre maternel » qui est loin d'avoir la capacité pour répondre à tous les besoins du département, .*

*Deux solutions sont alors pratiquées :*

- *une, qui prévaut dans certains départements, consiste en une convention entre l'Etat et le conseil général, permettant au conseil général de respecter (environ<sup>50</sup>) la loi, via le financement d'accueil de femmes avec enfants en CHRS ;*
- *une autre, qui respecte la logique de la protection de l'enfance, est fondée sur une répartition des prises en charge entre Etat et Département, en fonction de la situation des personnes accueillies en CHRS (et non en fonction de critères d'âge des enfants, d'isolement et de sexe du parent).*

*De toute façon, un accroissement de l'offre de places disponibles dans les diverses formes de dispositifs organisés par les CHRS (accueils collectifs, hébergement en logement « banalisé » avec accompagnement social, ...) est nécessaire pour faire face à l'accroissement des situations familiales où le logement pose un problème crucial.*

		Observations
Références (liste non exhaustive)	-recensement des accueils d'urgence produit par la DREES ; et étude récente à l'initiative de la secrétaire d'Etat à la lutte contre les exclusions ; -documents produits par la FNARS ; -étude de Serge PAUGAM (2002) sur les formes et causes de précarité ; -rapport IGAS-IGSJ (juin 2000) ; -des situations décrites par ATD-Quart Monde (dans	En 1997 le Pr.Michèle UZAN-COHEN, soulignait déjà dans son rapport sur « <b>la prévention et la prise en charge des grossesses des adolescentes</b> » la

<sup>48</sup> Cette « fiche action » est largement issue des présentations et débats de la réunion du 06/03 du "groupe de travail";

<sup>49</sup> La rédaction de cet alinéa concerne un plus large public que celui du 4° de l'art. L222-5 qui précise que la « prise en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance ... » concerne « les femmes enceintes et leurs enfants de moins de 3 ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique ». Les conditions d'isolement et liées à l'âge des enfants n'y sont pas mentionnées.

<sup>50</sup> L'emploi du terme « environ » est fondé sur le fait que les besoins des femmes enceintes ou isolées avec des enfants de moins de 3 ans justifient un accompagnement spécifique ;

	plusieurs de ses publications) ;	nécessité de développer des structures d'accueil mères-enfants
Constats	<p><b>-l'art. L.222-5 du CASF</b> met à la charge des départements « la prise en charge (...) des femmes enceintes et des mères isolées avec leur enfant de moins de 3 ans ... » ;</p> <p><b>-un pourcentage significatif de ces femmes ne sont pas accueillies dans des structures « dédiées » mais dans des CHRS</b> ; sans pour autant que, dans plusieurs départements, la prise en charge de leur accueil soit financièrement assurée par le conseil général (elle reste alors à la charge de l'Etat) ;</p> <p><b>-de nombreux enfants (environ, au moins 10.000 par an) sont accueillis dans des CHRS</b>. S'ils ne l'étaient pas (en schématisant) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*soit leur conditions de vie seraient particulièrement précaires et nuiraient à leur développement ;</li> <li>*soit une décision de séparation serait prise.</li> </ul> <p><b>-les études qualitatives disponibles</b> (au moins une dizaine outre les rapports d'activité de ces structures) sont surtout des monographies qui tendent à prouver l'intérêt, en terme de protection de l'enfance, de CHRS adaptés ;</p> <p><b>-un nombre important de familles sont hébergées en hôtel, faute de place dans des CHRS</b> ; cette situation est critiquable pour 2 raisons :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*elle est au total plus coûteuse<sup>51</sup> qu'un accueil en CHRS à qualité égale de prise en charge ;</li> <li>*elle ne permet pas un bon travail d'appui aux parents ; et les conditions de vie sont souvent préjudiciables à l'éducation des enfants ;</li> </ul>	<p>dans quelques cas des enfants sont accueillis en CHRS avec leur(s) parent(s), à fins :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*d'évaluation de la réalité d'un danger <b>(ou d'un risque)</b> ;</li> <li>*<b>de préparation d'une décision de séparation</b> qui est très probable ;</li> </ul> <p>ces constats sont rendus plus vifs par <b>l'accueil dans des CHRS de familles étrangères résidant régulièrement sur le territoire national au titre d'une demande d'asile</b>, et qui ne peuvent être accueillies en CADA (Centre d'Accueil pour Demandeur d'Asile) ;</p>
Objectifs	<p><b>-à court terme :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*<b>augmenter le nombre de places disponibles</b> pour des parent(s) accompagné(s) de leur(s) enfant(s) mineur(s) à partir d'une évaluation des besoins département par département ;</li> <li>*faire appliquer la loi déjà citée (art L.222-5, 4°, du CASF) dans les départements dont les centres maternels ne peuvent satisfaire les besoins ;</li> </ul> <p><b>-à moyen terme :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*<b>tenir compte<sup>52</sup> de ces CHRS dans les dispositifs de</b></li> </ul>	

<sup>51</sup> les prix payés aux propriétaires (privés) d'hôtels sont parfois inférieurs aux prix de journée d'un accueil en CHRS ; mais ces hôtels ne disposent pas souvent de lieux pour les repas (que les personnes hébergées doivent donc préparer et consommer dans leurs chambres), ni de lieux pour des activités communes etc ...



	<p><b>protection de l'enfance</b> d'un département ;</p> <p>*s'interroger sur l'intérêt d'une <b>modification législative</b> qui fonderait la prise en charge non pas sur un critère d'isolement de la mère et d'âge de l'enfant (qui est « historiquement daté » même s'il reste techniquement clair), mais sur un critère de protection de l'enfance ;</p>	
Autres « fiches-actions » concernées	-A.2 « ... études et recherches ... » : des études monographiques et statistiques existent mais sont insuffisamment exploitées (malgré les efforts de la FNARS : Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale) ;	
Expériences pouvant servir de référence	-Département de la SEINE MARITIME (voir la présentation lors de la réunion du 06/03) ; de la NIEVRE (voir rapport IGAS n° 2001.136) ; de l'ILLE-et-VILAINE (sur le fonctionnement d'une « commission d'admission » permettant d'affecter le paiement des frais de séjour à l'Etat ou au conseil général) ;	
	-voir les études produites par l'ANPASE, la FNARS et ATD-Quart Monde, l'association PICKLER-LOCZY, des responsables de CHRS, ... ;	
Moyens existants (description générale)	De nombreux CHRS accueillent déjà des parent(s) avec enfants et ont « modélisés » des pratiques diverses en fonction des besoins des publics et des contextes locaux. L'origine principale de l'absence de réponse adaptée aux besoins de nombreuses familles (outre l'accueil dans de nombreux CHRS de familles d'origine étrangère qui ne peuvent être accueillies en CADA <sup>53</sup> ) est <b>d'ordre financier : la limitation des crédits que l'Etat consacre aux CHRS ;</b>	
Moyens complémentaires	-Des déficits de personnels qualifiés pourraient apparaître ... mais il y a aussi la possibilité d'un appel à des modes originaux <sup>54</sup> d'accompagnement des personnes accueillies ;	des <b>besoins en logements sociaux</b> pour les « sorties de CHRS ».
Acteurs	-les associations gestionnaires qui ont, pour la plupart su démontrer leur capacité de répondre à l'évolution des besoins ;	
	-Etat : « affaires sociales » (DGAS) ainsi que « Ministère équipement et (...) logement » étant donné l'importance des besoins de logements sociaux ;	
	-ADF et conseils généraux.	

<sup>52</sup> en plus de leur prise en compte dans les schémas d'accueil et d'hébergement d'urgence ;

<sup>53</sup> CADA : centre d'accueil pour demandeur d'asile (voir notamment rapport IGAS 2002 à ce sujet ; leur nombre est largement insuffisant pour faire face aux besoins, et ceci depuis plusieurs années) ;

<sup>54</sup> interventions de bénévoles sélectionnés, formés et encadrés par des professionnels ; recours au « faire avec » (voir annexe F.13 ; où Paul DURNING reprend la traduction du terme anglo-saxon d'« empowerment » ;

Impact financier	<p><i>-en dépenses</i> : la création de nouvelles places de CHRS pourrait être <b>entièrement compensée (pour l'Etat) par les recettes provenant des versements de conseils généraux</b> pour des dépenses qui sont légalement à leur charge en vertu de la répartition des compétences. De nombreux départements ont en effet conclu des conventions tripartites (Etat, conseil général, personne morale gestionnaire du CHRS) ; mais cette situation n'est pas générale : des conseils généraux refusent de payer des prises en charge en CHRS de femmes relevant de l'art. L.222-5 du CASF ;</p> <p><i>-en recettes</i> (pour les conseils généraux) : les dépenses ultérieures évitées (notamment liées à des séparations évitées) pourraient être vite supérieures aux dépenses directes (de prise en charge d'adultes avec enfants dans des structures permettant un confortement des liens familiaux) ;</p>	
Vecteurs juridiques	<p>Voir ci-dessus « objectifs » ;</p> <p>-possibilité de travailler à « législation constante » ;</p> <p>-possibilité de modifier la législation ;</p>	
Délais	<p><i>-à très court terme (fin du 1<sup>o</sup> sem. 2003)</i> : demander aux DDASS un recensement dans les meilleurs délais, du nombre d'adultes avec enfants<sup>55</sup> en CHRS ; afin que les préfets puissent prévenir les conseils généraux des conséquences financières (pour leurs budgets 2004) de l'application stricte de la loi (art. L.222-5 du CASF) ;</p> <p><i>-à court terme (2<sup>o</sup> sem. 2003)</i> faire un choix sur le maintien du critère actuel de l'art. L.222-5, ou sur l'intérêt d'une évolution fondée sur un critère de « protection de l'enfance » (comme y invite l'art L.221-2 al. 2 du CASF) ;</p> <p><i>-à moyen terme (2004 et années suivantes)</i> : intégration de données sur les CHRS accueillant des parents avec enfant(s) dans les « schémas de protection de l'enfance et de l'adolescence » ;</p>	<p>à partir de la remontée de ces données au niveau national, établir un chiffrage des versements attendus des conseils généraux et prévoir dans le budget 2004 de l'Etat, des <b>créations de place en CHRS supplémentaires<sup>56</sup> à dû concurrence de ces versements</b></p>
Mode d'évaluation	<p>-en ce qui concerne <b>l'augmentation de l'offre de places et ses effets</b> :</p> <p>➤ <b>en centres maternels (ou « hôtels maternels »)</b> créés à l'initiative de conseils généraux : par sommation de nombres de places créées dans ce</p>	

<sup>55</sup> avec des précisions sur l'âge des enfants et la situation d'isolement (ou non et alors le sexe du parent) avec qui ils sont

<sup>56</sup> mais en tenant compte des estimations de besoins effectués au 1<sup>o</sup> semestre 03 ;

	<p>type de structures ;</p> <p>➤ <b>en CHRS ayant vocation à accueillir des parents avec enfant(s) :</b></p> <p>*par « <b>simple sommation</b> » (faite par les DDASS) de données départementales sur les nombres de places ;</p> <p>*par « simple (mais en réalité plus difficile à bien réaliser) sommation » de données départementales sur les personnes accueillies ;</p> <p>-à travers des « <b>études de parcours</b> » de parent(s) avec enfant(s) ayant été accueillis en CHRS ;</p> <p>-par l'appréciation des <b>effets induits sur la mise en place de services</b> :</p> <p>*périphériques aux CHRS et qui peuvent servir à des personnes non hébergées en CHRS : « haltes-garderies », « relais enfants-parents », ... ;</p> <p>*complémentaires à ceux fournis par des établissements plus « classiques » (comme les MECS) : par ex. des « relais parentaux » (accueils de mineurs sur un temps court) ;</p>	
--	---	--

## **fiche n°B.3 : Améliorer les conditions d'intervention des professionnels et des services qui réalisent des actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) ou de nature similaire**

*Les AEMO et les AED (actions éducatives à domicile) sont des types d'interventions très fréquentes dans la protection de l'enfance : plus de 120.000 en 2001. Leur rôle en prévention et en traitement de situation de danger est essentiel.*

*Cependant les AEMO sont l'objet de critiques nombreuses, alors que les réponses qui peuvent être apportées à ces critiques sont connues<sup>57</sup>. Ainsi :*

- *éviter la judiciarisation ... à partir d'une prise en compte réaliste des besoins d'AED et d'un renforcement des évaluations avant signalement au parquet (et voir « fiche-action » n°C.4) ;*
- *adapter les moyens d'intervention aux besoins ; à partir de références qui soient partagées au niveau national et qui permettent une évaluation des services conformément aux principes énoncés dans la loi du 02/01/02 (et voir « fiches-actions » n°A.4 et A.5) ;*

*La présente « fiche-action » se distingue par ailleurs des « fiches-actions » n° C.1 ;C.2 et C.3 :*

- *ici : l'objectif est l'amélioration de modes d'action existants (AEMO et AED) ;*
- *les 3 « fiches-actions » suivantes présentent des « innovations » (en fait déjà pratiquées dans quelques départements) qui méritent, de ce fait, des présentations spécifiques.*

*NOTA : dans la rédaction de cette « fiche-action » le terme de « mesure », dont le sens est clair pour les professionnels mais bien différent de l'acception habituelle de ce nom, a été remplacé par les termes « action » ou « plan d'actions » qui renvoient d'ailleurs à la terminologie même de ces types d'actions (Action E.M.O. ou Action E.D.).*

		Observations
Références (liste non exhaustive)	<i>-L'AEMO, fait suite à une <b>décision judiciaire</b>, définie à l'article 375 -2 du code civil « <i>Chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel. Dans ce cas, le juge désigne soit une personne qualifiée, soit un service d'observation, d'éducation ou de rééducation en milieu ouvert, en lui donnant mission d'apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles et morales qu'elle rencontre. Cette personne ou ce service est chargé de</i></i>	<i>-L'action éducative à domicile (AED), parfois improprement appelée « AEMO administrative », prévue à l'article L.222-3 du CASF, constitue une action</i>

<sup>57</sup> Cette « fiche action » est largement issue des discussions intervenues lors des réunions du "groupe de travail" des 23/01 et 10/04 ; sa concrétisation opérationnelle nécessitera des discussions approfondies notamment entre :

- les responsables ministériels de la DGAS, de la DPJJ,...
- les responsables « commanditaires » : ADF, ... et ANMJF (association nationale des magistrats de la jeunesse et de la famille) ;
- les responsables des associations « opératrices » : UNASEA, UNIOPSS ...;
- les représentants des professionnels ...et en tenant compte du « statut » particulier du CNAEMO et de la FNSSS (fédération nationale des services sociaux spécialisés) ;

	<p><i>suivre le développement de l'enfant et d'en faire rapport au juge périodiquement »</i></p> <p>-Rapports IGAS dont « <i>Synthèse des contrôles de quatre services départementaux de l'aide sociale à l'enfance</i> » ; (Mai 2000)</p> <p>-Nombreuses publications du CNAEMO (Carrefour national AEMO) ;</p>	<p>d'aide à domicile « <b>contractuelle</b> »<sup>58</sup> ;</p> <p>-Statistiques de la DREES ... à partir des données fournies par les CG;</p>
Constats	<p>-les <b>transmissions d'information des services qui réalisent les AEMO vers les conseils généraux</b> posent 2 types de problèmes :</p> <p>*les CG ne mesurent pas bien l'activité de ces services d'où leur difficulté d'apprécier la pertinence des financements attribués ;</p> <p>*alors que les familles concernées par une AEMO sont souvent « bénéficiaires d'un suivi social », en cas d'absence d'accord du juge pour transmission du rapport à l'ASE, <b>les services sociaux du conseil général ont des difficultés pour apprécier l'évolution des situations</b> individuelles et/ou familiales ;</p> <p>-<b>Disparités entre les départements très fortes</b> : entre 25 actions (« mesures ») et 40 ou plus, par travailleur social ;</p> <p>-Existence de « <b>mesures en attente</b> » ; et donc :</p> <p>*risques pour les mineurs et les familles (dégradations des situations) ;</p> <p>*risques juridiques pour la collectivité départementale et son exécutif du fait des dangers encourus par les mineurs (par ex : mise en cause de responsabilité en cas de crime –tel que viol, ...- commis sur le mineur)</p> <p>-<b>Manque de référentiels</b> pour apprécier les moyens nécessaires et l'efficacité des services qui réalisent des AED et des AEMO ;</p>	<p>-<b>Répartition AEMO/AED</b> : « <b>judiciarisation</b> » (c.à.d. : baisse du pourcentage d'AED) :</p> <p>*en 2001 : 31.000 AED et 91.500 AEMO ;</p> <p>*en 1997 : même nombre AED mais 88.000 AEMO ;</p> <p><b>L'inexécution de décisions judiciaires</b> ordonnant une AEMO peut durer dans certains départements <b>3 mois, voire plus.</b></p> <p>Et aussi, besoins de repères pour évaluer les situations individuelles</p>
Objectifs	<p>-généraliser la formulation de <b>véritables projets de service</b> (application de la loi du 02/01/02) qui servent de base à la contractualisation avec les conseils généraux ;</p> <p>-<b>définir des référentiels</b> : les professionnels doivent disposer de missions précisées permettant d'évaluer la pertinence de leurs actions ;</p> <p>-ces « référentiels » doivent aussi permettre d'établir des « <b>fourchettes de moyens</b> » <b>qui s'appliquent au service</b> afin de s'inscrire dans une logique de prise en charge par équipe pluridisciplinaire ;</p>	

<sup>58</sup> les « ... » sont utilisées, car certes, il y a une expression de volonté des parents qui signent un « contrat » ; mais la décision d'AED peut aussi être considérée comme une « décision administrative »

	<p><b>-distinguer AEMO / AED</b> car les problématiques d'approche de la famille sont différentes. L'AED ne doit pas être une AEMO dans un cadre pseudo-contractuel ; et :</p> <p>*poser la question <b>du sens de l'action (AEMO ou AED)</b></p> <p>*comparer l'adéquation des <b>alternatives</b> : TISF, puéricultrice, ... et ne pas oublier l'action des gestionnaires de TPSE (et voir « fiche-action » C.16 : « ... nouvelle prestation d'accompagnement budgétaire... » ;</p> <p>*<b>mettre en cohérence les différents types d'interventions en milieu ouvert</b> (dans de nombreuses situations) pour organiser avec les mineurs et leur(s) parents <b>une « action éducative globale »</b> ;</p>	
Autre(s) « fiches-actions » concernées (notamment	<p>-n°A.2 : « ...études ... » afin d'évaluer l'efficacité des actions à travers des études de parcours</p> <p>-n°A.4 et A.5 : « ... production de référentiels ... » ; et « ... diffusion et contrôle .... »</p> <p>-n°C.1 : « ... dispositif éducatif intégrant le soutien à la famille ... » ;</p> <p>-n°C.2 : « ...prestation éducative et sociale de soutien à la famille... » ;</p> <p>-n°C.3 «...prestation d'accompagnement budgétaire...»</p>	
Expériences pouvant servir de référence	<p>-un certain nombre de départements mettent en œuvre des « AEMO renforcées » (le dispositif SAPNM<sup>59</sup> du GARD y ressemble même si l'enfant est juridiquement séparé de ses parents) ou des « AED renforcées » (département de MEURTHE et MOSELLE ...)</p> <p>-la globalisation du financement des AEMO (comme dans les HAUTES PYRENEES) ou des mécanismes d'adaptation automatique (GIRONDE) sont des formes intéressantes de financement des dépenses d'AEMO<sup>60</sup> ;</p>	
Moyens existants (description générale)	<p>A partir :</p> <p>-des projet des services existants .</p> <p>-des travaux et réflexions (notamment du CNAEMO, de l'UNASEA) .</p>	Et voir : « <i>Parents, familles et professionnels dans le cadre judiciaire</i> », travaux conduits par la DPJJ (février 2003)
Moyens complémentaires	<p>-problème de la pénurie de travailleurs sociaux (et voir « fiche-action » B.5) ;</p> <p>-s'appuyer sur la dynamique de réalisation des schémas de protection de l'enfance ;</p>	

<sup>59</sup> et voir la « fiche-action » n° C.1 où le sigle SAPMN est développé et ce dispositif d'actions repris comme une proposition ;

<sup>60</sup> elles n'ont pas donné lieu à débat lors des réunions du "groupe de travail" ;

Acteurs	<p><b>-les associations gestionnaires : nécessité de projet de services, évaluations internes ;</b></p> <p>-Etat : définition de « référentiels » pour l'évaluation des pratiques ;</p> <p>-ADF et conseils généraux : contractualisation avec les associations ;</p>	
Impact financier	<p>non chiffré, mais globalement des <i>économies possibles</i>, car plusieurs effets :</p> <p><b>-mobilisation des équipes</b> autour de projets donnant du sens à leur action ; et avec des possibilités de se comparer (via les référentiels) ;</p> <p><b>-meilleure adéquation</b> des types d'actions aux situations individuelles et familiales ;</p> <p>-dans certains départements qui ont cherché à limiter les dépenses d'AED (et/ou d'AEMO) <b>possibilités de diminution du nombre de « placements »</b> ;</p>	<p>-dans certains départements qui n'ont pas mis en perspective les objectifs et moyens de l'AED et de l'AEMO : besoin de développer (au moins dans un premier temps) ces types d'actions ;</p>
Vecteurs juridiques	<p><i>-voie réglementaire</i> : référentiels (incluant des « fourchettes » d'encadrement) définies en application de la loi du 02/01/02 ;</p>	
Autres moyens	<p>-diffusion des études et recherches effectuées en la matière ( cf « fiche-action » n°A.2 : « ...études.. ») ;</p> <p>-valorisation des <b>expériences intéressantes</b> ;</p>	
Délais	<p><b>-diffusion des expériences innovantes :</b></p> <p>*2° <i>sem.03</i>: à partir des informations dont dispose la DGAS, l'ADF et/ou l'ANDASS ... ;</p> <p>*1°<i>sem 04</i> : après mise en place d'un « comité de sélection » des expériences</p> <p><b>-1°<i>sem 04</i> :</b> publication des textes d'application réglementaire de la loi du 02/01/02 (après concertation avec les professionnels, engagée au 2° <i>sem 03</i> ) ;</p>	<p>Et voir « fiche-action » n°A.4 sur le dispositif général de production de ces textes réglementaires</p>
Mode d'évaluation	<p><b>-des pratiques et de l'introduction d'innovations :</b></p> <p>*à travers l'étude des contenus des schémas départementaux de protection de l'enfance ;</p> <p>*grâce à un système d'observations statistiques prenant en compte toutes les mesures sur un territoire (AEMO, AED, TISF, ... et prévention spécialisée) ;</p> <p>*à travers l'évaluation des services en application de la loi du 2/01/2002 ;</p> <p><b>-de l'efficacité des divers types d'aide ou de soutien :</b> par des études longitudinales (ou « de parcours ») : par ex. étude de l'intérêt d'une AED en alternative à une AEMO, ... ;</p>	

## **fiche B.4 : organiser tous les 2 ans dans chaque département une « Conférence départementale de protection de l'enfance et de la famille »**

*L'objectif de disposer dans chaque département d'un système de protection de l'enfance efficace nécessite de multiples actions (voir les autres « fiches actions ») et une coordination entre les nombreux acteurs de ce système.*

*La problématique de l'enfance maltraitée est bien sûr essentielle ; mais il convient de l'inscrire dans la logique plus générale de protection de l'enfance qui nécessite de bien articuler 2 niveaux :*

- *celui d'une vigilance et d'une attention toute particulière à l'égard de certaines personnes (mineurs et leur(s) parents) ;*
- *celui de l'accès au droit commun pour tous (quelle que soit la situation des mineurs ou de leurs parent(s)) ;*

*L'articulation de ces niveaux d'intervention et la coordination entre les acteurs pourraient être renforcées par l'organisation tous les 2 ans d'une « Conférence départementale de protection de l'enfance et de la famille » :*

- *dans de nombreux départements, cette création sera, en fait, une rationalisation d'instances dès à présent existantes (et donc une « simplification administrative ») ;*
- *la voie législative est nécessaire pour des raisons de droit, mais aussi symboliques.*

		Observations
Références (liste non exhaustive)	<p>-instruction interministérielle du 10.01.2001 (très axée sur la prévention de la maltraitance) ; qui crée dans chaque département un groupe de coordination départemental en matière de protection de l'enfance ;</p> <p>-l'art. L.312-4 (et les art. suivants) du CASF sur les schémas départementaux qui précise la nécessaire « <i>évaluation des actions mises en œuvre dans le cadre de ces schémas</i> » et les modalités de leur préparation ;</p> <p>-commission départementale d'accueil du jeune enfant créée par cette même loi du 02/01/02 ;</p>	<p>Une proposition de regroupement de comités de pilotage départementaux a été formulée dans le rapport du Gr.Travail « services aux familles » (propt°3.1) de <b>préparation de la « conférence de la famille » 2003</b></p>
Constats	<p>-la protection de l'enfance implique, directement et indirectement, un grand nombre d'acteurs dans un département ; <b>la recherche d'une cohérence d'ensemble entre les dispositifs</b> dont ils sont responsables ou auxquels ils participent, n'est généralement pas formalisée ;</p> <p>-plusieurs commissions, comités ou autres instances de concertation ont été instituées au niveau départemental, dans le domaine de l'enfance et de la famille, au cours des 20 dernières années<sup>61</sup> : l'organisation de cette</p>	<p>la <b>prévention des difficultés de familles fragilisées</b> (et dont souffrent leurs enfants) fonde de nombreuses initiatives publiques et/ou associatives ;</p> <p>Cet objectif de simplification s'inscrit <b>dans un</b></p>

<sup>61</sup> A titre de référence historique on pourra se rapporter à la création par la loi du 06/01/1986 du « conseil départemental du développement social » et les modifications substantielles introduites par la loi du 19/08/1986 (et voir commentaires dans la *Revue de Droit sanitaire et social* de janv-mars 1987 ; p.91 à 95)



	conférence doit être <b>l'occasion de décider de simplifications.</b>	<b>objectif gouvernemental plus général ;</b>
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Organiser un <b>réunion biennale</b> de l'ensemble des acteurs de la politique de l'enfance et de la famille, publics et privés, dans chaque département ;</li> <li>-Favoriser la connaissance mutuelle des initiatives de ces acteurs, le partage des savoirs et des informations, la valorisation et l'évaluation des actions menées localement, ... le diagnostic des nouveaux besoins et l'étude des moyens pour les satisfaire ... ; <i>et donc notamment</i> : être l'occasion d'une présentation générale de la mise en œuvre des schémas départementaux de protection de l'enfance ;</li> <li>-inscrire ces réunions biennales <b>dans le cadre d'une mobilisation nationale</b> sur la valorisation des progrès dans la protection de l'enfance (diffusion de référentiels, d'évaluations d'expériences innovantes, ...)</li> </ul>	<p>Un <b>rythme biennial</b> permet de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-limiter le nombre de réunions ;</li> <li>-renforcer le rôle de celles-ci ;</li> </ul> <p>l'objectif est bien la <b>protection de l'enfance</b> ; celle-ci ne peut être efficace que si elle s'inscrit dans un cadre de mobilisation qui dépasse la seule question de l'enfance maltraitée ;</p>
Expériences pouvant servir de référence	<ul style="list-style-type: none"> <li>-conférences départementales de l'enfance mises en place dans certains départements (MEURTHE-ET-MOSELLE depuis 1997, SEINE-ET-MARNE etc...) ;</li> <li>-comité d'animation des Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents (REAAP) ;</li> </ul>	
Moyens existants (description générale)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-<i>d'un point de vue juridique</i> : déjà plusieurs textes à caractère législatif ou incitatif ;</li> <li>-<i>d'un point de vue pratique</i> : de nombreux protocoles dans chaque département portant sur des domaines particuliers de la protection de l'enfance ;</li> </ul>	
Moyens complémentaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>-une conférence départementale (se réunissant une fois tous les 2 ans, hors cas exceptionnel) ne peut être efficace que si elle dispose d'un « <b>secrétariat permanent</b> » chargé de la préparer et d'assurer le suivi (et/ou la mise en œuvre) de ses préconisations ou décisions ;</li> <li>-un tel « secrétariat permanent », se réunissant par exemple tous les trimestres et assuré par les principaux acteurs, peut être effectué à moyens environ constants ;</li> </ul>	
Acteurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>-responsables du conseil général ;</li> <li>-responsables des associations gestionnaires d'établissements et services qui participent à l'ASE ;</li> <li>-magistrats de la jeunesse et de la famille ;</li> <li>-autres services de l'Etat (qui participent à la protection de l'enfance) : DDPJJ, Education nationale, Jeunesse et sports, DDASS, services de police et de gendarmerie ;</li> </ul>	

	<p>-CAF et C.MSA ;</p> <p>-associations familiales (dont UDAF), et autres associations dont l'action participe à la prévention ; et association des pupilles et anciens pupilles (... et de l'aide sociale à l'enfance ...)</p>	
Impact financier	<p>-<i>en dépenses</i> : très faible ;</p> <p>-<i>en économies potentielles</i> : important (en suscitant des innovations ; en renforçant des synergies ; en clarifiant des positions ; ...)</p>	
Vecteurs juridiques	<p><b>disposition législative ad hoc</b> ; permettant de rationaliser des instances déjà créées par voie législative ou réglementaire (ou par instruction) ; et notamment :</p> <p>*la commission constituée par le président du conseil général en application de l'art L.312-5 (pour le schéma de protection de l'enfance) ;</p> <p>*la commission départementale instituée par la loi du 19/08/1986 ;</p> <p>*le conseil départemental de protection de l'enfance institué par le décret du 24/02/1967 ;</p> <p>*le groupe de coordination institué par l'instruction interministérielle du 10/01/01 ;</p>	
Autres moyens	prévoir une participation de l'UDAF au montage de la rencontre	
Délais	<p>-<i>sans attendre un texte législatif nouveau</i> : de telles « conférences » peuvent être mises en place ;</p> <p>-<i>vote du texte législatif</i> : 2004 ;</p>	
Mode d'évaluation	<p>-<i>sans attendre un texte législatif nouveau</i> : nombre de telles « conférences » mises en place en fin 2004 ;</p> <p>-<i>à partir du vote du texte législatif</i> : par suivi du rythme de création et du contenu des réunions de ces conférences ;</p> <p>-<i>sur le fond</i> : notamment par appréciation de la qualité des schémas de l'enfance (la mise en œuvre des schémas existants ; la conception des futurs schémas)</p>	

## **fiche n°B.5 : adapter les modalités de formation des travailleurs sociaux aux besoins quantitatifs et qualitatifs de la protection de l'enfance et de l'adolescence**

*Dans sa présentation devant le "groupe de travail"<sup>62</sup> la sous-directrice de la DGAS en charge des questions de personnel et d'action territoriale a rappelé :*

- l'importance actuelle et prévue des déficits de personnels dans la plupart des professions sociales et comment l'Etat avait organisé un programme exceptionnel pour y faire face ;
- le rôle des employeurs dans l'adaptation au poste et des partenaires sociaux dans la formation continue.

*Au cours des 5 dernières années des évolutions très significatives ont eu lieu :*

- dans la connaissance des besoins de formation et des modalités d'acquisition et de reconnaissance de compétences (référentiels métiers ; VAE – validation des acquis de l'expérience ; ...)
- dans la production de références utiles pour les professionnels (notamment grâce à l'action du CSTS – Conseil Supérieur du Travail Social)

*Mais malgré ces rappels, d'autres constats n'en sont pas moins fondés :*

- les effets de pénuries de certains types de personnels (TISF – techniciens d'intervention sociale et familiale, ex « travailleuses familiales » ; éducateurs spécialisés ; ...) qui freinent la mise en œuvre des politiques décidées par des collectivités territoriales ;
- les difficultés des professionnels de faire face à des situations personnelles et familiales complexes.

*Le "groupe de travail" a noté que de multiples rapports faisant des constats et des propositions convergents avaient aussi été élaborés :*

- spécifiquement sur les professions sociales (et sanitaires) ;
- sur des domaines de l'action sociale (personnes handicapées ; personnes âgées, ...) en consacrant une partie de leur attention sur le « comment faire ».

*Il a donc tenu à la fois à :*

- signifier l'importance déterminante d'efforts complémentaires pour la formation de professionnels (c'est l'objet de cette « fiche-action ») ;
- reconnaître qu'il lui était impossible de faire des recommandations pertinentes sur l'ensemble des questions posées (et voir le compte-rendu de la réunion du 20/03) car elles renvoient souvent à des négociations entre partenaires sociaux ou à des décisions qui relèvent<sup>63</sup> des collectivités territoriales.

		observations
Références (liste non exhaustive)	-Rapport du Conseil Economique et social (mai 2000) ; -Rapport IGAS-IGSJ (juin 2000) ;	Comme indiqué dans l'introduction de multiples autres rapports <sup>64</sup>

<sup>62</sup> Cette « fiche action » est, issue de discussions intervenues notamment lors de la réunion du "groupe de travail" le 20/03 ;

<sup>63</sup> actuellement à travers des décisions financières des conseils généraux ; et peut-être de façon accrue si la nouvelle étape de décentralisation transfère aux régions le financement de la formation des travailleurs sociaux ;

<sup>64</sup> voir par ex. la biblio. p. 102 du rapport « Familles et Pauvreté » (mars 2001) ; Ministère délég. à la famille ;

<p>Constats</p>	<p>-le titre (et le contenu) d'un rapport de nov. 2002 de l'ODAS (et distribué en réunion) « <i>travail social et développement ; la formation initiale au cœur du changement</i> » situe bien un des enjeux ;</p> <p>-un même constat de pertinence et d'actualité peut être tiré également d'un rapport de la DIF de mai 2000 : « <i>les relations avec les familles, quelles compétences, quelle formation</i> » ;</p> <p>-les « fiches-actions » A.3 ; A.4 ; B.1 ; B.3 ; C.1 ; C.2 ; et C.3 notamment montrent <b>les changements nécessaires dans les savoirs ainsi que dans l'organisation des établissements et services ... et donc dans les pratiques professionnelles</b> (et voir aussi les conséquences des référentiels « fiche-action » A.3 et A.4 ; et de la production de données fiables A.1) ;</p> <p>-l'existence (rappelée en introduction de cette « fiche-action ») d'un plan exceptionnel de formation qui a commencé à la rentrée 2002 ;</p> <p>-les phénomènes de <b>souffrance des professionnels</b> décrits notamment par Marceline GABEL (voir ann. F14 de ce rapport) et le rapport du CSTS sur « <i>la violence dans le champ social</i> »</p>	<p><b>Les indéniables efforts récents restent insuffisants</b> pour faire face aux besoins quantitatifs et qualitatifs.</p> <p>Il est aussi particulièrement instructif d'apprécier :</p> <p>-la volonté <b>d'innovation (et de gestion de projets) de travailleurs sociaux</b> (voir par ex. des mémoires de CAFDES<sup>65</sup>) ;</p> <p><b>-la perception qu'ont certains parents</b> de l'action de travailleurs sociaux (voir par ex. ann. 8 du rapport IGAS-IGSJ de juin 2000)</p>
<p>Objectifs</p>	<p>-tout en préservant les principes qui font la force de la formation initiale qualifiante des travailleurs sociaux en France (capacités de compréhension des rôles des différents intervenants à travers des organismes de formation pluri-métiers ; pluridisciplinarité des matières enseignées ; alternance formations théoriques &amp; stages ...) <b>accroître encore plus le nombre de professionnels formés</b> au cours des 5 années à venir ;</p> <p><b>-renforcer les rôles des formations en cours d'emploi</b>, avec pour objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*l'adaptation au poste (qui ne peut être pleinement acquis en formation initiale) et aux changements<sup>66</sup> ;</li> <li>*l'organisation de parcours qualifiants dans les filières métiers et vers des fonctions d'encadrement ;</li> </ul> <p>-donner aux professionnels des compétences pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*<b>conduire dans la durée des actions individuelles (avec les personnes : enfants, adolescents ; parents) ;</b></li> <li>*<b>élaborer d'actions collectives<sup>67</sup> et en permettre la concrétisation ;</b> donc avec les personnes concernées, mais aussi avec les responsables d'organisations publiques et privées : conseils généraux, Etat, communes, CAF et C.MSA, associations ... ;</li> </ul>	<p>On rappellera ici que <b>les professionnels confirmés</b> doivent avoir des connaissances en même temps pour les <b>3 niveaux d'évaluation</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-des situations individuelles (et familiales)</li> <li>-des établissements et services ;</li> <li>-des dispositifs départementaux ;</li> </ul>

<sup>65</sup> CAFDES : Certificat d'Aptitude aux Fonctions de Directeur d'Etablissement Social

<sup>66</sup> les changements de pratiques professionnelles sont inévitables au cours de la carrière de tout professionnel ;

<sup>67</sup> et voir annexe F.13 déjà citée au sujet de l'« empowerment » ;

Expériences pouvant servir de référence	<p><b>En FRANCE :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*dans le champ de la <b>coopération entre l'Etat et les organisations professionnelles</b> : la concrétisation des schémas nationaux et régionaux de formation et des « référentiels de compétence par métiers » ;</li> <li>*dans le champ de la <b>coordination entre l'Etat et des collectivités territoriales</b> pour des créations de formation ad hoc dans le domaine social : exemples en MIDI-PYRENEES, RHONE-ALPES, ...</li> <li>*dans le champ de la mise en œuvre : des « <b>formations actions</b> » réalisées avec le soutien de cabinets conseils compétents ;</li> </ul>	
Moyens existants (description générale)	<p>-outre les <b>moyens déjà rappelés en introduction et dans les items précédents</b>, il faut souligner le rôle :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*du <b>CSTS</b> (conseil supérieur du travail social) ;</li> <li>*de la commission professionnelle consultative (<b>CPC</b>) du travail social et de l'intervention sociale ;</li> <li>*des centres de formation, notamment <b>les IRTS</b> (Instituts Régionaux du Travail Social) qui forment un réseau de « centres de ressources » en termes de pédagogie et de recherche en travail social ;</li> <li>*de la nouvelle chaire du CNAM (Conservatoire National des Arts et Métiers) en travail social ;</li> </ul> <p>-et surtout <b>mobiliser les travailleurs sociaux en fonction actuellement. Ils constituent une ressource primordiale<sup>68</sup> pour mettre en œuvre des changements :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*ils participent concrètement à la formation initiale des futurs professionnel(le)s, lors des stages de ceux(elles)-ci ;</li> <li>*ils ont un rôle de « modèle », et un rôle d'encadrement lors des premières années d'activité ;</li> </ul> <p>-les démarches d'évaluation (dont « <b>d'évaluation interne</b> ») qui sont prévues par la loi du 02/01/02 vont, de fait, participer aussi à la formation des travailleurs sociaux ;</p>	<p>Ces instances ont été <b>installées en mai 03</b></p> <p>ne pas négliger (ici aussi) l'impact :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-des revues professionnelles ;</li> <li>-des ouvrages publiés par des éditeurs spécialisés (dont la nouvelle collection du CSTS aux éditions de l'ENSP)<sup>69</sup></li> </ul>
Moyens complémentaires	-la <b>réforme en cours des assistantes maternelles agréées à titre permanent</b> concerne le métier qui comprend le plus grand nombre de professionnels actifs	

<sup>68</sup> avec le risque, si cela n'est pas fait correctement qu'ils soient une force d'inertie ;

<sup>69</sup> et non sans quelque humour, le "groupe de travail" a considéré que les rapports au gouvernement, et qui peuvent être lus par des professionnels, jouent aussi un rôle !

	<p>dans la protection de l'enfance et de l'adolescence ;</p> <p>-la formation des <b>cadres des établissements et services (des conseils généraux et des associations) est une des conditions nécessaires</b> à des changements des pratiques des travailleurs sociaux ;</p> <p>La présente « fiche-action » est centrée sur les travailleurs sociaux ; <b>mais des besoins similaires de formation initiale ou continue concernent les autres professionnels</b> (médecins et professions médicales ou paramédicales ; magistrats et greffiers ; avocats ; ...) <sup>70</sup></p>	<p>Il serait très utile d'organiser des <b>formations ouvertes à plusieurs métiers</b> (voir ann. F.1 où est mentionné le CRIV<sup>71</sup>),)</p>
Autres « fiches-actions » concernées	<p>-la mise en œuvre de chacune des « fiches-actions » du chapitre A nécessite ou fonde des actions de formation des travailleurs sociaux dans la protection de l'enfance et de l'adolescence ;</p> <p>-une même remarque peut être faite, au moins pour la « fiche-action » B.1 et pour toutes les « fiches-actions » du chapitre C ;</p>	
Acteurs	<p><b>Pour la production des référentiels</b> de métiers, les contenus des formations ainsi que pour le <b>contrôle</b> :</p> <p>-l'Etat, notamment DGAS et DPJJ (en relation avec le ministère de l'Education Nationale et la DGEFP) a un rôle central ;</p> <p>-les autres organismes concernées (Assemblée des Départements de France (ADF) ; groupements de professionnels (d'associations gestionnaires, de personnels) n'ont qu'un rôle consultatif <i>mais</i> qui est important parce qu'ils sont directement concernés ;</p> <p><b>Pour la réalisation des actions de formation initiale :</b></p> <p>-les organismes de formation existants doivent se développer et innover ;</p> <p>-la création de formations dans le cadre des Universités (auxquelles sont depuis plus de 10 ans rattachés les IUT<sup>72</sup>) ne devrait pas être exclue a priori ;</p> <p><b>Pour la réalisation d'actions de formation continue:</b></p> <p>-les acteurs cités ci-dessus pour la formation initiale ;</p> <p>-ne pas oublier les cabinets-conseils compétents pour accompagner des « formations-actions » ;</p>	<p>La <b>CPC</b> (commission professionnelle consultative) doit jouer à cet égard un rôle important ;</p> <p><b>Ces efforts doivent aller de pair avec un renforcement des contrôles et des évaluations</b> des organismes (et/ou des actions) de formation (ce qui nécessite aussi :</p> <p>-des référentiels adaptés ;</p> <p>-des méthodes de contrôle/d'évaluation rigoureuses et claires</p>

<sup>70</sup> une étude citée par le Dr Maurice BERGER pointe les **défauts de connaissances fondamentales dans la protection de l'enfance et de l'adolescence qui frappent d'autres professions** ... et peuvent expliquer des drames dont risquent de souffrir toute leur existence de nombreux enfants. Dés lors **un module, même réduit en nombre d'heures, sur le dépistage et la prise en charge des situations de difficultés parentales devrait être obligatoire** (et avec épreuve de validation) dans les cursus de formation initiale des professions énumérées ;

<sup>71</sup> CRIV : Centre de Recherche Interprofessionnel de Vaucresson (dissous depuis près de 20 ans) ;

<sup>72</sup> IUT : Instituts Universitaires de Technologie qui organisent des formations professionnalisantes en 2 ans ... et bientôt 3 ans (dans le cadre de la réforme des formations universitaires, dite « 3, 5, 8 (ans) » ou « L.M.D » (Licence, Mastère, Doctorat)

	<p><b>Pour le financement des actions de formation</b> (initiale et continue) le "groupe de travail" a noté :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-la volonté du gouvernement de <b>décentraliser au niveau régional</b> la compétence en matière de financement de la formation aux professions sociales (et aussi paramédicales) ;</li> <li>-<b>l'intrication des responsabilités</b> liée à la complémentarité entre la formation initiale, la formation continue et les modalités de travail (existence de travaux d'analyse des pratiques ; rôle des supervisions ; rôle de l'encadrement et des coordinations inter-institutionnelles ; ...)</li> </ul> <p>Le "groupe de travail" a donc considéré qu'il ne lui revenait que de se prononcer sur <b>l'accroissement des efforts globaux</b> portés à la formation (mais pas sur les modalités de financement)</p>	<p>La typologie fondée sur les modalités de formation est distincte de celle fondée sur les objectifs de formation</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-formation qualifiante (en formation initiale ou continue),</li> <li>-formation adaptation,</li> <li>-formation-action en équipe</li> </ul>
Impact financier	<p><i>-en dépenses :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*pour l'Etat, maintien impératif des engagements déjà pris (jusqu'à une éventuelle décentralisation) ;</li> <li>*pour les collectivités territoriales : nécessaire accroissement des dépenses de formation (éventuellement par transfert de crédits consacrés à d'autres types d'action dans la protection de l'enfance et de l'adolescence) ;</li> </ul> <p><i>-en économies possibles :</i> même type de calcul que déjà fait sur des gains d'« efficacité » dans le domaine de la protection de l'enfance ;</p>	<p>Une <b>augmentation de la fréquence et des « ciblage » des contrôles des dépenses répertoriées en « formation continue »</b> pourrait être une source importante de redéploiement des dépenses de formation</p>
Vecteurs juridiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>-les compétences dont les <b>conseils régionaux disposent en matière de formation professionnelle</b>, leur permettent déjà de réaliser des évaluations performantes d'actions de formations ;</li> <li>-<b>les prérogatives administratives et budgétaires</b> sur les établissements et services de la protection de l'enfance et de l'adolescence dont <b>disposent les conseils généraux</b> leur permettent aussi de réaliser, s'ils le décident, des contrôles et des évaluations ;</li> </ul>	
Autres moyens	<ul style="list-style-type: none"> <li>-nécessité de bien <b>articuler les connaissances (voir notamment « fiches-actions » A.2 et A.3) et les méthodes et programmes</b> de formation ;</li> <li>-utilité d'échanges d'informations entre conseils généraux et responsables d'établissements et services sur la <b>qualité des organismes de formation</b> ;</li> </ul>	<p>nécessaire <b>travail participatif</b> entre les divers types d'acteurs concernés<sup>73</sup></p>

<sup>73</sup> comme cela a été fait par la DPJJ pour la réalisation de : « *Parents, familles et professionnels dans le cadre judiciaire* », (déjà cité)

Délais	<p><b>Au 2<sup>o</sup>sem.03 :</b></p> <p>*dès le vote de la loi sur les transferts de compétences, des <b>discussions devraient avoir lieu entre les conseils régionaux</b> (compétents en matière de formation) <b>et les conseils généraux</b> (intéressés par le développement des formations de travailleurs sociaux);</p> <p>*une relance des capacités de formation des universités devrait être organisée ;</p> <p><b>en 2004 :</b></p> <p>*poursuite de la production des « référentiels métiers » ;</p> <p>*concrétisation des initiatives initiées au 2<sup>o</sup> sem.03 (entre conseils généraux et conseils régionaux ; dans les universités)</p> <p>NOTA : les résultats les plus importants ne seront pas atteints <b>avant au moins 5 ans</b>, pour tenir compte notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ des délais de formation initiale ;</li> <li>➤ des délais de constitution des « référentiels » (y compris les résultats des « conférences de consensus »)</li> <li>➤ des pré-requis à la mise en place d'ingénieries pédagogiques adaptées ;</li> </ul>	
Mode d'évaluation	<p><b>de la quantité des formations :</b></p> <p>-des critères quantitatifs simples peuvent être mis au point pour les formations initiales et pour les formations qualifiantes ;</p> <p>-pour les autres modalités de formations (et qui sont aussi très importantes pour faire évoluer les pratiques) les critères quantitatifs sont à manier avec plus de précaution ;</p> <p><b>de la qualité des formations et de leur adéquation aux besoins des professionnels et des personnes qui relèvent de la protection de l'enfance :</b></p> <p>-par études auprès des personnes en formation (initiale et continue) ;</p> <p>-par études auprès des professionnels en poste (en particulier d'encadrement) ;</p> <p>-par l'importance des changements introduits dans les organisations, dans les modalités d'intervention (par exemple, la mise en œuvre « d'actions collectives » ;</p>	<p>Voir l'observation ci-dessus à la rubrique « impact financier » sur la <b>nécessité de contrôles ciblés</b> ;</p> <p>En relation avec la CPC, dont c'est une des missions ;</p> <p>importance de mesurer la « <b>qualité ressentie</b> » <b>par les personnes</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*les enfants et les adolescents ;</li> <li>*leurs parents ;</li> </ul>



**fiche n°B.6 : développer les capacités d'intervention des services de psychiatrie (en direction des adultes ainsi que des enfants et adolescents) afin de prévenir et de traiter des situations personnelles qui produisent des effets dans le champ de la protection de l'enfance et de l'adolescence**

Les relations entre protection de l'enfance et de l'adolescence et psychiatrie (de l'adulte, de l'enfant et de l'adolescent) apparaissent avec une importance accrue. Les preuves en sont multiples :

- les maltraitances physiques et psychiques (dont sexuelles) dont sont victimes de nombreux mineurs trouvent largement leur origine dans des troubles psychiques ;
- sans aller jusqu'à ces manifestations extrêmes (mais encore très fréquentes dans notre pays) les études faites sur les signalements judiciaires montrent la part importante des facteurs liés aux troubles psychiques des parents (et/ou des enfants).

Une grande partie des efforts qui seront réalisés pour améliorer la protection de l'enfance et de l'adolescence pourraient être mis à mal si des efforts importants ne sont pas faits en parallèle dans le domaine de la détection et de la prise en charge des troubles psychiques.

Le "groupe de travail" a donc estimé indispensable que la présente « fiche-action » figure dans le rapport. Certes, les membres du "groupe de travail" considèrent qu'ils présentent à nouveau des constats et formulent des recommandations déjà faites par ailleurs ; certes, ils ajoutent qu'ils n'ont pas consacré à cette question tout le temps et n'ont pas (à quelques exceptions près) les connaissances requises pour la traiter au fond.

Mais, les objectifs présentés sont suffisamment clairs et certains moyens d'y répondre déjà identifiés, que les pouvoirs publics ne peuvent qu'apporter une attention accrue à ce qui n'est pas seulement un problème de santé (psychique) mais aussi un problème social et un des fondements d'une politique rénovée de protection de l'enfance et de l'adolescence.

		observations
Références (liste non exhaustive)	<p>-les rapports ou « plans » produits au cours notamment des 3 dernières années (mission PIEL-ROELANDT, juillet 2000 ; « santé mentale : l'usager .... », avril 2001 ; « prise en charge ... situations de précarité et d'exclusion », novembre 2001 ; les 2 rapports présentés devant le comité consultatif de santé mentale le 11/04/02 ; le rapport du Dr ALECIAN (de la DPJJ) « propositions cliniques pour les mineurs auteurs d'agressions ou de violences » (août 2002)</p> <p>-circulaire du 11/12/1992 sur la politique de santé mentale en faveur des enfants et adolescents ;</p> <p>-circulaire DGS/DGAS/DHOS/DPJJ 2002-282 du</p>	

	03/05/02 relative à la prise en charge concertée des troubles psychiques des enfants et adolescents en grande difficulté.  -Rapport IGAS-IGSJ (juin 2000) ;  -Rapport 2002 de la Défenseure des enfants ;	
Constats	-les <b>difficultés d'accès à des diagnostics et des soins adaptés à leurs besoins</b> génèrent des états pathologiques « irréparables » pour de nombreux enfants ;  -la <b>faiblesse des moyens humains de nombreux services de pédopsychiatrie</b> en France a été constatée et dénoncée à de nombreuses reprises et tout particulièrement au cours des 10 dernières années ; c'est un des principaux facteurs limitant l'articulation des services de pédopsychiatrie avec les autres services intervenants auprès des enfants ;  -les services de <b>psychiatrie pour les adultes</b> connaissent des difficultés du même ordre ; de nombreux enfants et adolescents souffrent des conséquences qui en découlent	des difficultés particulières frappent la prise en charge des <b>adolescents</b>
Objectifs	-permettre des <b>actions de dépistage précoce</b> et de soins coordonnés avec les dispositifs existants <sup>74</sup> et qui concourent à la protection de l'enfance et de l'adolescence ;  -limiter le <b>nombre de décisions administratives ou judiciaires qui prennent mal en compte les pathologies psychiatriques</b> des parents, des enfants ou des adolescents ;  -limiter le <b>nombre de cas de mineurs souffrant de pathologies qu'ils expriment par des actes de violence</b> ; ce qui crée des troubles graves pour des personnes, des institutions qui les prennent en charge (et pour la société en général) ;	La constitution récente d'un <b>groupe de travail sur les « instituts de rééducation »</b> pourrait conduire à dégager des objectifs convergents avec l'observation ci-dessus
Expériences pouvant servir de référence	-Département de la LOIRE où a été institué un protocole d'interventions coordonnées entre l'ASE et un service de pédopsychiatrie ;	(dans d'autres secteurs de la santé) <b>actions évaluées de PRS</b> (Programmes régionaux de santé)
Moyens existants (description générale)	-la <b>pyramides des âges des pédopsychiatres</b> permet d'anticiper un très large écart entre le nombre de postes de pédopsychiatres correspondant aux besoins et le nombre de professionnels formés <sup>75</sup> : la mise au point d'organisations permettant de pallier temporairement cet écart est urgente ;	<i>en d'autres termes</i> : le manque actuel de pédopsychiatres est déjà important ... mais il va devenir encore plus important

<sup>74</sup> Voir l'annexe F9 sur la **PMI** (Protection Maternelle et Infantile)

<sup>75</sup> voir par exemple « *Etudes et Résultats* » n°161, mars 2002, DREES ;

Moyens complémentaires	-un <b>important besoin de formation</b> est nécessaire : ➤ pour des pédopsychiatres ; ➤ pour des psychologues cliniciens ; ➤ pour d'autres professionnels qui sont (et seront de plus en plus) confrontés à des situations qui nécessitent de leur part des compétences dont, en général, ils ne disposent pas actuellement <sup>76</sup> ;	
Acteurs	-Etat : « affaires sociales » (DHOS, DGS, DGAS) ; ainsi que le ministère de l'éducation nationale (compétent pour les formations universitaires) et les Universités ;  -conseils généraux et les établissements et services qui participent à la protection de l'enfance : pour organiser le recours aux services de pédopsychiatrie pour les cas qui nécessitent une telle intervention ;  -autres services qui interviennent en direction des enfants sur le plan médical : PMI et Education nationale (dont les CMPP –Centre Médico PsychoPédagogique) ... et les CAMSP (Centre d'Action Médico-Sociale Précoce) ;	ne pas oublier les <b>infirmières scolaires</b> qui sont souvent « en première ligne » vis à vis des problèmes qui assaillent des adolescents (et des pré-adolescents et de jeunes adultes)
Impact financier	- <i>en dépenses</i> : *pour la Sécurité sociale : non chiffrées ; *pour des conseils généraux (comme le font déjà de nombreux départements) : prise en charge par des psychologues cliniciens, des soins d'enfants et d'adolescents qui relèvent de l'aide sociale à l'enfance ;  - <i>en « dépenses évitées »</i> : même type d'estimation que déjà faites (« fiche-action » A.1, A.2 et autres) : les dépenses ultérieures évitées (problèmes médicaux et/ou sociaux) pourraient dépasser 100 Million d'euros/an pendant des dizaines d'années ;	
Vecteurs juridiques	En ce qui concerne <b>les coordinations</b> : <b>la mise en œuvre effective des circulaires déjà publiées</b> serait nécessaire (et se heurte à des manques de personnels qualifiés et/ou des problèmes d'organisation) ;	
Autres moyens	-nécessaires efforts de <b>diffusion d'informations utilisables par des non-professionnels de la psychiatrie</b> (et voir « fiche-action » A.3 : « ... conférences de consensus ... ») ;	

<sup>76</sup> ces « autres professionnels » peuvent avoir acquis quelques éléments de compréhension ; mais ces éléments ne sont pas suffisants pour leur permettre de détecter des situations de danger et/ou leur permettre de faire face efficacement à des personnes (parents et/ou enfants et adolescents) présentant certains types de troubles psychiques ;

Délais	<p><b>2°sem. 2003 :</b>  décider d'accroître le nombre de pédopsychiatres <b>formés ; en sachant que l'impact effectif ne sera sensible que dans environ 10 ans (en raison des délais de formation) ;</b></p> <p><b>2°sem 2003 :</b>  décider de <b>développer le nombre de psychologues cliniciens aptes à prendre en charge certaines fonctions ;</b> un « plan d'urgence » pourrait produire des effets dans environ 3 ans ;</p> <p><b>2°sem. 2003 :</b>  engager un <b>effort de diffusion d'informations</b> à visée de meilleur repérage de situations à risques (et qui respecterait les dynamiques territoriales) ;</p>	
Mode d'évaluation	<p>Plusieurs types d'objectifs sont visés et plusieurs moyens sont nécessaires pour les atteindre ; dès lors plusieurs types d'indicateurs sont à prendre en compte, et par exemple :</p> <p>-en ce qui concerne <i>les efforts de formation</i> : indicateurs portant sur les nombres de personnes formées ;</p> <p>-sur les <i>effets de fonds produits</i> : utilité de mettre au points des méthodes de recueils de données épidémiologiques (au croisement de la psychiatrie et de la protection de l'enfance) ;</p> <p>MAIS : l'intérêt d'une prise en charge correcte de <b>problèmes psychiques « masqués » sans attendre des manifestations « éclatantes »</b> est d'ores et déjà démontré dans le champ de la protection de l'enfance et de l'adolescence.</p>	

## **chapitre C :**

**donner des bases juridiques explicites à  
des dispositifs innovants  
ou visant à  
fonder de nouvelles pratiques de travail**

## **fiche n°C.1 : instituer dans le code civil un dispositif éducatif intégrant le soutien à la famille (DEISAF) articulant séparation de l'enfant ou de l'adolescent d'avec ses parents et actions de milieu ouvert pour faciliter son retour dans sa famille**

*Des expériences concrètes montrent que l'existence de dispositifs articulant « séparation physique d'avec le milieu naturel » et « actions éducatives en milieu ouvert » permet de répondre à des besoins de situations qui sont l'objet de décisions judiciaires. Les établissements qui ont organisé en accord avec les juges des enfants et les services du conseil général de tels dispositifs, vont au delà du maintien d'un lien de qualité entre enfants ou adolescents et leurs parents.*

*La présente « fiche action »<sup>77</sup> est consacrée à un dispositif d'ordre judiciaire. Elle vise à :*

- *inscrire dans le Code civil un dispositif « mixte » permettant de combiner « AEMO » et « placement » ;*
- *faciliter le retour dans leur famille, de mineurs en ayant été séparés.*

*Le choix de préconiser l'instauration d'une nouvelle modalité d'action par modification du code civil (C.C.) traduit la volonté du "groupe de travail" de :*

- *« sécuriser » juridiquement des pratiques existantes ;*
- *fournir aux pouvoirs publics l'occasion de bien affirmer leur volonté de voir se développer ce type de pratiques à partir « d'expérimentations » ayant fait leurs preuves.*

		observations
Références (liste non exhaustive)	-Rapport IGAS-IGSJ (juin 2000) ; -Rapport ROMEO (novembre 2001)	
Constats	-la séparation d'un enfant d'avec ses parents est une décision grave <sup>78</sup> et doit être pensée dans de très nombreux cas comme ne devant être que de courte durée ... et pour cela <b>les conditions du retour dans la famille doivent être organisées</b> de façon structurée ;  -les résultats obtenus par le SAPMN <sup>79</sup> <b>mis en œuvre dans le GARD</b> montrent la validité de décisions (ou « mesures » dans le langage juridique) qui allient strict respect du droit et souplesse dans sa mise en œuvre.	-les art. 375-2 à 4 du C.C. permettent aux juges de prendre des décisions qui ne soient pas unimodales ;
Objectifs	-développer des <b>réponses modulables -alliant prise en charge en établissement et action de milieu ouvert- et adaptables</b> en fonction de l'évolution de la situation	

<sup>77</sup> elle est issue notamment des discussions intervenues lors de la réunion du "groupe de travail" le 12/12/02

<sup>78</sup> et voir en annexe D la « question ayant fait débat n°1 », au sujet de la « mobilisation parentale »

<sup>79</sup> SAPMN : service d'adaptation progressive en milieu naturel ; cette expression est encore utilisée dans le GARD, même si, de l'avis de ces responsables, cette appellation ne rend compte que de façon partielle de la réalité de ce dispositif (une proposition du rapport IGAS-IGSJ de juin 2000 avait intitulé un dispositif semblable MESSAF : mesure éducative et sociale de soutien à la famille) ;

d'autres expressions (et sigles) peuvent être imaginées (et ceci vaut aussi pour la « fiche-action » suivante) ; par exemple : SEFI pour Soutien Educatif Familial Intégré ; DEAP : Dispositif Educatif et d'Appui aux Parents ; ...

	<p>personnelle et familiale des enfants et adolescents ;</p> <p>-apporter <b>une réponse concrète à des situations où le « danger » est seulement potentiellement présent.</b> Les questions sont alors complexes et appellent des réponses adaptées afin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*éviter que ce danger se concrétise ;</li> <li>*faire face aux défaillances repérables des parents ;</li> </ul> <p>-encourager <b>l'évolution des MECS</b> (maison d'enfants à caractère social) d'une « simple » fonction d'hébergement fournissant un cadre éducatif, à un rôle plus large. La fonction d'éducation remplie par les personnels et l'institution se « prolongeant » auprès/avec les parents (et notamment considérer que les temps de droits de visite et d'hébergement sont bien compris comme faisant partie du projet éducatif construit pour l'enfant ou l'adolescent avec ses parents) ;</p>	<p>tirer des <b>conclusions opérationnelles des réflexions sur la notion de « distance »</b> :</p> <p>distance géographique vis à vis de séparation ayant valeur symbolique</p>
Expériences pouvant servir de référence	<p>-Département du GARD ;</p> <p>-Autres départements français et établissements qui y sont installés : LOIRE ; ISERE ; ... ;</p>	Des expériences sont en cours dans d'autres départements ;
Moyens existants (description générale)	A partir des établissements et services existants dans chaque département ;	
Moyens complémentaires	Un DEISAF doit être un des éléments d'un plan départemental plus général de protection de l'enfance (et de l'adolescence) ;	
Acteurs	<p>-juges des enfants ;</p> <p>-conseils généraux et les établissements et services qui participent à la protection de l'enfance ;</p> <p>-DPJJ ; et autres services de l'Etat dans le département : dont notamment les services qui dépendent du ministère de l'Education nationale ;</p>	Le rôle des <b>internats scolaires</b> (des collèges et lycées) ne doit pas être négligé <sup>80</sup>
Impact financier	<p>-des <b>modalités adaptées de calcul des budgets des établissements</b> doivent être mises en place ;</p> <p>-il peut y avoir (temporairement et à court terme) des besoins de financements complémentaires ; mais la mise en œuvre d'un DEISAF est <b>générateur d'économies budgétaires</b> pour un conseil général (car il diminue les durées de séparation d'enfants et adolescents d'avec leurs parents) ;</p>	

<sup>80</sup> des expériences prouvent l'intérêt d'un accueil de jeunes en difficultés familiales (et sociales) en internat scolaire, dès lors que la direction de l'établissement (en accord avec le conseil général) a bien organisé la qualité de vie dans l'établissement pour les enfants et adolescents qui y sont accueillis et pris en compte les relations particulières de ces jeunes avec leurs parents ;

Vecteurs juridiques	<p><b>2<sup>o</sup>sem.03</b> : « officialisation » de ce type de dispositif (avec des précisions sur ses modalités de fonctionnement) par voie de <b>circulaire</b><sup>81</sup> ; en effet les dispositions législatives actuelles sont suffisantes pour permettre le fonctionnement de dispositifs de type DEISAF ; mais, besoins :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*de mise en place progressive prenant en compte d'éventuelles réticences ;</li> <li>*d'une concertation approfondie de tous les acteurs de la protection de l'enfance (magistrats ; responsables élus et opérationnels des conseils généraux ; ensemble des personnels des établissements de type MECS et des services des conseils généraux) ;</li> </ul> <p><b>2004</b> : introduction d'une <b>modification législative dans le code civil</b> pour des raisons :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*de sécurisation juridique de ce type de dispositif ;</li> <li>*d'affichage d'une volonté de changement.</li> </ul>	<p><i>De toute façon</i> : nécessité d'un <b>climat de confiance</b> mais les expériences réussies (par ex dans le GARD depuis plus de 10 ans) démontrent que ce climat peut être instauré</p>
Autres moyens	<p>-étude des <b>conditions concrètes de réussite</b>, de la mise en œuvre de dispositifs de type DEISAF, de façon à fournir des références pratiques ;</p> <p>-parmi ces conditions de réussites <b>vérifier l'importance de la proximité géographique</b> des structures d'accueil par rapport au domicile des parents ;</p>	
Délais	<p><b>la préparation d'un projet de loi, sa discussion, nécessitent au moins 1 an ; puis vient le temps de sa mise en œuvre qui impose de travailler par étapes:</b></p> <p><b>2<sup>o</sup> sem 03</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-envoi d'une circulaire aux DR et DDPJJ, demandant un recensement d'expériences du type DEISAF ;</li> <li>-lancement d'études à la fois dans un but d'évaluation et de production d'un « Guide de bonnes pratiques » ;</li> </ul> <p><b>2004</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-préparation d'un projet de loi,</li> <li>-discussion et vote du projet de loi ;</li> </ul> <p><b>avant fin 2005</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-mise au point puis publication des décrets d'application ;</li> <li>-mise en œuvre de DEISAF dans tous les départements ;</li> <li>-avec respect des « dynamiques départementales » et des « dynamiques associatives ».</li> </ul>	

<sup>81</sup> cette circulaire peut être une demande aux DR et DDPJJ de recenser et d'informer le ministère de l'existence de tels dispositifs mis en place (ou en projet) dans le département ;



Mode d'évaluation	<p><b><i>En terme quantitatif</i></b> (par exemple au 31/12/04 et au 31/12/05) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-nombre de départements dans lesquels au moins une MECS a un fonctionnement de type DEISAF ;</li> <li>-nombre de MECS ayant un fonctionnement de type DEISAF ;</li> <li>-nombre d'enfants et d'adolescents dont la prise en charge est de type DEISAF ;</li> </ul> <p><b><i>En terme qualitatif</i></b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-via des « études longitudinales » ;</li> <li>-par comparaison des efforts financiers nécessités en l'absence de DEISAF ;</li> </ul>	
-------------------	---	--

respecter concrètement dans toutes ses dimensions **la loi du 6 juin 1984 quant aux droits des familles** dans leurs relations avec les services chargés de la protection de l'enfance ;

## **fiche n°C.2 : instituer dans le CASF une prestation éducative et sociale de soutien à la famille (PESSAF) qui permette de sortir de l'alternative entre action éducative à domicile et séparation de l'enfant de ses parents**

*Comme déjà indiqué dans la présentation de la « fiche-action » précédente, (qui préconise d'instituer dans le Code Civil un « dispositif éducatif intégrant le soutien à la famille ») des expériences concrètes montrent que l'alternative « action en milieu ouvert » ou « accueil provisoire » correspond mal à des besoins de situations qui sont l'objet de décisions judiciaires. C'est également le cas dans le domaine des décisions administratives (même si elles sont aussi qualifiées de « contrat » entre le(s) parent(s) et le service de l'ASE).*

*La présente « fiche action »<sup>82</sup> est consacrée à un dispositif d'ordre administratif. Elle vise à :*

- *sortir de l'alternative décrite ci-dessus, dans le cadre des décisions administratives ;*
- *éviter l'entrée dans un processus pouvant conduire à une judiciarisation.*

*Le choix de préconiser l'instauration d'une nouvelle modalité d'action par modification du CASF traduit, comme pour la « fiche-action » précédente la volonté du "groupe de travail" de « sécuriser » juridiquement des pratiques existantes ainsi que de fournir aux pouvoirs publics l'occasion de bien affirmer leur volonté d'innovation dans le domaine de la protection de l'enfance et de l'adolescence .*

		observations
Références (liste non exhaustive)	-proposition émise par le CNAEMO dans le cadre de la préparation du Rapport ROMEO (novembre 2001)	
Constats	<p><i>-dans le cadre de la protection administrative, les décisions sont le résultats d'une discussion entre les responsables de l'ASE et les parents dans le respect de la loi du 06/06/1984 relative aux droits des familles dans leurs relations avec les services chargés de la protection de l'enfance. <b>Mais, dans la pratique, les professionnels se heurtent à une césure entre « milieu ouvert » et « prise en charge en institution »<sup>83</sup> ; les modalités d'actions sont donc souvent « stéréotypées » ;</b></i></p> <p><i>-l'art. L.222-3 du CASF énumère les modes d'intervention de l'aide à domicile en précisant « ensemble ou séparément »;</i></p> <p><i>-l'art. L.223-5 du CASF précise les personnes (mineurs, pupilles, femmes enceintes et mères isolées avec leur enfant de moins de 3 ans) qui « sont prises en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance ».</i></p>	<p>En ce qui concerne les jeunes enfants, des <b>services de PMI<sup>84</sup></b> qui relèvent du Code de la Santé publique, mais dont les actions concourent aussi à l'aide sociale à l'enfance, organisent déjà (dans de nombreux départements) <b>des actions qui conjuguent action à domicile et accueil à la journée hors du domicile</b></p>

<sup>82</sup> elle est issue notamment des discussions intervenues lors de la réunion du "groupe de travail" le 23/01/03

<sup>83</sup> comme indiqué dans l'introduction de cette « fiche-action », une semblable alternative se retrouve dans le Code Civil (et voir précédente « fiche-action »)

<sup>84</sup> plus généralement **sur la PMI, voir annexe F 9**

Objectifs	<p><b>-promouvoir une diversité des formes d'accueil</b> qui puissent être modulables en fonction des besoins de l'enfants ou de l'adolescent ;</p> <p><b>-sécuriser par une traduction juridique dans le CASF des « innovations »</b> pratiquées dans certains départements (« AED renforcées » ; « accueils de jour » ; « accueils séquentiels » ;...) ... et leur <b>donner un nom qui traduise leur réalité</b> : « prestation éducative et sociale de soutien à la famille » (PESSAF) ;</p> <p>-apporter une <b>réponse concrète à des parents</b> -et leur(s) enfant(s)- qui ont à faire face à des difficultés que les professionnels peuvent penser n'être que très temporaires et/ou ne présentant pas de risque majeur ;</p>	
Expériences pouvant servir de référence	<p>-Département de MEURTHE-et-MOSELLE ;</p> <p>-d'autres départements français et les établissements et services qui y sont installés ;</p>	
Moyens existants (description générale)	<p>-A partir des établissements et services existants dans chaque département ;</p>	<p>un des éléments clefs du fonctionnement de ce type de dispositif est une bonne « <b>territorialisation</b> » des réponses;</p>
Moyens complémentaires	<p>La mise en oeuvre de la PESSAF doit être un des éléments d'un plan départemental plus général de protection de l'enfance et de l'adolescence ;</p>	
Acteurs	<p>-les décideurs et les services des conseils généraux ;</p> <p>-les établissements et services associatifs qui participent à la protection de l'enfance ;</p> <p>-autres tels que les REAAP, les centres sociaux, les organismes gestionnaires de CHRS, etc ... qui participent aussi de fait au dispositif de protection de l'enfance et de l'adolescence ;</p>	
Impact financier	<p>il peut y avoir des besoins de financement complémentaires ; mais la mise en œuvre de la PESSAF est, a priori (et ceci semble confirmé par les constats faits en MEURTHE-et-MOSELLE) <b>génératrice d'économies budgétaires pour un conseil général</b> ;</p>	<p>(comme pour le DEISAF ; voir « fiche-action » précédente) des <b>modalités adaptées de calcul des budgets</b> des établissements et services gérant ce type de prestation doivent être mises en place</p>

Vecteurs juridiques	<p><b>Modification législative dans le CASF :</b></p> <p>-par ajout d'un nouveau mode d'action à l'énumération de l'art. L.222-3<sup>85</sup> (qui concernent l'aide à domicile) et d'une formulation symétrique à l'art. L.222-5<sup>86</sup> ;</p> <p><i>-(ou pour des raisons d'affichage d'une volonté de changement)</i> par ajout d'un art. (par ex. L.222-3 bis)</p>	<p>(comme pour le DEISAF) : nécessité d'un <b>climat de confiance entre les partenaires départementaux</b> ; mais les expériences réussies démontrent que ce climat peut être trouvé ;</p>
Autres moyens	<p>(comme pour le DEISAF)</p> <p><b>-évaluations à réaliser et/ou à compiler ;</b></p> <p><b>-puis communication de leurs résultats</b> dans un but de conviction ;</p>	
Délais	<p>(comme pour le DEISAF) la préparation d'un projet de loi et sa discussion nécessitent au moins 1 an ; d'où proposition de travailler par étapes :</p> <p><b>2<sup>o</sup>sem.03 :</b></p> <p>possibilité d'extension de la PESSAF sur la base de l'expérience des départements ayant dès à présent mis en place de tels dispositifs, avant même le vote de la loi ; à partir d'un recensement des actions de ce type (selon de modalités voisine de celles de la « fiche-action » précédente) ;</p> <p><b>2004 :</b></p> <p>-préparation d'un projet de loi,</p> <p>-discussion et vote du projet de loi et publication des décrets d'application ;</p> <p><b>avant fin 2005 :</b></p> <p>-mise en œuvre de la PESSAF dans tous les départements ;</p> <p>-avec respect des « dynamiques départementales » et des « dynamiques associatives » ;</p>	<p>Et efforts d'explication dès la remise du rapport du "groupe de travail"</p>
Mode d'évaluation	<p>En terme <i>quantitatif</i> (par exemple au 31/12/04) :</p> <p>-nombre de départements dans lesquels le conseil général aura délibéré pour créer une PESSAF ;</p> <p>-nombre d'enfants dont les parents ont fait le choix de demander/d'accepter une aide de type PESSAF ;</p> <p>En terme <i>qualitatif</i> :</p> <p>-via des « études longitudinales » ;</p> <p>-par comparaison des efforts financiers nécessités en l'absence de PESSAF ;</p>	

<sup>85</sup> par exemple un alinéa qui préciserait : « les prestations d'aide à domicile peuvent être associées aux prestations d'accueil prévues aux 1<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup> de l'art. L222-5 »

<sup>86</sup> par exemple compléter le 1<sup>o</sup> de cet art. par « ...et qui nécessitent un accueil de jour ou de nuit à temps partiel ou à temps complet »

## fiche n°C.3 : Formaliser une nouvelle prestation d'accompagnement budgétaire dans le CASF

La dégradation des conditions de vie des familles est un des facteurs qui conduisent à des décisions administratives ou judiciaires qui relèvent de la protection de l'enfance. Un accompagnement budgétaire des parents peut représenter dès lors une garantie (relative) des conditions de vie de l'enfant et être considérée comme une prestation d'aide sociale à l'enfance (au sens de l'expression utilisée comme intitulé du chapitre II, du titre II du Livre II du CASF ; art. L222-1 et suivants).

En effet, un tel accompagnement budgétaire fournit un cadre à un travail suivi avec la famille et est une porte d'entrée vers l'éducatif<sup>87</sup>. Il permet ainsi de :

- soutenir les parents dans leur fonction parentale, éducative en préservant leur responsabilité dans la gestion de leur budget ;
- éviter des « crispations » sur les questions éducatives, porteuses d'une lourde charge affective quand elles sont abordées « de front ».

Certes un travail d'accompagnement de ce type peut être conduit à la suite d'une décision de TPSE (tutelle aux prestations sociales enfants) Mais ces TPSE présentent notamment 2 « limites » :

- une limite « fondamentale » : les TPSE sont le résultat de décisions judiciaires ;
- une limite « technique » : liée au niveau de rémunération des services chargés de les réaliser.

La présente « fiche-action » vise à développer le recours, en appui à des parents et dans un cadre « contractuel » (c.à.d. : avec une demande exprimée par les parents et sans qu'il y ait transfert de la capacité juridique sur les dépenses), une prestation d'accompagnement budgétaire. La similitude avec une TPSE peut apparaître importante ; il y a cependant des différences majeures : elles ont conduit le "groupe de travail" à présenter cette « fiche-action » alors même que va être publié d'ici quelques jours le rapport d'un autre "groupe de travail" sur les TPSE.

		observations
Références (liste non exhaustive)	<p>-les actions des gestionnaires de tutelles aux prestations sociales enfants sont, de façon regrettable, <b>rarement bien prises en compte dans les rapports<sup>88</sup> qui traitent de la protection de l'enfance ;</b></p> <p>-Groupe de travail sur la tutelle aux prestations sociales enfants (TPSE), pilotée par la DPJJ (rapport annoncé pour juin 2003) ;</p>	<p>La présente « fiche-action » est plus focalisée que ce rapport ;</p>

<sup>87</sup> Au même titre que l'intervention des TISF (techniciens d'intervention sociale et familiale ; ex « travailleuses familiales) qui est classiquement citée dans les rapports consacrés à l'aide sociale à l'enfance (ou à la protection de l'enfance) ;

<sup>88</sup> voir par ex. l'annexe C sur les « propositions dans les rapports récents » ; cet oubli des rédacteurs de ces rapports s'explique peut-être par la multiplicité des questions qui relèvent de la protection de l'enfance et de l'adolescence, et voir aussi l'observation en marge de la rubrique « constats » ;

Constats	<p><b>-il n'existe pas explicitement de « prestation d'aide sociale à l'enfance »</b> permettant d'aider les familles dans la gestion de leur budget ;</p> <p><b>-certains départements</b> ont recours à des conseillères en économie sociale et familiale, d'autres non ;</p> <p><b>-la prévention des difficultés budgétaires</b> des familles, dans un cadre contractuel peut fonder un travail essentiel et inscrit dans la durée avec des parents, parce que son objet :</p> <p>*porte sur <b>une des causes des difficultés familiales susceptibles d'aggraver</b> des situations individuelles jusqu'à justifier des actions « coercitives » ;</p> <p>*<b>la gestion du budget</b> fournit l'occasion d'aborder des questions qui touchent le domaine éducatif<sup>89</sup> ;</p>	<p>Dans le droit actuel, <b>les gestionnaires de TPSE</b> interviennent:</p> <p>-à la suite d'une décision judiciaire ;</p> <p>-avec des relations très réduites pour des raisons matérielles (le montant de la facturation de cette tutelle) <b>avec les travailleurs sociaux qui interviennent</b> le plus souvent auprès des parents, sur d'autres bases légales</p>
Objectifs	<p>-réaliser des <b>actions éducatives sur la base de conseils budgétaires auprès des parents</b>, grâce à des conseillères en économie sociale et familiale. Ainsi, sur la base d'un contrat d'objectifs élaboré avec la famille, proposer des rendez-vous toutes les 2 semaines, par exemple, pour préparer et valider les choix de gestion de la famille (et en particulier l'emploi des prestations familiales).</p> <p><b>-identifier ce type d'intervention comme prestation d'ASE</b> ; et donc prévenir le recours à une décision judiciaire (TPSE) ;</p>	<p>une TPSE peut, en outre, être inadaptée car :</p> <p>-vécue comme une véritable contrainte (qui, de plus, peut être vécue comme déresponsabilisante)</p> <p>-elle arrive souvent tard, lorsque la situation financière est très dégradée.</p>
Autres « fiches-actions » concernées	<p>Notamment :</p> <p>« fiche-action » n°B.3 qui vise à préciser les objectifs et moyens des AED (et des AEMO) ;</p> <p>« fiche-action » n°C.2 qui propose une autre modification du CASF</p>	
Expériences pouvant servir de référence	<p>-le travail des <b>CESF</b> recrutés par certains conseils généraux ;</p> <p><b>-certaines UDAF</b> gestionnaires de TPSE (ex. PUY-de-DOME) ont contractualisé des objectifs avec les familles ;</p>	
Moyens existants (description générale)	<p>-les CESF (mais aussi les assistants de service social et les TISF) des conseils généraux ou de services « prestataires » d'AED ;</p> <p>-les <b>CAF emploient des CESF</b> qui peuvent réaliser des actions collectives (à coordonner avec l'action des services du conseil général) ;</p>	

<sup>89</sup> mais à travers un objet (la gestion budgétaire) **très concret et moins chargé directement d'émotions** que le strict domaine de l'éducation des enfants (ou adolescents) ;

Moyens complémentaires	<p>-recrutement de CESF (ou de TISF ou d'assistant de service social) par les conseils généraux et/ou des associations ;</p> <p>-conventions avec les CAF (et d'autres employeurs de travailleurs sociaux)</p>	<p>mais aussi possibilité de <b>redéploiement d'effectifs</b> (notamment en raison des départs en retraite à venir)</p>
Acteurs	<p>-conseils généraux essentiellement ;</p> <p>-organismes gérant des TPSE ;</p> <p>-associations gestionnaires d'établissement et services de protection de l'enfance ;</p> <p>-professionnels (dont magistrats) ;</p>	
Impact financier	<p><i>Sur les conseils généraux</i> : non chiffrés, mais peut-être globalement des <b>économies possibles</b>, car plusieurs effets :</p> <p><b>-prévention de dégradations de situations familiales</b> ... et optimisation des interventions des divers types de professionnels ;</p> <p><b>-meilleure adéquation</b> des types d'actions aux situations individuelles et familiales ;</p>	<p>les départements qui n'ont pas mis en perspective les objectifs et moyens des interventions en milieu ouvert, devront engager une réflexion globale ... et faire un choix entre spécialisation (via des CESF) et polyvalence (via des ASS) ;</p>
Vecteurs juridiques	<p>- Inscrire dans le code de l'action sociale et des familles (CASF) à l'art. L 222-3 (prestations ASE) une <b>prestation d'accompagnement budgétaire personnalisée</b> effectuée par une conseillère en économie sociale et familiale (ou un autre travailleur social compétent).</p>	<p>Il s'agirait d'un «suivi personnalisé» renforcé et de proximité (et non le versement des prestations familiales au conseil général qui subdélèguerait à une CESF)</p>
Autres moyens	<p>-diffusion des études et recherches effectuées en la matière ( cf « fiche-action » n°A.2 : « ...études.. ») ;</p> <p>-valorisation des expériences intéressantes ;</p>	
Délais	<p><b>2<sup>e</sup> sem.03 :</b></p> <p><b>*diffusion des expériences innovantes</b> ; à partir des informations dont dispose la DGAS, l'ADF et/ou l'ANDASS ... et peut-être aussi l'UNAF ;</p> <p><b>*concertation avec les professionnels</b>, en vue de la préparation d'un projet de loi ;</p> <p><b>2004 :</b> préparation et vote d'un projet de loi ;</p>	<p>NOTA : la <b>réforme des différentes formes de tutelle</b> devrait être l'objet d'un projet de loi ; la proposition de formaliser une prestation inscrite au CASF relève d'une autre logique (et d'un autre projet de loi)</p>

Mode d'évaluation	<p><b>-de l'introduction de ce type de prestations :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*à travers l'étude des contenus des schémas départementaux de protection de l'enfance ;</li> <li>*grâce à un système d'observations statistiques prenant en compte toutes les mesures sur un territoire (AEMO, AED, TISF, ... et prévention spécialisée) ;</li> </ul> <p><b>-de l'efficacité de ce type d'aide ou de soutien :</b></p> <p>par des études longitudinales (ou « de parcours ») ;</p>	
-------------------	--	--



## **fiche n°C.4 : prendre appui sur la loi relative à l'autorité parentale (du 04/03/02) pour développer l'utilisation de la délégation d'autorité parentale et engager une réflexion sur les autres modalités de transfert de l'autorité parentale**

*La loi du 4 mars 2002 sur l'autorité parentale a modifié les conditions d'exercice de l'autorité parentale, sous le contrôle du juge aux affaires familiales (J.A.F.). Cette loi a eu, parmi ses objectifs généraux de permettre à chaque enfant d'avoir des droits semblables avec chacun de ses parents, quelle que soit la nature de leurs relations et ainsi de faire face aux conséquences des changements sociaux vis à vis du mariage et des séparations parentales (divorce, ...).*

*Elle a notamment modifié les dispositions relatives à la délégation d'autorité parentale (D.A.P.)<sup>90</sup> :*

- *les conditions de son utilisation : outre les situations de demande des parents, le « cas de désintérêt manifeste ou si les parents sont dans l'impossibilité<sup>91</sup> d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale » (art. 377 al.2 du C.C.) ;*
- *la possibilité pour un « établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant (...) de saisir le juge aux fins de se faire déléguer totalement ou partiellement l'exercice de l'autorité parentale » (même art.377) ;*
- *que « dans tous les cas (...) les parents doivent être appelés à l'instance » (même art.377 al.3) ;*
- *que « lorsque l'enfant concerné fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative, la délégation ne peut intervenir qu'après l'avis du juge des enfants » (même art. al.3)*

*Ce texte, encore mal connu, fournit l'occasion d'une réflexion renouvelée<sup>92</sup> sur les conditions d'utilisation de la D.A.P. par les professionnels de l'ASE et les juges des enfants.*

*Cette réflexion renouvelée qu'initie la loi du 04/03/02, devrait conduire à aborder d'autres aspects fondamentaux et pratiques de la protection de l'enfance et de l'adolescence :*

- *ainsi le nouvel art.371-1 al.1 du C.C. précise que « l'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant » ;*
- *l'al.2 de ce même article cite bien les mots « sécurité », « santé » et « moralité » ainsi que « éducation » comme à l'art. 375 (qui fonde l'assistance éducative, dès lorsqu'il y a « danger » ou que les « conditions [de l'éducation] sont gravement compromises) mais utilise aussi les termes de « développement, dans le respect dû à sa personne » ;*
- *la nouvelle rédaction de l'art. 373 « Est privé de l'exercice de l'autorité parentale la père ou la mère qui est hors d'état de manifester sa volonté, en*

<sup>90</sup> Et on pourra se référer à l'annexe E « autorité parentale et ASE » qui rassemble des constats synthétiques et reprend et complète certains des développements de cette « fiche-action » ;

<sup>91</sup> notamment du fait de l'existence de pathologies psychiques de certains parents incapables d'arriver à comprendre la réalité de leur situation et les conséquences dommageables dont souffre(nt) (et risquent de continuer de souffrir) leur(s) enfant(s) à cause de leur pathologie ;

<sup>92</sup> voir les travaux de la commission présidée par Madame le Pr.DEKEUWER-DEFOSSEZ (sept.1999)

raison de son incapacité, de son absence ou de toute autre cause » s'éloigne significativement de la précédente rédaction ;

- quant à l'art 373-2-6 , son alinéa 1 stipule que « Le (...) J.A.F règle les questions qui lui sont soumises (...) en veillant spécialement à la sauvegarde des intérêts des enfants mineurs ; et son alinéa 2 précise que « le juge peut prendre les mesures permettant de garantir la continuité et l'effectivité des liens de l'enfant avec chacun de ses parents »

\*

Ces quelques remarques<sup>93</sup>, ont conduit le "groupe de travail" à estimer que, de façon très complémentaire aux autres « fiches-actions » précédemment présentées, rentrait dans son champ de réflexion la présente « fiche-action ».

Celle-ci sera articulée principalement autour de l'intérêt d'utiliser, dans certains cas, le « partage de l'autorité parentale » décidé par l'autorité judiciaire (avec toutes les garanties données par la nouvelle procédure : appréciation de l'intérêt de l'enfant et des compétences parentales par le J.A.F. et le juge des enfants), afin de :

- clarifier la situation juridique de l'enfant vis-à-vis d'autres adultes qui exercent une responsabilité à son égard ;
- permettre le meilleur usage des prérogatives de l'autorité parentale, sans pour autant disqualifier les parents.

Elle invitera également à ouvrir d'autres réflexions ; et par exemple :

- sur les modalités d'exercice de la « tutelle sociale<sup>94</sup> » (art. 433 du Code Civil) qui ne prévoit ni conseil de famille, ni subrogé tuteur (c'est le juge des tutelles qui autorise les actes, hors les cas où la loi prévoit la réunion d'un conseil de famille ad hoc) ;
- sur les effets d'un réexamen régulier de la situation de ces mineurs de façon à la faire évoluer, si c'est leur intérêt, vers un statut qui ouvre droit à l'adoption (simple ou plénière)

		Observations
Références (liste non exhaustive)	-travaux de la commission présidée par Madame le Pr. DEKEUWER-DEFOSSEZ ; -« <i>les enjeux de la parentalité</i> », sous la dir. du Président Didier HOUZEL (1999) ;	Voir aussi les travaux de la <b>FNADEPAPE</b> (Fédé. Nat. d'entraide des pupilles et anciens pupilles ...)
Constats	-la loi du 4 mars 2002 sur l'autorité parentale a introduit : *le <b>recours à la D.A.P.</b> , outre les situations de demande des parents ou de désintérêt, « <i>lorsque les parents sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale</i> » ; *la possibilité d'une DAP pour <b>tous les enfants y compris ceux de plus de 16 ans</b> ;	Les juge des enfants et les personnels des services de l'ASE (et de la PJJ) <b>connaissent mal<sup>95</sup> la procédure (ses conditions et ses</b>

<sup>93</sup> qui pourraient être complétées par une analyse de la jurisprudence, notamment celle de la Cour Européenne des Droits de l'Homme

<sup>94</sup> voir l'annexe E « autorité parentale et ASE » (déjà citée) ;

<sup>95</sup> face à ce constat la diffusion imminente par la PJJ du document « *parents, familles et professionnels dans le cadre judiciaire* » est particulièrement bien venu ;

	<p><b>*l'avis du juge des enfants, s'il a prononcé une mesure d'assistance éducative</b> à l'égard d'un enfant pour lequel une délégation totale ou partielle d'autorité parentale est demandée (art. 377 al.3 du CC) ;</p> <p>-l'utilisation de la D.A.P. (partielle ou totale) est relativement peu fréquente (moins de 2.500 fois par an) ;</p> <p>-de même en ce qui concerne les <b>autres formes de retrait de l'autorité parentale</b> (retrait total ou partiel, déclaration d'abandon) ;</p>	<p><b>effets) de D.A.P.</b> ; ils ont donc tendance à prendre ou préconiser d'autres types de décisions.</p> <p><b>La connaissance et le respect de leur histoire<sup>96</sup></b> sont essentielles pour le bon développement des enfants (et des adolescents)</p>
Objectifs	<p><b>-développer pour les enfants confiés à l'ASE l'utilisation de la D.A.P. partielle (telle que prévue par la loi du 04/02/03) qui est une forme de transfert de l'autorité parentale qui peut se révéler</b> adaptée à l'intérêt des enfants et/ou adolescents, de leur(s) parents et des professionnels ;</p> <p><b>-réfléchir au statut des enfants et adolescents en « tutelle sociale »</b> (art. 433 du C.C.), notamment aux conditions de suivi de leur situation, de manière à repérer, le cas échéant, les évolutions de leur statut les plus appropriées pour eux ;</p>	<p>Cette « fiche-action » nécessite donc en particulier que la « fiche-action » n°A.3: « ... <b>conférences de consensus</b> ... » soit effectivement mise en œuvre ;</p>
Expériences pouvant servir de référence	<p>-voir le document déjà cité et produit par la DPJJ : « <i>parents, familles et professionnels dans le cadre judiciaire</i> »<sup>97</sup> ;</p> <p>-voir les annexes F.13 et F15<sup>98</sup> qui font référence à des systèmes étrangers de protection de l'enfance et aux spécificités françaises ;</p>	
Moyens existants (description générale)	<p>cette nouvelle modalité d'intervention des juges des enfants en relation avec les J.A.F. (en cas de D.A.P relative à des enfants et adolescents qui font l'objet d'une mesure assistance éducative) est encore peu utilisée ; elle souffre peut-être de défauts « structurels » de transmission d'informations (et/ou de coordination) entre ces types de juges ;</p>	<p>Des améliorations techniques permettant de pallier des inconvénients (lourdeur de la procédure, délais, risque de contradiction entre le J.A.F. et le juge des enfants, ...) peuvent être nécessaires</p>
Moyens complémentaires	<p>-une amélioration des pratiques dans <b>l'évaluation des situations</b> ;</p> <p>-(éventuellement) la nécessité de révision des</p>	<p>Voir plusieurs « fiches-actions » du chapitre A</p>

<sup>96</sup> cette connaissance et ce respect sont fondamentalement différents de « droits de visite et d'hébergement » ;

<sup>97</sup> et voir notamment le chapitre consacré à la kafala ;

<sup>98</sup> annexes F 13 et 15 : contributions de Alain GREVOT et de Paul DURNING ;

	<p>situations à une fréquence régulière (par ex. tous les ans pour les enfants et adolescents en « tutelle sociale »)</p> <p>-un <b>respect concret des droits des parents</b> par les services et les établissements qui interviennent dans le cadre de la protection de l'enfance ;</p>	
Autres « fiches-actions » concernées	<p>Plusieurs, et notamment sur :</p> <p>-n°B.5. « ... formation des travailleurs sociaux ... » ;</p> <p>-n°C.1 « ... instituer dans le C.C. un dispositif ... » ;</p>	Et celles, mentionnées ci-dessus, du chapitre A ;
Acteurs	<p><i>dès à présent (sur la base de la loi du 04/03/02) :</i></p> <p>-J.A.F. et juges des enfants ;</p> <p>-conseils généraux et les établissements et services qui participent à la protection de l'enfance ;</p> <p><i>dans le cadre d'une réflexion élargie aux autres formes de transfert de l'autorité parentale :</i></p> <p>-plusieurs ministères (Justice ; Famille ;... ) ;</p> <p>-ADF et conseils généraux ;</p> <p>-nombreuses organisations de professionnels ;</p> <p>-divers types d'associations actives dans le domaine de la protection de l'enfance et/ou dans le domaine caritatif ;</p>	
Impact financier	<p><i>Sur la base de la mise en œuvre de la loi du 04/03/02:</i></p> <p>-en dépenses : a priori pas d'impact (ou très faible : frais de formation à de nouvelles règles juridiques);</p> <p>-en économies possibles : la mise en œuvre concrète des dispositions relatives à la DAP devrait être <b>génératrice d'économies budgétaires</b> pour un conseil général, notamment en évitant des coûts administratifs, et en améliorant les relations « parents – institutions » ;</p>	
Vecteurs juridiques	<p><i>Sur la base de la mise en œuvre de la loi du 04/03/02; en ce qui concerne l'utilisation de la DAP</i></p> <p><i>au 2<sup>e</sup>sem. 03 :</i></p> <p>mise en place d'une évaluation par un groupe de travail<sup>99</sup> de la mise en œuvre des changements introduits par la loi du 04/03/02 (dont l'intervention de 2 juges pour les DAP en cas d'assistance éducative) ;</p> <p><i>et, éventuellement à la suite en 2004 :</i></p> <p>mise en œuvre <b>d'expérimentations dans quelques départements (TGI et ASE) sur l'utilisation de la DAP</b> pour des enfants et adolescents confiés à l'ASE ;</p>	

<sup>99</sup> ce groupe de travail devrait être composé notamment de juge des enfants, de JAF et de professionnels de la protection de l'enfance et de l'adolescence ;

	<i>Par ailleurs en fin 2004, peut-être besoin <b>de nouvelles modifications d'ordre législatif</b> dans le cadre d'une réflexion élargie aux autres formes de transfert de l'autorité parentale :</i>	
Autres moyens	voir en complément à cette « fiche-action » la « question ayant fait débat » n° 2 en annexe D. Pourraient être alors être aussi introduites des modifications du code de l'organisation des juridictions judiciaires	
Délais	<i>(et voir « vecteurs juridiques » ci-dessus)</i> <b>2<sup>o</sup> sem. 03 :</b> évaluation de la mise en œuvre de la loi du 04/03/02 ;  <b>2004</b> ; en fonction des évaluations et des réflexions initiées dans cette « fiche-action », concertation approfondie avec les acteurs de la protection de l'enfance principalement concernés visant à introduire de nouvelles pratiques dans les différentes formes de transfert de l'autorité parentale.	
Mode d'évaluation	<b><i>Pour la mise en œuvre de la loi du 04/03/02:</i></b> <i>-en terme quantitatif (par exemple au 31/12/05) :</i> nombre d'enfants et adolescents, confiés à l'ASE et concernés par une D.A.P. <i>-en terme qualitatif :</i> via des études ad'hoc.  <b><i>A la suite d'une réflexion élargie aux autres formes de transfert de l'autorité parentale :</i></b> en fonction des modifications introduites.	L'existence <b>d'éventuelles différences dans les réalités concrètes traduites dans les expressions</b> « d'intérêt supérieur de l'enfant <sup>100</sup> » et de « ... danger ou (de) conditions d'éducation gravement compromises ... » <sup>101</sup> devra être préalablement clarifiée

<sup>100</sup> expression de la Convention internationale des droits de l'enfant ;

<sup>101</sup> expressions de l'art. 375 du Code civil ; mais tenir compte aussi de mots utilisés en dehors de cadres juridiques tel que « **risque** » ; et voir la « fiche-action » A.1 ;

## conclusion :

### articuler un

« programme d'actions prioritaires » (décidé en 2003)

### et une

« démarche législative » (en 2004)

*Cette démarche articulée, au cours des 18 mois à venir, deux perspectives :*

- *l'une de mise en œuvre, au cours des prochains mois, d'actions concrètes ;*
- *l'autre législative.*

*En cela, elle répond à quatre types de besoins mis à jour par le "groupe de travail" :*

- *la diffusion et le développement d'expériences « locales », multiples, innovantes qui constituent des réponses de proximité ;*
- *la concrétisation de décisions qui sont en cours de préparation ;*
- *un besoin de concertation, que la réflexion ouverte d'un "groupe de travail", même faisant suite à de nombreux travaux préalables, ne peut remplacer ;*
- *le besoin d'approfondissement de questions qui sont du domaine de la loi.*

**A : la mise en œuvre de plusieurs propositions du "groupe de travail" pourrait être engagée en parallèle à la préparation d'un débat parlementaire :**

**Le rapport du "groupe de travail", a été conçu et présenté pour fournir la matière d'un « programme d'actions prioritaires » au 2<sup>o</sup> semestre 2003, ce qui se traduit par :**

- *la présentation de « fiches actions »<sup>102</sup> respectant une forme rigoureuse et leur récapitulation permettant aux ministres de faire des choix ;*
- *le choix de ne pas traiter certaines « questions clefs », et qui certes relevaient bien du champ du "groupe de travail" (par exemple les mineurs étrangers isolés, des services aux familles utiles en matière de prévention, ...) mais qui étaient traitées par ailleurs et/ou auraient nécessité un travail spécifique.*

---

<sup>102</sup> *les annexes de ce rapport complètent la compréhension de ces propositions (notamment en permettant de les mettre en perspective avec de précédents rapports, des contributions spéciales de membres du "groupe de travail" et d'autres éléments d'information).*

Le "groupe de travail" recommande donc que *dès le 2<sup>e</sup> semestre 2003* :

- les « **fiches-actions** » des **chapitres A et B** soient l'objet d'une mise en œuvre **opérationnelle** ; même s'il sait la difficulté de la tâche : les réponses à certaines questions bien identifiées depuis plus de 5 ans n'arrivent pas à être concrétisées car il manque une réelle « direction de projet » ;
- les « **fiches-actions** » du **chapitre C** fassent l'objet d'une concertation<sup>103</sup> et d'une expertise complémentaire, préalablement à la préparation d'un projet de loi ;

*Ce deuxième horizon de temps (la fin de l'année 2004) pourrait également permettre de :*

- mesurer les **avancées dans la mise en œuvre** des « fiches-actions » ;
- faire progresser des « **questions clefs** » **non traitées** par le "groupe de travail". Certaines peuvent s'appuyer sur des expériences dont les initiateurs n'ont souvent pas les moyens de faire partager le bien fondé et l'intérêt de leurs initiatives<sup>104</sup>. D'autres, sont déjà l'objet de travaux interministériels (par exemple : les mineurs étrangers isolés) et peuvent aussi s'appuyer sur des innovations<sup>105</sup>.

**B : une « démarche législative » répondrait à des besoins juridiques et permettrait de réaffirmer l'importance que les responsables de l'Etat reconnaissent à la protection de l'enfance et de l'adolescence**

**La présentation d'un projet de loi spécifique « protection de l'enfance et de l'adolescence » pourrait être fondée sur 3 logiques :**

- il n'y a **pas eu de loi « généraliste » sur la protection de l'enfance depuis 1989** (qui suivait les lois de 1984 et 1986). On ne peut donc craindre les critiques classiques, et souvent fondées, d'« inflation législative ». Et, au moment où une nouvelle étape dans la décentralisation donnera des compétences accrues dans le domaine social aux départements, un projet de loi serait une démonstration claire que, aux yeux du gouvernement, **la protection de l'enfance et de l'adolescence constitue un sujet important** ;
- **des besoins de vecteur législatif** sont déjà repérés ou pourraient apparaître pour :
  - l'inclusion des *centres maternels*, « *oubliés* » *dans l'énumération de la loi du 02/01/02*, or ces centres sont un des éléments clefs du dispositif de protection de l'enfance ;
  - *l'inscription dans le code civil et dans le code de l'action sociale et des familles de dispositifs « mixtes » (alliant actions dans le milieu familial et séparation)* qui peuvent fonctionner à droit constant, mais avec des fragilités qui seraient levées si la loi les prévoyait explicitement ;
  - de même en ce qui concerne *d'autres modalités d'intervention* (prestation d'accompagnement budgétaire) ou des moyens *d'améliorer le fonctionnement*

---

<sup>103</sup> voire d'un « **débat public** » **large, pluridisciplinaire** (juristes, sociologues, psychologues et psychiatres, philosophes, travailleurs sociaux, élus, responsables associatifs, ... en plus de « conférences de consensus » au sens médical du terme qui sont nécessaires sur plusieurs types de questions auxquelles ont à faire face les professionnels de la protection de l'enfance

<sup>104</sup> par exemple, les méthodes de soutien aux équipes qui prennent en charge **les adolescent(e)s en grande difficulté** : voir l'expérience du DERPAD (et la mission confiée à Ali MAGOUDI) ;

<sup>105</sup> toujours en ce qui concerne les **mineurs étrangers isolés**, les actions conduites pas la Fondation des Orphelins Apprentis d'Auteuil ou la Croix Rouge.

*général* du système de protection de l'enfance et de l'adolescence (conférence départementale tous les 2 ans) ;

- **une intervention parlementaire pourrait aussi permettre :**

- des **modifications de vocabulaires**, dont on sait la valeur symbolique et ou pratique ; ainsi par exemple :
  - « **placer** » (art. 375-7, al.2) pourrait être remplacé par un mot plus respectueux des enfants et adolescents qui sont séparés de leur(s) parent(s) ;
  - « **aide sociale à l'enfance** » qui renvoie à une conception ancienne des interventions publiques dans le domaine social, pourrait être utilement remplacée par l'expression « d'action sociale pour les enfants, les adolescents et leurs parents » ;
  - le terme de « **mesures** » (que l'on retrouve fréquemment dans le vocabulaire judiciaire), qui correspond en fait à des « actions », permettrait aux parents et aux enfants et adolescents de mieux comprendre les décisions des juges ;
- donner, éventuellement aussi, ne serait-ce qu'à travers l'exposé des motifs ou le débat parlementaire, un **contenu renouvelé aux termes, de l'art. 375 du Code Civil, de « ... danger ou de conditions d'éducation gravement compromises... »**. Un renouvellement majeur<sup>106</sup> pourrait intervenir à travers la référence à la **protection du développement (intellectuel et affectif) de l'enfant**, ce qui serait une façon de traduire en droit français la notion « *d'intérêt supérieur de l'enfant* » qui figure dans la Convention Internationale des Droits de l'Enfant<sup>107</sup>.

Enfin, ce **projet de loi** pourrait aussi porter des orientations, et leur concrétisation dans le domaine législatif d'une **politique publique en direction des adolescents, et plus particulièrement des adolescents en difficultés**, priorité affirmée par le Président de la République.

---

<sup>106</sup> que certains membres du "groupe de travail" ont osé esquisser ;

<sup>107</sup> ratifiée par la France depuis près de 15 ans, mais qui, comme la rappelle par exemple Marie-Thérèse HERMANGE, dans son rapport « *Les enfants d'abord : 100 propositions ...* » (p.218), n'est pas considérée par la Cour de Cassation comme « directement applicable en droit interne » (arrêt Lejeune du 10 mars 1993 et autres arrêts) ; alors que la position du Conseil d'Etat est différente.



*Le Ministre délégué à la famille  
auprès du Ministre de la santé,  
de la famille et des personnes handicapées*

*Republique Française*

*Paris, le 08 NOV. 2002*

Monsieur l'Inspecteur Général

La protection de l'enfance touche chaque année plusieurs centaines de milliers d'enfants et, au total, marque la vie de plusieurs millions de personnes dans notre pays : enfants et adolescents, parents et proches, ainsi que professionnels et nombre de bénévoles d'associations. Des enfants sont séparés de leurs parents, souvent de leurs frères ou sœurs. Même objectivement justifiées, ces décisions constituent par leur nombre et leurs retentissements personnels un réel problème de société.

Une attention particulière doit être portée par les pouvoirs publics pour éviter ces séparations autant que possible et faciliter le retour de ces enfants au sein de leurs familles redevenues aptes à les recevoir. Les difficultés nombreuses, affectives, sociales ou économiques que vivent leurs parents et qui ont conduit à ces séparations, sont connues. Elles exigent une approche alliant toutes les compétences des institutions et des professionnels responsables de la protection de l'enfance.

De nombreux rapports, études, expériences ont montré des voies à suivre. Une mobilisation est certes sensible mais sa traduction opérationnelle doit être renforcée, accélérée au regard des enjeux humains.

Le Gouvernement veut donner à tous les parents les moyens de pouvoir faire face aux devoirs qu'appelle la parentalité et à tous les enfants se trouvant sur le territoire national le droit de devenir des adultes, des citoyens capables de prendre en main leur avenir, aptes à assumer leurs responsabilités.

En accord avec les ministres concernés par la protection de l'enfance, notamment le Garde des sceaux et le Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, j'ai décidé la création d'un groupe de travail portant sur la protection de l'enfance, groupe de travail dont vous voudrez bien assurer la présidence.

*.../...*

**Monsieur Pierre NAVES**  
Inspecteur général  
Inspection générale des affaires sociales  
25-27 rue d'Astorg  
75008 PARIS

Vous rassemblez auprès de vous un groupe restreint, essentiellement constitué de responsables opérationnels d'administrations centrales, de magistrats et de responsables de collectivités territoriales. Je vous demande, en particulier, de bien vouloir me transmettre pour le 1<sup>er</sup> décembre 2002, un programme prévisionnel de vos travaux. Vous me remettrez, enfin, un ensemble de propositions à la fin du mois de mars. Je veux, en effet, être en mesure de prendre les décisions afférentes dans le courant du premier semestre 2003.

Je vous prie de croire, Monsieur l'Inspecteur Général, à l'assurance de ma considération distinguée.

*Très cordialement.*

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping, fluid strokes that form a stylized representation of the name Christian Jacob.

**Christian JACOB**

## **les COMPTE-RENDUS des REUNIONS du "GROUPE DE TRAVAIL"**

26/11/02 : Installation du "groupe de travail" et les problèmes de « statistiques »	p. 5 à 7
12/12/02 : La place des parents ... et aussi celle des enfants	p. 8 à 12
09/01/03 : l'organisation de la protection de l'enfance ; les schémas	p.13 à 20
23/01/03 : le milieu ouvert	p.21 à 28
06/02/03 : l'exemple de la Charente-Maritime ... des informations utiles et une introduction à un « point d'étape » de l'avancée des travaux du groupe	p.29 à 35
11/02/03 : la situation en France ... à partir de ce qui est fait dans d'autres pays	p.36 à 39 (et voir annexe F.15)
06/03/03 : des types « spécifiques » d'établissements accueillant des mineurs	p.40 à 48
20/03/03 : le travail social : ses difficultés et ses repères	p.49 à 62
03/04/04 : le point de vue des « usagers » ... et des juges	p.63 à 78

les réunions des 10/04, 24/04 et 21/05 essentiellement consacrées à des échanges sur les projets de « fiches-actions », et sur les autres parties du rapport, n'ont pas été l'objet de compte-rendu spécifiques ; leurs traductions se retrouvent dans ces écrits

**groupe de travail sur la protection de l'enfance**  
 compte rendu synthétique de la réunion du 26 novembre 2002  
 (Installation et « statistiques »)

**Christian JACOB, ministre délégué à la famille** accueille les participants et rappelle que la protection de l'enfance touche plusieurs centaines de milliers d'enfants, et leurs parents : c'est donc réellement un immense et douloureux problème de société. Les dispositifs de prévention et d'intervention représentent en outre des dépenses importantes (et en augmentation) ; enfin on constate des disparités d'organisation et de financement selon les départements.

La protection de l'enfance a fait l'objet de nombreux rapports (d'études, de contrôle, ...) : le mandat du groupe est de faire **des propositions concrètes pour la fin du mois d'avril** en s'appuyant notamment sur les propositions déjà formulées afin de rendre le dispositif plus opérationnel et efficace.

\*

Après présentation des participants, Pierre NAVES, président du groupe, expose la méthode de travail du groupe (il présente en particulier les documents distribués aux membres du groupe).

Le Docteur Maurice BERGER souhaite qu'il soit clair qu'**aucun sujet ne peut être tabou** ; ceci est partagé par les membres du « groupe de travail ».

Le représentant du ministre délégué aux libertés locales souligne l'intérêt de s'interroger sur la façon d'animer une **politique décentralisée** aux collectivités territoriales. Il souhaiterait que le groupe formule un avis sur d'éventuelles évolutions de la décentralisation en matière de protection de l'enfance.

Il est rappelé que **l'Etat a un rôle de garant**, d'animateur, d'évaluateur. Il est chargé de « contrôler » ... mais aussi d'agir de façon opérationnelle (à travers les juges des enfants, les services de la PJJ, ...). La protection de l'enfance nécessite que ces missions soient coordonnées au niveau national et au niveau départemental (DDPJJ et DRPJJ, DDAS, magistrats,...). La circulaire du 10 janvier 2001 a rappelé que les préfets ne peuvent se désintéresser de la protection de l'enfance, et que les intervenants sont multiples : le rôle des organismes de la branche famille est rappelé ainsi que celui de l'éducation nationale.

\*

Dans le cadre de la préparation de la conférence de la famille (ou en parallèle à celle-ci) plusieurs groupes de travail ont été installés : « services aux familles et soutien à la parentalité », « prestation d'accueil du jeune enfant », « familles et entreprises » ainsi que « métiers de la petite enfance », « manquement à l'obligation scolaire » ... Le présent « groupe de travail » pourra s'appuyer sur ces travaux.

Les différents thèmes proposés à la réflexion du groupe sont exposés. Plusieurs membres du groupe soulignent :

- l'intérêt d'une participation de **l'Education nationale** : son rôle est très important ;
- que les thèmes de réflexion sont souvent présentés de façon « simpliste » (les actions à concevoir ne sont pas « binaires ») alors **que les problématiques sont complexes et nécessitent des dispositifs adaptés** à des situations qui doivent être pensées comme évolutives (parce que fondamentalement elles peuvent évoluer dans la plupart des cas) ;
- la place de la **prévention** n'apparaît pas assez nettement ;
- La question de la **pédopsychiatrie** est évoquée comme centrale, notamment au vu des comportements de violence observables déjà fréquemment chez des enfants très jeunes (dès l'âge de deux ans), et qui non traités ne peuvent que s'exacerber et aboutir à des situations qui ne peuvent que percuter les institutions.

\*

La DREES (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques des ministères « affaires sociales ») présente le suivi des **remontées statistiques** sur l'aide sociale à l'enfance en provenance des conseils généraux. Ces remontées s'effectuent dans le cadre de deux enquêtes (l'une sur les bénéficiaires, l'autre sur les dépenses) prévues par le décret n°85-894 du 14 août 1985. De plus des enquêtes ponctuelles sont effectuées comme celle menée en 2001 sur l'aide sociale à l'enfance et l'organisation des départements. L'exploitation de ces données se heurte cependant à certains obstacles : taux de réponse insuffisant sur certains items d'où absence d'exploitation des réponses, hétérogénéité des modes de comptage selon les départements (par mesure, par enfant, par famille). Il semble cependant possible d'améliorer les réponses à ces questionnaires qui sont également des instruments de pilotage pour les départements : dans cette perspective la DREES s'interroge sur la possibilité de proposer un appui informatique aux départements qui seraient en difficulté pour répondre.

Ces outils statistiques ne permettent **pas aujourd'hui d'apporter d'information sur les parcours d'enfant, les durées de prise en charge**. Cette difficulté ne sera pas résolue par la rénovation en cours de l'enquête bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance.

Il ressort des échanges que les obligations réglementaires des départements en matière de recueil statistiques sont plus ou moins bien respectées. Est-il nécessaire de développer une animation plus importante sur ces recueils de données, d'agir par la voie réglementaire ? **Prioritairement un travail d'explication** doit être mené auprès des départements autour des objectifs et de l'utilité de ces recueils statistiques : il convient de se méfier de l'inflation de textes réglementaires, d'autant plus que le dispositif actuel est fondé sur la loi. C'est surtout une question de pratiques (l'ODAS fait part de son expérience), de volonté. Il est indispensable que **les différents recueils soient harmonisés** : c'est ce à quoi s'est efforcé le travail sur l'élaboration du tableau de bord commun PJJ /ASE dans le cadre du travail DPJJ/ADF. Ce tableau doit être expérimenté dans différents départements.

Par ailleurs, il est rappelé que **la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale implique la mise en place d'indicateurs de référence** pour l'évaluation des pratiques ce qui nécessite une réflexion nationale. Il serait également nécessaire d'évaluer les modalités de prise en charge des enfants en terme de parcours (études longitudinales) au regard de leurs coûts et des effets de ces prises en charge lorsque ces enfants sont devenus adultes.

Cette nécessaire réforme des recueils de données avec mise en place d'indicateurs d'évaluation :

- ne peut être réalisée à court terme, il faudra au moins 5 ans pour obtenir des évolutions significatives en « France entière » ;
- nécessite d'organiser ce changement par une méthode du type « gestion de projet » ;

Enfin il est souligné le **manque de travaux de recherche** concernant l'aide sociale à l'enfance en France ; il faut donc aussi :

- repérer les quelques travaux déjà existants et les thématiques d'étude ;
- organiser une capitalisation des savoirs pour promouvoir des bonnes pratiques.

**groupe de travail sur la protection de l'enfance**  
 compte rendu synthétique de la réunion du 12 décembre 2002  
 (« La place des parents ... et aussi celle des enfants ! »)

Pierre NAVES indique que le « thème » de la réunion sera traité à partir de 3 interventions, qui permettront d'éclairer les questions de fond (« La place des parents ... et aussi celle des enfants ») à partir de pratiques très diverses ; il excuse des membres du groupe et en accueille d'autres qui n'ont pu participer à la 1<sup>o</sup> réunion.

\*

**Roselyne BECUE**, directrice famille enfance du conseil général du Gard, présente le dispositif intitulé SAPMN. Ce sigle (service d'adaptation progressive en milieu ouvert) est encore utilisé alors que la pratique a évolué depuis le début des années 1980. Elle insiste sur :

- une mise en œuvre progressive : au début une seule MECS concernée ... ;
- la généralisation a nécessité un travail de concertation entre tous les acteurs de la protection de l'enfance (juges, PJJ, responsables de l'ASE du conseil général, responsables des établissements et services, ...) ; la préparation d'un schéma départemental entre 1986 et 1990 a fourni un cadre de réflexion opérationnel ;

Cette pratique permet de concilier :

- le droit : les droits de visite et d'hébergement sont effectivement fixés par les juges ;
- l'intérêt des enfants : il permet d'éviter les discontinuités trop brutales dans les prises en charge ... et facilite les retours auprès des parents naturels chaque fois que c'est possible et aussi vite que possible ;
- la responsabilité des établissements qui informent les juges des modalités d'accueil des mineurs qui leurs sont confiés ;

L'outil SAPMN permet aux professionnels de mieux penser des questions telles que :

- le **renforcement des compétences des parents**, qui est indispensable pour leur permettre d'exercer à nouveau pleinement et de façon constructive pour leur(s) enfants, toutes leurs prérogatives d'autorité parentale ;
- le **sens de la séparation et les conditions concrètes de sa mise en œuvre** ;

Les conditions de réussite :

- une volonté politique : le conseil général (ses élus) doit être prêt à accepter des changements ;
- une volonté des juges des enfants et des responsables d'établissements : ils doivent renouveler leurs pratiques ;
- dans chaque établissement : c'est l'ensemble des personnels qui sont concernés ; et de même pour les personnels des services du conseil général ;

Comme dans toute l'aide sociale à l'enfance il y a des « prises de risques » : la seule façon d'éviter le risque certain de solutions « binaires » (internat ou milieu ouvert) est la confiance (entre acteurs institutionnels ; entre eux et les enfants et leurs parents). Celle-ci ne se bâtit que progressivement : le SAPMN est un outil qui peut y contribuer ... et qui mérite de l'intelligence réciproque et de la constance pour bien le faire fonctionner

**Le Docteur Maurice BERGER** précise que :

- il va adopter un point de vue médical (de psychiatre) établi à partir de la pratique d'une équipe depuis plus de 20 ans ;
- ses propos seront schématique (afin d'éviter un trop long exposé) ... mais que les membres du "groupe de travail" pourront se référer au document synthétique qu'il a transmis préalablement à cette réunion ;
- il a « testé » ses réflexions<sup>1</sup> auprès de collègues pédopsychiatres qui ont validé les réflexions transmises au "groupe de travail" ;

Le terme même de « **séparation** » et le sur-investissement des réflexions sur la séparation pose problème, selon le juge Hervé HAMON se focaliser sur la question de la séparation conduit à négliger la question plus fondamentale : celle de « **l'évaluation** ».

Recentrer les réflexions des acteurs de terrain sur l'évaluation des situations permettrait de limiter les risques de décisions prises dans l'urgence ... et qui sont souvent alors des « pis aller », et quasiment inévitablement sources, en elle-même, de difficultés.

Ceci posé, comment évaluer ? d'autant plus que la composante psychologique est souvent déterminante pour fonder les décisions : qu'il y ait « troubles psychiatriques avérés (des parents) », maltraitance physique ou sexuelle (qui traduit des perversions qui relèvent aussi de la psychiatrie) ou « carences éducatives », expression fourre-tout, qui renvoie aussi à des comportements marqués par des troubles psychiques.

Maurice BERGER mentionne **des signes d'alerte** (des « jalons ») auxquels tous les professionnels en rapport avec des enfants pourraient aisément se référer. Il mentionne des cas cliniques où des évidences n'ont pas été repérées ... et qui ont donc conduit à des dégradations très graves des capacités des mineurs.

**Les conséquences de ces repérages tardifs sont très graves :**

- des mineurs vont en subir des effets parfois irrémédiables ;
- à ces coûts humains s'ajoutent des coûts financiers très lourds (de traitement et de prise en charge par la société de personnes qui devenues adultes seront dans l'incapacité de travailler ... et donc ne pourront vivre que grâce au versement de minima sociaux : AAH, ...)

Pour Maurice BERGER il faut soit lire la loi différemment (préciser ce qu'est la notion de danger) ... soit, comme l'ont fait d'autres pays la changer. Il se réfère à **la Convention internationale des droits de l'enfant** : un enfant doit pouvoir devenir un adulte apte à se prendre en charge, à travailler, à fonder des relations de couple, à avoir des enfants. Selon Maurice BERGER, ce droit n'est pas garanti, en France, actuellement :

- les paradigmes qui fondent l'action des professionnels ne prennent pas assez en compte le besoin de continuité nécessaire pour qu'un enfant puisse s'épanouir ;
- on laisse se dégrader de très nombreux jeunes enfants ... jusqu'à ce qu'il n'y ait plus d'autres solutions qu'une intervention à caractère institutionnel, avec son cortège de difficultés et souvent l'impossibilité pour ces enfants d'établir ultérieurement des relations constructives avec leurs parents ;

---

<sup>1</sup> Note complémentaires des rédacteurs de ce CR : on pourra se référer aussi à la bibliographie qui figure dans la dernière page du document transmis par le Dr Maurice BERGER ;



Parmi les actions concrètes que Maurice BERGER présente (et voir le document qu'il a transmis qui précise plus de 12 propositions) :

- une conférence de consensus sur l'établissements des « jalons » mentionnés ci-dessus ;
- l'intervention de personnels compétents pour des « supervisions » des interventions des travailleurs sociaux ; sinon ceux-ci se retrouvent démunis et presque inéluctablement en désarroi ;
- la tenue d'un « langage de vérité » aux parents. Edulcorer la réalité, par crainte que la révéler pourrait être mal ressenti par eux, n'est pas une marque de respect vis à vis de ces parents, c'est même tout le contraire : surtout quand quelques années plus tard cette « sympathie » débouche sur des décisions contraignantes qui les privent de certains de leurs droits de parents

\*

L'un des membres du "groupe de travail" complète les propos du Docteur BERGER :

- il ne convient pas d'opposer droits des parents et droits des enfants ;
- les **actions de « développement local »** qui se développent dans de nombreux départements visent précisément à permettre à des parents en difficultés que ces difficultés n'empirent jusqu'à aboutir à ce qu'une intervention relevant de la protection de l'enfance devienne nécessaire

Un autre membre du "groupe de travail" considère que d'un point de vue juridique il y a cependant 2 types de personnes différentes ... et donc les droits des enfants peuvent nécessiter des décisions qui s'opposent à la volonté des parents. Il fait référence au **rôle du juge** : se placer du point de vue du droit, et sur la base des éléments dont il dispose, décider ce qui lui apparaît comme la solution la plus adaptée à la situation. Il ajoute que les juges des enfants doivent faire face à un déficit de place du droit. Ils doivent au total souvent remplir plusieurs fonctions :

- compléter leur information sur les dossiers qui leur sont présentés ;
- avoir une écoute active à l'égard des parents et de leur(s) enfant(s) ;
- déterminer quelle est la « bonne solution » ;
- essayer d'obtenir l'accord des parents à l'égard de celle-ci.

Au total, il s'interroge sur la place de « l'expertise psychiatrique » vis à vis du rôle du juge des enfants.

Un autre membre du "groupe de travail" rappelle que certes **des « filières » existent (la « filière handicap » avec la CDES ; la « filière ASE »)** mais que **les problématiques des mineurs et les modalités d'intervention publiques ont des similitudes**. Selon lui, parmi les principales sources des difficultés auxquelles sont confrontés de nombreux mineurs et leurs parents se trouvent des cloisonnements. Cependant, il ne faut pas désespérer ; des pratiques démontrent que :

- les « logiques de filières » peuvent être dépassées ;
- les problèmes auxquels sont confrontés des parents dont les enfants relèvent de la protection de l'enfance peuvent trouver des réponses dans des dispositifs « de droit commun », dès lors que ceux-ci sont aménagés pour permettre qu'une attention plus soutenue soit portée à l'égard de ces situations complexes.

\*

**Marie-Dominique VERGEZ**, présidente du tribunal pour enfants de Créteil, présente les résultats de 18 mois de mise en œuvre de l'accès au dossier les concernant, des parents confrontés à une décision d'assistance éducative. Cet accès est maintenant prévu par le décret du 15/03/02 ; ses dispositions ont été appliquées à Créteil bien avant qu'elles ne deviennent obligatoires partout en France (depuis le 1/09/02).

Son expérience lui permet d'affirmer que du point de vue du juge et du point de vue des parents cette innovation est porteuse de changements très constructifs. Elle **facilite la mise en œuvre concrète de l'art 375-1 du CC** (« s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille ») :

- pour le juge : l'accès des parents à « leur » dossier permet de respecter réellement le principe du contradictoire, il permet que les audiences soient des moments de débats sur le fond et de décisions constructives ;
- pour les parents : il les sort d'un état de dépendance. Ils savaient que « des choses » étaient écrites sur eux ... mais ils ne savaient pas vraiment lesquelles.

Les constats sur les **nombre et raisons des demandes d'accès** sont :

- un % faible de demandes (moins de 150, vis à vis de 2.500 dossiers en cours) ; avec une évolution : de plus en plus de demandes concernent les « nouveaux dossiers » ;
- une proportion importante des demandes d'accès concernent des « signalements » qui ne sont pas passés par les services de l'ASE (origines : éducation nationale, services de pédopsychiatrie, brigade des mineurs ...)

Les constats sur les **modalités d'accès** sont :

- la nécessité d'un accompagnement (et celui-ci peut fort bien être effectué par des agents du greffe) ;
- le très faible nombre de pièces qui doivent être retirées des dossiers (comme le décret autorise le juge à le faire) ;
- souvent un des parents consulte « pour le compte des 2 parents » ; quelques consultations par des mineurs ;

D'autres effets induits :

- une réflexion sur **la constitution des dossiers : actuellement ils le sont « par famille »** ... or il y a des informations sur de leur(s) frère(s) et/ou sœur que des mineurs qui veulent consulter leur dossier n'ont pas à savoir ;
- des **demandes de renvoi de l'audience à la demande de parents** ... car les rapports sont arrivés trop tard ; ce qui renforce l'argumentation des juges vis à vis des établissements et services qui tardent encore très souvent à **transmettre suffisamment à temps leurs rapports** ;
- surtout : des **solutions alternatives** à celles initialement proposées par les services sont formulées, par exemple confier à un tiers digne de confiance ;
- la révélation que si les services de milieu ouvert ont l'habitude d'informer les familles, au contraire les parents dont les enfants sont « placés » sont souvent maintenus dans l'ignorance de ce qui concerne l'avenir de leur(s) enfant(s) ... et donc aussi de ce que les services pensent d'eux !

Des membres du "groupe de travail" insistent sur la question des **moyens humains nécessaires pour bien mettre en œuvre cette réforme** : moyens des greffes des tribunaux pour enfants ... et aussi des établissements, rôle des avocats.

Les réponses qui sont apportées s'appuient sur les travaux du groupe de travail présidé par le juge Jean-Pierre DESCHAMPS et le rapport que celui-ci a produit (et aussi sur la position du Conseil d'Etat qui a examiné le projet de Décret) ; elles confirment que cette question des moyens nécessaires pour accompagner l'accès a été l'objet de débats :

- le rôle possible des CDAD (Conseil Départemental d'Accès au Droit) est rappelé ... mais aussi que l'accompagnement est bien une des fonctions des greffes ;
- le rôle d'avocats bien formés (et ayant une fonction de véritable conseil et non dans une logique de « défense à tout prix des intérêts de leur client ») devrait être développé ;

Le Docteur Maurice BERGER précise que les médecins peuvent se trouver dans une situation très délicate, quand ils sont dépositaires de secrets que des enfants leur confient :

- des juges peuvent ne pas accepter une simple transmission orale de ces informations ;
- si ces informations sont transmises par écrit, ces propos rapportés vont figurer dans le dossier du juge ... or ceci est prohibé par le Conseil de l'ordre des médecins.

Marie-Dominique VERGEZ répond que la situation dans laquelle peut se trouver un juge n'en pas moins délicate. Il doit aussi prendre des décisions et ne peut le faire que sur la base d'informations qui respectent les règles de procédures, fondées sur des écrits.

Les risques de dérives (comme celle qui marquent des procédures de divorces) forcent à la vigilance. L'intervention d'avocats nécessitera des efforts de formation et des recommandations sur les règles déontologiques applicables : l'enfant (ou l'adolescent(e) ) est une personne ; mais il ne peut être défendu comme un adulte, d'autant plus quand la défense de son intérêt le conduit à s'opposer aux intérêts de ses parents.

Les modalités de l'accompagnement, la compétence des professionnels chargés de le faire, l'organisation de celui-ci sont essentiels. Roselyne BECUE souligne que **ces qualités doivent se retrouver dans l'ensemble des outils et dispositifs qui participent à la protection de l'enfance dans un département**. Le SAPMN qu'elle a présenté en début de réunion n'est d'ailleurs qu'un élément d'une organisation générale qui nécessite :

- de la cohérence entre acteurs ;
- des adaptations aux évolutions des besoins ;
- une constante remise en question pour ne pas en perdre le sens, si facilement mis à mal parce que la question de l'enfance en danger met en mouvement des émotions intimes chez toutes les personnes, y compris les professionnels les plus aguerris.

Un des membres du "groupe de travail" note que cette façon de concevoir la question de la protection de l'enfance est très semblable à la façon dont est posée aujourd'hui la question de la santé (c'est à dire non à partir des dispositifs existants d'offres de soins, mais à partir des besoins et des volontés des personnes).

Pierre NAVES, remercie les intervenants et tous les membres du "groupe de travail". Il indique qu'il va s'efforcer de rédiger rapidement le CR de cette réunion, et distribue des exemples de « fiches actions » dans les champs des réunions du 26/11 et de ce 12/12 ... mais qui sont « sous sa seule responsabilité ». Ceci devrait permettre aux participants de commencer à réfléchir à la traduction opérationnelle des réunions (c'est à dire la perspective d'une formalisation des travaux du "groupe de travail" qui corresponde aux termes de sa mission).

**groupe de travail sur la protection de l'enfance**  
 compte rendu synthétique de la réunion du 09 janvier 2003  
 (« l'organisation de la protection de l'enfance ; les schémas »)

Pierre NAVES commence par des questions **de méthodes** :

- il rappelle que **des thèmes importants** qui concernent la protection de l'enfance ne seront pas traités par le "groupe de travail". Un travail constructif sur chacun de ces thèmes nécessiterait un investissement-temps de plusieurs réunions qui est impossible (de plus, souvent ces thèmes sont actuellement traités par ailleurs ou ont été l'objet récemment de travaux importants) :
  - les mineurs étrangers isolés ;
  - l'adoption ;
  - l'absentéisme scolaire (un "groupe de travail" sur ce thème doit rendre ses conclusions dans les prochains jours/semaines) ;
  - les assistantes maternelles (un dispositif articulé de propositions de réformes devrait aussi être présenté très prochainement) ;
  - ....

Cela dit, il lui apparaît essentiel que le "groupe de travail" rappelle l'importance de ces thèmes<sup>2</sup> dans son rapport final ... et explique pourquoi il a fait le choix de ne pas les traiter, étant donné la nature de la lettre de mission (en largeur du champ et en délai de remise du rapport).

- des **demandes de participation ou de contribution aux travaux du "groupe de travail"** lui sont parvenues. Pierre NAVES indique qu'il apporte des réponses en recherchant la cohérence avec des principes de fonctionnement du "groupe de travail" :
  - la composition du "groupe de travail" a été intentionnellement limitée pour avoir une dynamique de production opérationnelle ;
  - une intervention d'une institution (association, syndicat, ...) sur un thème précis traité au cours une réunion peut être intéressante : ainsi le CNAEMO présentera des constats et propositions lors de la réunion du 23/01 sur les interventions en milieu ouvert ;
  - une intervention, dont l'intérêt n'en paraît pas moins fort, mais qui par exemple ferait redondance ou qui ne s'inscrirait pas dans le cadre de travail du "groupe de travail" (avec ses contraintes de nombre de réunions limité) recevra une réponse du type : « envoi de documents rédigés par les demandeurs » ou « proposition de RV avec Pierre NAVES mais hors des réunions du "groupe de travail" »;

---

<sup>2</sup> NOTE (ajoutée par les rédacteurs du CR) : ainsi par exemple **les mineurs étrangers isolés** posent un grave problème à divers titres :

- d'un point de vue éthique : n'y a-t-il pas dans certains cas « détournement intentionnel de la loi » de la part des parents de certains jeunes qui connaissent le dispositif français de protection de l'enfance et cherchent à ce que leurs enfants bénéficient d'un « avenir meilleur » à travers cette voie d'immigration ; dans d'autres, il y a, au contraire une violence faite à des mineurs, qui sont exploités par des réseaux ; ... et ces 2 « cas-types » ne résument pas l'ensemble des problématiques, en fonction des âges des mineurs, de leur pays d'origine, ...
- d'un point de vue juridique ;
- d'un point de vue technique : par leur nombres très élevés dans certains départements qui « surchargent violemment » les services de l'aide sociale à l'enfance de ces départements ; par les difficultés de prises en charge spécifiques ;etc ...

- il demande s'il y a des remarques sur le CR de la précédente réunion et sur les « fiches-actions » qu'il a transmises (et dont il souligne qu'elles sont en l'état actuel des « brouillons » permettant de réagir ... et que les membres du "groupe de travail" puissent imaginer ce qui pourrait être le cœur du rapport final<sup>3</sup>) ;
- enfin la date de la réunion initialement prévue le 20/02 est avancée au 11/02 (soit quelques jours après la réunion du 06/02 ... mais c'est la seule solution praticable !!)

Pierre NAVES indique que le « thème » de la réunion sera traité à partir de l'intervention faite par le conseil général des YVLINES (en raison de problèmes de transport les responsables de la CHARENTE-MARITIME n'ont pu se déplacer jusqu'à Paris ce jour, mais viendront le 6/02), il espère que ce programme moins chargé permettra qu'il y ait plus de temps pour des débats.

\*

**Christophe DARASSE**, directeur des actions sociales du conseil général des YVELINES présente avec **Catherine MARCHAL**, le « schéma de 2<sup>o</sup> génération des établissements et services sociaux et médico-sociaux ». Ce schéma :

- est issu d'une volonté politique antérieure à la loi du 02/01/02 ... et celle-ci confirme les principes qui ont fondé sa construction ;
- ainsi, ce schéma est « **tous publics** » : et donc concerne aussi bien la protection de l'enfance que les personnes en situation de handicap, les personnes âgées ;
- il est « **ouvert** » : il engage le conseil général ... et ses partenaires qui ont été associés à sa construction et qui ont à conduire des actions dans leurs champs respectifs d'intervention (les termes employés sont : « global », « décloisonné », « transversal », ...)

5 choix de méthodes ont fondé sa construction :

- une **démarche concertée** : comité de pilotage ; 4 comités de suivis ; 19 groupes de travail ... avec au total plus de 100 réunions et 570 participants ... et un site internet ;
- une **approche territorialisée** afin de : tenir compte des diversités territoriales ; offrir des réponses de proximité ; agir de façon transverse ;
- la **priorité aux usagers** : au travers d'enquêtes d'opinion (dont pour les parents d'enfants placés) et de participation aux travaux thématiques (pour les personnes âgées ... mais pas pour des usagers du service de l'aide sociale à l'enfance). Le conseil général des YVELINES s'est engagé depuis 1999 dans des démarches permettant l'écoute des usagers pour mieux comprendre leurs attentes et ce qu'ils pensent des services qui leur sont rendus. Les résultats sont logiques : les usagers apprécient qu'on les écoute ... et formulent des remarques pertinentes et des suggestions qui permettent d'améliorer l'efficacité ;
- une **observation continue et partagée** : elle permet de comprendre la situation réelle de vie des personnes ... et d'adapter les dispositifs aux besoins. Une enquête sur des

---

<sup>3</sup> le « rapport du groupe de travail » pouvant être constitué de :

- une introduction posant la problématique et les choix structurants (et rappelant les objectifs et la méthode de travail) ;
- les « fiches-actions » et leurs récapitulatifs ;
- les annexes :
  - listes de rapports récents ; bibliographie ; ... (voir documents « provisoires » distribués le 26/11 lors de la 1<sup>o</sup> réunion du "groupe de travail") ; liste des membres du "groupe de travail" et des personnes ayant effectué une présentation devant le groupe ;
  - des contributions des membres et/ou des textes qui sembleraient essentiels à présenter pour expliquer des choix du "groupe de travail" ;

situations d'enfants placés (les résultats détaillés seront fournis lors d'une prochaine réunion du "groupe de travail") montre notamment le recours croissant et souvent évitable à des décisions judiciaires alors que d'autres solutions auraient pu être trouvées.

- le repérage des **besoins non satisfaits** ; dans le domaine enfance famille (pour tous les domaines les pénuries de personnels qualifiés sont constatées) sont spécialement mis en avant des besoins :
  - de principes de travail, notamment en matière d'accompagnement de soutien à la fonction parentale ;
  - d'évaluation des situations ;
  - d'amélioration des réponses aux situation d'urgence ;
  - de réponses cohérentes et locales aux situations difficiles ;
  - d'adaptation aux trajectoires discontinues des enfants.

Plus précisément dans le domaine enfance famille, sont décrits 5 objectifs se décomposant en axes de travail, tels que :

- **l'accompagnement des parents autour de la naissance** ;
- la création de **services de garde à domicile** pour faire face à des besoins imprévus ;
- le développement du nombre et de la qualification **des assistantes maternelles à titre non permanent** ;
- le développement de **structures de proximité** qui permettent aux parents d'être plus présents au quotidien ;
- l'anticipation, en relation avec la famille, de la **sortie du dispositif ASE**.

L'enquête auprès des parents d'enfants placés fait ressortir comme recommandations, afin que **ces parents sentent que leur « état » de parent leur est bien reconnu** :

- la nécessité d'améliorer l'information des familles ;
- le besoin de prise en charge par les parents de certaines tâches de la vie quotidienne.

La nécessité que **chaque situation problématique soit étudiée** dans le but d'établir une stratégie globale d'intervention, fonde plusieurs propositions, dont :

- la création d'instances locales (et d'une instance départementale pour les situations difficiles) de concertation ;
- l'organisation de « lieux ressources » pour les professionnels.

Au total, 54 « fiches actions » ont été rédigées ... après 18 mois de travail ; et la mise en œuvre va commencer : le schéma a été voté par le conseil général en décembre 2002.

En réponse à deux questions sur **l'adaptation du dispositif** existant Christophe DARASSE :

- insiste sur la nécessité que les acteurs associatifs soient eux-mêmes acteurs du changement ;
- illustre, par la difficulté de recrutement d'assistantes maternelles permanentes (à laquelle continue de se heurter le département des YVELINES), l'écart qui peut exister entre une volonté affirmée ... et la réalité ;
- indique que les établissements ont souvent diminué le nombre des mineurs accueillis en diversifiant (avec des interventions des professionnels en milieu ouvert) et/ou en intensifiant (la prise en charge de jeunes confrontés à des difficultés importantes) les modes d'accueil .

Marie-Colette LALIRE, rappelle les préconisations du document de synthèse ADF-PJJ d'avril 2001 concernant les schémas ; elle insiste sur :

- la question du traitement de l'accueil en « **urgence** »<sup>4</sup> ;
- les conditions de **suivi** des schémas.

Christophe DARASSE répond en insistant sur l'importance dans la phase de préparation sur la **participation de tous les acteurs, et sur la clarté de savoir au nom de qui** ils parlent

Le Docteur Maurice BERGER mentionne la faible **motivation des futurs professionnels du social vis à vis des « familles à problèmes »** à la différence de ce qui pouvait être constaté voici quelques années ; Jean BLOCQUAUX confirme que ceci pose une véritable question et note que Christophe DARASSE a mentionné les problèmes de recrutement qui sont constatés dans les YVELINES.

Le Docteur Maurice BERGER signale par ailleurs l'intérêt de montages partenariaux (services de psychiatrie + PJJ + conseil général) mais qui, en fait, ne feraient que cacher des déficits des service de psychiatrie ; ce que confirme Christophe DARASSE qui souligne néanmoins qu'il ne faut pas négliger, pour réussir de tels montages, les pesanteurs administratives.

Des remarques de Jean BLOCQUAUX sur l'**adaptation de l'offre** sont confirmées par Catherine MARCHAL qui souligne 2 difficultés :

- la **coexistence d'offres excédentaires et par ailleurs de déficits** de services ou d'établissements en terme d'âges et de fratries ;
- le problème déjà signalé des situations qui doivent être **traitées « en urgence » faute d'avoir été correctement observées, évaluées ou prises en charge en amont** ; avec deux types d'exemple :
  - des situations ayant fait l'objet de demandes récurrentes antérieures, mais qui se sont heurtées à des « files d'attente » ;
  - des rejets de jeunes accueillis en institution, mais sans que cet accueil ait été correctement préparé ;

Pour Marie-Dominique VERGEZ ces problèmes sont bien réels :

- des **fratries** sont séparées par défaut de familles d'accueil en mesure de les accueillir ou parce que les établissements ont des organisations trop segmentées ;
- « **l'urgence** » intervient, dans un certain nombre de cas, parce que pendant parfois 6 mois voire plus, il n'y a pas de places adaptées disponibles pour organiser une prise en charge ... jusqu'à ce que cette prise en charge devienne impérative sans délais !!!

Les conséquences des « rejets d'institution » de mineurs créent de véritables problèmes. Quelques « rejets » seulement arrivent à mobiliser énormément de temps, créent des incompréhensions ... et au total **surajoutent à « l'urgence réelle » (au sens de la nécessité de prise rapide de décisions) des tensions (génératrice d'un « sentiment d'urgence » ou de « crise »)**. Yves BOULANGER ajoute à ces effets sur le fonctionnement des institutions **les conséquences dont pâtissent les jeunes** (et voir en annexe F.11 ; une étude conduite dans le Val d'Oise au sujet de ces jeunes).

---

<sup>4</sup> NOTE ajoutée par les rédacteurs du CR : on pourra aussi se référer au livre de « *enfant, parents, famille d'accueil, ...* », sous la direction de Myriam DAVID, Min. emploi solidarité (DAS), nov. 2000, érés édit. ; notamment le § « **l'urgence en question** » (p. 42 et 43) du chapitre II « l'orientation d'un enfant en famille d'accueil » ;

Quant à la **qualité des informations transmises** (question soulevée par Etienne LEGROS, et que Catherine MARCHAL dit, elle-même, vouloir poser dans des termes « provocants »), il ressort que :

- la capacité d'intervention du juge des enfants au titre de l'article 375 et au titre d'une infraction (et conduisant un mineur à relever aussi de l'ordonnance de février 1945) peut aussi être source de tensions : des récriminations peuvent apparaître de la part de professionnels qui ont à faire face à des situations qu'ils ont du mal à comprendre ou qui sont sources chez eux d'inquiétudes, voire même d'angoisse ;
- le rôle des parquets, qui peut être variable d'une juridiction à une autre, peut être également source de tensions :
  - à cause de procureurs (et/ou de leur(s) substitut(s)) qui demandent à avoir un maximum d'informations, même si celles qui peuvent leur être transmises sont lacunaires ;
  - à cause de défauts de « retours d'informations ».

Pour Michel LEVASSEUR, il convient de dépasser les problèmes de protocoles (des solutions sont apportées dans de nombreux départements) ou de partage entre assistance éducative et sanction pénale : LA question est celle, déjà soulignée plusieurs fois, de **l'évaluation des situations** ; cette évaluation doit prendre en compte à la fois :

- la situation personnelle du mineur et de sa famille ;
- au delà, celle de son environnement social et des dispositifs qui ont pu, plus ou moins bien, le prendre en charge.

Il cite, pour illustrer son propos les parcours chaotiques d'adultes, allant d'un CHRS à un autre CHRS. Des mineurs ont des parcours semblables qui les « déstructurent » ; en outre, beaucoup habitent dans **des quartiers « sensibles » (qui relèvent de la politique de la ville) et peuvent se trouver ballottés entre des dispositifs et des structures** dont les professionnels échangent trop peu d'informations entre eux.

Jean BLOCQUAUX et Sandrine DOTTORI insistent (à nouveau) sur quatre points qui ont été mentionnés, qui leur semblent fondamentaux ; et soulignent qu'il convient de mettre en relation ces points les uns avec les autres :

- le rôle clef de l'évaluation des situations ;
- l'impact des défauts d'évaluation sur la façon dont les parquets peuvent être conduits à travailler (des parquets sont « engorgés » par des transmissions d'informations sommaires qui ne permettent pas au procureur/à un substitut de prendre de décision en toute connaissance de cause<sup>5</sup>) ;
- les défauts de transmission d'informations vers des services ou des établissements qui ont concrètement à prendre en charge des situations d'enfants (et de leurs parents) ;

<sup>5</sup> parmi les raisons qui sont cités à ce propos au cours de la réunion du "groupe de travail" on peut noter :

- des volontés spécifiques de certains procureurs et/ou substitut d'être informé « sans délai » de toute situation même si le danger est faible (le terme « d'injonction » faites à des services de conseils généraux est utilisé) ... avec comme corollaire beaucoup de classements sans suite dans le ressort de certains TGI (et au contraire des choix de certains procureurs en relation avec les services du conseil général, de l'éducation nationale –formalisés par des protocoles- d'organiser des procédures claires et efficaces) ;
- l'accroissement de cette tendance, à la suite de directives ministérielles (par ex. une circulaire de 1999 sur les violences faites aux enfants qui a été appliquée par certains directeurs d'école au delà des seuls cas de maltraitance évidente ... et sans tentative de la part de ces responsables de prendre contact avec l'assistante sociale de secteur) ;
- des « signalements parapluie » ... par exemple les veilles de week-end, ou à l'approche de vacances scolaires (le « syndrome d'Auch » est implicitement mentionné) ;



- la diversité des situations départementales (à la fois pour des raisons socio-géographiques, mais aussi pour des raisons d'investissement récent mais aussi souvent « historique » dans le domaine de la protection de l'enfance) ;

Leurs conclusions de ces constats sont :

- la nécessité de prendre des **directives (législatives ou réglementaires nationales) tout en respectant la capacité des acteurs locaux de s'organiser** en fonction d'éléments déterminants. Parmi ceux-ci, outre ceux déjà cités, :
  - les personnalités des « acteurs clefs » (président du conseil général ; le/les juge(s) des enfants ...) ;
  - le respect de dynamiques départementales de changement qui ont leur rythmes particuliers dans chaque département ;
- la **nécessité de simplifier**, face à un « empilement » d'« instances de concertation ». La mise en œuvre de la loi du 02/01/02 peut fournir l'occasion de cette simplification.

Pierre NAVES émet des remarques sur :

- la distinction entre **3 niveaux de coordination/concertation**, chaque niveau étant essentiel :
  - le niveau départemental (celui des « décideurs ») ;
  - le niveau intermédiaire (de la « circonscription », de « l'unité territoriale » ...) ;
  - le niveau des « acteurs de terrain/de base » (assistante sociale, éducateur, directeur d'école, soignant du secteur de pédopsy., ....)
- le fait que le « groupe de coordination » institué par l'instruction interministérielle du 10/01/01 n'a, jusqu'alors, pas été mentionné par les intervenants.

Dominique GUILLAUME et Emmanuelle CHAMINAND, complètent ce qui a été dit, à partir de leur expérience, notamment dans le cadre de la préparation du nouveau « schéma de l'enfance » à PARIS ou de la participation de responsables d'URIOPSS dans d'autres départements. La concertation entre les très nombreux acteurs nécessite un gros effort pour les pilotes (le conseil général, les représentants de l'Etat) ... mais aussi pour les responsables associatifs. **Ces responsables associatifs doivent articuler** (en plus de l'exercice de leurs responsabilités vis à vis de leurs structures) :

- la participation aux travaux du schéma au nom de l'association où ils ont des fonctions ;
- la coordination avec les autres associations ... pour sortir d'une logique d'ignorance réciproque ou de compétition stérile ;
- l'élaboration et/ou la mise en œuvre d'un « projet associatif » qui lui même est souvent un projet qui regroupe des « projets de services/d'établissements ».

Plusieurs dangers sont signalés :

- certains « décideurs publics » mésestiment cette complexité ;
- d'autres (des cas sont évoqués sans que des noms de départements soient cités) « décideurs publics » semblent organiser intentionnellement **une « fausse concertation »**. La concertation (prévue à l'ex art. L.311-3 du CASF ; maintenant L.312-5) ne se réduit pas à :
  - la demande de très nombreuses informations aux établissements et services pour établir des éléments de constats ;
  - la présentation, plus ou moins « bousculée » d'un document, transmis ensuite aux votes des élus du conseil général.

**Une fausse concertation dans l'élaboration d'un schéma, est un grave faute**, elle est en effet :

- **contraire à la lettre de la loi**, et donc doit fonder un refus d'approbation au titre du contrôle de légalité par le préfet ;
- **contraire à l'esprit de ce texte** ... et à celui plus récent de la loi du 02/01/02, qui prévoient :
  - un véritable évaluation des besoins actuels et prévisibles (donc pas seulement une récapitulation de l'offre existante) ;
  - une organisation de la réponse à ces besoins ;
  - la détermination d'une méthode d'évaluation en continu de la mise en œuvre du schéma, ne serait-ce que parce que des besoins nouveaux peuvent apparaître, des difficultés de mise en œuvre se révéler, ...

Or, tout ceci nécessite la **confiance, qui se construit dans le respect mutuel**. Des « décideurs publics » qui l'oublieraient, feraient (selon Pierre NAVES) 4 erreurs :

- outre **l'erreur juridique** sanctionnable (comme déjà indiqué) ;
- une **erreur vis à vis de l'efficacité du dispositif** de protection de l'enfance dans leur département (y compris vis à vis d'innovations, de mécanismes de circulation d'informations, ...) ;
- une **erreur politique**, car aussi bien les responsables et les professionnels que les parents concernés par la protection de l'enfance, ne peuvent qu'apprécier une réflexion concertée d'un dispositif afin d'améliorer le dispositif qui est un élément majeur de leur vie (professionnelle et/ou personnelle) ;
- une **erreur stratégique : la protection de l'enfance nécessite à tous niveaux du respect** (respect entre professionnels de métiers divers pour réussir la pluridisciplinarité ; respect des professionnels vis à vis des enfants et des parents ; ...).

La concertation préalable à l'établissement d'un schéma est un acte fondateur, la méthode choisie a d'incontestables impacts techniques et symboliques. La présentation faite de la concertation dans les YVELINES (et d'autres départements sont cités, notamment la SEINE-et-MARNE) montre le soin que des conseils généraux apportent à cette élaboration.

Marie-Colette LALIRE rappelle que la reconnaissance de cette importance était au cœur de la **démarche ADF-PJJ**, qui a abouti au document qui a déjà été mentionné plusieurs fois. Elle estime donc qu'il est essentiel que le "groupe de travail" à la fois tienne compte de ces travaux et surtout fasse des **propositions concrètes**.

Les témoignages (explicités ci-dessus) de Dominique GUILLAUME et Emmanuelle CHAMINAND sont confirmés par Marie-Josèphe DEYDIER en ce qui concerne le PUY-de-DOME. Ce qu'elle présente au cas particulier de ce département, qui vient d'engager la démarche, montre que **le travail ADF-PJJ a eu dès à présent un impact sensible** : processus de concertation avec un « comité de pilotage », coordination entre organisations (associations ou autres, responsables d'établissements ou de services de tous ordres : AEMO, TISF, TPSE, ...) au sein d'une instance ad'hoc (l'ADDES 63). Certes la démarche est lourde et complexe ; mais tous les acteurs sont conscients qu'il leur est impossible de s'affranchir de cette complexité (notamment pour produire de nouveaux dispositifs ; et voir à ce sujet l'annexe F.12).

Anne OUI signale un autre effet induit par l'élaboration de schémas : **la concrétisation d'innovations**. Elle explique ce constat par la convergence de 2 effets :

- un effet de révélation au grand jour de l'intérêt d'un projet, qui pouvait jusqu'alors être connu ... mais repoussé à plus tard : le « schéma » force à repérer les solutions et permet des programmations ;
- un effet de démonstration que cette innovation n'est pas un « gadget », mais un élément d'un dispositif, capable de répondre de façon pertinente à un besoin repéré .

Pour autant, Jean BLOQUAUX insiste sur le fait que des innovations peuvent apparaître « hors schéma » et dans certains cas (par exemple en cas d'arrivée d'un nouveau juge des enfants dans un « petit département ») doivent être mis en place très rapidement.

Marie-Dominique VERGEZ, indique que dans le VAL-de-MARNE, le processus d'élaboration du schéma a aussi été long (3 ans) et a demandé, en particulier, des **efforts aux juges des enfants** :

- ils ont dû consacrer de leur temps à se concerter ... or leur charge de travail est lourde ;
- ils ont une tradition et une situation professionnelle revendiquée d'« indépendance » alors que ce sont des positions communes (ou au moins convergentes) qui doivent être élaborées entre eux.

Christian OLIVIER, donne un autre exemple de concertation débouchant sur des innovations dans les VOSGES. Pour Marie-Colette LALIRE, les schémas ont bien tous les impacts positifs déjà décrits ; et elle relève deux points essentiels :

- **le « suivi des schémas »** : la nécessité, au delà de l'élaboration des schémas, de poursuivre la collaboration entre les divers acteurs de la protection de l'enfance par des « actions en continu », sur le fond ;
- les schémas sont aussi l'occasion de **réfléchir ensemble au « sens » de la protection de l'enfance et d'en partager les objectifs**. La question du sens de la protection de l'enfance doit rester présente quasiment dans tout acte que réalise un professionnel quel que soit son rôle, sa place, la situation dans laquelle il intervient ; mais les phases de préparation du schéma et les dispositifs d'évaluation<sup>6</sup> de sa mise en œuvre sont des occasions privilégiées

---

<sup>6</sup> les 3 réunions déjà tenues ont d'ailleurs permis de distinguer **3 niveaux d'évaluation** :

- les **évaluations des situations des personnes** (enfants et parents) ;
- les **évaluations des services et établissements** (avec la nécessité d'évaluation tous les 5 ans fixée par la loi du 02/01/02) ;
- **l'évaluation de la conduite des actions prévues dans le schéma** et plus généralement de sa bonne mise en œuvre ; **et au delà l'évaluation de la politique publique** de protection de l'enfance et de l'adolescence

Les questions « de définition » de ce qu'est réellement l'évaluation, n'ont été abordées que dans le cas de l'évaluation des situations personnelles (et en particulier à travers des propos et documents transmis par le Dr Maurice BERGER, lors de la réunion du 12/12 et lors de la réunion du 09/01 : article de Francis MOUHOT, docteur en psychologie, direction de la vie familiale et sociale du conseil général du DOUBS)

**groupe de travail sur la protection de l'enfance**  
 compte rendu synthétique de la réunion du 23 janvier 2003  
 (« le milieu ouvert »)

Pierre NAVES introduit la réunion en indiquant que des modifications seront apportées au CR de la réunion du 09/01 qui avait été transmis dans une version « provisoire ».

Denis VERNADAT et Daniel POTTIEZ, du Carrefour AEMO, rappellent l'ancienneté des réflexions du CNAEMO (ses prochaines assises seront les 23<sup>ème</sup>), sa représentativité (166 services en sont membres ... ce qui correspond à plus de 5.000 professionnels) et ses supports de diffusion : réunions, revue (« Espace social ») et CD-Rom. Parmi tous les thèmes sur lesquels le CNAEMO a conduit une réflexion constructive, Denis VERNADAT a choisi d'insister sur une « innovation », **l'aide éducative demandée**, qui :

- est symbolique d'un autre type de relations avec les parents ;
- nécessiterait une modification législative (un ajout à l'art. L.222-3 du CASF).

Il présente un document (remis aux participants) qui résume les objectifs et le contenu de ce nouveau type d'intervention.

Au travers de leur présentation, les responsables du CNAEMO insistent sur :

- le besoin de sortir d'une « culture du signalement » ;
- l'utilité pour les **parents de se sentir acteurs de leur démarche**, dont la 1<sup>o</sup> étape est celle de la demande d'aide qui ne doit pas les entraîner dans un processus qui leur échapperait ;
- la nécessité que les lieux où serait proposée cette nouvelle forme d'aide soient des lieux différents de ceux où interviennent les travailleurs sociaux qui participent à l'aide sociale à l'enfance : par ex. les CCAS, les permanences des CAF, les CMP, ...

Ce type d'intervention pose 2 questions :

- un question d'action : elle serait menée par d'autres équipes ou services que ceux de l'aide sociale à l'enfance ... mais quel lien avec les services de l'aide sociale à l'enfance, d'autant plus s'il apparaît qu'il y a matière à transmission d'informations à ces services ?
- un question de financement : ce type d'action relève de l'aide sociale à l'enfance (au sens du CASF et elle relève d'une logique de « protection de l'enfance (et de sa famille) ») ... mais d'autres financements que ceux du conseil général peuvent y concourir.

Alain VOGELWEITH indique que le développement des **réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)** s'inscrit déjà dans cette logique : démarche volontaire des parents, appui à ceux-ci ... et avec en plus la volonté de ne pas stigmatiser (lieux de « droit commun ») et d'engager des démarches collectives (entre parents, par opposition à des interventions individuelles de travailleurs sociaux auprès de personnes en difficultés, même dans une relation d'appui et non d'assistance)

Le CNAEMO et la DIF soulignent en effet les convergences des démarches et leur pertinence vis à vis de l'aide sociale à l'enfance. Estelle SICARD (DIF) rappelle que le « groupe de travail : *services à la famille et soutien à la parentalité*<sup>7</sup> » (installé sous la présidence de Françoise de PANAFIEU, en préparation de la conférence de la famille) traite largement de ces questions. Elle signale aussi trois circulaires de 1999, 2000 et 2001 qui précisent les champs d'actions des REAAP (voir annexe F.8). Elle ajoute que la constitution prochaine

<sup>7</sup> Dont le rapport est accessible depuis le mois de mars 2003, sur le site [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

d'une nouvelle cellule d'animation nationale devrait favoriser les remontées d'information sur les actions locales.

Cela n'en justifie pas moins, selon le CNAEMO et l'approbation de certains membres du "groupe de travail", l'étude de l'intérêt d'une modification du CASF : mieux vaut éviter que des situations se dégradent, que l'on passe d'une demande d'aide volontaire ... à une situation où il n'y a plus d'autre solution qu'une intervention dans un cadre « contractuel » (protection administrative) ou « contraint » (judiciaire).

\*

**Jean-Paul BICHWILLER** (responsable de la protection de l'enfance au conseil général de **MEURTHE-ET-MOSELLE**) indique qu'il présentera des « innovations » qui s'inscrivent dans cette logique d'actions « en prévention », mais il souligne que **ces actions innovantes ne peuvent être sortis de leur contexte**<sup>8</sup> :

- le nouveau « schéma » mis en place en décembre 2002 bénéficie des partenariats déjà formalisés en 1996 par un premier « schéma conjoint » avec la PJJ ;
- l'existence (depuis 1997) d'une « conférence départementale de la protection de l'enfance » co-présidée par le DPJJ (au nom de l'Etat) et un vice-président du conseil général, et qui réunit tous les acteurs institutionnels (en plus de ceux déjà cités, les juges des enfants, procureurs, la DDASS, la CAF, ...) et des associations (dont l'UDAF, les associations de parents d'élèves, ...) ;
- la question des objectifs et des besoins ... qui interroge les dispositifs et les pratiques est toujours sous jacente ;
- les démarches engagées le sont dans une « logique participative » qui est une des conditions clefs de leur réussite.

Les « innovations » ont été conçues en réponse à 4 objectifs :

- le besoin de **diversifier les modes de prise en charge** ;
- l'intérêt d'**agir « en amont »**, de développer la prévention, d'éviter la « judiciarisation » ;
- la nécessaire « **territorialisation** » **des réponses** ... parce que les enfants (et leur parents habitent quelque part ... et que si l'on ne prend pas en considération les distances et les environnements on provoque des traumatismes) ;
- le nécessaire (et légal) **respect des droits des parents** qui peut être, en fait, mis en péril par des réalités ... ou des pratiques considérées comme « normales » ;

La méthode a été fondée sur :

- l'intégration du rôle de la PMI ;
- la recherche de l'efficacité : privilégier des « redéploiements » à des « créations nettes » ;
- « l'appel à projet » auprès des acteurs associatifs.

---

<sup>8</sup> En cela Jean-Paul BICHWILLER confirme ce qui a été déjà dit plusieurs fois par des membres du "groupe de travail" ou des intervenants devant celui-ci : dans un département il y a un « système de protection de l'enfance » dont chaque élément a une importance :

- « à un moment donné » : le dispositif départemental mobilise de très nombreuses organisations publiques, ou para-publiques –services de l'Etat, collectivités territoriales, caisses de sécurité sociale, ...- et privées – associations, ...- ;
- « en dynamique » : à travers (par exemple) les projets de services, la mise en œuvre des schémas, les actions de formation, ....

Les résultats sont la fermeture d'un établissement ; et de profondes réorganisations de 2 autres établissements ; et ainsi :

- la création d'un « **service d'accompagnement familial et éducatif** »
- la création « **d'accueils de jour** » ;

D'autres projets sont en cours de montage :

- en accueils de jour pour les tranches d'âge des 7-13 ans et des 14-18 ans ;
- un service de « médiation éducative » ;
- un « relais éducatif parents-enfants ».

Deux autres principes de fonctionnement sont mis en œuvre ... et permettent un meilleur service rendu :

- **l'évaluation des services de milieu ouvert** ... avec la volonté de permettre à ceux-ci la prise en charge de situations difficiles ;
- **la concertation dans l'évaluation des situations** ... qui permet de construire un mode de relation entre magistrats et services limitant le risque de « face à face dans un rapport de force »

Valérie CHEVALIER témoigne de ce que cette présentation n'est pas idyllique : ce qui est réalisé en MEURTHE-ET-MOSELLE est effectivement exemplaire.

Le Dr Maurice BERGER n'en demande pas moins si **des repères permettant l'évaluation des situations des enfants sont explicites, précis et prennent en compte les conditions d'épanouissement de l'enfant**. La réponse de Jean-Paul BICHWILLER est contrastée, car il précise que :

- d'une part, il n'existe pas d'outils généraux à disposition de tous les professionnels ;
- mais d'autre part :
  - les services de PMI effectuent des visites systématiques qui permettent des repérages de situations problématiques ;
  - une « cellule enfance maltraitée » mise en place en coordination avec les parquets de BRIEY et de NANCY centralise et traite les cas repérés d'enfants en difficultés ;
  - un « observatoire régional » mis en place avec la PJJ intègre les données sociales pertinentes sur les divers « territoires » du département et permet, en relation avec l'inspection d'académie, de mettre en place des réponses adaptées, articulées en milieu ouvert.

Jean-Paul BICHWILLER conclut en faisant remarquer que cette politique active des responsables du département a fait baisser de 16% le nombre de placements en 7 ans ... et permis des redéploiements de moyens pour des interventions en milieu ouvert.

\*

**Pascale BOUVET (DESCO –direction de l'enseignement scolaire, ministère de l'éducation nationale)** fait d'abord remarquer que :

- la direction à laquelle elle appartient n'est pas la seule concernée par la protection de l'enfance (et elle mentionne la configuration ministérielle actuelle qui regroupe la jeunesse et les sports (à côté de la recherche) sous la direction d'une même ministre) ;

- plus généralement, la protection de l'enfance est une préoccupation centrale pour la plus grande partie de l'activité de l'éducation nationale : ses établissements (et ceux avec lesquels sont établies des conventions ou qu'elle agréé) accueillent environ 170 jours par an 15 millions de jeunes ;
- il existe des différences entre les 100 académies (des 30 rectorats) qui emploient près de 1,5 millions de personnels (enseignants et non enseignants).

Elle mentionne ensuite :

- **une importance croissante, au cours des 5 dernières années, de l'attention portée aux difficultés des élèves** et à l'importance de la transmission d'éléments de savoir être (et pas seulement de savoirs) ;
- concrètement elle cite notamment : l'importance croissante de la prévention des violences en milieu scolaire ou aux abords des établissements, la lutte contre le tabagisme et la prévention des maladies sexuellement transmissibles, la lutte contre les maltraitances physiques et les abus sexuels.

Mais Pascale BOUVET insiste sur **la difficulté de concilier** :

- d'une part, une école qui donne envie aux enfants d'avoir confiance dans les autres, dans l'avenir ;
- d'autre part, des informations qui suscitent les suspicions, les craintes, le doute.

**En matière de protection de l'enfance, l'éducation nationale vise à remplir deux rôles :**

- enseigner aux enfants à être en mesure de s'opposer à des actes qui leur seraient préjudiciables ;
- permettre aux personnels de s'intégrer dans des dispositifs de signalement et de suivi d'enfants en danger.

Ce dernier rôle est assuré :

- par des **personnels spécialisés** (médecins, infirmiers, assistants sociaux) ; mais Pascale BOUVET rappelle la réalité (bien connue malgré les critiques, notamment, de divers rapports) : les assistants sociaux n'interviennent pas dans le 1<sup>o</sup> degré, les temps disponibles par établissement des infirmiers ne permettent pas d'assurer une présence continue .... ;
- par les **personnels enseignants** ; or ceux-ci ont souvent eu une lecture « au pied de la lettre » d'une circulaire de 1997 sur les transmissions d'informations aux parquets. En outre, dans de nombreux lieux, les changements (tant de personnels enseignants que des autres services qui concourent activement à la protection de l'enfance) ne facilitent pas la tâche des personnels de l'éducation nationale.

Des incompréhensions en sont issues :

- des transmissions auraient pu être évitées (par ex. un simple contact téléphonique d'un directeur d'école avec l'assistante sociale de secteur aurait été efficace) ;
- des absences de retour d'informations ont engendré des frustrations.

Cependant , Pascale BOUVET constate que **deux évolutions sont encourageantes** :

- le nombre de transmission d'informations a beaucoup augmenté : cela prouve une réelle implication des personnels de l'éducation nationale dans la protection de l'enfance ;
- la qualité des transmissions d'informations a aussi beaucoup progressé : les enseignants connaissent mieux les circuits et apprécient mieux les risques (de nombreux protocoles ont été signés entre procureurs, inspecteurs d'académie, conseil général et PJJ)

En conclusion elle précise que le temps bref de son intervention ne lui a pas permis de développer des aspects tels que la lutte contre la violence en milieu scolaire, le rôle des internats, l'absentéisme scolaire comme facteur de risque (elle mentionne la remise du rapport établi par Luc MACHARD, et rendu public en début de semaine). Elle distribue donc des documents qui pourront compléter l'information des membres du "groupe de travail".

Marie-Claude LALIRE confirme les évolutions évoquées :

- après la parution de la circulaire de 1997, un « flux » de transmissions d'informations « brutes » vers les parquets ;
- des efforts de rédaction de « protocoles » et de mise en œuvre de ceux-ci (voir notamment le rapport ADF-PJJ d'avril 2001 qui synthétise des constats sur des pratiques et des recommandations).

Mais, Marie-Colette LALIRE signale la persistance de problèmes (qu'elle illustre à partir d'exemples récents) :

- les IEN (inspecteur de l'éducation nationale) savent en général ce qui doit être fait ... mais de **nombreux directeurs d'école continuent à avoir des connaissances approximatives** ;
- or la **formation des enseignants sur ces questions dans les IUFM est particulièrement faible** ... ce qui est très regrettable (et contribue à la « polarisation » des enseignants sur leur responsabilité vis à vis de « leur » classe ... alors qu'au sein même de l'école ou du collège ou du lycée, les directives nationales insistent depuis longtemps sur les indispensables décloisonnements) ;
- enfin, **la déscolarisation des mineurs demeure mal connue** : à partir de son expérience de terrain, elle peut affirmer que des mineurs connus de l'ASE n'étaient pas connus du ministère de l'éducation nationale ... et donc, ipso facto, « hors statistiques » de déscolarisation !

Catherine MARCHAL confirme **l'importance d'un travail partenarial** ; elle en précise certaines conditions de réussite (après avoir mentionné les « commissions techniques mixtes Ed. Nat. + Ceil Gal (DASI) + PJJ dans les YVELINES) :

- l'importance de **privilégier le niveau opérationnel** : le territoire « naturel » des acteurs qui ont à faire face aux situations individuelles ;
- **l'acceptation des diversités de découpage territorial** ... même si des harmonisations de découpage seraient générateurs d'économies de temps appréciables (l'information sur le « qui fait quoi où » est essentielle ...or il faut tenir compte des changements de postes, parfois très fréquents en région parisienne !)
- la rédaction de « **fiches navettes** » **simples** ... et l'importance de bien veiller à leur appropriation et leur utilisation par les acteurs .

Marie-Dominique VERGEZ revient elle aussi sur les constats et recommandations déjà faits :

- dans le VAL-de-MARNE, une **cellule chargée de veiller à la qualité des signalements** vient d'être mise en place à l'initiative conjointe du conseil général, du préfet, du président du TGI & de la présidente du TE, du procureur et de l'inspecteur d'académie ;
- les conséquences du faible nombre d'assistantes sociales scolaires qui ne peuvent pas apporter de soutien aux enseignants des écoles primaires (et elle signale que ce défaut



retentit aussi sur les informations dont disposent les CDES –Commission Départementale d'Education Spéciale<sup>9</sup>).

Le Dr Maurice BERGER avait d'ailleurs indiqué précédemment lui aussi que **des défauts d'évaluation des situations personnelles** pouvaient se retrouver non seulement au plan des situations sociales, familiales mais aussi des déficiences : par exemple des dyslexies n'avaient pas été repérées chez des enfants confiés à l'ASE ... et des « conclusions » erronées en avaient résulté (car ne prenant pas en compte cet élément de diagnostic et attribuant à d'autres facteurs des troubles explicables par cette déficience).

\*

Jean BLOCQUAUX revient sur les AEMO et insiste sur 5 faits qui lui semblent avoir été trop vite évoqués jusque là :

**A : la répartition entre AED et AEMO (J), à ses yeux :**

- la baisse du pourcentage d'AED est regrettable ;
- elle s'explique en grande partie par le fait que dans de nombreux départements les AED sont exercés par les éducateurs ... si leur « plan de charge le leur permet », or ils sont accaparés par d'autres missions considérées comme plus prioritaires. Dès lors, la « seule » solution pratique est la judiciarisation pour qu'une mesure d'AEMO soit réalisée ;

**B : les mauvais « retours d'informations » des services qui réalisent les AEMO :**

- elle ne permet pas aux conseils généraux de bien mesurer l'activité des services ;
- ceci a des conséquences au niveau global (difficulté d'apprécier la pertinence des financements attribués) mais aussi pour les « cas individuels » (difficulté d'apprécier les capacités éducatives des parents) ;

**C : l'importance de « normes » :**

- justifiées à ses yeux à partir du constat des disparités trop fortes selon les départements : entre 25 mesures ... et plus de 40 mesures par éducateurs. Or, lors des contrôles de services de l'ASE effectués depuis 1999 par l'IGAS dans des départements, des difficultés importantes ont été précisément notées dans le domaine des AED et AEMO ;
- or, dans d'autres domaines (l'adoption, l'agrément des assistantes maternelles) des précisions ont été apportées par la loi (et/ou des textes réglementaires) ... et dans ces domaines, les mêmes contrôles de l'IGAS n'ont pas mis en lumière de problèmes majeurs ;
- selon lui, ces « normes » sont plutôt à voir comme des « fourchettes » ... avec une gestion au niveau du service dans son ensemble (et non « par éducateur et à tout moment »)

**D : l'importance de « référentiels » :**

- les éducateurs doivent avoir des missions précisées permettant d'évaluer la pertinence de leurs actions ;

---

<sup>9</sup> Commissions compétentes pour les enfants présentant des déficiences médicalement constatées et qui créent des handicaps ;

- faute d'un tel cadre, les professionnels peuvent être conduits à développer des pratiques qui sortent de leurs compétences professionnelles (interventions qui relèveraient d'un psychologue par exemple) ;

**E : l'existence de « mesures en attente »** ce qui pose 3 types de problèmes graves :

- d'abord, de façon évidente un défaut de service considéré comme essentiel, puisqu'il a été décidé par un juge, après avis de professionnels et audition (normalement) des parents (et/ou du mineur) ;
- du point de vue des mineurs et de leurs parents : que peuvent-ils penser d'un silence de plusieurs mois après une audience ?. Ceci peut être lourdement contre-productif, notamment vis à vis de personnes dont le rapport à la loi pose problème ... (et alors même que l'on insiste sur le « temps réel » au pénal) ;
- d'un point de vue juridique pour les services (du conseil général et celui chargé de la mesure) en cas, par exemple, de délit commis : il y a un risque évident de mise en cause de responsabilité(s).

Cette intervention rencontre l'adhésion :

- de Denis VERNADAT qui considère qu'il est d'accord (à quelques nuances près) avec ce qui vient d'être dit ; et indique qu'il est possible de se référer, sur ces questions, à ce qui est affirmé depuis plusieurs années par le CNAEMO ;
- de Marie-Colette LALIRE qui signale d'une part la pénurie d'éducateurs (suite à l'ARTT) et d'autre part l'importance d'interventions en équipes pluridisciplinaires ;
- de Valérie CHEVALLIER qui insiste sur l'importance que les services d'AEMO :
  - développent de véritables « projets de services », qui servent de base à une « contractualisation » avec les conseils généraux (et les juges) ;
  - s'ils exercent aussi des AED, organisent de façon claire des modalités lisibles par le public permettant de bien distinguer les AED des AEMO ;

**Catherine BRIAND et Benoît CHASTENET citent et commentent les statistiques** établies par la DREES à partir des données que leur transmettent les conseils généraux :

- environ 31.000 AED (en 2001 ; environ autant qu'en 1997) ;
- ..... 91.500 AEMO (J) (en 2001 ; alors qu'environ 88.000 en 1997)

Jean-Paul BICHWILLER complète, de son point de vue de responsable départemental, ces évolutions :

- il est possible d'inverser cette tendance à la croissance du recours au judiciaire : pour cela il faut que d'autres pratiques soient instaurées par les acteurs (travailleurs sociaux ; responsables ASE du conseil général ; juges) ;
- poser « inlassablement » la question du sens de la mesure est un bon vecteur de changement ; le « projet de service » est aussi un vecteur efficace ;
- encore un autre vecteur efficace est de comparer l'adéquation des « alternatives » : TISF, éducateur de jeunes enfants, puéricultrice , ... et d'envisager le recours à une « action familiale globale » (ce qui rejoint la proposition du CNAEMO formulée en début de réunion) ;
- enfin, Jean-Paul BICHWILLER mentionne l'utilité d'une AED en prolongation d'une fin de placement.

Dominique GUILLAUME est lui aussi optimiste sur les capacités d'évolution : il est possible de passer d'un état de « boîte noire » à une situation où :

- des travailleurs sociaux précisent leurs modalités d'intervention ;
- ceci dans une logique d'organisation collective qui permette de « rendre compte » aux décideurs et financeurs.

Marie-Colette LALIRE insiste sur **l'importance que l'AED ne soit pas une « AEMO (J) dans un cadre pseudo contractuel » :**

- il faut de l'imagination pour ne pas recopier le « modèle » de l'AEMO (J) : par exemple à travers des « actions collectives » ;
- il est donc regrettable que à l'occasion de la recodification (du CASF) on ait gardé dans l'intitulé du livre II (au chapitre II du titre II) l'expression « aide sociale » alors qu'il s'agit d'« action sociale »

Valérie CHEVALIER, mentionne le groupe de travail sur **les TPSE** (tutelle au prestation sociale enfant) qu'anime Françoise BUSNEL et Anne DUPUY et indique que :

- les gestionnaires de TPSE doivent être explicitement ajoutées à la liste de professionnels cités par Jean-Paul BICHWILLER ;
- l'UNASEA insiste, depuis longtemps, sur l'indispensable cohérence entre les divers types d'intervention en milieu ouvert ; et note avec satisfaction que ce qui a été énoncé, depuis le début de la réunion, par les divers intervenants, s'inscrit dans cette logique.

\*

Pierre NAVES soumet aux membres du "groupe de travail" une liste d'organisations ayant demandé à être auditionnées. Il indique qu'il lui semble impossible, étant donné les délais de remise du rapport, que toutes ces organisations soient entendues ; il ajoute que les positions de certaines d'entre-elles sont bien connues ... et qu'il est aussi possible de se reporter aux rapports récents qui font état de ces positions.

Plusieurs membres du "groupe de travail" insistent cependant pour que puissent être entendues des personnes qui soient les porte-parole des « usagers » notamment la FNADEPAPE (Fédération Nationale des Associations d'Entraide des Pupilles ... et Personnes Admises ... ASE ), « Fil d'Ariane » et si possible aussi « ATD-Quart Monde ».

Pierre NAVES indique que Anne OUI, Catherine BRIAND et lui vont étudier les modalités de programmation des travaux du "groupe" : ce qui est souhaitable est-il en effet réaliste au vu de l'immensité du champ à traiter, des interventions prévues, de temps de discussion approfondies entre les membres du "groupe de travail"... et du calendrier de remise du rapport ?

Il remercie les participants et rappelle les 2 prochaines (et rapprochées entre elles) réunions du "groupe de travail" : les 06/02 et 11/02 (et précise que Alain GREVOT interviendra le 11/02).

**groupe de travail sur la protection de l'enfance**

compte rendu synthétique de la réunion du 06 février 2003

(« L'exemple de la Charente-Maritime ... des informations utiles  
et une introduction à un « point d'étape » de l'avancée des travaux du groupe »)

Pierre NAVES introduit la réunion en demandant de l'excuser pour la transmission le 04/02 seulement et dans une version « très provisoire » du CR de la réunion du 23/01. Des modifications devront être apportées.

Michel LEVASSEUR signale que les formulations des propos de Jean BLOCQUAUX lors de cette réunion du 23/01 (p. 23 ci-dessus), sont si elliptiques qu'elles peuvent même risquer d'introduire des contresens :

- en matière de « **retour d'information vers le conseil général** » sur les AEMO (J) il faut bien distinguer :
  - une transmission des rapports ... mais il faut l'accord du juge ;
  - une transmission d'informations qui permettent de comprendre la nature du travail effectué (et donc, les moyens mis en œuvre ... et les financements versés par les conseils généraux).
- quant aux effets de textes législatifs : les problèmes qui peuvent être constatés lors **d'accueils par des assistantes maternelles** montrent que l'existence d'un loi ne règle pas ipso facto toute difficulté. De nombreux départements sont confrontés à de gros problèmes de recrutement d'assistantes maternelles.

Catherine MARCHAL partage ces remarques et insiste sur **le besoin d'une observation sociale territorialisée** (à un niveau « communal » : inter-communal ou infra-communal selon la taille des communes) qui prenne en compte les disponibilités réelles sur ces territoires des équipes du conseil général, des services d'AEMO, des éducateurs de la PJJ, des équipes de prévention spécialisée, ....

Jean BLOCQUAUX, estime que ce qui vient d'être dit complète bien ce qu'il avait déclaré le 23/01 ; il insiste sur **les assistantes maternelles** :

- certains départements ont effectivement la possibilité de choisir ... mais d'autres sont confrontés à une pénurie de candidates ;
- il faut aussi tenir compte des « pyramides des âges » ;
- certains départements ont une politique active de soutien (et de contrôle) ... et d'autres sont particulièrement négligents, ce qui crée des risques (parfois dramatiques) pour des enfants accueillis.

Michel LEVASSEUR dénonce aussi des procédures de recrutement peu normées ... et parfois reposant sur des critères d'appréciation inutilement intrusifs.

Anne OUI confirme que ce qui vient d'être dit au sujet des assistantes maternelles est effectivement connu de la DGAS. Depuis 2 ans, un travail important a été lancé ; il devrait se concrétiser à l'initiative du gouvernement actuel au cours des prochaines semaines (avec une perspective de modifications législatives et réglementaires ; ce dont elle pourra parler, si possible lors d'une prochaine réunion du "groupe de travail").

Elle estime par ailleurs que **les mesures d'AEMO en attente ont comme plus grave danger de provoquer des dégradations des situations** ... jusqu'à ce que, par exemple, des actes de

maltraitance caractérisée soient commis ! Jean BLOCQUAUX illustre par des exemples dramatiques, les effets de ces « mesures en attente ».

\*

Dominique ROCHE (DDASS adjointe) et Yves TOUCHARD (Conseiller technique à la direction de la solidarité départementale) de CHARENTE-MARITIME font une présentation conjointe appuyée sur des documents (qui seront distribués le 11/02). Ils insistent sur l'existence d'un **partenariat bâti sur la confiance** (et malgré des changements de personnes dans les parquets des juridictions du département).

Ce partenariat s'est notamment construit pour traiter les situations complexes d'adolescents présentant des troubles du comportement mais qui n'entrent pas dans le champ de la loi du 30/06/75. Il se concrétise par :

- un « groupe de coordination départemental » (avec un « noyau dur » : DDASS-DDPJJ-Conseil Général-services de psychiatrie) qui a été interprété comme une anticipation sur le dispositif prévue par l'instruction interministérielle du 10/01/01 ;
- des « groupes locaux territorialisés »

Les champs privilégiés de coopération sont maintenant aussi :

- le signalement : avec un « protocole » ;
- l'accueil des mineurs victimes ;
- la consolidation des modalités de prises en charges spécialisés (face à des troubles psychiatriques) ;
- l'accueil de mineurs étrangers isolés ... et leur scolarisation.

Divers moyens concourent à un fonctionnement efficace (harmonieux) :

- des échanges réguliers entre responsables ;
- des formations « transverses » ... y compris avec les responsables d'établissements.

Yves TOUCHARD revient sur un des points évoqués en introduction : les relations entre services du conseil général et magistrats. Il rappelle que la loi de 1989 permet aux services du **conseil général d'avoir un « rôle pivot » en matière de signalement au parquet** ; c'est ce qui est fait en CHARENTE-MARITIME (comme le confirme Jean BLOCQUAUX) :

- les informations émanant des services de l'éducation nationale sont systématiquement (hors cas de sévices physiques ou d'abus sexuels flagrants) d'abord étudiés par les services du conseil général avant transmission au parquet ;
- recevant des signalements bien étayés le parquet n'a que rarement besoin de complément d'informations : à 98% il considère les signalements comme fondés ;
- le conseil général s'est organisé pour pouvoir réaliser des enquêtes approfondies sous 24H ou 48H en cas d'urgence.

Yves TOUCHARD précise que **les notions de danger (et de risque) ont besoin d'être « objectivées »** :

- il cite les définitions de l'ODAS comme fournissant des repères pragmatiques ;
- il indique que pour des non-professionnels de l'action sociale (par exemple un enseignant) des signes peuvent être mal interprétés ... et conduire à des malentendus (qui peuvent enclencher des réactions inappropriées). Et, selon Dominique ROCHE ceci pourrait aussi (même si c'est dans une moindre mesure) s'appliquer à des établissements accueillant des personnes en situation de handicap.

- Yves TOUCHARD et Dominique ROCHE complètent leurs propos par des informations sur :
- l'accueil des mineurs victimes en milieu hospitalier ... qui se heurte à des problèmes de moyens (heureusement que le département a signé une « convention pilote » avec le ministère à ce sujet, sinon celle-ci n'aurait pas pu être concrétisée) ;
  - l'impact sur les orientations par la CDES vers des IR (Institut de Rééducation<sup>10</sup>) que le dispositif inter-institutionnel a permis de mettre en place. En ont résulté :
    - une meilleure « qualité de service » plus adaptée aux besoins des adolescents ;
    - des économies budgétaires ;
    - ... et donc des possibilités de redéploiements vers des dispositifs préventifs ... eux aussi générateurs d'améliorations.
  - la mise en place de modes d'accueil en FJT (Foyers de Jeunes Travailleurs) pour certains mineurs étrangers isolés ; à la fois parce que cette solution est adaptée à leur cas ... mais aussi parce que faute d'une telle innovation, le dispositif départemental d'accueil pouvait risquer d'être « saturé » au détriment donc de mineurs résidants séparés de leurs parents par décision administrative ou judiciaire ;
  - une étude en cours (grâce à des financements européens) sur l'insertion de jeunes en très grandes difficultés ... qui semble aboutir à montrer que l'insertion par des actions « socio-professionnelles » (ou en IAE : « insertion par l'activité économique ») est une voie éducative efficace.

A une question du Dr Maurice BERGER sur les critères d'évaluation des situations, la réponse donnée fait référence à des catégories administratives plus qu'à des éléments de caractérisations détaillées relatifs à la personnalité des enfants (et/ou de leurs parents) ou à des données matérielles précises.

Jean BLOCQUAUX insiste sur **l'absence de « schéma de l'enfance » en raison de l'opposition du président du conseil général** au principe même d'un schéma. Pour autant, les présentations faites montrent bien **l'existence d'une stratégie départementale** et sa mise en œuvre, par exemple en matière d'ouverture de « lieux de vie » :

- près de 20 lieux de vie ouverts (environ 80 places) ;
  - réunions tous les 2 mois entre service ASE et responsables des lieux de vie ... et tous les mois « supervision » par personne extérieure à l'ASE ;
  - articulation de ces lieux dans une logique qui anticipe celle de la loi du 02/01/02 . ;
- alors qu'une « solution simple » aurait été de laisser se développer le nombre d'assistantes maternelles (le nombre de bonnes candidatures excède les besoins ; mais avec une inadéquation lieu d'habitation de ces assistantes maternelles potentielles –souvent en milieu rural- avec les localisations préférables pour les mineurs –ayant souvent grandi en milieu urbain-).

\*

---

<sup>10</sup> Institut de rééducation ; cette expression désigne des établissements qui accueillent des enfants et adolescents qui souffrent de « troubles du caractère et de comportement » (catégorie médicale qui fonde une reconnaissance de « déficience »). Sur les Instituts de Rééducation en général et une discussion sur la catégorisation de ces troubles : voir par exemple le rapport de l'IGAS publié au Journal Officiel en 1999 ; ou son résumé qui figure en annexe 17 du rapport, déjà cité, IGAS-IGSJ (juin 2000).

Pierre NAVES ouvre une discussion générale sur aussi bien ce qui a été présenté en début de réunion que sur la base des documents transmis (notamment les « fiches actions » dont une « liste récapitulative provisoire » est distribuée).

Jean BLOQUAUX met en relation la demande du Premier Ministre de proposer des **simplifications administratives** et en particulier d'instances ou structures peu utiles avec la création de nouvelles structures :

- la création d'un observatoire de « l'enfance maltraitée » ne risque-t-elle pas de faire double emploi avec ce qui est une des fonctions statutaires du **SNATEM** qui réunit dans son conseil les principaux intervenants ;
- la **création d'une « Conférence départementale de la protection de l'enfance »** ne pourrait-elle pas permettre de réunir :
  - le groupe de coordination de la circulaire du 10/01/01 et les instances de préparation et de suivi du schéma départemental ;
  - l'exemple de la CHARENTE-MARITIME montre bien l'importance d'un « secrétariat permanent » (articulée avec des instances de concertation décentralisées).

Dominique ROCHE confirme ceci et souligne :

- l'utilité d'une telle « conférence annuelle » pour porter à la connaissance de tous les acteurs du système de protection de l'enfance (qui regroupe de très nombreux acteurs concernés principalement ou à titre secondaire) des innovations qui se mettent en place presque continuellement ;
- que cette logique de « mise en perspective » est une des bases de la loi du 02/01/02.

Mais Catherine MARCHAL souligne qu'il faut éviter de donner l'impression de « forcer la main » de présidents de conseils généraux.

Le Dr Maurice BERGER répond à une question générale de Pierre NAVES, sur la forme du rapport final du "groupe de travail". Il partage le même point de vue : mieux vaut **mettre en avant une douzaine de proposition** (quitte à en présenter d'autres en annexe) pour bien faire ressortir les conditions essentielles de changements profonds dans la protection de l'enfance. Il cite :

- le besoin de **formations** comme un levier qui n'est pas recensé dans la liste provisoire de « fiches-actions » ;
- une « **conférence de consensus** », mais précise que la rédaction provisoire de la « fiche action » a besoin d'être retravaillé ; et il pense que le recours à une loi, fixant des règles qui s'imposent est certainement nécessaire<sup>11</sup>.

A des questions sur ce qu'est concrètement une « conférence de consensus » Pierre NAVES rappelle que cette méthode de progrès dans le traitement des questions de santé s'est beaucoup développée au cours des 5 dernières années grâce à l'impulsion de l'ANAES (Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé) :

- c'est un travail préparé pendant au moins 1 an, sous la direction d'un comité de pilotage ;
- ce comité de pilotage comprend des personnes ayant une bonne compréhension de l'objet de la conférence : il fait surtout procéder à des synthèses des études disponibles sur un sujet où des évolutions des connaissances, des pratiques ou des besoins sont notables mais insuffisamment diffusés et/ou l'objet de controverses ;

<sup>11</sup> Lors de précédentes réunions le Dr Maurice BERGER avait fait référence à des modifications législatives intervenues en Grande-Bretagne, en Italie et au Québec. Pierre NAVES rappelle l'intervention de Alain GREVOT le 11/02

- la conférence elle-même rassemble sur environ 2 jours des personnes qualifiées (qui ont une expertise) et permet de dégager des « recommandations » ;
- le passage de la « recommandation » à une « référence » reconnue par les pouvoirs publics nécessite au moins une étape supplémentaire ;
- la conférence de consensus sur « psychopathologie et traitements actuels des auteurs d'agression sexuelle » peut permettre de mieux comprendre la pertinence de cette méthode pour des questions auxquelles la protection de l'enfance est confrontée<sup>12</sup>.

Un débat s'engage :

- certains réfutent l'idée selon laquelle des « chercheurs peuvent avoir une expertise » : seuls les praticiens auraient une véritable connaissance des questions et seraient en mesure de proposer des solutions innovantes ;
- d'autres retournent cette argumentation : c'est précisément parce que des personnes ont pu prendre du recul et présenter avec une bonne rigueur méthodologique les résultats d'avancées déjà réalisées de façon sporadique (ou de façon plus large mais peu formalisée) que des progrès sensibles sont intervenus dans les pratiques. Il y a peut-être un contresens sur le terme de « chercheur ». Dans la clinique médicale ou dans la recherche sociologique ou dans les travaux universitaires des juristes, des « chercheurs » partent de constats sur des faits.

Certains des participants rappellent que **dans la protection de l'enfance, il y a souvent des positions qui ne se fondent que sur des idéologies et non sur l'analyse de la réalité.** Catherine MARCHAL estime par exemple qu'il y a plusieurs lectures du Code Civil sur la séparation et que ceci est un vrai problème. Maurice BERGER souligne que de nombreux praticiens qui ont les compétences pour produire des « travaux de recherche » sont tellement « le nez dans le guidon » qu'ils ne prennent pas le temps de formaliser leurs pratiques et de diffuser leurs savoirs. Ceci est particulièrement dommage :

- de « bonnes pratiques » restent méconnues ;
- des acteurs de terrain continuent (par méconnaissance) à appliquer des méthodes peu efficaces, voire nocives.

Anne OUI rappelle que **le bureau enfance famille a déjà produit des résultats semblables à partir d'une méthode plus empirique : celle du « groupe de travail »**<sup>13</sup>. Elle cite par exemple celui que Myriam DAVID a présidé et qui a abouti à la production d'un bref ouvrage à l'attention des praticiens « *enfants, placements, familles d'accueil* » ; cet ouvrage traite de questions médicales (de santé mentale), juridiques ainsi que de pratiques éducatives, administratives et judiciaires.

Marie-Dominique VERGEZ soulève 3 autres types de remarques :

- elle demande quelle est **l'autorité qui initie une conférence de consensus** ;
- elle souligne que **le juge ne doit pas être enfermé dans un carcan** qui le priverait du pouvoir d'appréciation de situations qui sont toujours singulières ;
- et elle attire donc l'attention, si des recommandations devaient être formulées, sur l'importance que celles-ci ne fixent pas de façon trop étroites des catégories.

et elle ajoute que :

- il ne faut pas oublier la nécessité de **bien articuler deux piliers de notre droit civil** : la protection de l'enfant et l'autorité parentale ;

<sup>12</sup> des extraits des actes de cette conférence seront distribués le 11/02 ;

<sup>13</sup> Michel LEVASSEUR fera plus tard référence au livre « *les enjeux de la parentalité* » rédigé à l'initiative de la DGAS après les travaux d'un groupe de professionnels placé sous la direction du Pr Didier HOUZEL.



- comme cela a déjà été dit une question clef est certes « séparer ou ne pas séparer », mais que **2 autres sont tout aussi fondamentales** :
  - **éviter les séparations qui pourraient être évitées** par un travail en amont ;
  - **organiser le retour des enfants auprès de leurs parents** ... alors que souvent ceux-ci sont laissés sans accompagnement, sans soutien.

Anne OUI rappelle que la Convention Internationale des Droits de l'Enfant en utilisant **l'expression « intérêt supérieur de l'enfant »** a introduit une notion fondamentale mais qui reste l'objet d'interprétations contradictoires car fondées sur des subjectivités. Dominique ROCHE en a fait aussi le constat dans le champ des établissements pour enfants handicapés : de nombreux établissements « oublient » le rôle des parents d'enfants qu'ils accueillent.

Christian MESNIER insiste sur 2 problèmes :

- il prolonge la réflexion de Marie-Dominique VERGEZ : il est certes important de disposer de critères plus fiables pour savoir quand la séparation d'un enfant d'avec son(s) parent(s) est nécessaire, mais il est **tout aussi important de disposer de repères au sujet de la nature des liens à maintenir avec le(s) parent(s). C'est la question de la mise en œuvre de l'autorité parentale** ;
- il ne faut pas cacher qu'un problème de pouvoirs (pouvoir du juge, pouvoir des « techniciens » de l'éducation et de la médecine) peut surgir. Mais **la question fondamentale n'est pas celle des pouvoirs professionnels respectifs mais de l'articulation de leurs rôles au service des enfants (et de leur(s) parents)**

Par ailleurs, il rappelle que les associations et leurs établissements ne sont pas que des instruments (prestataires de services) sans capacité de réflexions. Les associer à une « conférence de la famille » serait impératif.

Marie-Dominique VERGEZ précise **les dispositions du Code Civil qui prévoient le retrait ou la délégation de l'autorité parentale** ; et elle mentionne les « tiers dignes de confiance » et « l'adoption (simple) ».

Pour elle, il faut se garder de tout manichéisme :

- certaines séparations conduisent un enfant à être successivement accueilli dans plusieurs familles d'accueil et/ou établissements<sup>14</sup>, ce qui ne lui permet pas de construire son éducation sur le long terme ;
- mais il y a aussi des familles pathogènes !

Le Dr Maurice BERGER ne voit pas d'opposition entre ses propos et ceux qui viennent d'être tenus. Simplement, il insiste tout particulièrement sur certains cas où des séparations sont repoussées au détriment de l'intérêt de l'enfant. Il répète que, par défaut de connaissances fondées sur les « liens d'attachement » et/ou à cause de ce qu'il appelle « **l'idéologie du lien familial** », il constate des « dégâts humains et sociaux » ; et il regrette profondément qu'on n'ait qu'une perception très limitée de ce phénomène.

Jean BLOCQUAUX souligne d'ailleurs que l'IGAS, lors de ses inspections, constate que :

- les dossiers sont, en général, mal tenus ;
- et donc aussi que **très peu d'investissements intellectuels sont faits pour savoir si les parcours des mineurs** auraient pu être améliorés.

---

<sup>14</sup> Et voir l'annexe F.11 déjà citée ;

Le Dr Maurice BERGER estime que ce qu'il affirmait se trouve conforté par ce qui vient d'être dit : il affirme que ce que vient de dire Jean BLOCQUAUX justifie des « recherches » et légitime, à son avis plusieurs « conférences de consensus ».

Pour autant Jean BLOCQUAUX signale que la décentralisation et l'indépendance des juges pourraient ne pas faciliter la mise en œuvre concrète de « références nationales ». Michel LEVASSEUR souligne l'autre difficulté que représentent les dynamiques des établissements et services qui ne doivent pas être freinées par des références trop rigides. Il conclut en rappelant un point déjà mentionné par Jean BLOCQUAUX : la diversité des situations départementales avant la décentralisation.

Pierre NAVES conclut en soulignant que ce qui vient d'être dit :

- confirme à ses yeux l'intérêt de « conférences de consensus » ;
- mais démontre aussi que :
  - la formulation des questions soumises à études doit être bien précisée ;
  - il y a matière à plusieurs « conférences » (de même qu'ont été distinguées les conférences qui traitent des abus sexuel : une conférence (déjà achevée) a été focalisée sur les auteurs, une autre (en cours de préparation) sera consacrée aux victimes)

Il rappelle que la prochaine réunion est dans moins d'une semaine (le 06/02 ; 14H→17H).

**Groupe de travail sur la protection de l'enfance**  
 compte rendu synthétique de la réunion du 11 février 2003  
 (la situation en France ... à partir de ce qui est fait dans d'autres pays)

Pierre NAVES introduit la réunion en rappelant que chaque participant est invité à faire connaître ses observations sur le compte-rendu de la réunion du 6.02. Il rappelle que la réunion du 20.03.2003 sera consacrée à la question des travailleurs sociaux intervenant en protection de l'enfance. Une intervention d'une personne ayant participé aux travaux du conseil supérieur du travail social paraît intéressante ; mais il s'interroge sur la possibilité matérielle de cette intervention en plus des 3 autres interventions déjà programmées.

Sur le plan de l'organisation du travail du groupe, Pierre NAVES indique que M Thierry BARANGER, président de l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, demande à être entendu ; la question sera de fixer la date de son audition.

Marie-Dominique VERGEZ souhaiterait que le groupe se penche sur la question de **l'habilitation des établissements et services** accueillant des mineurs confiés par le juge, ainsi que sur la question des **avocats des parents et de(s) l'enfant(s)**, et sur les **administrateurs ad hoc**.

Michel LEVASSEUR souhaiterait que la commande du groupe soit précisée, notamment quant aux propositions pouvant être faites par les membres ; il souhaiterait que la question d'une **nouvelle définition des AEMO** soit reprise.

Pierre NAVES introduit Alain GREVOT en indiquant que ceux et celles qui n'aurait pas encore lu son livre « *Voyage en protection de l'enfance ; une comparaison européenne* », publié en avril 2001, peuvent le commander au CNFE-PJJ. Alain GREVOT indique qu'il viendra à parler, au cours de son intervention, du dispositif français de protection de l'enfance mais après l'avoir placé dans une perspective de **comparaison avec des dispositifs étrangers**.

Cette présentation est faite sous forme de transparents et reprend de façon synthétique la contribution d'Alain GREVOT qui est reproduite en p. V.99 à V.113.

\*

Jean BLOCQUAUX demande à Alain GREVOT s'il sait comment sont appliqués les principes de protection de l'enfance en fonction de l'état de richesse des différentes régions d'un pays (en Allemagne ou en Italie par exemple), si l'Etat a un pouvoir normatif minimal et s'il est en mesure de **vérifier l'application de ces normes**. Il observe par ailleurs qu'en Allemagne, l'exercice des droits de visite est très difficilement respecté en cas de divorce de couples mixtes franco-allemands. Il souligne enfin l'importance du secteur lucratif dans le domaine de la protection de l'enfance en Angleterre.

Alain GREVOT indique que, en Allemagne, ce n'est pas l'Etat fédéral qui régule ; il existe un principe de cogestion au niveau des communes et la régulation repose sur les landers. On peut

observer des **différences importantes d'un land à l'autre**, par exemple entre les régions de Lubeck, Berlin et Cologne. En Italie, il y a une grande hétérogénéité avec de fortes disparités d'une commune à l'autre, qui sont acceptées de fait. En Angleterre il existait un secteur lucratif, progressivement repris par les pouvoirs publics et qui demeure marginalement sur les secteurs des situations les plus dures (accueil des enfants très difficiles).

Jean BLOCQUAUX demande si on peut établir un parallèle entre **la formation des intervenants sociaux et le type d'intervention dans les familles**. Alain GREVOT précise que l'on retrouve dans toute l'Europe continentale un généraliste du social et des spécialistes de l'enfance, avec le métier d'« orthopédagogue » qui existe en Allemagne, en Belgique (dans les Flandres). En Grande-Bretagne il faut 3 ans d'université pour devenir l'équivalent d'éducateur spécialisé. L'un des points forts de la France est la pluridisciplinarité, la grande diversité de qualifications que l'on retrouve dans les équipes des conseils généraux est une singularité.

Marie-Dominique VERGEZ se demande si l'on ne constate pas dans notre pays une **inadéquation entre la loi et les usages**, par exemple :

- la question de la parité des rôles père/mère dans l'autorité parentale et le fait qu'en pratique les mères sont mises beaucoup plus en avant que les pères dans le travail social ;
- le décalage entre le principe légal de non séparation des fratries et les usages qui vont en sens contraire ;
- l'inadéquation des mesures d'assistance éducative dans des situations où il devrait être fait appel à des décisions de retrait d'autorité parentale, d'adoption etc...

Alain GREVOT souligne que c'est à ce niveau des pratiques que l'on retrouve **le poids des déterminants sociaux, des représentations et du pouvoir symbolique de la famille**. A propos de la question des fratries, certains pays ont une approche très pragmatique qui tient compte de la réalité de vie de l'enfant et des liens qu'il a ou non effectivement noués.

En réponse à une question sur le **type de contre-pouvoirs** qui peuvent exister dans certains systèmes de protection de l'enfance, Alain GREVOT explique que, **au Québec** :

- ce rôle est joué par les **comités d'usagers** qui peuvent recevoir des plaintes et demander des comptes sur les actions menées auprès des familles ;
- interviennent également **les contrôles sur la qualité des pratiques, effectués à partir de normes ou de standard** (comme par exemple une échelle d'urgence des signalements qui permet de voir si celui-ci a été fait dans les temps voulus compte de la gravité présumée des faits) ;
- enfin toute action en justice implique la présence **d'avocat auprès des familles**.

Alain GREVOT indique que les **anglo-saxons ont fait évoluer leur dispositif** en conduisant des enquêtes sur les morts d'enfants en bas âge, procédés qui ne nous sont pas familiers car il s'agit d'enquêtes nominatives ; mais cela permet de voir fonctionner le système et d'en repérer les failles. En France, on s'intéresse plus aux réponses individuelles qu'à l'analyse des dispositifs institutionnels, ce qui ne permet pas de comprendre le processus de décision et pourquoi, dans une affaire, le point de vue de l'un l'a emporté sur les autres, et donc comment on pourrait éviter de reproduire des erreurs.

Yves BOULANGER souhaite savoir si, **en cas d'acte de délinquance**, l'adolescent bénéficie d'une aide ou s'il fait l'objet de seules mesures de sanctions. Il indique que des visiteurs américains de ses services ont été intéressés par le système de partage des responsabilités entre l'ASE et la PJJ et par l'intervention combinée de plusieurs acteurs.

Alain GREVOT précise qu'au Québec, ce sont les centres jeunesse qui **coordonnent l'ensemble des points de vue des opérateurs, cliniciens et gestionnaires**. Cette approche combinée des points de vue se retrouve en Suède, en Allemagne, en Belgique et s'appuie souvent sur des travaux français.

Daniel DESMAISON souligne qu'**en France depuis 20 ans la doctrine des pratiques en matière de protection de l'enfance est en fait peu claire** et demande qui fixe cette doctrine dans les autres pays et qui contrôle, et comment, la qualité des pratiques en protection de l'enfance. Il remarque également qu'avec le développement d'aides en prévention dans le cadre de dispositifs de développement local (type REAPP), la frontière entre les actions de prévention et les mesures de protection administrative est aujourd'hui de plus en plus floue.

Pour Alain GREVOT, **entre 1989 et 1991 tous les pays européens, sauf la France, ont opéré une évolution majeure de leur dispositif de protection de l'enfance**, pour clarifier les missions et les processus (cas de la Belgique, de l'Allemagne), pour formaliser les relations avec les parents (cas des pays qui privilégient le plan d'actions avec la famille). La récente loi du 2/01/2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ouvre une opportunité, puisqu'elle oblige notamment à décliner des référentiels d'évaluation de la qualité des pratiques.

Pierre NAVES rappelle que le groupe a évoqué le défaut d'évaluation des pratiques, et notamment **l'absence d'études sur les parcours d'enfants dans les dispositifs de protection de l'enfance, en dehors de quelques travaux ciblés** tels que : l'étude du département de Seine-St-Denis, l'étude sur le devenir d'enfants confiés à l'œuvre Grancher, l'étude de F Mouhot. Sandrine DOTTORI indique que l'ODAS anime un groupe de réflexion sur la mise au point d'une fiche de tenue des dossiers d'enfants pris en charge à l'ASE, qui permettra à terme de conduire plus facilement des études sur les parcours d'enfants.

Maurice BERGER reprend **l'exemple belge** en indiquant que ce pays dispose d'une grande avance avec ses pôles de ressources pour les situations d'abus sexuels intra-familiaux. Il indique néanmoins une réticence des travailleurs sociaux à mettre en œuvre la loi de 1990 en raison d'une pression financière qui pèse sur la possibilité de prendre en charge les enfants dans la durée et qui place les professionnels dans une situation impossible.

Pour Alain GREVOT, il est **nécessaire d'intégrer les paramètres économiques dans les dispositifs de protection de l'enfance**. Le programme de la communauté française de Belgique dispose effectivement d'un budget dérisoire. Pour les anglo-saxons, la dimension économique est présente d'emblée : l'équipe responsable du « Children Act » a réussi à maintenir des perspectives de travail en pleine période de restrictions, mais au prix d'évolutions drastiques dans les budgets. Certaines structures ont pu préserver leurs moyens en jouant le jeu de la lisibilité et en renforçant pour cela leurs liens avec l'université. De ce point de vue, il existe un énorme contraste avec l'absence d'économie politique de l'action

sociale en France, où il semble que l'existence d'une réponse compte plus que la nature plus ou moins adaptée de celle-ci.

Christian MESNIER observe que la question des limites de la loi sur l'assistance éducative pour répondre à certaines situations familiales pour lesquelles on **manque de référentiels** traverse les débats du groupe depuis plusieurs réunions.

Alain GREVOT pense que l'on ne peut pas prétendre accorder en France la même légitimité à **la notion de l'attachement** que dans les pays anglo-saxons. De plus **nous n'abordons pas le dispositif en indiquant aux familles où s'arrête la mesure d'aide administrative et où commence la décision judiciaire**. De ce point de vue, l'idée d'une conférence de consensus est très intéressante et tous les intervenants du champ devraient s'en emparer. Nous n'avons **pas encore trouvé d'équilibre entre la prise en compte des questions de maltraitance et la place donnée aux familles**. Lorsque la loi de 1989 a placé les questions de maltraitance dans le champ de l'assistance éducative, les enfants en danger sont devenus des enfants maltraités, comme si la France s'appuyait sur les références propres aux pays anglo-saxons où la problématique de la maltraitance est née car c'était le seul point légitime d'entrée dans les familles.

**groupe de travail sur la protection de l'enfance**  
 compte rendu synthétique de la réunion du 06 mars 2003  
 (des types « spécifiques » d'établissements accueillant des mineurs)

Pierre NAVES introduit :

- en présentant l'ordre du jour de la réunion ... et en insistant sur l'intérêt des documents qui ont été transmis par les membres du groupe (celui d'Emmanuelle CHAMINAND, pour l'UNIOSS, celui d'Estelle SICARD sur les REAAP, ...) ou en préparation de la prochaine réunion (ceux de Paul DURNING, ...) ;
- en constatant qu'aucune modification de la version « provisoire » du CR de la réunion du 20/02 n'est demandée ;
- en demandant d'excuser, notamment, Martial MILARET des Orphelins Apprentis d'Auteuil (OAA) qui, souffrant, a indiqué qu'il ne pourrait intervenir devant le "groupe de travail" ;

Remy MAZIN (de Villages d'enfants SOS) rappelle les grands principes de la prise en charge éducative dans les « villages SOS » (des documents ont été transmis aux membres du "groupe de travail" avant la réunion) qui constitue, de fait, une **formule intermédiaire entre accueil en famille d'accueil et en établissement** :

- les enfants sont accueillis dans des maisons situés dans des lotissements « normaux » ; ils vont à l'école, au collège (ou tous autres types d'établissements scolaires) « du quartier » ;
- ces maisons sont sous la responsabilité de « mères SOS » (un certain nombre d'entre-elles sont mariés ou ont un compagnon) ;
- des équipes pluridisciplinaires participent à la prise en charge des mineurs en appui aux « mères SOS ».

Ce mode d'organisation permet :

- **d'éviter des séparations de fratries** ;
- d'établir des **relations dans la durée entre enfants et adultes**.

Pour autant, Rémy MAZIN signale que :

- le regroupement de fratries n'est pas un dogme : il y a des cas où l'introduction d'une distance entre frère(s) et/ou sœur(s) est nécessaire. Cependant, dans 2 types de cas, le regroupement est essentiel :
  - celui où les frère(s) et sœur(s) s'entraident pour grandir ;
  - celui de préparation à des retours dans leur famille après des séparations qui rendent plus problématique la réussite du retour en famille.
- ceci explique que 2 types de durées de séjour des enfants dans les villages, se distinguent :
  - des séjours de 6 mois à 3 ans : en « observation » et/ou en préalable à des retours en famille ; ils représentent environ 25% des accueils ;
  - des séjours de long terme, jusqu'à la majorité, voire 21 ans ou + (ce qui est possible grâce aux fonds issus de la générosité du public parce que ce n'est pas une dépense obligatoire des conseils généraux).

Il y a cependant dans tous les cas, la volonté claire que les relations entre « mère SOS » (et autres adultes du village) et enfants **ne soient pas substitutives aux relations avec les parents, qu'il n'y ait pas de risque de « conflit de loyauté »** posé au mineur vis à vis de ses parents. Les enfants ont besoin de sécurité, de continuité (le mode d'accueil le facilite) ... ils

n'en reste pas moins que les relations des mineurs à l'égard de leurs parents sont essentielles pour la construction de leur personnalité et sont donc l'objet d'une attention très soutenue.

Rémy MAZIN conclut son exposé par la présentation d'un projet de colloque sur « la fratrie au risque du placement » (printemps 2004) et d'une étude en cours (1<sup>o</sup> résultats attendus au 1<sup>o</sup> trimestre 2004) sur le devenir des enfants ayant été accueillis au village de Marseille et qui en sont sortis depuis plus de 5 ans. Cette étude est confiée à l'équipe de l'INSERM qui a réalisé une semblable étude pour « l'œuvre GRANCHER ».

A une question de Marie-Dominique VERGEZ sur les **accueils qui se prolongent pendant de nombreuses années, et sur le recours éventuel à la délégation d'autorité parentale (DAP)**, Rémy MAZIN répond que :

- le rôle des services de l'ASE est décisif : ce sont eux qui confient les enfants au « village d'enfant SOS » ;
- son explication du maintien pendant de nombreuses années d'enfants dans les villages SOS est certainement la volonté des services ASE que les enfants n'effectuent pas de « parcours erratiques » (ne soient les victimes de « circuits aléatoires ») ;
- quant à la faiblesse du nombre de DAP (délégation d'autorité parentale), il l'explique par le fait que ce statut juridique, est peu utilisé, (dans ce cas la DAP est généralement attribuée au président du conseil général).

Catherine MARCHAL, au vu de ses connaissances des relations du service de l'ASE des YVELINES avec un « village SOS » implanté dans ce département confirme ce qui a été présenté par Rémy MAZIN, et notamment :

- le recours pour des évaluations de situation, tout particulièrement en cas de fratries nombreuses ;
- la possibilité d'accueils de long terme, dans des cas où des enfants pourraient être adoptés mais que leur histoire, leur âge font qu'il y a peu de chance qu'ils correspondent aux souhaits des familles adoptantes.

Rémy MAZIN précise les **règles d'emploi des « mères SOS »**, qui s'apparentent à la fonction d'assistante maternelle mais diffèrent par le statut :

- elles ont une obligation d'emploi de 38,5 semaines par an (24H/24H) et travaillent dans un domicile appartenant à l'association ;
- elles sont aidées par des « aides familiales » qui assurent la continuité pendant les semaines de repos des « mères SOS » ;

Il complète sa présentation en indiquant que le **recrutement** est :

- organisé de façon « classique » : annonces presse, ANPE, information des centres de bilan de compétence et des écoles de formations ;
- Le cœur de cible est souvent constitué de personnes qui, vers 40 ans, souhaitent avoir un autre mode d'intervention (cela peut être des travailleurs sociaux). Deux autres « profils types » : un couple qui vient de finir d'élever ses propres enfants ... ou une femme, à la suite d'un divorce ;
- dans tous les cas, les « mères SOS » sont strictement sélectionnées et bénéficient d'une **formation d'environ 1 an** (avec 300H de « cours théoriques » et 2 stages : 1 en établissement, l'autre en service de travailleuse familiale).



Christian MESNIER souligne **les similitudes entre les services de placement familial** et les « villages SOS », notamment en ce qui concerne :

- l'organisation et le fonctionnement : des assistantes maternelles avec des équipes de soutien ;
- l'existence de placements longs, en cas de défaillance prolongée des parents ;
- l'évaluation des nécessités de maintenir (ou de séparer) les fratries, selon les situations.

Il indique par ailleurs que la mise en place de l'ARTT (aménagement réduction du temps de travail) a pu poser des problèmes aux établissements ... et pour les assistantes maternelles, et donc peut-être aussi pour les « mères SOS ».

Rémy MAZIN rappelle des règles fondamentales dans la prise en charge par les villages d'enfants :

- dans tous les cas, il est important que le mineur ait **une relation de référence durable** avec une personne afin de reconstruire sa propre capacité à s'engager lui-même dans des relations et un cadre de vie stable, ce qu'il peut avoir perdu. Notamment de par leur engagement dans une prise en charge 24h/24h, les mères SOS témoignent à l'enfant qu'il est « digne d'intérêt » parce qu'elles se sont engagées à l'accompagner durablement ;
- les « mères SOS », de même que les assistantes maternelles, doivent chercher à **conforter la place des parents** ; il est essentiel qu'elles ne rentrent pas en « rivalité » avec les parents ;
- il y a des **similitudes et des complémentarités** à trouver entre les diverses formes de séparation d'un mineur d'avec ses parents. Des **dispositifs de natures très diverses devraient être mis au point et/ou combinés pour répondre de façon adéquate à des situations personnelles** auxquelles ne sont très souvent apportées que des réponses « standardisées » ... qui souvent se révèlent être, de fait, inadaptées !

En réponse à la question d'Emmanuelle CHAMINAND sur la proportion **d'adolescents** dans les admissions, Rémy MAZIN indique qu'elle est faible car l'orientation vers une MECS est en général préconisée, sauf dans le cas où cet adolescent est l'aîné d'une fratrie. Cependant, même dans ce cas, il est souvent préférable que cet adolescent<sup>15</sup> soit accueilli dans un établissement et puisse venir à des temps choisis au « village SOS ». De nombreux exemples de partenariat avec des établissements mettent en œuvre ce dispositif.

Marie-Dominique VERGEZ tient d'abord à souligner (à partir de sa pratique dans plusieurs départements) les **difficultés pratiques, réelles, d'application de la loi sur le maintien des liens entre frère(s) et sœur(s)**. Souvent les raisons avancées de développement harmonieux de chacun des membres d'une fratrie servent en fait de prétexte à la dispersion de fratries qui s'explique essentiellement par un « simple » problème de dispositif départemental d'accueil non adapté. La loi est, à ses yeux, fondée mais est, de fait, difficile à mettre en œuvre.

Elle fait un constat en partie différent de l'art. 375 du Code Civil et au delà, de la grande majorité des dispositions législatives relatives à la protection de l'enfance. Elles sont fondées sur l'affirmation que **si des parents peuvent avoir, à un moment, gravement compromis le développement de leur enfant, ils n'en restent pas moins perfectibles** :

- cette affirmation a notamment fondé le réexamen tous les 2 ans maximum des décisions judiciaires introduit par la loi du 06/01/1986 ;
- cette affirmation devrait se traduire par un soutien apporté aux parents et adapté à leur situation.

<sup>15</sup> Notamment dans le cas où il a lui/elle même été « parentalisé » pour compenser des défaillances du/des parents ;

Or, la réalité que Marie-Dominique VERGEZ constate est :

- des **renouvellements de « placements »** ... avec d'ailleurs assez souvent une suite d'échecs dans divers lieux d'accueil qui conduisent in fine, alors que le(a) mineur(e) a plus de 15 à 16 ans, un juge des enfants à décider du retour de ce jeune homme (de cette jeune fille) dans sa famille, à un âge où les relations entre parents et enfants sont souvent complexes !
- un **faible soutien apporté au(x) parent(s)** pour qu'il(s) puisse(nt) à nouveau assurer toutes leurs prérogatives ;
- un **manque de « mise en perspective »** (prospective et rétrospective) des situations.

Elle note que, au cours d'une réunion précédente, des modes d'intervention « innovants » ont été présentés qui permettent d'éviter l'alternative « milieu ouvert » ou « séparation ». En cas de problèmes caractérisés dont un enfant risque d'avoir à souffrir pendant de nombreuses années, il lui semble qu'on **manque d'imagination** ; la question lui semble posée en des termes simplistes : « placements (de longue durée) » ou « adoption (plénière) ». Il lui semble que l'on n'a pas assez étudié, notamment, **les conditions de réussite** :

- **de modes d'accueil dans la famille élargie** ;
- **des actions de « parrainage »**.<sup>16</sup>

Michel LEVASSEUR précise qu'il n'a pas fallu attendre la loi du 30/12/1996 pour que l'accueil ensemble des fratries soit recherché ; il souligne surtout l'origine des difficultés signalées par Marie-Dominique VERGEZ :

- la nature des habilitations des établissements ;
- l'existence de fratries nombreuses.

Mais il indique aussi que :

- des placements en familles d'accueils géographiquement proches sont recherchés ;
- des « extensions d'agrément » sont demandées si nécessaire.

Anne OUI, complète cette description de solutions en citant le département de la LOIRE où la conception architecturale récente d'une MECS vise précisément à l'accueil de frère(s) et/ou sœur(s) plus âgé(e)s.

Pierre NAVES, remercie Rémy MAZIN et note que des questions importantes ont été soulevées et débattues. A son avis, la question des « placements longs » ressort du même champ de réflexions que celles déjà faites sur :

- l'évaluation des situations ;
- l'organisation de dispositifs qui prennent en compte des réalités personnelles (psychologiques) qu'il est certainement plus confortable de ne pas mettre à jour, car sinon les conclusions à en tirer « sortent des paradigmes actuels » de la protection de l'enfance.

Selon lui, **le "groupe de travail" ne devrait pas s'autocensurer ... et donc chercher à prendre positions sur ces questions cruciales.**

Un même constat peut être fait, à son avis, des accueils d'enfants en CHRS : l'importance de ces accueils est connue, l'évaluation de leur nombre est approximative, l'effet sur des parcours de vie est insuffisamment apprécié.

---

<sup>16</sup> note du rédacteur du CR : voir le rapport du "groupe de travail" présidé par Marie-Dominique VERGEZ, sur le parrainage (déc. 2001) ;

Aline OSMAN confirme ces affirmations et cite le rapport produit par l'IGAS et l'IGSJ en juin 2000 qui avait nettement indiqué qu'il convenait **d'intégrer dans la protection de l'enfance les CHRS accueillant des adultes avec enfants**.

Elle rappelle brièvement l'origine et les évolutions de la FNARS (Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale). Elle précise que la FNARS regroupe actuellement près de 800 associations qui gèrent plus de 2.500 établissements ... et accueillent **chaque année plus de 600.000 personnes**. Elle présente Jean-Michel LEDUC, directeur de diverses structures d'accueil et qui interviendra « en duo » avec elle.

Elle invite les membres du "groupe de travail" à se reporter au dossier qu'elle a porté et qui décrit à grand traits la diversité des réponses que les établissements de la FNARS apportent :

- en terme de publics : une majorité de personnes seules, mais aussi beaucoup d'enfants ; des personnes de nationalité française, mais aussi des personnes d'origine étrangère (notamment des demandeurs d'asile) ;
- en terme de services rendus : **l'hébergement en urgence** de personnes sinon « à la rue » ; mais aussi la **réinsertion par le logement** : elle mentionne que près de 70% des logements gérés par les adhérents de la FNARS sont « disséminés » ; le « **115** » ... qui permet de fournir des données pertinentes à un « observatoire de l'errance ».

Aline OSMAN tient à mentionner plus particulièrement **3 dispositifs « innovants » dont l'action concourt directement à la protection de l'enfance** :

- des **lieux d'accueil pour les adultes auteurs de violence conjugale**... ce qui permet que la victime de violence puisse continuer à rester (avec son/ses enfants) dans son logement ;
- les **relais enfants-parents**<sup>17</sup>, lieux de rencontres à objectif soit préventif, soit de maintien des liens ;
- les « **relais parentaux** » : destinés à aider, par l'hébergement d'enfants sur un temps court, des parents confrontés à une/des difficulté(s) estimée(s) temporaire(s).

Elle conclut son intervention en citant **2 études conduites récemment par des universitaires** à la demande de la FNARS :

- celle de Serge PAUGAM (produite il y a environ 1 an) qui a notamment montré que la « bascule » vers la précarité est plurifactorielle ... mais que le facteur principal est constitué des **ruptures familiales** ;
- celle de Paul DURNING (ses premiers résultats seront présentés au cours des prochaines semaines) sur les **représentations de travailleurs sociaux sur les attentes des familles** accueillis et qui montre que les travailleurs sociaux ne prennent pas assez en compte d'une part les appuis que pourraient apporter des voisins, d'autre part l'importance d'apporter de informations sur les droits.

Jean-Michel LEDUC, présente « l'Oeuvre Normande des Mères », association qui gère 8 structures en Seine-Maritime (et il propose aux membres du "groupe de travail" de se reporter au document qu'il a préparé pour cette réunion) :

- 3 CHRS : 1 dédié à des accueils « en urgence » et 2 plus « classiques » (un avec une majorité d'hébergements regroupés et l'autre avec seulement des hébergements « éclatés ») ;

---

<sup>17</sup> expression qui est aussi le nom d'une association qui a développé son action à partir du maintien des liens entre les enfants et leur(s) parent(s) emprisonné(s)

- 1 centre maternel organisé en 4 unités pour 12 femmes enceintes ou avec enfants (accueillies dans les 4 unités en fonction de leur âge) soit au total une capacité d'accueil de 48 femmes (+ leur(s) enfant(s)) ;
- 4 « structures d'appuis » :
  - 1 crèche ;
  - 1 centre le loisir pour enfants de 3 à 7 ans ;
  - 1 relais d'assistantes maternelles ;
  - 1 lieu du type « maison verte » permettant entre autres des rencontres entre parents et enfants sous le regard de professionnels.

Il insiste sur 3 principes d'action :

- l'importance des **partenariats** : par exemple avec la CAF dans le cadre du développement de sa politique d'accueil de la petite enfance, et avec les communes ; mais aussi avec d'autres établissements ou services ou associations
- **l'intervention le plus en amont possible des problèmes** que permettent ces partenariats (en cela, Jean-Michel LEDUC note que l'origine de son association, il y a 60 ans, était déjà du même type : sortir de leur isolement les « filles-mères » dans un but de protection de l'enfance) ;
- la volonté de toujours mettre en « **situation de responsabilité de l'enfant** », les personnes accueillies (et en particulier les mineures) ... mais aussi de « faire entrer un tiers » pour le développement de la personnalité de l'enfant.

Jean-Michel LEDUC expose comment sont organisés **les accueils en urgence, avec 2 lieux** : l'un pour l'écoute et l'autre pour l'hébergement. En effet, certes le plus souvent les femmes victimes de violence vont avoir besoin d'un hébergement (pour elles et leur(s) enfant(s)) ; mais, il est tout aussi essentiel qu'elles (et leur enfant(s)) puissent s'exprimer : oser envisager un changement majeur dans leur vie, parler de leur histoire, imaginer un avenir. Trois objectifs sont donc visés :

- la **protection physique** à l'égard d'un homme violent ... mais sans le rejeter totalement de la vie de sa femme et de ses enfants : d'où l'utilité de la dualité de lieu (hébergement et lieu pour l'accueil) ;
- la **description des droits** de chacun : et pas seulement en matière de droit de la famille (autorité parentale partagée) ;
- **l'épanouissement des enfants**, alors même qu'ils traversent une épreuve difficile. En plus de l'attention des membres de l'équipe à l'égard des relations mère-enfant(s) (voir ci-dessus), ils disposent d'un lieu spécifique, organisé pour répondre à des attentes de jeunes de 0 à 18 ans ... et où ils peuvent faire part de leurs sentiments (être écoutés).

**Le service de l'ASE** a pu apprécier les modes d'intervention de ce CHRS et lui confie donc des missions de protection et d'observation ; il « conseille » à des femmes avec enfants d'y être accueillies. Cet accueil peut alors :

- être seulement une **étape de « ressourcement** » dans le parcours de la vie d'une femme et de ses enfants ;
- **déboucher sur un signalement.**

A la question de savoir s'il n'y aurait pas alors un risque de « confusion » à l'égard de femmes ainsi accueillies et qui au bout du compte seraient l'objet d'une décision administrative ou judiciaire, Jean-Michel LEDUC répond que :

- dès avant même le moment de la préparation de leur accueil, elles sont informées qu'il y aura une transmission d'informations au service de l'ASE ;

- en cas de signalement conduisant à une décision de séparation, le temps de l'accueil en CHRS peut servir à la **préparation de cette séparation, à la « dédramatiser »**, à ce que le(s) parent(s) et le(s) enfant(s) aient le temps d'en comprendre les raisons, les modalités et les objectifs ;
- les conditions de l'accueil conduisent à ce que **des mineurs osent dire** ce qu'ils tenaient cachés, jusqu'alors, par crainte (par exemple des maltraitances subies de la part de « beaux-pères »). La référence au droit leur permet de légitimer l'expression de ce qu'il considéraient jusqu'alors comme anormal mais dont ils se sentaient interdits de parler.

Jean-Michel LEDUC présente enfin un projet monté en partenariat (intitulé « Hotel bébé »), pour l'accueil temporaire de parent(s) avec enfant(s) de 0 à 3 ans et qui compléterait un dispositif géré par le Centre départemental de l'enfance pour un(des) parent(s) avec enfant(s) de 3 à 18 ans.

Aline OSMAN, se réfère à un document distribué aux participants et intitulé « Six propositions pour accroître la protection de l'enfance » : ces propositions sont résumés ci-après (*avec un brève présentation des commentaires oraux d'Aline OSMAN*) :

1 : **recenser le nombre d'enfants accueillis** dans les structures d'hébergement d'urgence (*des données existent, mais sont parcellaires et ne permettent pas une véritable appréciation de l'importance de ces accueils au cours d'une année*)

2 : **coordonner les schémas** « d'accueil, d'hébergement et d'insertion » et « de protection de l'enfance » (*ne serait-ce que pour respecter les dispositions de l'art. 134 de la loi d'orientation de lutte contre le exclusions*) ;

3 : la **double compétence** (préfet et président du conseil général *est d'ailleurs la traduction sur un autre plan de la proposition précédente*) ;

4 : mettre en place un **plan d'accueil d'urgence des familles** : avec des rénovations et des développements et/ou créations de structures (*c'est un choix politique qui constitue un « investissement » en terme de prévention de la dégradation de situations personnelles : certes il est compréhensible, aux yeux d'Aline OSMAN, que le gouvernement finance un plan de rénovation des prisons ; de même, il lui semble essentiel qu'un effort semblable soit fait pour des familles en grandes difficultés pour prévenir des risques d'exclusion et de séparations d'enfants de leurs familles qui engendrent des coûts humains et financiers particulièrement lourds*) ;

5 : **professionnaliser les intervenants auprès des familles** (*car la compréhension des situations familiales est particulièrement complexe*) ;

6 : développer des **lieux de rencontres parents-enfants** (*avec 2 objectifs : préventif, sur la base de démarches volontaires ; de maintien des liens : en cas de séparation judiciaire*) ; et des « **relais parentaux** » (*pour des accueils de courte durée en cas de situation de « tension » temporaire dont pourrait souffrir un mineur ; 7 « relais parentaux » existent en France*).

A une question de Sandrine DOTTORI sur l'articulation des dispositifs, Aline OSMAN et Jean-Michel LEDUC répondent qu'il y a **des complémentarités évidentes, et que même en gardant l'actuelle répartition des compétences il est possible d'affecter assez facilement aux financeurs** d'une part Etat, d'autre part conseil général ce qui leur revient en raison des lois :

- les CHRS remplissent effectivement des missions qui relèvent de la protection de l'enfance ; en complément à leur présentation précédente, ils citent l'exemple de CHRS

qui permettent que le droit d'hébergement de week-end d'un père incarcéré soit concrétisé;

- actuellement, certains conseils généraux acceptent de payer des CHRS pour l'accueil de femmes isolées accompagnées d'enfants de moins de 3 ans<sup>18</sup> (en application de l'art. L.222-5 du CASF) mais d'autres non.

Pour Catherine MARECHAL, le **critère de l'âge des enfants n'est pas le plus pertinent**. Dans les YVELINES, le critère clef est les difficultés rencontrées par le(s) parent(s) et son(s) enfant(s) accueillis en CHRS, avec comme références les objectifs de la protection de l'enfance : éviter le danger et préserver les liens. Aline OSMAN est du même avis, et cite l'exemple de **l'ILLE-et-VILAINE : une commission d'admission détermine**, en fonction de la situation, qui doit être le financeur de l'accueil. Cette procédure a un effet induit : elle conforte l'importance de l'analyse de la situation familiale au moment de l'admission, la recherche d'alternative, et la mise au point d'un plan d'actions.

Yves BOULANGER, que ses fonctions de directeur départemental de la PJJ rend particulièrement sensible à l'importance des « schémas » confirme **l'utilité de bien « croiser » les différents schémas**. Leur existence permet de disposer d'une référence pour faire face à des problèmes nouveaux : il cite par exemple la prise en charge des mineurs étrangers isolés.

Les constats que Marie-Dominique VERGEZ fait de sa place de juge des enfants est également **le manque de structures permettant un accueil de parent(s) avec leur(s) enfant(s)**. Les conséquences en sont « dramatiquement simples » : des décisions de séparation qui auraient pu être évitées. Anne OUI mentionne alors les **déficits de logements sociaux** qui permettraient que l'éventail des choix d'hébergement possibles soit renforcé ; Marie-Dominique VERGEZ et d'autres participants à la réunion font une analyse semblable.

Marie-Dominique VERGEZ trouve que **la place des pères** lui a semblé peu évoquée par les représentants de la FNARS. Les réponses de ceux-ci soulignent que cette question leur apparaît, au contraire, très importante :

- certes, ils constatent que dans de nombreux CHRS accueillant des hommes isolés, il y a encore une attention insuffisante vis à vis de la paternité éventuelle de ceux-ci ;
- mais ils observent le développement de CHRS permettant l'accueil de couples avec enfant(s) ; cependant ils notent aussi que le relogement ultérieur des femmes avec enfant(s) est plus simple que celui de couples avec enfant(s) ;
- ils citent aussi des accueils de pères isolés avec enfant(s), même si leur nombre est inférieur à 1% ... et que le relogement ultérieur est encore plus difficile !

Michel LEVASSEUR confirme, à partir des informations dont il dispose à travers l'ANPASE, que :

- la situation est effectivement très variable d'un département à l'autre ;
- dans le département de SEINE MARITIME, le conseil général a fait de gros efforts par exemple en finançant une « résidence sociale ».

<sup>18</sup> Michel DESMAISON, DDASS de CHARENTE-MARITIME cite le cas de ce département et de celui de la GIRONDE où il était en poste précédemment ;

Jean-Michel LEDUC signale la diversité des « montages financiers » et cite le cas de l'aménagement de 7 logements par l'association dont il est le directeur grâce à un partenariat Etat, conseil général et CAF. Il pointe surtout l'intérêt pour ces financeurs d'éviter de devoir avoir **recours au paiement de nuits d'hôtels**. Cette pratique est dénoncée avec vigueur par plusieurs intervenants :

- elle est un « pis aller » coûteux (même en négociant des tarifs avec des propriétaires d'hôtels) et qui ne permet pas un travail de qualité avec les familles ;
- elle a tendance à se développer face à deux tendances :
  - l'inadaptation du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile ;
  - les **réductions des montants de crédits du FSL attribués par l'Etat**. Ce fonds étant abondé à parité par les conseils généraux, ceux-ci ont eu tendance à réduire eux aussi leurs versements ... et non à compenser le désengagement de l'Etat.

Ces membres du "groupe de travail" (dont les représentants de la FNARS disent approuver les réflexions) insistent sur le **danger de « cloisonner » les politiques publiques** : une politique du logement social peu ambitieuse produit « mécaniquement » des effets dans le champ de la protection de l'enfance.

Sandrine DOTTORI invite les membres du "groupe de travail" à consulter le site de l'ODAS où figurent ses réflexions sur la décentralisation (avec notamment un tableau sur la répartition des compétences).

Emmanuelle CHAMINAND, dont l'intérêt du document produit au nom de l'UNIOPSS a été souligné en début de réunion par Pierre NAVES, signale que précisément ce document expose l'organisation des divers dispositifs qui concourent à la protection de l'enfance.

Par ailleurs elle signale que le discours du Premier Ministre à Rouen le 28/02/03, attire l'attention sur **l'avenir des missions de la PJJ dans le cadre de la décentralisation**.

Pierre NAVES, confirme que **ce document mérite une attention particulière** de la part des membres du "groupe de travail" :

- il est synthétique et dresse un tableau très complet des questions qui sont posées au "groupe de travail". Il pourrait donc être **annexé au rapport avec, dans l'introduction**, un paragraphe précisant par exemple que (environ) « *les membres du "groupe de travail" partagent la présentation de l'UNIOPSS qui est reprise en annexe* » ;
- au sujet de l'avenir des missions de la PJJ, Pierre NAVES signale que ceci pose indirectement une question déjà repérée lors de précédentes réunions : celle des habilitations.

Pierre NAVES, conclut la réunion en :

- remerciant les intervenants pour leurs présentations et leur participations aux débats qui ont suivi ;
- invitant les membres du "groupe de travail" à lire (ou relire) les documents transmis ;
- proposant à ceux/celles qui le voudraient de rédiger des « fiches-actions » : de toute façon d'autres seront rédigées par lui et Anne OUI & Catherine BRIAND et transmises avant la prochaine réunion ;
- indiquant dates et les thèmes des prochaines réunions.

**groupe de travail sur la protection de l'enfance**  
 compte rendu synthétique de la réunion du 20 mars 2003  
 (thème : “ le travail social ... ses difficultés et ses repères ”)

Pierre NAVES introduit en présentant l'ordre du jour de la réunion. Il note, en demandant à Emmanuelle CHAMINAND de bien vouloir l'excuser d'avoir trop condensé ses propos, et que des modifications de la version “ provisoire ” du CR de la réunion du 20/02 ont été apportées.

Pierre NAVES demande de bien vouloir excuser certains membres du "groupe de travail" et remercie les intervenants de s'être mobilisés pour présenter leurs constats et points de vue sur un **thème extrêmement large** ; pour preuve :

- les textes transmis il y a déjà quelques semaines par Paul DURING et Marceline GABEL ... et qui ne sont qu'un petit échantillon de leurs nombreux écrits sur ce sujet depuis au moins 20 ans ; ainsi que, par exemple le texte de l'ODAS sur “ *travail social et développement social ; la formation initiale au cœur du changement* ” (nov. 2002) distribué lors de la précédente réunion du "groupe de travail" ;
- la seule question des conditions d'emploi des **assistantes maternelles** a été l'objet de travaux pendant les années 2001 et 2002 ... et devrait déboucher prochainement sur des propositions de modifications législatives et réglementaires ;
- les travaux produits sur les “ *relations avec les familles, quelles compétences, quelle formations* ” (D.I.F. ; mai 2000), sur “ *Travail éducatif sous mandat judiciaire en direction des familles* ” (D.P.J.J. ; en voie de publication<sup>19</sup>) ;
- les travaux préparatoires et qui se sont concrétisés dans le “ *schéma national des formations sociales* ” et les “ *schémas régionaux* ” ;

Pierre NAVES mentionne encore d'autres travaux ou modifications législatives (votées ou en débat : sur la VAE – validation des acquis de l'expérience - ; sur la décentralisation) qui ont un impact direct sur la formation des travailleurs sociaux. Il ajoute que, lors de précédentes réunions, des questions relatives aux modes de travail et aux références professionnelles et donc aux compétences des travailleurs sociaux ont été abordées par le "groupe de travail" ; mais aussi la question “ toute simple ” de la pénurie de professionnels. Il en déduit qu'il était donc impossible au présent "groupe de travail" sur la protection de l'enfance, de ne pas consacrer au moins une séance à ces questions, même si elles sont par ailleurs largement connues et traitées.

Sylvie MOREAU, sous directrice « animation territoriale et travail social » à la DGAS, confirme que son intervention va présenter des constats et actions qui sont en effet bien connus et mentionne plusieurs des références déjà citées par Pierre NAVES. Elle insiste sur :

- l'innovation qu'a constituée la **concrétisation du « schéma national des formations » et des schémas régionaux** ... et leur utilité pour étayer (notamment à partir d'études ad'hoc qui ont mieux précisé quantitativement et qualitativement les besoins, par métiers et par régions) des demandes de crédits budgétaires, jusqu'alors insuffisamment prises en compte (même si des études sur le sujet ont été menées -avec des difficultés tenant à l'absence de sources homogènes- dès la fin des années 1990) ;

<sup>19</sup> cette publication a été faite en mai 2003 sous le titre « *Parents, Familles et Professionnels dans le cadre judiciaire* »



- l'amplification de cette pénurie par des **décisions de politiques publiques** : ARTT (Aménagement Réduction du Temps de Travail), nouveaux modes de prise en charge des personnes en situation de handicap, des personnes âgées ... ; ainsi que par la **démographie des travailleurs sociaux en poste actuellement** : la pénurie devrait être encore plus aiguë après 2005 ;
- la nécessaire **distinction entre** :
  - les *besoins* en professionnels (aspect quantitatif)
  - les besoins en professionnels *qualifiés* (aspect qualitatif);
  - les *modalités de formation* : initiale et continue ; l'avancée que la VAE constitue ...

Sylvie MOREAU complète ses constats par :

- l'important **travail partenarial avec les branches professionnelles** dès 1998 ;
- le **flou introduit par les « emplois-jeunes »** qui ont rempli, de facto, des tâches qui relèvent du travail social et ont par là même masqué les besoins en nombre et en technicité (le contenu du travail social) requis pour des salariés en emploi statutaire ;
- des exemples de **situations « palliatives »** :
  - en 1998, une étude DREES montrait que seulement 20% des 160.000 personnels effectuant un travail au domicile (dans des aides à la vie quotidienne) avait une qualification validée par un diplôme (de niveau V) ;
  - de nombreux postes d'éducateurs spécialisés sont en fait occupés par des moniteurs éducateurs

Elle décrit les dispositifs de **formation initiale** ... et l'effort de l'Etat mis en place à partir de la rentrée 2001 :

- la **responsabilité de la DGAS est centrale**, même si la formation aux métiers du travail social n'est qu'une toute petite fraction de l'ensemble des formations d'Etat, par rapport à l'Education Nationale (qui a un rôle important en matière de validation de diplômes et de dispositifs de formation)
- un « **plan exceptionnel** » a commencé à la rentrée 2001 :
  - à la rentrée 2001 + 1.500 inscrits en début de cursus ; puis + 3.000 pour les rentrées 2002 à 2004 ;
  - soit au total, un accroissement du nombre d'étudiants dans les formations financés par la DGAS de 21.000 en 2000 à presque 30.000 à partir de 2004 ;
- le complément (à ses modalités de formation) que pourrait apporter **l'apprentissage**, est bridé par la fiscalité applicable aux organismes (à but non lucratif) des branches : ils payent la taxe sur les salaires ... et non la taxe d'apprentissage. Une « simple » modification législative apparaît complexe à mettre en œuvre ;

Quant à la formation continue, les **partenaires sociaux qui dirigent les O.P.C.A** (Organismes Paritaires Collecteurs Agréés) leurs choix ont un impact direct sur les possibilités de développer le nombre de personnels formés. En simplifiant :

- soit ils privilégient des formations brèves et ciblées concernant un nombre important de salariés mais pas leur qualification qui leur apporterait des possibilités de mobilité et de promotion professionnelle ;
- soit ils concentrent leurs efforts pour développer des « parcours qualifiants » pour un nombre plus limité de salariés ;

La **VAE** ouvre de très intéressante perspectives pour de nombreux travailleurs sociaux :

- elle a déjà été expérimentée pour les métiers de l'aide à domicile (et Pierre NAVES signale qu'un document distribué en fin de réunion précisera les faits) ;

- elle nécessite comme préalable un « référentiel de compétences » par métier dont l'établissement par des professionnels et des formateurs prend de l'ordre de 4 à 6 mois ;
- elle permet de préciser les modalités possibles de « passerelles » au sein des filières et entre filières ... ce qui devrait alléger et accélérer les cursus de formation si les ministères certificateurs les acceptent.

Sylvie MOREAU poursuit son intervention par des informations sur les instances consultatives du travail social (et indique que ces informations sont également précisées dans un document photocopié) :

- la création de la **commission professionnelle consultative (CPC) du travail social et de l'intervention sociale** lui donne un rôle clef dans l'élaboration des référentiels de métiers et de compétences, les contenus des formations et donc aussi sur l'inscription des diplômes dans le répertoire national des certifications professionnelles ;
- le rôle du **conseil supérieur du travail social (CSTS)** a donc été focalisé sur les pratiques professionnelles, leur analyse ... avec la publication de ses rapports (elle mentionne parmi les plus récents celui sur « la violence dans le champ social », celui sur les « NTIC », et celui sur « l'éthique et la déontologie du travail social »...) dans une collection spécialement ouverte aux éditions de l'ENSP (Ecole Nationale de la Santé Publique).

Elle insiste sur l'importance **d'irriguer les divers lieux où sont organisés les formations ... mais aussi les acteurs de terrain, qui ont une « culture » qui doit évoluer** avec les besoins et le rôle des employeurs dans l'organisation du travail, la philosophie de prise en charge et la capacité à donner aux professionnels des espaces de respiration (groupes de parole...).

Sylvie MOREAU revient sur les objectifs de la formation initiale ... mais aussi les limites imposées par la durée de 3 ans qui ne permet pas que l'on ne puisse « enseigner tout et à fond » :

- elle introduit les notions de « **cœur de métier** » et de « **compétences additionnelles** » ... qui renvoient au choix d'une possibilité d'évolution et d'intercompréhension entre professionnels et à des besoins spécifiques liés aux types de public et aux modes d'intervention ;
- elle indique que **les employeurs ont un rôle évident** dans l'adaptation aux besoins spécifiques du poste pour lequel ils recrutent un travailleur social ;
- elle précise que parmi les compétences de base que le travailleur social doit acquérir au cours de sa formation initiale (qui articule des stages avec des formations sur des savoirs plus théoriques) se trouvent :
  - la capacité de faire, dans la durée, un travail avec des personnes qui ont des difficultés ;
  - et donc l'entraînement à la prise de recul et au travail en équipe (par exemple à travers des analyses de pratiques)

A une question de Pierre NAVES sur une éventuelle **décentralisation** de la construction et de la gestion des organismes de formations de travailleurs sociaux comme ce choix semble fait pour les professions paramédicales, Sylvie MOREAU indique que les arbitrages politiques ne sont pas encore faits ; mais que de toute façon :

- resteront de compétence Etat le contenu des formations, l'agrément des organismes et la validation des diplômes ;
- la gratuité des formations (comme actuellement) est une importante question.

\*

Pierre NAVES remercie Sylvie MOREAU de la densité de son intervention et, au vu de l'heure, passe la parole à Paul DURNING qui indique qu'il s'est coordonné avec Marceline GABEL pour intervenir en premier.

Paul DURNING rappelle ses fonctions actuelles à l'Université de Paris X Nanterre (et distribue un document sur l'équipe de recherche sur "éducation familiale & interventions sociales auprès des familles"), mais aussi **son parcours antérieur** :

- une première série de recherches sur l'internat
- à Montréal à partir de l'année 1984, où il peut intégrer ses propres recherches (sur les interactions entre adultes et enfants dans l'éducation de ceux-ci) dans un domaine académique "L'éducation familiale" dont les spécificités sont, en Amérique du Nord, reconnues depuis les années 1970;
- au sein de la MiRe (Mission Recherche) du ministère des affaires sociales, sur les questions liées à la famille, à une époque où se prépare la loi de juillet 1989.

Après avoir indiqué qu'il sera intentionnellement schématique (afin d'être relativement bref mais aussi de mieux attirer l'attention sur des points clefs), il décrit les principales **caractéristiques du "processus éducatif" d'un enfant** :

- son développement dans la **durée** ;
- l'importance du **"cadre" dans lequel ce processus prend place** (famille monoparentale ou autres types de familles ; internat ou famille d'accueil) ;
- les positions et **statuts différents des adultes** dans chacun de ces cadres ;
- l'importance du **réseau relationnel** ;
- la distinction à opérer entre **d'une part affection, sentiments, ... et d'autre part les processus cognitifs**, les pratiques éducatives effectives;
- l'importance des conceptions, des **représentations des adultes** (notamment des parents ; avec comme illustration évidente leurs attitudes et comportements différents vis à vis d'un garçon ou d'une fille dans leur éducatons)

Paul DURNING insiste sur **les modèles de référence qui ont façonné, pendant de nombreuses années, la culture et donc les modes d'intervention** des travailleurs sociaux intervenant dans la protection de l'enfance : les théories psychanalytiques d'une part et les conceptions marxistes d'autre part<sup>20</sup>. Paul DURNING n'insiste, ici, sur l'importance de ces théories que parce qu'elles structurent encore en partie les pratiques dans le travail social :

- la **focalisation sur l'explication des situations** (d'un point de vue psychologique et socio-économique) plutôt que sur les processus éducatifs à l'œuvre;
- l'attention extrême portée sur **les relations intra-familiales** ... mais faible sur les relations au sein de la famille élargie, les relations de voisinage ou dans des réseaux de proximité ;

Paul DURNING affirme **ne pas négliger l'importance des avancées produites par la psychanalyse** ; mais :

- la relation de l'analysant à son analyste n'est pas du même ordre que celle des personnes qui ont à faire avec un éducateur dans le cadre d'une AEMO. ;

---

<sup>20</sup> Paul DURNING note, en incidente, que la rencontre, dans les années d'après guerre, de ses approches théoriques doit beaucoup notamment à Louis ALTHUSSER ... et BONNAFE qui vient de mourir ces derniers jours ;

- si l'éducateur peut bénéficier utilement des savoirs du domaine de la psychanalyse, ils le renseignent cependant peu sur ce qui se passe au cours de ses interventions et ce qu'il peut en déduire en terme d'analyse des situations et de modalités d'intervention ;
- en outre, l'importance accordée dans les cursus de formation initiale à la théorie analytique tend à développer l'attention que les travailleurs sociaux portent à ce qui a trait à l'abus sexuel au détriment de l'attention due à des causes de négligences graves, ~~telles que de~~ notamment à relier à de "simples" défaillances intellectuelles de parents. Si les négligences graves persistent au cours de la petite enfance, elles peuvent être à l'origine de troubles graves pour le développement d'enfants ;
- enfin, les modèles d'intervention anglo-saxon insistent sur les moyens que peuvent développer les enfants pour se protéger des violences intra-familiale (dont les violences conjugales).

Comme preuve de la faiblesse de la formation initiale sur les processus éducatifs, Paul DURNING cite les fréquents commentaires formulés en fin de sessions de formation continue par des travailleurs sociaux : « nous avons découverts au cours de ces formations des connaissances qui vont nous aider vis à vis de nos propres enfants ... »

Mais ces remarques valent aussi vis à vis de la **compréhension des processus éducatifs dans des familles vivant dans des conditions de grande pauvreté**. Faute de savoirs adaptés, les travailleurs sociaux ne peuvent que faire appel à des conceptions théoriques qui ne leur permettent ni peut-être de bien évaluer les situations ni surtout d'agir efficacement.

Paul DURNING aborde ensuite un autre point qui lui semble essentiel et dont il souligne qu'il a été mentionné par Sylvie MOREAU : la nécessité de disposer d'un **lieu de coordination des réflexions sur le travail social**. Il mentionne des recherches de grande qualité menées par exemple dans le Nord et qui ne sont pas connues ; il indique qu'il est destinataire chaque année de nombreux mémoires ou thèses ou livres et que parmi ceux-ci :

- certains sont d'excellente qualité ... mais restent méconnus des chercheurs, des formateurs et des décideurs ;
- d'autres, au contraire, acquièrent une notoriété alors que l'appareil méthodologique qui les fonde est parcouru de biais tels qu'ils rendent les conclusions particulièrement sujettes à caution ;

Il lui semble indispensable de progresser dans la définition des objectifs et de l'organisation d'un tel lieu<sup>21</sup>, en répondant à 4 questions :

- le **champ** : l'enfance, la protection de l'enfance, l'enfance maltraitée ;
- le **public visé** : les chercheurs ; les professionnels ; les "décideurs" (élus et fonctionnaires) ; les journalistes ; les citoyens intéressés ; les parents en général ;
- les **fonctions** : le rassemblement et/ou la mise à disposition documentaire (in vivo et/ou par site web) ; l'incitation à la recherche ; l'animation de débats publics et l'expression de préconisations ;
- l'**organisation** qui devrait nettement distinguer :
  - une mission de direction (stratégique et de gestion) assurée par *un conseil d'administration* ;

<sup>21</sup> Pierre NAVES avait rappelé l'existence jusqu'au milieu des années 1990 (jusqu'à sa fusion avec le centre international de l'enfance, puis la disparition de l'entité ainsi créée) de l'Institut de l'Enfance et de la famille (IDEF)

- une mission assurée par un personnel scientifique supervisé par **un conseil scientifique** : qui devrait apprécier la pertinence des axes de travail (éviter les redondances ; donner un avis sur la faisabilité ; ...) dont la composition pourrait s'appuyer par exemple sur les références des organismes publics ou privés qui ont à traiter des problématiques semblables (le personnel scientifique serait recruté durant une durée limitée -par détachement ou mise à disposition à temps partiel- ; ...)

\*

Marceline GABEL intervient à la suite, en introduisant son propos par 2 réflexions :

- le besoin de **références pour l'évaluation des situations** ; et un tel lieu de coordination des réflexions sur le travail social est bien évidemment essentiel ; mais que d'autres besoins seront aussi énoncés dans la conclusion de son propos ;
- elle effectuera sa présentation sur la base d'un document qu'elle a rédigé ;et qui est repris ci-après à peu près dans la version qu'elle a présentée et transmise aux rapporteurs<sup>22</sup> :

### « Les résistances aux évaluations en protection de l'enfance »

- **l'évaluation** initiale et continue des situations de maltraitance est bien inscrite **dans les textes législatifs**, et depuis longtemps ;
- **mais** on commence à mieux comprendre les **diverses sources des résistances** qui font de l'évaluation un exercice si difficile !

“ *En France, l'évaluation n'a pas dépassé le stade de la séduction ou de l'invocation* ”  
écrivait Michel Crozier. L'évaluation pose en fait 2 questions “ simples ” :

- comment savoir “ ce que l'on fait ” ?
- comment comprendre “ à quoi ça sert ” ?

Il ne faut pas, en effet, se limiter au seul rassemblement de données ... préalable pourtant indispensable, et qui fait souvent défaut.

#### ***Evaluer c'est juger !***

Par définition :

- “ apprécier la valeur, le prix, l'importance ,d'une chose ” (petit Larousse ; et environ même définition dans le petit Robert) ;
- “ savoir comment les traitements proposés parviennent à infléchir l'histoire naturelle de la maladie ” (dictionnaire de Psychopathologie )

Evaluer c'est donc :

- “ juger ” **une famille** ;
- mais c'est aussi donner une valeur à une action ... c'est-à-dire à celui qui conduit cette action : **le professionnel !**

Evaluer **induit donc 2 “ peurs ”** :

- la peur de juger les autres ;
- mais aussi la peur d'être jugé ... et peut-être, la peur d'être sanctionné !

---

<sup>22</sup> et qui devrait être publié sous peu ;

*Penser en terme de projet et Evaluer : une éducation précoce absente en France*

**Construire un projet**, construire en même temps l'outil de son évaluation, peut s'apprendre très tôt (dès l'école maternelle au Québec). Et en donnant, dès l'enfance, un esprit de recherche on construit des adultes **capables de se remettre en cause sans blessure narcissique !**

Or, pas plus que l'école élémentaire, les **“ Ecoles ” des professionnels**, ne les forment à cet indispensable travail d'analyse, de recherche, de vérification et d'évaluation :

- trop rares sont les chercheurs cliniciens ou en sciences de l'éducation qui sont mobilisés auprès des professionnels trop souvent trop seuls dans cette fonction d'évaluation ;
- ce déficit est difficilement rattrapable lorsque les professionnels sont confrontés aux effets de la maltraitance sur eux, aux sentiments ambivalents qu'elle suscite et à la souffrance qu'elle génère !

*Résister aux évaluations, c'est résister à la maltraitance elle-même !*

**Les résistances à l'évaluation** sont des résistances :

- à reconnaître et à admettre la violence faite sur les enfants : la repérer (la voir, l'entendre...) ;
- intervenir (signaler, proposer des mesures) ;
- vérifier les effets de ces mesures sur les enfants et leurs familles (positives, négatives) ... puis sur les intervenants eux-mêmes (échecs, limites).

Le non-jugement et la tolérance sont des valeurs profondément inscrites chez tous les praticiens du champs des sciences humaines qui se heurtent alors à la “ norme ”. Mais quelle “ norme ” ?

Il existe au moins **deux types de normes** qui s'interpénètrent :

➤ **des normes aussi multiples que les professionnels eux-mêmes :**

- l'identification à l'enfant victime ou au parent agresseur va se faire **dans la confrontation aux images (notamment) parentales inconscientes** chez chaque professionnel (chacun étant “ unique ” car le produit de : sa culture familiale ; son éducation familiale et politique ; ses valeurs de classe sociale ; sa culture religieuse, ethnique ... ; sa formation initiale ; ses formations continues ... ; mais aussi : son sexe, son âge, son statut parental et son ancienneté dans sa spécialisation !(étude ADAE) ;
- ... et donc, les représentations de l'enfant maltraité et les actions à mettre en œuvre vont varier chez chaque professionnel en fonction de tous ces paramètres.

➤ **des normes collectives en constante évolution :**

La diversité de ces professionnels de l'enfance va devoir en outre évaluer les situations (dont une éventuelle “ maltraitance ”) et la qualité des actions mises en œuvre par rapport à des normes collectives qui évoluent elles-mêmes avec le temps :

- la société occidentale française aujourd'hui est multiculturelle et ses valeurs ne sont plus celles des décennies précédentes (la famille, le travail, ...) : quelles valeurs retenir et accepter ?

- la méconnaissance des recherches faites en France et à l'étranger laisse souvent la place aux idéologies et à leurs dangereux mouvements de balanciers (le "tout-famille" ou "la page blanche")

En l'absence de "lieu-ressources" et de consensus sur les connaissances actuelles, des prises de positions très diversifiées **entretiennent des conflits entre professionnels et entre les institutions qui bloquent à leur tour toute capacité évaluative**. Plutôt que se confronter on évite l'exercice et l'on reste dans cette "culture de l'incertitude" décrite par Maurice Berger !

### *Chercher l'enfant en soi ; la question de l'identification à l'enfant maltraité*

Tenant compte des inévitables positions contre-transférentielles, l'évaluation de la maltraitance ne conduit-elle pas aussi à des ambiguïtés :

- lorsqu'on parle du **bien-être de l'enfant** : s'agit-il de l'enfant que l'on a été et dont on garde la nostalgie, à moins que ce ne soit celui que l'on aurait voulu être ?
- lorsque l'on évalue **la famille** :
  - s'agit-il de la famille idéale aux yeux de la société occidentale ou de la famille, aimante, protectrice et compréhensive qui n'existe pas mais dont chacun rêve ? ;
  - s'agit-il de parents "intouchables" par peur (ou par envie) de les disqualifier ? par besoin de maintenir (ou de détruire) le lien idéalisé parents-enfants ? ou encore pour sauvegarder une certaine idée de "non-ingérence" ?
  - comment est pris en compte l'environnement social, économique et culturel : par référence à celui d'une "classe moyenne" ? La confrontation à la pauvreté ne serait-elle pas tellement insupportable à certain(e)s qu'elle les inciterait à proposer la séparation afin de protéger l'enfant ... et donc à chercher des justifications dans d'autres registres que celui de la pauvreté ?
  - n'y aurait-il pas la recherche d'une "protection personnelle" : dévaloriser pour mieux se distancier. Les histoires de toutes les familles ne sont pas indemnes d'un certain nombre d'événements douloureux ; la protection personnelle de certains intervenants passerait par la volonté "à tout prix" de distinguer d'un côté des familles carencées ou dysfonctionnantes, et, de l'autre, les "leurs" qui seraient "dans les normes". Mais d'autres intervenants pourraient aussi développer une réaction inverse "d'empathie" telle qu'elle les conduirait à ne pas voir (ou décrire) des réalités flagrantes !

### *Les professionnels ont aussi un inconscient ! ou l'attaque du lien mère-enfant*

Les mauvais traitements sur les enfants provoquent **chez les professionnels des mouvements émotionnels à présent bien connus et décrits** : angoisse, peur de juger et de porter atteinte,... qui sont sources du déni, de la dépression, de l'impuissance ou de la toute puissance

**La relation perturbée d'une mère avec son enfant**, surtout s'il est jeune ravive ces mouvements émotionnels que Myriam DAVID lie à deux éléments spécifiques :

- la nécessaire reconnaissance de la défaillance parentale et donc des limites de l'action : le *sentiment d'impuissance du professionnel* est alors proportionnel à l'idéalisation personnelle de la fonction parentale.(et crée une peur de l'évaluer !) ;

- *le désir culpabilisé et inconscient de prendre la place de la mère pour protéger l'enfant* entraîne alors négation de la maltraitance ou inhibition dans l'action (et crée une peur de l'évaluer !).

Sans avoir été forcément confronté lui-même à la maltraitance, les composantes affectives de la biographie du professionnel sont réveillées. Ses idéaux familiaux sont brutalement mis en danger par cette violente révélation qu'être géniteur n'est pas forcément un label pour être un parent suffisamment bon ! Tout adulte porte en lui une part d'infantile faite d'histoires d'amour et de haine qui demeure inconsciemment active.

### *Déliier la personne de la fonction ? ou l'indispensable identification*

L'engagement du professionnel répond par ailleurs à **une exigence : la nécessité de fonder sa propre estime** à partir de ses aptitudes à aider et soigner les autres. Ce besoin réparateur dépend autant de l'exigence identitaire du professionnel que de son histoire personnelle.

C'est dire que **l'identification du professionnel à son institution**, à son "corps", va être importante mais également ambivalente :

- sentiment d'appartenance à son statut et à la représentation de sa puissance (Etat, Département, Association ...) ;
- sentiment d'appartenance à son histoire, son mandat, sa politique, ses codes et son langage, sa place dans la cité, son budget ... bref son "image de marque" !

Autant de **raisons plus ou moins conscientes pour résister aux évaluations** et sauvegarder ce lien institutionnel qui soude ses membres en maintenant en chacun une "estime de soi" suffisamment élevée. Et ceci, en dépit des conflits internes ou des critiques légitimes !

### *Et pour les institutions : " Charbonnier est maître chez soi "*

**L'institution** à laquelle le professionnel a besoin de s'identifier (ASE, PJJ, Ecole, Etablissements...) et où il est lui-même " placé " au même titre que familles et enfants, mérite d'être examinée **comme un système familial clos**.

Comme lui, l'institution génère ses propres règles, son langage, sa structure, son climat, ses rites et habitudes. La résistance à laisser entrer, voir, évaluer est du même ordre que dans la famille ! **Lorsque les dysfonctionnements**, les incompétences ou les limites de l'action sont perçus par les professionnels ou les responsables de l'institutions eux-mêmes, on constate souvent **la réponse confortable et protectrice du " repli sur soi "**.

Comme l'enfant maltraité qui aime sa famille et qui veut simplement que cela cesse, et comme la famille qui veut " sauver la face ", professionnels et institutions résistent alors à l'évaluation, c'est-à-dire au risque des remises en questions.

### *Des solutions ?*

Aujourd'hui les professionnels commencent à réexaminer leurs pratiques et acceptent l'idée de " sur-violences " imposées individuellement et collectivement sur les familles, les enfants



et entre eux. Mais, **l'évaluation reste encore souvent perçue comme une atteinte à la légitimité** d'une institution, d'un corps de professionnels ou de la personne du professionnel.

**Six axes de travail** peuvent cependant se dégager des points de blocage observés :

- **renforcer une culture de la recherche et de l'évaluation** dans tous les Instituts (ou Ecoles) de formation initiale des professionnels (travailleurs sociaux, psy, magistrats, enseignants....) ; y développer un besoin de réaliser et de suivre des recherche avec une attention développée aux problèmes de méthodologie ;
- **gérer efficacement les formations continues** (et notamment rendre obligatoires " des adaptations aux postes ") en faisant attention aux " consommateurs excessifs " de formations qui s'en servent pour mieux éviter des remises en cause ... et à ceux/celles qui " n'y vont jamais ", pour les mêmes raisons (éviter de se mettre en question) ;
- rendre obligatoires les **évaluations pluridisciplinaires avant tout signalement**, y compris pour les abus sexuels ;
- rendre obligatoires des **groupes de soutien et d'analyse des pratiques** (animés par un/des professionnel(s) extérieur(s) au service) pour permettre notamment l'expression des réactions émotionnelles vis-à-vis de la maltraitance ;
- développer dans tous les départements (et si possible dans tous les établissements et services) l'observation sur l'adéquation des réponses aux besoins des enfants (et des familles) en s'attachant tout particulièrement à **l'étude des " parcours " des enfants** dits " protégés " ;
- pour cela **travailler sur les conflits inter-institutionnels** (Justice ; ASE ; Police ... ) pour des pratiques partenariales qui ne soient pas, comme l'évaluation, seulement incantatoires !

\*

Maurice BERGER intervient pour :

- rappeler le **rôle pionnier de psychanalystes** (Myriam DAVID, Michel SOULE ...) dans le développement de bonnes pratiques dans le champ de l'ASE (et Paul DURNING est d'accord avec ce rappel) ;
- poser un question de fond (évoquée par Marceline GABEL, et qu'il illustre ici) : **dans certains cas, des professionnels ne privilégient-ils pas l'attention portée à la mère alors que l'enfant subit une véritable souffrance ?** Il illustre cette question par 2 exemples où des faits évidents n'étaient pas décrits dans les rapports d'une travailleuse familiale ;
- signaler que **les effets de la précarité n'ont qu'une importance relative** ; et mentionne qu'une étude sur des dossiers du service de l'aide sociale à l'enfance de la LOIRE montre que la précarité n'intervient comme un des facteurs en cause que dans 20% des cas<sup>23</sup> (Paul DURNING complète ce constat en indiquant que les angles d'observations sociologique et psychologique peuvent conduire à des conclusions en partie divergentes ; mais de toutes façons ces facteurs sont entremêlés) ;
- citer les résultats d'une étude faite auprès de 21 écoles formations de travailleurs sociaux et de 16 facultés de psychologie et montrant les **limites des programmes de formation initiale** vis à vis des questions concrètes qui se posent à ces professionnels dans le domaine de la protection de l'enfance ; et mettre en relation ce constat avec celui que les

<sup>23</sup> Note du rédacteur du CR : ce § reprend les termes utilisés par le Dr Maurice BERGER ; d'autres études aboutissent à des conclusions divergentes, peut-être explicables par des différences dans les méthodologies d'enquête ;

membres de son équipe (et lui même) font à l'occasion de recrutements : une baisse dans la compétence des travailleurs sociaux dans le domaine de la protection de l'enfance ;

- revenir sur une réalité trop souvent masquée : on peut soutenir les parents, on peut les aider à évoluer, mais il y a des changements qui sont impossibles pour certains. Or **la loi en France est formulée en des termes très généraux qui ne rendent pas compte d'un besoin essentiel de l'enfant : vivre dans un milieu qui lui permette de se développer.** Poser des repères pour évaluer les situations est indispensable pour donner un contenu concret aux textes législatifs. En cela les études de parcours d'enfants sont essentiels, pour permettre de disposer de références claires face à un dilemme auxquels les juges sont confrontés : le maintien de l'enfant dans sa famille ... mais que faire si cet objectif se heurte à l'intérêt de l'enfant ?

Sylvie MOREAU revient sur la question de la formation des travailleurs sociaux :

- l'importance d'une **formation généraliste de "cœur de métier"**, permettant des évolutions de carrière, facilitant l'inter-compréhension entre professionnels qui devront développer des partenariats ;
- la **multitude des situations professionnelles** (en fonction des publics ; des modes d'exercice) d'où l'importance :
  - de modules de "spécialisation" de l'ordre de 6 mois ;
  - que les employeurs doivent porter à "l'adaptation à l'emploi"

Paul DURNING, complète l'intérêt de cette "stratégie formative" en insistant sur l'importance primordiale de leur "**vision du monde**" qui va marquer les pratiques des professionnels. Sylvie MOREAU ajoute que celle-ci est non seulement forgée lors de formations "théoriques" mais aussi dans les contacts que les futurs professionnels ont avec des travailleurs sociaux lors de leur stage. Ceci explique, selon Paul DURNING, les relativement longs délais d'introduction des changements dans les pratiques du travail social.

Marceline GABEL signale **qu'un futur médecin n'a que 3H (au cours de tout son cursus de formation initiale)** sur la sensibilisation à la maltraitance. Il n'est donc pas surprenant que face au premier cas qu'il rencontre il se sente très démuni, voire en difficulté ... et que, s'il arrive à surmonter cette difficulté, il éprouve le besoin de s'inscrire dans une action de formation continue<sup>24</sup>.

Françoise LARROQUE insiste sur l'importance **d'actions de sensibilisation/formation qui soient "multi-métiers"**, regroupant des intervenants des ministères de la justice, de l'aide sociale à l'enfance (du conseil général), des associations, de la police et de la gendarmerie, de l'éducation nationale ... :

- cela permet une compréhension réciproque des situations professionnelles ... et permet de **lever des réticences infondées, en fait et en droit, vis à vis de transmissions d'informations** (le "secret professionnel" est souvent l'objet d'interprétations personnelles qui au bout du compte sont préjudiciables aux citoyens) ;
- les résultats produits par des actions déjà réalisées démontrent leur pertinence, souligne Sylvie MOREAU ; elles permettent aux participants de développer des visions communes notamment sur la conception même de ce qu'est "l'éducation".

<sup>24</sup> NOTE du rédacteur du CR : le recensement de médecins ayant suivi de telles formations n'est cependant pas fait ; et lors des contrôles de l'IGAS un très faible investissement des Conseils départementaux de l'Ordre des Médecins sur la question de la détection et du signalement de la maltraitance est en général constaté.

André DUCOURNAU revient sur le **rôle de la formation initiale et de la formation continue** ... et donc sur des questions “ pratiques ” :

- le rôle des divers financeurs (Etat, employeurs, ...) ;
- les conséquences de l’assujettissement à la taxe sur les salaires qui induit des conséquences en terme de financements disponibles pour des formations par apprentissage ;
- les conséquences en terme de “ gestion au quotidien ” de services ou d’établissements de l’absence des salariés qui suivent des actions de formation.

Pierre NAVES, prend acte que ces “ simples questions ” ... sont en fait relativement compliquées, qu’il était nécessaire qu’elles soient mentionnées, mais qu’elles lui semblent ne pas devoir être approfondies par le présent "groupe de travail".

André DUCOURNAU intervient sur un autre registre : celui de **l’évaluation** :

- il distingue d’une part l’évaluation des situations individuelles et, d’autre part, l’évaluation des pratiques et des projets. Il insiste sur **l’importance de la pluridisciplinarité et sur la culture de gestion de projet** (et en cela rejoint, ce qui a été énoncé plus tôt au cours de cette réunion du "groupe de travail" ou au cours de précédentes réunions) ;
- il illustre les conditions de l’évaluation des situations individuelles à travers **les moyens qui sont mis en œuvre pour une IOE** ; et il se demande si des évaluations administratives de situations (en amont) bénéficient des mêmes moyens ;
- il insiste, enfin, sur les avancées dans la compréhension des situations qu’a permis la diffusion de **l’approche psychanalytique**

Plusieurs membres du "groupe de travail" soulignent leur accord avec ces affirmations ; notamment Paul DURNING qui complète ce que vient de dire André DUCOURNEAU en précisant que :

- la **psychanalyse a effectivement permis des avancées majeures** dans la compréhension des situations et dans les modalités de prise en charge des enfants et de leurs parents ;
- mais qu’il convient aussi de **bien distinguer d’un côté “ position thérapeutique ” et par ailleurs “ position socio-éducative ”**.

Marceline GABEL revient sur la notion “ d’institution ”... et sur les similitudes structurelles entre une “ famille ” et un “ établissement ”.

Paul DURNING, apporte quelques précisions, en tant qu’universitaire, sur la réforme en cours dans les cursus de formation avec l’introduction de références européennes : bac +3, +5, +8 ... dites “ L.M.D. ” (Licence, Mastère, Doctorat). Il souligne que cette réforme se met en place avec 2 autres changements majeurs : l’introduction du “ semestre ” comme unité de base des formations universitaires et la V.A.E. (Validation des Acquis de l’Expérience ; déjà mentionnée dans son exposé).

Marc SCOTTO revient sur la question de l’évaluation pour aborder une question qu’il estime fondamentale, et qu’il formule à travers 2 interrogations :

- du point de vue de **l’équité** : 2 situations individuelles identiques auront-elles des prises en charges semblables selon les lieux ?
- d’un point de vue pratique : existent-ils des **référentiels** qui s’imposent, d’une façon ou d’une autre, sur l’ensemble du territoire national ?

Catherine MARCHAL répond que cette question pose **les conditions de la réussite de la décentralisation de l'aide sociale à l'enfance** :

- la reconnaissance du rôle central du conseil général, qui est également compétent en matière de PMI et d'action sociale générale ;
- le rôle de l'Etat qui doit établir des références et s'assurer que celles-ci sont bien satisfaites ;
- mais aussi le rôle de l'Etat comme " opérateur " à travers les services du ministère de la justice (juges et PJJ), ceux de l'éducation nationale, ...

Loubna NAJIM rappelle l'intérêt du Premier Ministre pour des éléments de réponses, et mentionne les passages du discours de Rouen du 28/02/03 dans lequel figurent les termes de " rapprochement de l'action " et " d'expérimentations ".

Alain PEYRONNET revient, à partir de trois constats et d'une déduction, à insister lui aussi sur l'importance de l'évaluation :

- il constate d'abord que les conseils généraux disposent d'un budget unique, dans lesquels les dotations de l'Etat ont une part majoritaire, mais qui ne sont pas affectées. Plus généralement, l'évaluation de la façon dont les conseils généraux remplissent leur rôle ne peut pas passer par un simple contrôle du niveau de leurs dépenses ;
- il constate ensuite que **dans d'autres domaines d'intervention sociale des conseils généraux** (personnes âgées, personnes en situation de handicap) des références claires ont été fixées ;
- il constate enfin que, **selon les départements, des choix politiques d'exécutifs départementaux** ont conduit à des dispositifs de protection de l'enfance parfois très développés ... mais parfois aussi lacunaires<sup>25</sup> ;
- il en déduit que **dans le domaine de la protection de l'enfance, domaine particulièrement complexe et sensible, il revient tout particulièrement à l'Etat** de veiller à ce que les droits de personnes (enfants et parents) soient respectées.

Daniel DESMAISON prolonge cette réflexion **dans une perspective historique** :

- une " doctrine nationale " existait *avant la décentralisation* ... elle était plus ou moins bien appliquée, mais elle était explicitée ;
- *depuis la décentralisation* :
  - les références se sont multipliées (à travers des lois, à travers des textes réglementaires, à travers des circulaires, à travers des " innovations " ) ;
  - en même temps que l'importance des territoires vécus, de la question du " développement social local " a été mieux perçue ;

Les responsables départementaux (élus et administratifs et techniciens du social) ont :

- certains, fait des choix fondés sur des analyses approfondies, concertées ... ;
- d'autres, ont visé essentiellement à limiter les dépenses.

Un mouvement visant à formuler une " nouvelle doctrine nationale " lui semble nécessaire. Pierre NAVES considère que les travaux du groupe sont une des étapes de ce mouvement.

---

<sup>25</sup> Estelle SICARD fait un constat semblable sur **les différences de rôles et de moyens des Foyers départementaux de l'Enfance**, qui sont difficilement explicables ;

*Note du rédacteur du CR* : Jean BLOQUAUX avait aussi présenté un **même constat de divergences manifestes, sur la base des 8 rapports de contrôle de l'IGAS** (entre 1999 et 2002) lors d'une précédente réunion du " groupe de travail " ;

Depuis longtemps, les travaux de l'ODAS ont fournis des éléments de référence ; et, à ses yeux, la **démarche conduite entre 1998 et 2001 par l'ADF et la PJJ** est essentielle :

- en terme de méthode : élaboration participative, bâtie dans la durée, ... ;
- en terme de résultat : la synthèse datée d'avril 2001 reste une référence (même près de 2 ans plus tard).

Françoise BUSNEL ajoute que **la Loi du 02/01/02 renforce cette légitimité à dégager des principes de valeur nationale**. Ci-après, sont rappelés (à titre d'illustration par le rédacteur de ce CR, et par reprise de l'annexe I de la circulaire DGAS n° 2002-19 du 10/01/02) plusieurs des articles de cette loi dans la forme codifiée du CASF :

- art. L.311-2 : la charte nationale éthique et déontologique des opérateurs ;
- art. L.312-2 : le conseil supérieur des établissements et services sociaux et médico-sociaux ;
- art. L.312-3 : les nouvelles fonctions des sections sociales du CNOSS et des CROSS ;
- art. L.312-6 : les conventions pluriannuelle d'objectifs entre l'Etat et les départements ;
- art. L.312-8 : l'auto-évaluation tous les 5 ans, l'évaluation externe tous les 7 ans, les cahiers des charges pour les organismes habilités, et ... le conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale ;
- art. L.312-9 : les systèmes d'information communs Etat-départements-organismes de protection sociale et les systèmes d'information des établissements.

Catherine BRIAND rappelle la distribution lors de la réunion du 23/01/03 d'un extrait des ASH du 01/02/02 qui présentait ces modifications de façon synthétique.

\*

Pierre NAVES, conclut la réunion en :

- remerciant les intervenants pour leurs présentations et leur participation aux débats qui ont suivi ;
- invitant les membres du "groupe de travail" à lire (ou relire) les documents transmis ;
- proposant à ceux/celles qui le voudraient de rédiger des " fiches-actions " : de toute façon d'autres seront rédigées par lui et Anne OUI & Catherine BRIAND et transmises avant la prochaine réunion ;
- indiquant que les dates et thèmes des prochaines réunions.

**groupe de travail sur la protection de l'enfance**  
 compte rendu synthétique de la réunion du 03 avril 2003  
 (le point de vue des « usagers » ... et des juges)

Pierre NAVES remercie ceux et celles qui ont fait l'effort de venir, malgré ce jour de grève ... et présente des demandes d'excuses de la part de plusieurs membres du "groupe de travail". Il indique que d'autres modifications ont été apportées au CR de la réunion du 20/03 depuis la transmission le 01/04 d'une « version provisoire ».

Pierre NAVES rappelle l'origine des interventions de cette réunion : des demandes formulées par les intervenants que les membres du "groupe de travail" ont trouvé très légitimes ; mais il souligne que des contraintes de calendrier vont amener à entendre successivement, au cours de la même réunion :

- des représentants des « usagers » ;
- le président de « l'association des magistrats de la jeunesse et de la famille » ;

Il espère que cette coïncidence d'interventions successives, à partir de points de vue différents, puisse être féconde ; car les différences de points de vue n'impliquent pas nécessairement des oppositions !

Pierre NAVES indique que le rapport qu'il a cosigné avec Bruno CATHALA et Jean-Marie DEPARIS doit beaucoup aux rencontres avec des parents d'enfants placés que des volontaires d'ATD Quart-Monde avaient organisées, notamment à la « Cité d'éducation familiale » de Noisy-le-Grand.

Marie-Cécile RENOUX, note le lapsus de Pierre NAVES : la cité de Noisy est de « promotion » familiale ; et ce terme est porteur de sens comme cela apparaîtra dans son exposé. Plus généralement elle constate à la fois :

- **beaucoup de progrès dans la prise de conscience** des besoins des personnes qui vivent dans la précarité ;
- mais que **la mise en œuvre des recommandations est lente** ... et donc que ces personnes (adultes et enfants) continuent de souffrir de leurs conditions de vie.

Elle espère que le rapport de ce "groupe de travail" ne sera pas que « un rapport de plus ». La problématique lui semble claire :

- des **références juridiques nombreuses** : la loi du 6/06/1984 (qui affirment les droits de familles dans leurs relations avec les services chargés de la protection de l'enfance) ; la loi d'orientation pour la lutte contre les exclusions (du 29/07/1998 ; dont notamment l'article 1° mentionne explicitement le droit à une vie familiale) ; la Convention européenne des droits de l'homme qui précise en son art. 8 « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale »<sup>26</sup> ; ...
- une évidence repérée depuis longtemps par des professionnels et décrite dans des études à caractère universitaire : **en associant les personnes concernées par les choix qui les concernent** on obtient de meilleurs résultats qu'en leur imposant des décisions (qui

<sup>26</sup> Et Marie-Cécile RENOUX fait référence aussi à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; et mentionne l'article de Françoise TULKENS, juge de cette Cour, dans la revue « Quart Monde » (n° 11), p. 95 et ss ;

peuvent se révéler inopportunes ou inadéquates alors que ces personnes pouvaient proposer des solutions alternatives) ;

- **vivre dans la grande pauvreté est difficile ... et souvent mal compris** par les professionnels, qui tirent des conclusions erronées de faits ou d'attitudes/de comportements qu'ils observent.

Elle est bien d'accord avec le droit qui énonce un principe de protection des mineurs ; mais elle pose ouvertement plusieurs questions fondées sur son expérience d'accompagnement de nombreux parents confrontés à des procédures judiciaires :

- **qu'est ce que signifie concrètement des « carences éducatives »** dans le cas de parents qui vivent dans la précarité en terme de ressources financières, en terme de logement ... est-ce que ce ne serait pas la vision que des travailleurs sociaux auraient de conditions de vie, à leurs yeux, minimales pour « bien élever » des enfants ?
- si ces conditions de vie sont très précaires, est-ce que **ces parents ne pourraient pas être mieux aidés ?**
- est-ce que **les travailleurs sociaux qui étudient les situations ont le temps (et la formation) pour bien écouter ces parents**, pour chercher s'ils n'ont pas des potentialités cachées, des réseaux de voisinage ou familiaux qu'ils pourraient mobiliser ?

Marie-Cécile RENOUX conclut cette première partie de son intervention en re-formulant certaines de ces précédentes expressions :

- la nécessité **d'une politique sociale globale qui vise à rendre effectif l'accès aux six droits fondamentaux** énumérés dans la loi de lutte contre les exclusions. En aidant des adultes (dans le domaine de l'emploi, du logement, ....) qui sont parents, les pouvoirs publics contribuent à la protection de l'enfance ;
- le danger que, face à des situations mal comprises par les travailleurs sociaux, ne soient prises **des décisions qui ne s'attaquent qu'aux conséquences** (les difficultés que peut rencontrer un mineur) **mais pas aux causes** (la précarité, ....).

Marie-Cécile RENOUX estime indispensable que les travailleurs sociaux, les magistrats (et plus généralement tous ceux qui interviennent dans la protection de l'enfance) acquièrent cette connaissance de la réalité, décrite dans des livres de « scientifiques »<sup>27</sup> mais aussi, avec leurs mots par les personnes qui vivent ces situations. Elle reprend donc un texte que celles-ci ont écrit<sup>28</sup> « *Etre parents – réflexions à propos du placement des enfants ; texte écrit par des parents de la cité du Château-de-France, à Noisy-le-Grand, mai 2000* » ; et en cite des extraits. Ne seront repris ci-après que des phrases qui servent d'intertitre de ce document :

- « *nous sommes les parents de nos enfants et nous les aimons* » ;
- « *nous avons souvent une vie difficile. Malgré tout, nous essayons d'avoir des temps de joie et de bonheur* » ;
- « *quand la vie devient trop difficile, nous demandons de l'aide ; mais les solutions que l'on nous impose sont pas celles qu'on attendait* » ;
- « *quand l'enfant est placé, nous vivons un grand déchirement* » ;
- « *le placement crée une rupture. Et, s'il dure plusieurs années, il st de plus en plus difficile de reconstruire le lien avec nos enfants ou d'avoir de l'autorité* » ;
- « *quand un enfant est placé, ou qu'il y a une AEMO, nous nous sentons surveillés. Nous avons peur de mal faire.* » ;
- « *le placement ou l'AEMO, nous les vivons comme un engrenage* » ;

<sup>27</sup> sociologues, autres universitaires ; ainsi que dans des mémoires de formation continue de professionnels ;

<sup>28</sup> voir annexe VIII-1. (p.31 à 37) du tome II du Bulletin Officiel Solidarité-Santé, N°2000/11bis dans lequel est publié le rapport IGAS-IGSJ « accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents »,

- « *ce que nous demandons : être écoutés et soutenus* » ;
- « *il faudrait que des gens qui connaissent notre vie soient formés au langage de la justice pour nous expliquer et expliquer aux juges : des médiateurs* »

Marie-Cécile RENOUX en déduit des propositions ; et notamment :

- la nécessité que les AEMO ne consistent pas, comme trop souvent encore, en des visites espacées de plusieurs semaines, mais soient conçues comme **de véritables « plan d'aides »**, réellement élaborés avec les parents afin de leur permettre de mettre en place un projet éducatif réaliste. Sinon, ceux-ci vivent les relations avec l'éducateur comme un contrôle ... ce qui est source de réticences et donc d'incompréhensions ;
- la nécessité de **limiter le nombre de placements en urgence** ... étant donné la violence réellement ressentie (par les enfants, leur parents et ... les travailleurs sociaux) lors de ceux-ci ;
- l'importance d'un **vrai accompagnement des parents dans l'accès à leur dossier**, pour qu'ils aient effectivement la possibilité de comprendre les raisons qui fondent les décisions<sup>29</sup> et puissent donc donner leur point de vue ;
- la nécessité d'un **réel travail auprès des familles dont un(des) enfant(s) sont placé(s)** : si l'objectif est bien le retour de l'enfant dans sa famille. En effet, elle constate que :
  - si il y a eu des raisons fondées de séparer un enfant de ses parents, ceux-ci vont devoir faire des efforts importants pour pouvoir, à nouveau, avoir la garde de leur enfant : comment ces parents vont-ils être aidés dans cette perspective. Au contraire, elle connaît de très nombreux cas où les parents ne sont pas informés de décisions qui concernent leurs enfants (dans le domaine scolaire, le domaine médical ...)
  - de façon asymétrique, toute l'attention semble porter sur la capacité de l'enfant à « bien évoluer dans son placement ». Elle considère que ceci est effectivement très important ; mais s'interroge sur ce qui lui apparaît comme une pratique en opposition avec le texte (et l'esprit) de la loi qui est fondée sur le retour de l'enfant dans sa famille, dans toute la mesure du possible.

Elle insiste sur **le réalisme de ces propositions**, parce qu'elle les a vu mises en œuvre par des professionnels ; elle n'en est que plus surprise que des contraintes budgétaires soient actuellement mises en avant, dans certains départements, pour freiner des initiatives semblables.

\*

Catherine GADOT présente **l'association « le fil d'Ariane »**, qui rassemble seulement des parents d'enfants placés (ou dont un(des) enfant(s) ont été placé(s)). Elle insiste sur l'aide technique et psychologique que cette association apporte à de nombreux parents. Grâce à un réseau de techniciens de l'aide sociale à l'enfance (éducateurs, psychologues, avocats, ... qui apportent des conseils à titre bénévole), elle peut proposer à des personnes en désarroi des réponses concrètes à des questions qui restent pour elles sans réponse. L'association qu'elle a créée et qu'elle préside permet aussi à des parents, qui ont à faire face aux mêmes types d'épreuves, de s'épauler mutuellement.

Catherine GADOT confirme que ce qu'elle a elle-même connue directement, ce qu'elle apprend à travers ses discussions depuis plusieurs années, **correspond tout à fait à ce que**

<sup>29</sup> elle s'interroge sur ce que peut évoquer chez la plupart de nos concitoyens (et donc a fortiori chez des personnes dont le niveau scolaire est faible) des expressions que l'on trouve dans de nombreux dossiers : « absence de positionnement parental », « carence éducative », ...



**Marie-Cécile RENOUX a présenté. Elle cite aussi la loi de 1984**, et s'étonne que, près de 20 ans plus tard, les professionnels fassent si peu appel à des personnes de bonne volonté, des proches, des voisins pour aider des parents qui rencontrent des difficultés.

Elle confirme **la réticence compréhensible de nombreux parents à demander un soutien** et cite une mère : « j'ai demandé de l'aide ... et la machine m'a broyée ; je n'ai toujours pas compris ce qui m'est arrivé ».

Elle décrit, elle aussi, des situations où l'incompréhension s'installe entre une famille et un éducateur ; mais où, malgré l'intérêt d'un changement d'éducateur pour qu'un climat de confiance puisse à nouveau s'instaurer, la demande formulée par la famille se retourne contre elle. Elle souhaite **plus de transparence** :

- dans les objectifs attendus de la famille (elle aussi mentionne les questions de vocabulaires dont elle comprend maintenant le sens, mais qui demeurent quand même pour elle un « jargon » qui crée plutôt de la distance et peut être source de malentendus, ne serait-ce que parce que les gens concernés n'osent pas demander le sens d'expressions « toutes faites ») ;
- dans ce que les travailleurs sociaux vont apporter aux parents et aux enfants.

Le retrait d'un enfant dans l'urgence, lui apparaît aussi, comme la plus terrible des violences.

Et, Catherine GADOT insiste également sur :

- la **grande faiblesse de l'accompagnement des parents** pendant les années de « placement » de leur(s) enfant(s) ;
- la **mauvaise préparation des retours dans la famille**, après souvent plusieurs années de séparation.

Catherine GADOT prend soin de dire que certains professionnels (juges, éducateurs, ...) font leur travail avec une conscience professionnelle remarquable et que leur travail doit être très difficile ; cependant elle cite 3 exemples qui lui paraissent être des erreurs manifestes :

- *erreur psychologique vis à vis des parents* : quand **le juge reçoit, juste avant l'audience, des travailleurs sociaux** : les parents ont l'impression que tout va être déjà joué, qu'ils ne pourront pas expliquer « à égalité » leur point de vue ;
- *erreur de faits* : quand il est **reproché aux parents de ne pas avoir suffisamment évolué** ... alors qu'aucun objectif concret n'a été fixé, ou que ceux qui leur sont opposés sont très difficiles à atteindre (trouver un emploi stable à des horaires « de bureau » ; changer de logement ...) ou que des changements qu'ils ont pu faire ne sont pas retenus à leur actif ;
- *erreur de droit* : quand un établissement fixe des conditions d'hébergement qui sont en contradiction avec un jugement.

Cette dernière situation fait réagir Jean BLOCQUAUX qui suggère que les parents ou l'association **porte plainte**. Catherine GADOT répond que :

- elle comprend bien l'intérêt de porter plainte, pour le cas particulier, et aussi pour « montrer l'exemple » (pour faire jurisprudence, ajoute un membre du "groupe de travail") ;
- mais, **porter plainte n'est pas du tout simple** pour des personnes dont les ressources financières sont souvent limitées, qui peuvent ne pas avoir confiance que leur cas sera bien examiné et qui craignent des rétorsions de la part de l'établissement ... et donc que, au total, elles n'aient que moins de possibilités de voir leur enfant ou que sa garde leur soit rendue.

Cela dit Catherine GADOT constate que la présence **d'un avocat auprès des parents** les aide beaucoup :

- il leur donne le sentiment qu'ils seront mieux écoutés ; il peuvent se préparer pour l'audience ;
- l'avocat peut expliquer après l'audience des aspects que les parents n'auraient pas compris.

Catherine GADOT demande qu'on veuille bien l'excuser si sa présentation n'est pas organisée comme celle de Marie-Cécile RENOUX, avec des documents.

Elle veut surtout, en conclusion, insister sur une **réalité qui lui paraît anormale, mais fréquente** :

- un(e) jeune grandit loin de ses parents, parce que son placement décidé à un moment, se prolonge « on ne sait pas vraiment pourquoi » (des travailleurs sociaux disent « parce qu'on est en surcharge de travail ») ;
- mais, souvent, ce qui arrive, c'est que ce jeune en fait, aurait pu rester avec ses parents s'ils avaient été mieux aidés ; alors que sa jeunesse se déroule souvent avec des changements de lieux d'accueil et des moments d'incompréhension de ce qui lui arrive. Certes, dans certains cas, il réussit à bien grandir et « *il fait sa vie ailleurs ; et après tout, si il va bien ...* » ; mais ce n'est pas toujours ainsi !

Alain VOGELWEITH revient sur les modalités d'accès au dossier (qui ont été l'objet de réflexions approfondies lors des réunions de la commission présidée par le juge Jean-Pierre DESCHAMPS) : **l'intervention d'un avocat ne devrait-elle pas être obligatoire ?** Il lui semble qu'il faut faire preuve de pragmatisme :

- **dans le cas où un « placement »** est susceptible d'être décidé, il lui semble que la gravité des conséquences d'une telle décision devrait légitimer que les parents soient effectivement invités à pouvoir prendre connaissance de leur dossier ... et qu'ils soient assistés d'un avocat, en mesure de permettre qu'un véritable débat contradictoire s'instaure devant le juge ; de même **en cas d'appel** sur une décision ;
- certes les intérêts des enfants et des parents ne sont pas nécessairement convergents (ils peuvent même être diamétralement opposés) ... mais on peut très bien imaginer, en matière d'assistance éducative, des pratiques d'intervention des avocats qui soient en cohérence avec le cas très spécifique de ce domaine de la justice (et que des avocats ont déjà pratiquées et « explicitées »).

Il ajoute que :

- de nombreux **parents ont développé une telle méfiance** vis à vis de tout ce qui touche à l'aide sociale à l'enfance qu'ils peuvent en arriver même à craindre que la possibilité d'avoir accès à leur dossier ne puisse leur être reproché ! Ceci pourrait expliquer le faible % constaté dans des tribunaux qui ont fait un effort particulier en direction de l'accès au dossier par les parents ;
- l'accès au dossier ouvre aussi la voie à une meilleure compréhension des procédures qui restent souvent obscures pour les parents ; et réaffirme **l'importance (pour toute personne) du principe général d'accès au droit** vis à vis du sentiment de reconnaissance de sa citoyenneté ;
- au cas particulier du droit de l'assistance éducative, **l'introduction d'un tiers** entre le juge et les parents a une valeur supplémentaire (comme Catherine GADOT l'a expliqué) ;

**L'expérience acquise par les services du Défenseur des enfants et des ses correspondants locaux** soutient ce qu'il vient d'affirmer :

- dans certains cas, la seule intervention du correspondant local permet d'apaiser des situations de tensions créées par des suspicions ;
- plus prosaïquement, Alain VOGELWEITH constate que la consultation d'un dossier volumineux en 1/2H ne correspond pas aux principes qui ont fondé le décret de mars 2002 ; et que l'aide à la consultation faite par un greffier (dont l'emploi du temps est souvent très contraint par d'autres missions) ne lui semble pas, d'un point de vue de méthode, la meilleure solution.

Jean BLOCQUAUX n'en souligne pas moins **le risque d'affrontements d'avocats** (avocat de l'enfant contre avocat des parents) en particulier dans les cas de maltraitances graves. Alain VOGELWEITH convient qu'effectivement, c'est bien le genre de situation où théoriquement de tels affrontements peuvent apparaître<sup>30</sup> ; mais que ce risque potentiel ne doit pas servir de fondement à un refus de développer l'intervention d'avocats dans les procédures d'assistance éducative.

Alain PEYRONNET signale qu'il va présenter ce qui peut paraître des « évidences » mais qu'il convient de bien garder à l'esprit :

- chaque dossier est un dossier particulier ... il faut donc se méfier des généralisations ;
- s'il y a effectivement des parents qui se sentent déniés dans leurs droits ... il y a aussi des travailleurs sociaux qui ont légitimement peur (par exemple d'agressions physiques) ;
- l'intervention d'un avocat peut effectivement être utile ... mais dans de nombreuses situations, la clarté entre parents et intervenants (travailleurs sociaux et services de l'ASE et/ou juges) est telle qu'une telle intervention n'apporterait pas nécessairement une amélioration : ce qui est **essentiel c'est la lisibilité (pour les enfants et les parents) des modes d'intervention des divers responsables.**

Plus généralement, **c'est à chaque étape des procédures de protection de l'enfance que la clarté (et donc aussi le besoin d'évaluation des situations) est nécessaire** ; et il mentionne des risques de zones d'ombre :

- dans les cas de décisions prises par le parquet ;
- dans les cas d'audiences très courtes ;
- dans les modalités d'accès au dossier.

Le Dr Maurice BERGER indique que lui aussi rappellera des « évidences », mais qui sont souvent oubliées au moment de prendre des décisions :

- une intervention sociale (ou médico-sociale) peut être profitable pour certaines familles ; mais malheureusement pour d'autres non. Il constate que **le « placement » de certains enfants ne va pouvoir que se prolonger**, alors que d'autres enfants pourront revenir dans leur famille ;
- **certains parents n'ont pas les facultés intellectuelles** de comprendre ce qui leur est dit ; on peut chercher à leur donner des conseils, à leur apprendre comment s'occuper de leur(s) enfant(s) ... mais cela ne produira pas d'effet, et l'état de ces enfants va vite devenir catastrophique.

<sup>30</sup> note du rédacteur du CR : en cas de maltraitances graves, une procédure d'instruction peut légitimement être ouverte en parallèle, avec dans celle-ci, l'intervention d'avocats pour les différentes parties ; ce qui relativise la portée du « risque » évoqué pour la procédure d'A.E. ;

Il est alors vrai que dans ces situations, l'intérêt de l'enfant et celui de ses parents qui voudraient quand même pouvoir continuer à élever leur enfant, sont contradictoires. **La Convention Internationale des droits de l'Enfant, à travers l'expression « l'intérêt supérieur de l'enfant »** est alors claire. **En France**, les termes du Code Civil, et l'importance de la notion d'autorité parentale fournissent **un cadre plus complexe ... et qui peut se révéler préjudiciable** au développement de l'enfant.

Le Dr Maurice BERGER ajoute de façon accessoire, que selon des interlocuteurs canadiens, l'intervention d'avocat(s) n'est pas une panacée ... et peut même introduire des lourdeurs qui sont sources d'inefficacité. Il précise que s'il devait y avoir un avocat pour les parents, il faudrait un avocat pour le(s) enfant(s), ayant les compétences nécessaires.

Marie-Cécile RENOUX revient (à partir de son expérience de terrain) sur le **rôle de l'avocat auprès des parents** :

- elle note d'abord, que **les avocats sont en général très peu formés** dans le domaine de l'assistance éducative pour remplir leur rôle (au point même qu'elle doit parfois leur rappeler des références juridiques de base de l'assistance éducative) ;
- mais **ceci n'invalide pas une fonction** que les équipes de travailleurs sociaux ont parfois du mal à investir : rechercher les compétences des parents, leur donner confiance en eux. L'avocat peut y contribuer, d'autres personnes aussi ... Mais, elle rappelle que si on laisse des parents qui vivent dans la précarité sans réel soutien, que on leur « enlève » leur(s) enfant(s) et qu'ils ne comprennent pas vraiment ce qui se passe, on les entraîne dans une dynamique d'échec.

Jean BLOCQUAUX, se réfère quant à lui aux centaines de dossiers d'enfants qui ont été vus lors des contrôles que l'IGAS a fait des services de l'aide sociale à l'enfance de conseils généraux pour relativiser une telle présentation. Au contraire, il aurait plutôt tendance à insister sur, en règle générale :

- la **bonne qualité des motivations** des séparations (tant administratives que judiciaires) ;
- des décisions de **séparation parfois trop tardives** (et illustre par l'exemple d'un mineur déscolarisé depuis plus d'un an ... avant une décision judiciaire fondée sur un réel danger auquel ce mineur était confronté) ;
- des **décisions de séparation qui ne sont pas prises, en temps voulu, par manque de capacités d'accueil** (en établissement ou en famille d'accueil), car le coût d'un placement est élevé ... et que la préoccupation centrale de certains conseils généraux est de viser à limiter (autant que possible) les dépenses d'aide sociale à l'enfance.

Alain VOGELWEITH, se référant aussi aux rapports de l'IGAS (et aux dossiers reçus par la Défenseure des enfants) complète les constats de Jean BLOCQUAUX en citant d'autres défaillances :

- le **faible travail fait avec les familles** avant une séparation et aussi (surtout même) en cas de « placement de leur enfant » ;
- les **manques de financement de services d'AEMO** ... et mentionne les listes d'attente et la charge de travail des travailleurs sociaux de ces services ;
- les conséquences de ces défauts : **des placements « en urgence »** qui auraient pu être préparés, ou même évités ;

Il complète son propos en insistant sur le rôle qu'un avocat pourrait avoir pour faire valoir ces droits des parents.

Pierre NAVES note que ces constats et recommandations sont très semblables à ceux énoncés par Marie-Cécile RENOUX ; ce à quoi Alain VOGELWEITH répond qu'il a été juge des enfants, avant de prendre ses fonctions actuelles au sein de l'institution du Défenseur des enfants. Ceci lui fournit des expériences concrètes permettant de comprendre la réalité du terrain ;

- pour être exercé avec sérénité, **le métier de juge requiert la compréhension des situations**. Un juge des enfants est confronté à des situations particulièrement complexes ; tous éléments de nature à l'éclairer sont utiles : la qualité des rapports des travailleurs sociaux aussi bien que l'intermédiation réalisée par un avocat ;
- de même, pour exercer son métier conformément au droit, un juge des enfants devrait pouvoir prendre les décisions correspondant aux besoins de l'enfant et de sa famille ; or il lui arrive relativement souvent de ne pas pouvoir le faire en toute certitude étant donné le caractère partiel des éléments de situation et/ou les faiblesses des dispositifs de prise en charge.

Il prolonge son propos en revenant sur un dispositif déjà mentionné lors de précédentes réunions du "groupe de travail" : la DAP (délégation d'autorité parentale). Il lui semble qu'une réflexion devrait être conduite sur ce type de dispositif, en fait peu utilisé.

Marie-Cécile RENOUX insiste pour compléter de façon synthétique ses précédentes interventions. Selon elle *la « question du placement : faut-il ou non une séparation ? » est certes majeure ; mais 2 autres questions sont au moins aussi importantes :*

**A : qu'a-t-on fait concrètement avec les parents pour éviter le placement ?**

Elle reprend l'exemple cité par Jean BLOQUAUX sur cet enfant déscolarisé. Mais elle indique aussi que des carences des services sociaux peuvent être palliées par des actions bénévoles. Elle cite des exemples vécus de mobilisation de réseaux de voisinage organisés par des membres d'ATD Quart-Monde.

Elle mentionne les possibilités d'aide apportées par des TISF, des CESF coordonnés avec un éducateur ... les lieux de soutien (les REAAP). Elle regrette que des parents en très grande difficulté soient souvent exclus, de fait, de ces formes de soutien.

**B : les parents auxquels un ou des enfants ont été retirés, souffrent. Que fait-on à leur égard ?** Elle sait que tous ne sont peut-être pas en capacité d'élever leur(s) enfants, et donc que, dans certains cas, leur(s) enfant(s) ne leur sera(ont) pas « rendu(s) ». Mais, quelle que soit la situation, **ces parents ont le droit d'être accompagnés**, afin de pouvoir exprimer leur projet pour l'avenir de leurs enfants. La solution pensée avec eux peut être la distance, mais il est primordial qu'elle soit travaillée avec eux. La séparation n'est pas une décision bénigne :

- si il apparaît qu'ils pourraient être en mesure d'avoir à nouveau la garde de leur(s) enfant(s), il faut les aider réellement ;
- de toute façon, ils doivent être écoutés, ne serait-ce que pour pouvoir exprimer leur souffrance et ne pas voir s'accroître leurs difficultés.

Elle conclut par un appel vigoureux :

- certes il faut pouvoir mieux observer la réalité de la protection de l'enfance qui reste mal connue ... et donc créer de vrais observatoires départementaux et un observatoire national ;

- mais surtout il faut aussi **tirer les leçons de constats multiples et multiplier des actions de terrains efficaces, les outils de dialogue** (avec tous les acteurs concernés ...) suffisamment d'expériences réussies montrent les voies à suivre !

\*

Jean-Marie MULLER rappelle très brièvement son itinéraire personnel, et l'importance de la Fédération nationale des associations des pupilles, anciens pupilles et personnes admises à l'aide sociale à l'enfance (FNADEPAPE) : **77 associations départementales, environ 50.000 adhérents.**

Ces associations ont pour objectif premier **l'entraide, mais aussi un rôle institutionnel** au sein des conseils de famille ... et représentent une force de réflexion ; il cite « en raccourci » des problèmes de fond auxquels la FNADEPAPE a particulièrement réfléchi au cours de ces 25 dernières années (dont il précise qu'ils restent souvent d'une grande actualité ... et que certains viennent d'ailleurs d'être signalés) :

- les « séparations tardives » ;
- les « placements abusifs » ;
- le « secret »

et signale que la question des **jeunes majeurs** mérite une attention toute particulière.

Il rappelle la contribution de la FNADEPAPE au « rapport ROMEO » de novembre 2001.

Il complète cette énumération volontairement sommaire par 2 rappels indispensables :

- la **diversité des parcours de vie**, dans leurs réalités et dans les souvenirs de ceux et celles qui les évoquent ; et il signale des « effets de génération » qu'il constate au sein des associations départementales et au niveau national ;
- la **séparation est toujours une blessure** ... même si elle est totalement justifiée parce que des parents ne sont pas capables d'élever leur(s) enfant(s). Mais cette blessure ne fera pas souffrir de la même façon si des liens sont maintenus entre frère(s) et sœur(s) ... et avec les parents.

Il ajoute enfin que **l'on assimile trop souvent le fait qu'une femme ou un homme soit le géniteur d'un enfant et le fait qu'elle(il) se pense (et qu'il agisse) comme parent.** Cette question est particulièrement complexe (elle relève à la fois de la psychologie ... et du droit ... et des évolutions de la société) . Mais il considère que, d'une façon générale, cette question est actuellement posée de façon simpliste en France.

Concrètement, puisque le fondement légal de la protection de l'enfance est le développement de l'enfant (son « intérêt supérieur »), Jean-Marie MULLER s'étonne :

- de **parcours chaotiques de mineurs** sous protection administrative et/ou judiciaire : séparation tardive et brutale de la famille (naturelle), accueil en établissement, puis dans une famille d'accueil, puis retour dans un établissement, puis ... Il pose la question de qui assure la continuité ?
- que ces **jeunes puissent être « livrés à eux-mêmes » à 18 ans**, au motif qu'il sont majeurs. Précisément, ces jeunes adultes ont particulièrement besoin d'être soutenus au moins jusqu'à 21 ans ... voire plus. Il évoque les relations que les jeunes adultes en

général<sup>31</sup> ont avec leurs parents, et le soutien moral et financier qu'ils trouvent auprès d'eux.

Il complète ces constats :

- en mentionnant l'important % de ceux(elles) qui arrivent à **l'âge adulte sans qualification** ; les compréhensibles retards scolaires de ces jeunes (bac à 21 ans par exemple) ;
- en faisant référence à un étude de 1995<sup>32</sup> réalisée par la « fédération des clubs et équipes de prévention » et qui citait **la sur-représentation parmi les « jeunes en errance »** de ceux(elles) qui avaient été au cours de leur minorité confiés à l'ASE ;

et insiste donc pour qu'**une contractualisation soit proposée** tout particulièrement à ces jeunes<sup>33</sup> ; mais en leur permettant d'avoir aussi un « droit à la réorientation » (un « droit à la panne ») eu égard à leurs conditions de vie jusqu'à l'âge adulte ;

Concrètement aussi, il constate une **diminution tendancielle du nombre de « pupilles de l'Etat »** et regrette que ce statut protecteur ne soit pas plus utilisé :

- **il craint qu'une assimilation erronée entre « statut de pupille » et « possibilité d'adoption »** ne freine des professionnels à proposer qu'un mineur ne devienne « pupille de l'Etat » ;
- il rappelle **qu'un « pupille de l'Etat » voit sa situation évoquée tous les 6 mois devant le Conseil de Famille**, qui s'intéresse ainsi, non seulement à ses conditions actuelles de vie mais aussi à la mise en perspective de son développement jusqu'à l'âge adulte.

Il mentionne aussi :

- la **délégation d'autorité parentale** ; et le fait que son mode d'exercice par les services de l'ASE n'offre pas la même qualité de suivi que le statut de « pupille de l'Etat » ... mais qu'il conviendrait certainement d'étudier de façon approfondie cette disposition législative relativement peu utilisée ;
- le **parrainage**, dont il souligne l'intérêt ... et la qualité de la réflexion conduite sous la direction de Marie-Dominique VERGEZ, et que l'on retrouve dans son rapport de décembre 2001 ; à son avis, il faut encourager la mise en œuvre des recommandations de ce rapport.

Jean-Marie MULLER conclut sa présentation par l'expression de l'inquiétude profonde devant :

- des **décalages important entre la loi et son application** ; il cite l'absence de création, sous ce qui lui apparaît comme des prétextes, des conseils de la vie sociale prévus par la Loi de 1975 ... et note que **la loi du 02/01/02 n'a pas été (encore) suivie d'un**

<sup>31</sup> note du rédacteur du CR : de plus le rapport du Commissariat du Plan sur les jeunes (dit « rapport CHARVET » ; 2001) insistait sur la **tendance à l'allongement de la période d'entrée véritable dans l'âge adulte**, mesurable notamment au travers de la prolongation de la cohabitation chez les parents pour de nombreux adultes au delà de 25 ans ;

<sup>32</sup> cette étude serait certainement utilement actualisée à travers une étude (par ex. par sondage) sur les parcours antérieurs des jeunes hébergés en CHRS et/ou en FJT ;

<sup>33</sup> note du rédacteur du CR : le programme TRACE (ou le PAP-ND, Projet d'Actions Personnalisé pour un Nouveau Départ), programmes de « droit commun » pourraient ainsi être aménagés pour de telles situations personnelles

**mouvement important reconnaissant une véritable place aux parents** dans la vie des établissements, notamment par la création de conseils d'établissement ;

- des **écarts considérables entre les services fournis par les conseils généraux** : ceci est très aisé à voir à travers les aides aux jeunes majeurs (dont il a souligné l'importance, au moment de leur entrée dans l'âge adulte, pour leur devenir ultérieur).

Jean BLOCQUAUX, ainsi que Catherine GADOT et Marie-Cécile RENOUX mentionnent la **non-application de la loi en ce qui concerne les fratries** ... et Pierre NAVES leur indique que de semblables constats ont déjà été présentés lors d'une précédente réunion de ce "groupe de travail".

Daniel DESMAISON confirme **l'importance d'une compréhension très fine des situations familiales** : l'importance des relations de voisinage, l'utilité d'un appui avant et juste après la naissance d'un enfant<sup>34</sup>.

Il souligne que sa place de DDASS lui permet de constater **la différence majeure qui existe vis à vis de la prise en charge d'enfants handicapés et d'enfants en difficultés sociales** :

- l'écoute des parents et la recherche de solutions qui évitent le placement en institutions spécialisée ;
- l'existence d'une réelle contractualisation où les devoirs de chacun (institutions et parents) sont bien précisés.

Certes, il admet (et Pierre NAVES est d'accord avec lui) qu'en matière de prise en charge des enfants handicapés tout n'est pas aussi parfait que ce que sa présentation pourrait laisser penser (des évolutions ont été accomplies au cours des dernières années, mais beaucoup reste encore à faire ; des enfants handicapés n'ont pas, encore aujourd'hui, le mode de prise en charge le mieux adapté à leur état). Il n'en reste pas moins que la différence lui apparaît majeure, sauf en ce qui concerne les « pupilles de l'Etat », ce qui rejoint le constat de Jean-Marie MULLER et montre bien que des voies d'évolution sont possibles en matière de protection de l'enfance.

Alain PEYRONNET, confirme l'analyse de Daniel DESMAISON : une **grande différence existe entre les pratiques dans le domaine médico-social et celui de la protection de l'enfance** :

- il comprend bien qu'il y a des situations où l'intervention du judiciaire s'impose dans des formes qui éloignent radicalement les modes d'intervention ;
- cependant, **il regrette que ces conditions d'interventions contraintes ne soient souvent que le résultat d'une dégradation progressive de situations**. Or face à ces situations problématiques les services d'AEMO ne disposent pas des moyens nécessaires : quel réel travail avec une famille permettent 5H par mois (comprenant les temps de synthèse et d'écriture d'un rapport tous les 6 mois).

Pour autant, il est convaincu que des formes de relation avec de nombreuses familles pourraient être sensiblement modifiées ; et il cite des modalités « d'action collective » en AED, mises en œuvre à Paris avec la PMI<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> note du rédacteur du CR : le rapport de Marie-Thérèse HERMANGE (2001) développe cet aspect avec de nombreux exemples et plusieurs propositions très étayées ;

<sup>35</sup> note du rédacteur du CR : ce qui semble rejoindre une des 2 questions « fondamentales » posées par Marie-Cécile RENOUX ;



Alain VOGELWEITH souhaite revenir sur **le rôle du juge** dans 2 types de situation citées successivement au préalable et tenter de faire émerger des évolutions ouvertes par la loi du 04/03/02 sur l'autorité parentale :

- entre la protection administrative et la protection judiciaire, la différence est normalement le danger et l'impossibilité d'y faire face autrement que par l'intervention du juge qui, en droit, ne porte pas atteinte à l'autorité parentale. Mais si le juge des enfants n'intervient que sur le mode de garde du mineur, il y a bien, dans les faits des atteintes à l'autorité parentale ;
- **or la loi du 04/03/02 a modifié les conditions d'exercice de l'autorité parentale**, sous le contrôle du juge (des affaires familiales) ;

Ce nouveau cadre de droit commun, pensé pour faire face aux conséquences de divorces, pourrait permettre de regarder différemment la délégation d'autorité parentale (et le statut de pupille), en conférant aux juges des enfants des compétences qu'ils n'exercent pas actuellement en toute clarté juridique.

Il revient sur ce qui lui semble **les objectifs et les éléments primordiaux** :

- le **développement de l'enfant** ; le besoin de sécurité qui est une des conditions de son développement harmonieux ;
- la **capacité des parents, leur volonté réelle d'assumer** toutes les fonctions qui permettront à leur(s) enfant(s) de devenir des adultes.

Marie-Cécile RENOUX intervient pour **rappeler ce que demandent les parents** dont des enfants sont « placés » :

- être informés de ce qui concerne leurs enfants (en matière de santé, d'école) ;
- être respectées comme des personnes qui sont attachées à leurs enfants, même s'ils savent les difficultés qu'ils ont pour bien s'en occuper.

Apparemment, depuis les lois de 1984 et 1986, les droits de ces parents sont très étendus ; en pratique, ces droits apparaissent comme un « idéal inatteignable ». Elle retient des propos d'Alain VOGELWEITH, qu'il y a peut-être un espace pour des solutions juridiques claires et effectivement appliquées.

\*

Thierry BARANGER<sup>36</sup>, avant de donner son point de vue sur plusieurs des questions soulevées jusqu'alors (ou évoquées entre lui et Pierre NAVES à la suite de sa demande d'intervention devant le "groupe de travail") souhaite réaffirmer des constats ou des positions qui ont émergé nettement lors des 2 journées de réunion organisées en février 2003 par l'association des magistrats de l'enfance et de la famille :

- les risques d'une **dérive qui découlerait indirectement de la décentralisation** et qui verrait l'assistance éducative échapper à l'intervention des juges (or c'est un domaine dans lesquels les atteintes aux libertés individuelles sont importantes ... comme par exemple la décision de « placement ») ;
- les conséquences d'une **judiciarisation** qui ne se limite pas à la seule protection de l'enfance : c'est un phénomène de société, mais qui produit des effets puissants dans le travail des magistrats de la jeunesse alors que des modifications dans les modalités de travail des services sociaux pourraient au contraire s'opposer à ce mouvement.

Il affirme donc clairement que :

<sup>36</sup> et voir annexe F.1 et F.2

- la **dualité du système français de protection de l'enfance est un atout**, si cette dualité est bien mise en œuvre (or il note que de nombreux conseils généraux font, avec les juges, un travail de qualité) ;
- cette bonne mise en œuvre nécessite de **préciser des notions qui ont été bousculées** par des interprétations qui ont suivi la loi de 1989 sur l'enfance maltraitée. Il convient donc de préciser :
  - ce qui est **danger vis à vis de ce qui est maltraitance** ;
  - des situations qui sont recensées sous le terme de **risque ... alors qu'il y a un véritable danger** (pour reprendre l'exemple cité : un absentéisme scolaire prolongé ; des fugues ; des délits mineurs qui sont des révélateurs de dysfonctionnements familiaux ; ... ) ;

et il souligne donc l'importance que soient (enfin) conclus **les travaux engagés depuis plusieurs années entre la DPJJ et l'ADF ...** et qui pourront fonder des recueils fiables de statistiques.

Il convient de limiter la judiciarisation :

- à travers l'amélioration des mécanismes de **contractualisation entre les parents et l'ASE** ;
- en **proposant à ces parents de véritables soutiens organisés** (sans que la mise en œuvre de ces soutiens doive passer par l'intervention d'un juge) ;
- en renforçant la **prévention spécialisée** et en l'articulant avec la politique de la ville ;
- en organisant et simplifiant les circuits (et les contenus) des **signalements** ;
- en ne laissant pas seuls **face à des situations difficiles des travailleurs sociaux**, dont la difficulté des fonctions est en outre mal reconnue (« secteurs découverts » ; faiblesse des temps d'échanges et de supervision ... ) ;

Une baisse de la judiciarisation ne peut qu'être favorable à l'amélioration du système de protection de l'enfance. Plutôt qu'une réforme de nature politique, qui distinguerait artificiellement selon l'avis unanime des professionnels de l'enfance, le « pénal » d'un côté et « l'assistance éducative » de l'autre, il faut mettre en œuvre des réformes qui permettent à la justice des mineurs d'être plus efficace.

Or il constate que les propositions énoncées par les professionnels sont oubliées au profit de conceptions qui ne prennent pas en compte des besoins spécifiques évidents :

- la solution mise en place pour lutter contre les dérives de l'inamovibilité des juges du siège (la mobilité fonctionnelle nécessaire pour des avancements dans la carrière) conduit à des **durées en poste exceptionnellement courtes pour de nombreux juge des enfants** (de l'ordre de 2 ans seulement ; qui ne leur permettent ni d'acquérir un professionnalisme suffisant, ni d'approfondir les situations) ;
- **l'absence d'organisation interne entre les magistrats de la jeunesse** d'un même TGI (et a fortiori de plusieurs TGI d'un même département) conduit à des situations préjudiciables au service public. Les conseillers à la jeunesse des Cours d'appel qui sont censés avoir une fonction d'animation, la remplissent en général très peu ... ou même pas du tout ; les présidents des Tribunaux pour enfants n'ont pas de statut précisé par le code de l'organisation judiciaire<sup>37</sup> ;

<sup>37</sup> note du rédacteur du CR : les propositions du rapport IGAS-IGSJ de juin 2000 qui avaient repris, après le constat de leur pertinence, les recommandations émises par un "groupe de travail" (de 1997) interne au Ministère de la justice sur les moyens d'améliorer la coordination interne aux services du Ministère de la Justice, ont ainsi été non seulement oubliées ... mais même été contrecarrées par des dispositions postérieures

- **les besoins d'intercompréhension entre professionnels** qui étaient initiés par des formations communes sont régulièrement réaffirmés à travers les constructions partenariales, mais oubliés dans les cursus de formation initiale ou dans l'inexistence de structures de réflexions communes (cloisonnement de fait des formations des juges, des éducateurs de la PJJ et des professionnels de l'enfance des départements ; absence de structure de référence commune depuis le démantèlement du centre de recherche interdisciplinaire de Vaucresson -CRIV- ; puis de l'Institut de l'Enfance et de la Famille - IDEF-).

Pour Thierry BARANGER il y a **un énorme décalage** entre les attentes de la société vis à vis de sa jeunesse, les craintes que lui inspire la croissance constatée de la délinquance des mineurs et la nature des réponses apportées. Il ne remet pas en cause la nécessité de sanctions pénales quand elles sont justifiées, il comprend l'attention des décideurs politiques vis à vis de la justice des mineurs, il ne conteste pas le rôle des conseils généraux. Mais, il s'étonne que :

- les constats et propositions des chercheurs universitaires (et il cite par exemple Paul DURNING), des rapports administratifs, des associations gestionnaires d'établissements et services et des associations des professionnels soient si peu suivi d'effets ... alors qu'ils sont convergents ;
- l'évaluation (des situations, des dispositifs, ...) soit à ce point mise en exergue ... mais en réalité si peu réalisée !

Il est d'accord avec la proposition du Dr Maurice BERGER de **réaliser une « conférence de consensus » afin que les professionnels puissent se repérer entre les « bonnes pratiques »** ... et les autres. Les juges sont indépendants, et c'est une garantie pour les citoyens ; mais l'indépendance n'a de valeur que si elle permet de prendre des décisions adaptées aux besoins dans le cadre de la loi. Il rappelle les modalités de préparation du décret de mars 2002 sur l'accès au dossier qui s'est appuyé sur une large concertation et des expériences concrètes<sup>38</sup>.

Thierry BARANGER dit ne pas avoir suffisamment réfléchi pour savoir si ce **lieu d'élaboration d'une réflexion collective destinée à fournir des références pratiques** est par exemple :

- l'institution de la Défenseur des enfants ;
- un lieu tel que celui décrit par Paul DURNING lors de la précédente réunion.

Mais il répète que les relations entre des professionnels de formations diverses et ayant des rôles différents (éducateurs, psychologues, médecins, juges ...) pourront être grandement améliorées si ces professionnels utilisent des cadres de référence cohérents entre eux.

A partir de ces références, les **responsables ministériels pourront aider les professionnels qui sont confrontés à des situations difficiles**. Il cite plusieurs exemples de problèmes concrets que rencontrent les juges :

A : la mise en œuvre du **maintien des liens entre frères et sœurs** :

- **la loi est claire** a cet égard : le maintien des liens est une obligation ;
- **en pratique**, ce maintien des liens pose 2 types de questions :

<sup>38</sup> et qui même ainsi aurait besoin de précisions complémentaires, comme par exemple la question de la constitution de dossiers par mineur qui conduit à s'interroger sur le mode de classement des éléments qui concernent la famille dans son ensemble (et qui sont fondamentaux) ;

- dans certains cas, au dire de professionnels, il semble pouvoir poser problèmes pour certain(s) membre(s) de la fratrie qui aurai(en)t besoin d'être séparé(s) physiquement de leur(s) frère(s) et/ou sœur(s) ;
- mais, son expérience de juge le conduit à penser que ce sont surtout des manques d'équipements adaptés qui expliquent les préconisations de séparation.

B : la question des **placements longs, objet de renouvellements successifs**, pour laquelle Alain VOGELWEITH a indiqué précédemment que la loi du 04/03/02 fournissait l'occasion d'une réflexion qui butait jusqu'à présent sur la méconnaissance pratique des conditions d'exercice de la délégation d'autorité parentale.

Alain VOGELWEITH approuve ce que Thierry BARANGER vient de présenter ; il réaffirme avec force 2 principes majeurs :

- **la garantie, pour les citoyens, que l'intervention judiciaire fournit** en matière d'assistance éducative ;
- **la nécessaire articulation entre la compétence du président du conseil général** en matière d'aide sociale à l'enfance et le rôle des magistrats .

Pour répondre de façon concrète à certains des constats présentés, il lui semble évident qu'il faut, comme cela a déjà été indiqué au cours de réunions de ce "groupe de travail" et dans de précédents rapports<sup>39</sup> :

- rendre obligatoire une coordination entre les magistrats de la jeunesse et de la famille au sein d'un même ressort territorial ;
- fonder sur les résultats de cette coordination (entre magistrats) un dialogue avec la DPJJ, les services de l'ASE (et d'autres partenaires importants : CAF, associations) de façon à élaborer un dispositif départemental de protection de l'enfance ;

Thierry BARANGER et Jean BLOCQUAUX sont d'accord sur les objectifs et les moyens ; mais ils rappellent :

- les réticences de certains magistrats ... et de certains présidents de conseils généraux ;
- qu'un problème majeur dans de « petits départements » dans lesquels n'exerce qu'un seul juge des enfants<sup>40</sup>, n'est pas tant celui de la coordination que celui de la possibilité de changements majeurs de la politique d'assistance éducative en cas de changement de juge ;

et ajoutent que de nombreux « attachés territoriaux » qui exercent les fonctions des anciens « inspecteurs de l'aide sociale à l'enfance » ont une très faible formation préalable à leur prise de fonction.

Plusieurs autres questions sont mentionnés rapidement, à l'approche de la fin de la réunion :

- l'intérêt **d'audiences foraines**, d'autant plus aisées à organiser avec la création de « maison de justice et du droit » pour rapprocher la justice des citoyens ;
- l'utilité d'une bonne compréhension entre juges et responsables des établissements et services.

<sup>39</sup> rapports internes au ministère de la justice ou rapport IGAS-IGSJ (juin 2000) notamment ;

<sup>40</sup> et ceci est également vrai vis à vis d'un juge aux affaires familiales, seul(e) dans un « petit » TGI ;

Alain VOGELWEITH estime nécessaire de revenir sur le véritable problème qui en pratique bouscule actuellement le travail des juges des enfants : les directives adressées aux parquets en matière de justice pénale des mineurs :

- il répète que ces directives sont compréhensibles ;
- mais pour autant, elles ne devraient pas conduire à remettre subrepticement en question le rôle des juges des enfants en matière d'assistance éducative.

Il lui apparaît qu'il faut **avancer clairement et en même temps dans plusieurs voies** complémentaires (et qui sont articulées avec les questions d'organisation citées précédemment) pour mettre en mouvement des changements de fond :

- améliorer la qualité des transmissions aux autorités judiciaires, ce qui aura pour effet de **redonner son sens à la protection administrative** ;
- réfléchir au rôle des **juges des enfants en matière d'autorité parentale**

Marie-Cécile RENOUX, reprend la parole pour affirmer **qu'elle constate un paradoxe** entre la montée des problèmes, l'expression répétée de constats et de propositions judicieuses ... mais la lenteur des évolutions.

Elle veut bien comprendre l'importance des propositions qui viennent d'être formulées (parce qu'elle voit suffisamment de personnes qui souffrent de ces dysfonctionnements).

Mais, selon elle (et les multiples constats faits par ATD Quart-Monde, ou que ce mouvement a recueillis et étudiés en France et dans d'autres pays), il est primordial que :

- les parents aient des conditions de vie qui leur permettent d'élever leurs enfants correctement ;
- en cas d'intervention de services sociaux, les travailleurs sociaux et les autres professionnels soient respectueux des familles, attentifs à leur potentialités ... et pas seulement à leurs défauts.

Pour autant, lui répond Thierry BARANGER, il y a de nombreux cas où les problèmes personnels et familiaux sont si flagrants que l'intervention judiciaire s'impose ... et risque de devoir s'imposer pendant toute l'enfance de nombreux mineurs.

\*

Pierre NAVES, interrompt les débats ; il affirme qu'il n'est pas surpris que cette réunion ait pu prendre un tour « engagé » ; elle était la dernière au cours de laquelle étaient invités des intervenants extérieurs au "groupe de travail". Il les remercie d'ailleurs pour leurs présentations, notamment en notant qu'elles avaient été articulées avec les précédentes réunions.

Il invite les membres du "groupe de travail" à lire (ou relire) les documents transmis ; auxquels s'ajoutent 2 documents, notamment un texte que Thierry BARANGER a signé avec le président du CNAEMO<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> ce texte figure en annexe F.2 ;

<p><b>RECAPITULATION sommaire de PROPOSITIONS de rapports publics récents visant l'amélioration du dispositif de protection de l'enfance</b></p>
--

*Cette récapitulation a été établie, en relation avec les rapporteuses et président du "groupe de travail", par Annie Bouyx (membre de l'équipe de direction de l'Institution du Défenseur des Enfants)*

*Il est à noter que de nombreuses propositions ont dès à présent été mises en œuvre (plus ou moins complètement)*

**A : Des rapports publics récents (liste non exhaustive )**

- **Synthèse de 4 rapports de contrôle de l'ASE**  
(J. Blocquaux – B. Jacquy-Vazquez, P. Soutou, J.-L. Vieillerivière ; mars 2000 ; IGAS – Inspection Générale des Affaires Sociales)  
= 45 propositions ;
- **Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille**  
(P. Naves - B. Cathala et J.-M. Deparis ; juin 2000 – IGAS – IGSJ – Inspection Générale des Services Judiciaires, avec l'I.DPJJ – Inspection de la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse)  
= 65 propositions ;
- **Le contradictoire et la communication des dossiers en assistance éducative**  
(J.P. Deschamps ; janvier 2001 – ministère de la justice)  
= 21 propositions ;
- **Le partage des responsabilités parentales**  
(M. Yahiel ; mars 2001 ; ministère délégué à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées)  
= 6 propositions (retenues pour leur rôle plus direct dans la protection de l'enfance et de l'adolescence) ;
- **Evaluation et diagnostic des dispositifs de protection de l'enfance**  
(avril 2001 – ministère de la justice (DPJJ) et ADF : Assemblée des Départements de France)  
= 41 propositions ;
- **Les enfants d'abord : 100 propositions pour une nouvelle politique de l'enfance**  
(M.T. Hermange ; septembre 2001- rapport au Président de la République pour le sommet mondial pour les enfants)  
= 21 propositions (retenues pour leur rôle plus direct dans la protection de l'enfance et de l'adolescence)
- **L'évolution des relations parents-enfants-professionnels dans le cadre de la protection de l'enfance**  
(C. Roméo ; novembre 2001 – ministère délégué à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées)  
= 23 propositions ;
- **Le parrainage**  
(M.D. Vergez ; décembre 2001 – ministère délégué à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées)  
= 31 propositions ;
- **Services à la famille et soutien la parentalité**  
(F. de Panafieu ; février 2003 – ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées)  
= 3 propositions ;
- **Les rapports de la Défenseure des enfants**  
(2000, 2001, 2002) ; 15 propositions, (retenues pour leur rôle plus direct dans la protection de l'enfance et de l'adolescence)

**B : Les propositions (ou recommandations de ces rapports publics récents) ;**  
**RAPPEL : de nombreuses propositions ont dès à présent été mise en œuvre**  
*(plus ou moins complètement)*

**Les propositions peuvent être ordonnées autour de 5 axes :**

- ° 1 : l'observation et la régulation des dispositifs
- ° 2 : la promotion des droits des familles
- ° 3 : la promotion des droits des enfants
- ° 4 : l'évolution des pratiques institutionnelles
- ° 5 : l'évolution des pratiques professionnelles

**1. L'observation et la régulation des dispositifs : amélioration de la connaissance des publics et de l'activité des institutions**

-« L'extrême faiblesse » du système de recueil de données statistiques est développée dans 5 rapports (IGAS ; P.N./B.C./J.M.D., DPJJ/ADF, C.R., M-T.H) ;

-« Les multiples sources de données chiffrées se stérilisant mutuellement » ce qui explique la difficulté de définir des politiques publiques et de les évaluer (à l'échelon local, départemental et national) ;

-La préconisation d'une instance (« observatoire ») départementale d'observation et de régulation, permanente et partagée entre tous les acteurs concourant à la protection de l'enfance, fait l'objet d'une vingtaine de propositions. Si le champ et les contours techniques varient d'un rapport à l'autre, cette idée-force est commune ;

-Le rapport DPJJ/ADF s'étonne même que cette préconisation lancée il y a plus de 10 ans n'ait pas encore été suivie d'effet ...

-Le rapport IGAS propose (et présente en annexe) un ensemble d'indicateurs pour établir un « tableau de bord »

-Instituer un rendez-vous quinquennal sur l'ASE réunissant le ministère des affaires sociales, le ministère de la justice et les représentants des conseils généraux (IGAS

**2. La promotion des droits des familles**

*« La responsabilité de la protection de l'enfant incombe d'abord à la famille et aux parents ... En retour, la société a le devoir d'aide, de protection et de solidarité pour l'ensemble des familles qui la constituent ... Les politiques publiques se doivent de mettre en place des politiques de l'enfance à la hauteur de ce défi .. » (M-T.H).*

Les propositions visent à renforcer l'exercice de leurs droits par les familles (A) ; soutenir la fonction parentale sur le plan matériel, éducatif et psychologique (B) ; inscrire plus fortement les parents dans la mise en œuvre de l'action éducative (C).

**A. Renforcer l'exercice de leurs droits par les familles :**

- Créer réellement les instances de représentations des usagers de l'ASE, en plus des associations des pupilles et anciens pupilles (IGAS)
- Démocratiser l'accès au droit, spécifiquement des familles qui vivent dans la précarité et exigent une écoute et un accompagnement adaptés ; et ainsi : systématiser la présence de la CAF, MSA, CPAM, dans les points d'accès au droit (P.N./B.C./J-M.D., C.R, M-T.H.)
- Améliorer les modalités de la contractualisation dans les interventions administratives (IGAS)
- Créer des « points info familles » pour orienter les familles vers les dispositifs les plus adaptés à leurs besoins spécifiques (F.d.P.)
- Promouvoir les actions susceptibles de mieux informer les parents et les tiers du contenu et des règles de fonctionnement de l'autorité parentale (ex : créer un livret d'information destiné aux parents remis à la naissance de l'enfant) (M.Y.) \*
- Affirmer l'autorité parentale comme critère principal de compétence du juge des enfants dans l'assistance éducative (J-P.D.) \*
- Rappeler aux responsables éducatifs que les parents conservent l'autorité parentale sur leur enfant en cas de procédure d'assistance éducative (P.N./B.C./J-M.D.)
- Informer les parents rapidement de l'ouverture de la procédure d'assistance éducative, des motifs, de leurs droits ; affirmation du principe du contradictoire dès le début de la procédure (audition obligatoire) (J-P.D., (P.N./B.C./J-M.D.)
- Rendre obligatoire la présence d'un avocat pour les parents dans la procédure (P.N./B.C./J-M.D.) et revoir l'accès à l'aide juridictionnelle (J-P.D.)
- Etre vigilant à la détermination et au contrôle par le juge des enfants des modalités d'exercice des droits de visite et d'hébergement des parents dont les enfants sont « placés » (P.N./B.C./J-M.D.)

**B. Soutenir la fonction parentale :**

- Développer l'accès des publics les plus en difficulté aux dispositifs et aux équipements de droit commun existant dans les quartiers (J/ADF)
- Développer une culture de la prévention par tous les moyens (IGAS ; PN/BC)



- Fonder la prévention sur des références multidisciplinaires : juridique, psychologique, sociale (PN/BC)
- Développer des actions collectives pilotées en partenariat (Etat, Conseil Général, communes, CAF, MSA ..): groupes de paroles, recherche emploi/logement, activités pour les enfants et parents dans les centres sociaux (PN/BC)
- Mettre en place des réseaux locaux de prévention des dysfonctionnements du lien mère- parents/enfants à la naissance : développer la mise en place de « staffs de parentalité » au sein des maternités, créer des maisons des bébés et des parents dans chaque maternité (soutien mutuel des autres parents), mettre en place une structure départementale de PMI au sein de chaque maternité, (M.T.H) , créer des réseaux de suivi de soins et de soutien à domicile (MTH, DE), créer des unités de soins mobiles parents-bébés (M.T.H)
- Instituer des staffs de parentalité dans toutes les structures dédiées à la petite enfance, l'enfance et l'adolescence (M.T.H)
- Développer le repérage précoce des difficultés rencontrées par les parents et les enfants : PMI, éducation nationale (PN/BC)
- Rénover la PMI, renforcer ses attributions, augmenter ses moyens et étendre ses compétences jusqu'à la fin de l'école primaire (DE)
- Renforcer la médecine scolaire en concentrant ses moyens sur l'enseignement secondaire (DE)
- Développer le dispositif des femmes-relais (M.T.H)
- Inscrire le parrainage dans une démarche de soutien à l'autorité parentale relevant prioritairement du champ de la prévention sociale (MDV)
- Consolider et développer une offre de services de qualité pour mieux répondre aux besoins des familles (conseil conjugal et familial, réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, soutien à la scolarité, parrainage, aide aux familles à domicile (M.T.H,M.Y, MDV, FdP)
- Créer de nouveaux lieux d'accueil de la petite enfance (crèches préventives, jardins d'enfants thérapeutiques, relais parentaux) et modifier les modes de financement pour permettre d'accueillir les pères dans les centres maternels (MTH)

### ***C. Inscrire plus fortement les parents dans la mise en œuvre de l'action éducative***

- Limiter les recours à l'accueil en urgence aux cas où il y a véritablement urgence ; et former les professionnels à ces situations (IGAS)

- Offrir un espace de débat préalable aux décisions relevant de la protection de l'enfance (MTH)
- Changer la culture du signalement : il doit devenir une aide et être révélé dans un lieu d'écoute enfants/parents/professionnels, à l'ASE (MTH)
- Renforcer le rôle (et le nombre) des conseillère en économie sociale et familiale (IGAS)
- Créer une mesure éducative et sociale de soutien à la famille, à géométrie variable (aides financières, travailleuses familiales, conseillers en économie sociale et familiale, éducateurs, assistants sociaux, soignants) entre le milieu ouvert et le « placement » (PN/BC, CR, MY)
- Développer le nombre de lieux garantissant l'accueil de l'ensemble de la famille, notamment en situation d'urgence (foyers de l'enfance, CHRS) (PN/BC)
- Adapter le dispositif d'accompagnement des familles dans leurs relations avec l'administration (CR) ; Permettre aux familles d'avoir accès à leur dossier d'assistance éducative (DE , JPD, CR) ; \* Mettre en place des services d'accueil et d'information pluridisciplinaires (travailleurs sociaux, avocats) pour accompagner les familles dans leur accès au dossier (JPD) ; Proposer systématiquement aux familles un accompagnement, compte tenu de la complexité de la procédure judiciaire et de la matière particulièrement sensible que constitue l'assistance éducative, et dans l'hypothèse où les familles n'ont pas sollicité l'assistance d'un avocat (DE)
- Dans les dossiers d'assistance éducative, cesser de considérer les familles comme des administrés qui reçoivent bien ou mal des décisions administratives ou judiciaires. Leur reconnaître une pleine responsabilité et inscrire prioritairement l'action éducative dans un cadre contractuel (DE)
- Réaffirmer la place des parents dans l'organisation et les modes de travail des établissements éducatifs et services (PN/BC)
- Permettre aux familles de demander le changement du professionnel responsable de la mesure (PN/BC)
- Associer à tous les stades de l'évaluation les bénéficiaires des mesures d'aide sociale à l'enfance ou leurs représentants (PN/BC)

### **3. La promotion des droits des enfants**

- Renforcer l'incitation à la reconnaissance parentale (MY)
- Elaborer un nouveau droit civil des mineurs afin de permettre aux adolescents d'accéder à une véritable citoyenneté juvénile (DE)

- Créer une « maison de l'adolescent », structure pluridisciplinaire d'accueil, d'information, de soin et de consultation, dans chaque région, et, à terme, dans chaque département (DE) \*
- Développer la mise à disposition des enfants (et adolescents) des services d'accès aux droits (DE) \*
- Exiger une copie intégrale de l'acte de naissance de l'enfant dans tous les dossiers administratifs d'assistance éducative (PN/BC/J-M.D.)
- Faire obligation aux établissements et services d'écrire un projet individualisé pour chaque enfant « placé » (PN/BC, CR)
- Capitaliser l'histoire des interventions sociales et éducatives, du suivi scolaire (PN/BC) sous forme d'un carnet de vie (CR) \*
- Rappeler que l'audition des enfants par le juge est obligatoire dès l'ouverture de la procédure d'assistance éducative (PN/BC, DE) ; ... et Favoriser la parole de l'enfant dans la procédure d'assistance éducative (DE)
- Rendre obligatoire la présence d'un avocat pour l'enfant dans cette procédure (PN/BC) et améliorer le dispositif d'aide juridictionnelle pour les mineurs (DE)
- Permettre un accès direct de l'enfant au dossier d'assistance éducative (DE)

#### **4. L'évolution des pratiques institutionnelles**

*La plupart des rapports soulignent la **complexité du système** qui s'accroît régulièrement (amoncellement de dispositifs) ce qui exige :*

- *de plus en plus de temps de coordination ;*
- *des articulations fortes entre les interventions des nombreuses institutions.*

*Pour autant, les **différents rapports ne proposent de « simplifications drastiques »** des dispositifs, dont la diversité leur semble **correspondre à la diversité des situations personnelles** qui méritent des prises en compte spécifiques.*

*Et même, ces rapports **signalent même des lacunes** :*

- *l'insuffisant investissement de champs d'intervention prévus par des textes en vigueur ;*
- *des innovations à introduire.*

#### **A Prévention générale**

Le dispositif des **services aux familles** est peu lisible car il fait intervenir de nombreuses institutions (ministère de la famille, CAF, MSA, CCAS, Conseil général, mairie, écoles,

associations ...) et développe diverses actions (réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, soutien scolaire, aide aux familles à domicile, parrainage, groupes de paroles, maisons des parents, médiation familiale, services téléphoniques, consultations ...).

- Mieux réguler la création, le développement et l'implantation des services aux familles au niveau local, pour garantir l'égalité d'accès sur l'ensemble du territoire, avec pilotage départemental des services et système partagé d'évaluation (FdP)
- Définir une politique commune associant de façon formelle et obligatoire les services en charge de l'ensemble des missions de prévention (IGAS ; DPJJ/ADF)
- Associer les conseils généraux dans la mise en œuvre des politiques publiques (politique de la ville, contrats locaux de sécurité, conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance ...) pour une prise en compte de leur domaine de compétence en matière de prévention globale et protection(DPPJ/ADF)
- Renforcer la continuité et la cohérence des pratiques de santé publique, par un maillage sur le terrain (PMI, santé scolaire, péri-scolaire ..) (IGAS ; J/ADF)

### ***B Protection administrative et judiciaire :***

- Définir au niveau national un vocabulaire commun : information, signalement, enfant maltraité, enfant en danger, régulation ...(PN/BC/J-M.D., DPJJ/ADF)
- Définir des objectifs communs à toute démarche de coordination et clarifier préalablement les procédures de travail (DPJJ/ADF)
- Repérer le positionnement des différents acteurs et s'assurer d'une représentation partagée des rôles et des places de chacun : le bon fonctionnement du dispositif repose en partie sur la connaissance et la reconnaissance mutuelle du travail et du rôle de chacun (DPJJ/ADF)
- Mettre en place des outils de coordination :
  - schémas départementaux (à élaborer et actualiser dans le respect des formes prévues par la loi) observatoires partagés, protocoles, chartes, conventions régissant les rapports entre les différents partenaires (IGAS ; PN/BC/J-M.D., DPPJ/ADF) \*
  - création d'une conférence départementale de (protection) de l'enfance et de la famille réunissant tous les acteurs participant à la protection de l'enfance (PN/BC)
  - déterminer les territoires pertinents pour mettre en œuvre des actions coordonnées entre les services de l'Etat, du Conseil général, des communes, de la CAF, de la MSA, ... (PN/BC/J-M.D.)

- concevoir une intervention en réseaux auprès des publics les plus en difficulté (J/ADF)
- Rappeler que les temps de concertation font partie intégrante des missions des responsables et acteurs de terrain (PN/BC)

### **C Protection administrative :**

- Créer un « pôle Etat » au sein des services concourant à la protection de l'enfance (DDASS, DDPJJ, DDJS, IA, police, gendarmerie, DDE, administration pénitentiaire ...) pour assurer leur coordination (PN/BC)
- Inciter les conseils généraux à évaluer régulièrement la pertinence de l'organisation choisie dans le domaine de l'ASE dans une logique de protection de l'enfance et de la famille, c'est-à-dire élargie à des domaines connexes au sein de l'action sociale (au sens large : incluant l'insertion par l'économique, le logement des plus défavorisés, ...) (P.N./B.C./J-M.D.)
- Donner aux éducateurs référents chargés de suivre les « placements », les moyens d'exercer leurs missions avec efficacité (normes d'activité) (PN/BC)
- Faire évoluer les services et structures d'accueil des enfants (CR) ; et réviser, chaque fois que nécessaire pour permettre des innovations, les modes de financement des établissements et services ASE, PJJ , CHRS, ...(PN/BC)
- Créer un budget « innovation » dans les établissements et services éducatifs (PN/BC, CR)
- Remplacer le terme Aide sociale à l'enfance par celui d'aide sociale à l'enfance et à la famille (MDV)

### **D Protection judiciaire :**

- Clarifier la place et le rôle des représentants de l'autorité judiciaire (P.N./B.C./J-M.D., DPJJ/ADF)
- Renforcer la cohérence au sein des TGI et dans le ressort d'une même cour d'appel et entre les responsables du ministère de la justice dans le département (PN/BC, J/ADF)
- Organiser les retours d'informations du parquet vers les services du conseil général (IGAS)
- Créer de nouveaux postes de juges des enfants et greffiers dans les TGI, prenant en compte le niveau de précarisation de la population : définir des normes d'activité des juges des enfants, « *il est déraisonnable de demander à 352 juges des enfants de rendre près de 200.000 décisions par an dans des conditions satisfaisantes* » (JPD, DE) \*

- Associer les barreaux à la création des points d'accès au droit (JPD) ;
- Introduire une procédure de référé pour les « placements » de très jeunes enfants (DE)

## **5. L'évolution des pratiques professionnelles**

*Des propositions concernent l'évolution des pratiques, indispensable pour assurer la promotion des droits des familles et des enfants, en intégrant la diversité des modèles familiaux, le contexte économique et social et l'évolution de notre démocratie vers une meilleure reconnaissance de la responsabilité des citoyens.*

### **A Mieux former et accompagner les professionnels**

- Mieux accompagner les professionnels : adapter les formations aux besoins sociaux, renforcer le soutien des nouveaux professionnels, renforcer la formation des cadres, accroître le soutien des professionnels dans les situations de crise et d'urgence, mise en place d'une permanence d'écoute spécialisée pour ne pas laisser un professionnel seul avec une situation (CR) ; assurer un soutien technique aux équipes éducatives (J/ADF)
- Renforcer les formations communes à l'ensemble du champ (PN/BC) :
  - construire des actions de formation transversales car la formation en commun est un élément essentiel de la connaissance réciproque des professionnels et des institutions auxquelles ils appartiennent (J/ADF) ;
  - instituer une formation spécialisée commune « maltraitance et abus sexuels » d'un an, ouverte aux professionnels de la santé, de l'éducation, de la justice, du social (DE)
- Créer un institut des hautes études de protection de l'enfance et de la famille rassemblant les forces du CNFEPJJ, ENM, CNFPT ... (PN/BC) ; ... ou mettre à l'étude la création d'un centre national de ressources, de recherche et d'innovation à propos des pratiques professionnelles dans les champs éducatif et médico-social, en partenariat avec les universités, en s'appuyant sur l'existant (CR)
- Organiser au cours des formations destinées à tous les professionnels de l'enfance, un module de formation sur la grande pauvreté et un temps de réflexion avec les familles et les jeunes concernés (P.N./B.C./J-M.D.)
- Introduire un module sur l'assistance éducative et sur la déontologie des avocats dans ces situations, dans les écoles de formation des barreaux (PN/BC, JPD)
- Instituer un stage obligatoire de 4 mois en psychiatrie ou en pédopsychiatrie pour tous les étudiants en médecine (DE)

## ***D Diversifier et améliorer les modes d'intervention***

### *Evaluation des situations*

- Elaborer un document de référence nationale sur le signalement (PN/BC)
- Rappeler le rôle pivot de l'ASE en matière de signalement (CR) ; ... Veiller au circuit de signalement (JPD)
- Rappeler l'importance de l'approche pluridisciplinaire dans les situations d'enfant en danger avant toute prise de décision, pour objectiver l'éventuelle transmission à l'autorité judiciaire (PN/BC, J/ADF) et prendre le temps de l'évaluation (CR) ;
- Inviter les partenaires du conseil général aux instances d'évaluation des situations individuelles (éducation nationale, établissements privés d'enseignement, professionnels d'autres institutions, ONG ...) après réflexion sur la notion de secret professionnel partagé (PN/BC) ; faire évoluer les notions de secret professionnel et secret professionnel partagé sur le plan législatif (CR)
- Développer les articulations avec la pédopsychiatrie et la psychiatrie adulte, compte tenu de l'importance de la souffrance psychique en protection de l'enfance (CR)
- Travailler la question de l'extension de la notion de famille élargie aux collatéraux (oncles et tantes, ...) et sur la pertinence de l'articulation entre famille élargie et tiers digne de confiance, et approfondir la question du rôle de la fonction paternelle dans le cadre de la famille (CR)

### *Interventions*

- Privilégier une approche plus globale de la prise en charge éducative des publics en difficulté (palettes de réponses diversifiées adaptées aux besoins évolutifs des publics, en collaboration avec l'ensemble des autres services, Etat, sanitaire, associations) ; favoriser le travail en réseaux (J/ADF, CR)
- Promouvoir des actions éducatives à domicile plus intensives en vue de construire des projets individualisés de soutien socio-éducatif (CR)
- Diversifier les modes de prise en charge (J/ADF)
- Améliorer les conditions du placement familial (IGAS)
- Exiger des intervenants éducatifs de préciser les différents éléments de leurs interventions (PN/BC)

- Dans les situations complexes, confier l'enfant à un établissement qui mettra en place un parcours éducatif par étapes et qui sera garant de la continuité éducative (PN/BC)
- Préciser les bonnes pratiques en matière d'ASE, à partir d'un "groupe de travail" institué sous l'égide du CSTS (IGAS)
- Promouvoir les initiatives innovantes (J/ADF)
- Inciter le juge des enfants à évaluer si la situation ne justifie pas une mesure administrative plutôt que judiciaire (PN/BC) ; éviter le recours systématique au juge des enfants, limité aux situations de danger (CR)
- Limiter le nombre de cas d'urgence qui permettent aux parquets de « placer » un enfant sans entendre ses parents ; renforcer le rôle de filtre des parquets (PN/BC) assurer une véritable spécialisation des parquets (JPD)
- Rappeler aux juges des enfants l'obligation de motiver les décisions de façon explicite dans un langage accessible (PN/BC)
- Aider les professionnels à reconnaître le parrainage en suscitant de nouvelles pratiques (MDV)



**Liste de « QUESTIONS-CLEFS de la protection de l'enfance »  
repérées ou abordées au cours des réunions du "groupe de travail",  
mais non traitées dans une « fiche-action » spécialement identifiée du rapport**

Cette liste n'est pas exhaustive. Elle vise à recenser des questions évoquées, parfois plusieurs fois, au cours des réunions du "groupe de travail".<sup>1</sup> Elle comprend 2 parties :

- **un « tableau de récapitulation »** (dont les n° sont sans signification : ce ne sont que des « numéros d'ordre ») qui présente aussi :
  - au cours de quelle(s) réunion(s) du "groupe de travail" ces questions ont été éventuellement abordées (et se reporter à l'annexe B) et/ou dans quelle(s) « fiche(s)-actions(s) » des éléments de réponse peuvent y avoir été en partie apportés ;
  - des observations qui permettent de mieux situer les enjeux ;
- **la présentation plus détaillée de 2 « questions ayant fait débat »** au sein du "groupe de travail" au point qu'elle n'ont pas été retenues comme « fiche-action » ; ne seront donc présentées dans la deuxième partie de cette annexe que :
  - les réflexions (constats et objectifs) qui ont conduit à leur élaboration ;
  - les objections qui ont été apportées ;
  - éventuellement, des perspectives qui peuvent néanmoins être formulées.

N° d'ordre	QUESTIONS CLEFS	partie du rapport où cette question aussi évoquée			Observations
		N° des fiche-action	Dates des réun°	Annexes ou autre	
1.	<b>Les mineurs étrangers isolés</b> sur le territoire national :		26/11 09/01 03/04	intro	un « grand problème », au niveau : -éthique ; -juridique ; -technique ; -(et aussi financier pour les C.Gx)  un Gr. Tail national spécifique a débuté en 05/03 ; et voir aussi travaux particuliers en Ile-de-Fr
2.	<b>Le « placement » :</b> -une terminologie connotée ; -quelles alternatives sémantiques : >la « séparation », la « distanciation », >« l'accueil », « la prise en charge »		12/12 06/03 03/04	Conclu	-voir écrits de Dr Maurice BERGER ; de Pierre VERDIER, ... -voir CASF (et lois de 1984 et 1986) et CC

<sup>1</sup> Elle recoupe en partie la « RECAPITULATION sommaire de PROPOSITIONS de rapports publics récents visant l'amélioration du dispositif de protection de l'enfance » qui figure dans l'annexe précédente.

N° d'ordre	QUESTIONS CLEFS	partie du rapport où cette question aussi évoquée			Observations
		N° des fiche-action	Dates des réun°	Anne-xes ou autre	
3.	<b>La séparation</b> : un « soin » pour les mineurs ... et une opportunité de soins pour les parents.		12/12 20/03		Comment le « soin » des parents se met-il en place en pratique ; qui le prend en charge ?
4.	<b>La séparation</b> : que penser des différences entre départements du ratio « nombre de placements /milliers de jeunes de moins de 20 ans » ?	A.3 A.4 A.5	26/11 12/12 09/01 06/02		Importance de repères : - pour l'évaluation des situations ; - pour le contrôle ;
5.	Que penser des <b>différences entre départements (conseils généraux)</b> des dépenses d'ASE par milliers de jeunes de moins de 20 ans ?	A.5	26/11 09/01		Certes l'ASE est une compétence déléguée aux conseils généraux ; mais dans le respect d'un « cadre de cohérence national »
6.	<b>La qualité des schémas de protection de l'enfance et de l'adolescence</b> : -dans leur élaboration ; -dans leur contenu ; -dans leur suivi et évaluation ; avec la prise en compte de <b>la dimension « territoriale »</b>		09/01 06/02 06/03		Les autres schémas : -PDALPD (programme départemental pour le logement des personnes en difficultés) -programme d'accueil et d'hébergement d'urgence -....
7.	Les <b>maltraitements</b> que subissent certains enfants et adolescents : - alors qu'ils résident avec leurs parents ; - alors qu'ils sont accueillis dans un établissement ; - alors qu'ils sont dans une famille d'accueil	A.1 et A.3	11/02 20/03 03/04	An F.14	Questions au cœur des travaux du "groupe de travail" ; mais : -dont <b>la prévention</b> demande des actions multiples (notamment en terme de qualité des pratiques) -dont la <b>définition elle-même</b> requiert une approche qui ne soit pas simplificatrice ;
8.	Les <b>parcours chaotiques de mineurs</b> au cours de leur prises en charge successives		06/03	An F.11	

N° d'ordre	QUESTIONS CLEFS	partie du rapport où cette question aussi évoquée			Observations
		N° des fiche-action	Dates des réun°	Anne -xes ou autre	
9.	<p>Les réseaux d'écoute, d'appui, et d'accompagnement des parents (<b>REAAP</b>).</p> <p>La <b>médiation familiale</b></p> <p>Les « <b>relais parentaux</b> »</p> <p>« <b>Action individuelle</b> » - « <b>action collective</b> » dans le travail social</p>		23/01	An F.8	<p>Traité par GT de prépa. Conf. famille 2003 « services à la famille &amp; .... »</p> <p>Et voir rapport Monique SASSIER (2001)</p>
		B.5	06/03 06/03 11/02 26/03	An F.13	
10.	<p>-les <b>TPSE</b> (tutelles aux prestations sociales enfants) :</p> <p>&gt;leur rôle dans la relation avec les parents ;</p> <p>&gt;comment s'établit la concertation avec les autres travailleurs sociaux</p> <p>-les <b>CESF et les TISF</b> (ex travailleuses familiales) : leur(s) rôle(s)</p>	C.3	11/02   03/04		<p>-d'autres outils ont été développés par des conseils généraux</p> <p>-voir travaux réalisés sous l'égide de la DPJJ au 1° sem. 03</p> <p>Un GT animé par la CNAF (avec présentat° d'un rapport devant la commission d'action sociale de la CNAF le 20/05/03)</p>
11.	<p>La « <b>judiciarisation</b> » :</p> <p>-judiciarisation des saisines</p> <p>-judiciarisation des décisions</p>		11/02 03/04	An D (question ayant fait débat n°1)	<p>Des pratiques diverses :</p> <p>-selon les départements (en France)</p> <p>-selon les pays (et leurs législations et leurs pratiques)</p>
12.	La <b>prévention spécialisée</b>			An F6	<p>-Traitée dans cadre des travaux du «Conseil supérieur du travail spécialisé » ...</p> <p>-voir « Assises (à Marseille) » des 18 et 19/10/2002</p> <p>-voir aussi le GT du Com.Gal.Plan (Pierre-Jean ANDRIEU)</p>

N° d'Ordre	QUESTIONS CLEFS	partie du rapport où cette question aussi évoquée			Observations
		N° des fiche-action	Dates des réun°	Annexes ou autre	
13.	<p><b>L'articulation au sein des services sociaux d'un conseil général de :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-l'ASE ;</li> <li>-la PMI ;</li> <li>-le service social « polyvalent »</li> </ul> <p><i>et aussi :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-les services chargés du RMI ;</li> <li>-des actions pour l'insertion par l'activité économique ;</li> <li>-des actions pour le logement social ;</li> </ul>		09/01 11/02	An F.9	<p>Les questions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-du « <b>développement social local</b> » ; de la « <b>territorialisation</b> » ;</li> <li>-de la « spécialisation » des missions ASE ;</li> <li>-du rôle des « circonscriptions »</li> </ul> <p><i>et en relation avec :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-les services de l'Etat ;</li> <li>-les autres services publics</li> </ul>
14.	Le rôle de la <b>PMI</b> notamment dans le domaine de la prévention			F.9.	
15.	<p><b>La qualité de l'appui (du suivi) des parents</b> dont un(des) enfants est(sont) placé(s) ;</p> <p>plus généralement, définition et rôle du « <b>référént</b> » :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-vis-à-vis <i>des parents</i> en cas de séparation d'un enfant ou adolescent ;</li> <li>-modalités de coordination avec les <i>professionnels qui « suivent » le mineur</i> :</li> </ul>	C.1, C.2 ( <i>et aussi B.1</i> )	12/12 03/04		<p><b>Le rôle d'avocats auprès des parents</b></p> <p>Le mot « <b>référént</b> » est très souvent utilisé dans le domaine du travail social</p>
16.	<b>L'appui aux assistantes maternelles</b> (et le suivi –le contrôle ?- des conditions d'éducation des enfants qui leur sont confiés)		06/03	et de façon incidente dans <b>presque</b> toutes les réunions	<p>Un GT constitué sur le statut des assistant(e)s maternel(e)s a rendu ses conclusions; un projet de loi devrait être présenté avant fin 2003</p> <p><b>NOTA : question fondamentale : plus de la moitié des mineurs séparés de leurs parents par décisions administrative ou judiciaire sont accueillis dans des familles d'accueil</b></p>

N° d'Ordre	QUESTIONS CLEFS	partie du rapport où cette question aussi évoquée			Observations
		N° des fiche-action	Dates des réun°	Annexes ou autre	
17.	<b>L'action sociale des CAF et C.MSA</b>				La Commission de l'action sociale de la CNAF a débattu le 20/05/03 de « l'aide au foyer »
18.	<b>Le rôle des communes et de leur CCAS</b>				
19.	<b>Le rôle des personnels de l'éducation nationale</b> : assistants de services sociaux, infirmières, enseignants, conseillers principaux d'éducation (en collège et lycées) , ...		23/01		-dans les procédures des signalement :  -dans la prévention
20.	Les <b>brigades des mineurs</b> (gendarmerie et police) ...  et aussi <b>les interventions de ces professionnels hors unités spécialisées</b>		23/01		
21.	<b>Le parrainage</b>		De façon incidente dans <b>plusieurs réunions</b>		Abordé (par autre GT de prépa. Conf. famille 2003) voir les suites données au <b>rapport de Marie-Dominique VERGEZ (déc. 2001)</b>
22.	La prise en compte des <b>fratries</b>		06/03 03/04		Témoignage de « SOS Village d'enfants »
23.	L'attention qui devrait pouvoir être portée aux <b>jeunes majeur(e)s ayant été concerné(e)s par la protection de l'enfance et de l'adolescence au delà de l'âge de 21 ans</b>		03/04		La prise en charge , par les conseils généraux, des <b>jeunes majeurs (18 à 21 ans) est facultative</b> ... et certains conseils généraux n'assurent que très faiblement cette mission  NOTA : mais existence des « <b>Fonds d'aide aux jeunes</b> » (voir <i>Etudes et Résultats</i> ; DREES ; n°173, mai 2002) ; des « missions locales » ...

N° d'ordre	QUESTIONS CLEFS	partie du rapport où cette question aussi évoquée			Observations
		N° des fiche-action	Dates des réun°	Anne-xes ou autre	
24.	Le rôle des <b>fonds collectés par des associations faisant appel à la générosité publique</b> qui gèrent des établissements ou services (et aussi celles qui n'en gèrent pas) : -financements de prestations complémentaires ; -autres types d'emplois des fonds : par ex. pour faire progresser les formes de prévention, les modes de prise en charge (à travers le financement d'études ou d'expériences innovantes)	A.2	06/03  03/04		L'aide aux jeunes adultes (même après leur prise en charge par l'associations) ; <i>voir précédente « question-clef »</i>
25.	La <b>place du bénévolat</b> (mobilisé par des associations) dans la protection de l'enfance et de l'adolescence				
26.	La <b>place des parents dans les établissements</b> (suite loi 02/01/02)	C.1 et C.2	12/12 06/03 03/04	An F.5	Elle doit constituer un des éléments de l'évaluation de la <b>qualité de la prise en charge</b> (suite loi 02/01/02)
27.	Les <b>habilitations et autorisations</b>			An. F.6	La double habilitation art. 375 et ord. 45 et voir modifications dans les procédures introduites par la loi du 02/01/02
28.	Le nombre de <b>juges des enfants</b> (et de greffiers) ... et la durée dans leur fonction ;  La coordination entre <b>magistrats</b>		03/04	An F.1 et F.2  An D (question ayant fait débat n°2)	Nombre, modalités de recrutement et formation  Les différents rôles des juges des enfants : -vis à vis des personnes (des dossiers) -vis à vis des établissements ou services -vis à vis du dispositif départemental

N° d'ordre	QUESTIONS CLEFS	partie du rapport où cette question aussi évoquée			Observations
		N° des fiche-action	Dates des réun°	Anne-xes ou autre	
29.	Les types de décisions des juges des enfants : « <b>placement direct</b> » ou « <b>mineur confié à l'ASE</b> »				Fort impact sur les relations entre les établissements, les services de l'aide sociale à l'enfance et les juges ;
30.	Le rôle des <b>procureurs</b> (substituts mineurs)			An F.3, F.6, F.11	
31.	Le <b>nombre</b> « <b>d'inspecteurs/attachés</b> » dans les services ASE				Mêmes questions que pour les juges des enfants : nombre, modalités de recrutement et formation
32.	Les moyens humains des <b>DDASS</b>  Les moyens humains des <b>DDPJJ</b> (et DRPJJ)		23/01 06/02		Pour assurer aussi : -le rôle général de « l'Etat garant » ; -les missions de prévention de la maltraitance (en institution, ...)
33.	Les moyens humains de pilotage et d'animation de l'administration centrale ( <b>DGAS et DPJJ</b> )	A.1 A.2 A.4	26/11		
34.	Les <b>droits des enfants</b> ; via l'intervention des : -administrateurs ad'hoc ; -avocats (comme conseil/fournisseur d'informations juridiques) dans les établissements d'accueil de mineurs ;  Les <b>droits des enfants</b> ; en général	de façon plus ou moins explicite dans toutes les « <b>fiches act°</b> »	03/04  de façon plus ou moins explicite dans toutes les <b>réunions</b>	An. E	Voir notamment la question très complexe de l'« intérêt de l'enfant » vis à vis de l'« <b>autorité parentale</b> »
35.	Les <b>conditions de vie des parents</b> face à des problèmes : - d'emploi ; - de ressources financières ; - de logement ; - de santé (en particulier psychique) ;	C.3  B.6	11/02 20/03 03/04	Intro An F.4	

**Question ayant fait débat n°1 :**

**introduire une étape de mobilisation parentale obligatoire, avant la transmission d'un signalement aux autorités judiciaires**

**CONSTATS :**

La **croissance du recours aux autorités judiciaires** (dans le cas de l'assistance éducative) a été constatée et dénoncée dans de nombreux rapports :

- elle se manifeste d'abord au niveau des saisines puis au niveau des décisions<sup>2</sup> ;
- l'intervention des autorités judiciaires dans des cas où elles pourraient ne pas avoir à intervenir est :
  - génératrice de circuits procéduraux qui induisent des délais et des coûts ... mais **sans amélioration du service rendu** ;
  - **préjudiciable au statut « exceptionnel<sup>3</sup> »** que devrait constituer l'intervention des autorités judiciaires.

Des parents expriment le sentiment qu'ils comprennent que l'intervention judiciaire démontre qu'il y a une gravité supplémentaire par rapport à une intervention administrative antérieure, mais aussi qu'ils n'en perçoivent pas bien les raisons. L'examen attentif<sup>4</sup> de dossiers traités par des juges des enfants tend à montrer que l'esprit de la loi, (voire même la loi elle-même), n'a pas été respecté dans un nombre limité (mais qui n'est pas négligeable) de cas. Le rapport « l'évolution des relations parents-enfants-professionnels dans le cadre de la protection de l'enfance » présenté en nov. 2001 par Claude ROMEO, conforte ces constats<sup>5</sup>.

\*

**OBJECTIFS et PROPOSITION**

Bien sûr, il ne s'agit pas de retarder le traitement de maltraitances caractérisées, des cas où une intervention en urgence est nécessaire.

Mais, il paraîtrait nécessaire **de s'assurer qu'une étape de « mobilisation parentale » préalable** à tout signalement (notamment à ceux qui peuvent aboutir à une décision judiciaire de séparation) a bien été effectuée. Cette étape :

- s'inscrirait, si elle n'a pas été effectuée au préalable, après l'évaluation de la situation de l'enfant conduisant à préconiser un signalement ;

<sup>2</sup> Pour une récapitulation synthétique de ce que recouvre la « judiciariation », voir l'annexe 4 du rapport IGAS-IGSJ (juin 2000) ;

<sup>3</sup> exceptionnel au sens, notamment, où :

- elle devrait être limitée, en l'état actuel du code civil –art.375-, au cas de « ... danger ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises » ;
- l'intervention administrative (fondée sur le code de l'action sociale et des familles) prévoit de nombreuses modalités d'interventions ;

<sup>4</sup> dans le cadre de missions d'inspection générale ou à partir d'éléments d'informations recueillis par les services du Défenseur des enfants ; le groupe de travail n'a pas fait d'étude de la jurisprudence des décisions d'appel qui confirmerait cette affirmation (mais voir par exemple « *Guide de la protection judiciaire de la jeunesse* » ; Michel HUYETTE, édit. DUNOD, plusieurs éditions mises à jour)

<sup>5</sup> et l'on pourra aussi se référer au rapport de Jean-Pierre DESCHAMPS « *le contradictoire et la communication des dossiers d'assistance éducative* » (janv. 2001)



- consisterait en **un accompagnement spécifique des parents** exercé par des intervenants (personnes physiques ou reliées à une personne morale) sans lien avec les travailleurs sociaux de l'ASE (ou un service mandaté par celui-ci) ;
- serait réalisée par des **intervenants choisis par les parents** et qui devraient produire un rapport écrit de leurs observations et de leurs préconisations.

De plus, cette **assistance extérieure** :

- s'inscrirait dans la logique du droit actuel (depuis notamment la loi de 1984 et le décret du 15/03/02 ; voir « fiche-action » B.1 « ... accès au dossier dans les procédures judiciaires ... ») ;
- permettrait aux **parents d'être mieux convaincus qu'ils ont pu faire valoir leurs arguments** ; or tout défaut de compréhension par les parents de la légitimité de l'intervention judiciaire est également préjudiciable à l'intérêt de l'enfant (de l'adolescent) car ce défaut impacte leur perception de leur position de parent.

La finalité de cette préconisation **n'est bien sûr pas de limiter ou de retarder des séparations, au détriment de mineurs qui en ont besoin**, par une « astuce procédurale ».

L'introduction de cette étape de « mobilisation parentale » **ne mésestime pas non plus l'existence de pathologies psychiques de certains parents**. En effet, certains parents auront de grandes difficultés et/ou ne voudront pas arriver à comprendre la réalité de leur situation, les conséquences dommageables dont souffre(nt) (et risque(nt) de continuera de souffrir) leur(s) enfant(s) et la nécessité de l'intervention imposée d'un tiers (en particulier dans le cas de séparation physique) décidée par le juge dans l'intérêt de leur(s) enfant(s) et/ou aussi dans le leur intérêt.

Elle ne doit pas également être considérée comme une « machine » visant à faire prévaloir « l'intérêt des parents » au détriment de « l'intérêt des enfants »

\*

### **CRITIQUES de cette PROPOSITION :**

Elles sont de plusieurs ordres ; et peuvent être regroupées autour d'au moins **10 types d'objections**, qui sont présentées ci-dessous.

#### **Les critiques qui portent sur le constat, et la proposition qui en est tirée :**

- premier type d'objection : **la mise en relation causale de deux phénomènes distincts**, d'une part la croissance de la **judiciarisation** (des saisines, mais le constat semble aussi faire référence à la judiciarisation des décisions) et d'autre part **l'incompréhension ressentie par les parents**.

*certes* à la fois « l'incompréhension » de certains parents et la « judiciarisation » de l'assistance éducative sont constatées, et il peut exister un lien de cause à effet entre ces deux réalités. Mais cette relation causale comme déterminant majeur de la judiciarisation n'est pas démontrée ; d'autres facteurs jouent un rôle beaucoup plus important pour expliquer la judiciarisation<sup>6</sup>

<sup>6</sup> et voir annexe 4 du rapport IGAS-IGSJ (déjà citée)

- deuxième type d'objection : **le nombre de cas** où les qualités (et/ou capacités) potentielles des parents pour assumer leur rôle ne serait pas bien recherché par les travailleurs sociaux (et les juges) serait faible ;
  - et donc*, introduire un mécanisme complémentaire serait :
    - bien compliqué pour un nombre de cas limité ;
    - inutile, car il suffit de bien faire appliquer les lois existantes (notamment la loi du 06/06/1984 et celle du 02/01/02, notamment dans sa partie sur les droits des usagers) ;
    - potentiellement dangereux, par un « empilement » d'étapes et une complexification des procédures.
  
- troisième type d'objection : face à un risque limité d'occurrence de mauvaise prise en compte des capacités des parents, **mieux vaudrait traiter l'apparition de cette « négligence » , en agissant auprès des responsables des travailleurs sociaux et des juges des enfants**, plutôt qu'employer un mécanisme indirect ;
  - et donc « tout simplement »*, dès à présent :
    - attirer l'attention des responsables de circonscriptions, des attachés en charge de l'ASE dans les conseils généraux et des chefs de services éducatifs de services d'AEMO (et/ou d'AED) qui sont en mesure de vérifier si un réel travail avec la famille a été effectué (et ces responsables peuvent tout à fait demander à un autre travailleur social d'intervenir auprès de la famille en cas de difficultés avec elle ; s'il apparaissait, par exemple au vu de compte rendu d'interventions, que tel est bien le cas : des tentatives ont été faites mais ont échoué) ;
    - le juge, en cas de doute, peut demander une **IOE (Investigation d'Orientation Educative) ou une enquête sociale** ;
  
- quatrième type d'objection : **intervenir encore plus en amont auprès des travailleurs sociaux**. Certains travailleurs sociaux peuvent ne pas chercher à mobiliser (ou même n'arrivent pas à repérer) ces « compétences parentales » et/ ou des soutiens de proximité aux parents et/ou ne réussissent pas à bien expliquer aux parents (et aux enfants ou adolescents) leur situation.
  - Mieux vaut alors identifier les causes de ces défauts et les façons de les prévenir :*
    - la cause du défaut est-elle un manque de formation, en particulier à comprendre et dialoguer avec les parents (notamment des parents qui vivent dans des conditions très précaires<sup>7</sup>) ?
    - si le problème clef est un « manque de disponibilité en temps » : est-ce un manque de nombre de travailleurs sociaux, un défaut d'organisation des services ?
    - si des relais de proximité fiables sont disponibles (ceux auxquels pourraient fait appel les parents, en application de la proposition) mieux vaut qu'ils travaillent en compréhensions réciproques avec les travailleurs sociaux ; et donc que les travailleurs sociaux puissent comprendre les raisons de leur mobilisation, respecter leurs modalités d'intervention (et vice-versa, en ce qui concerne ces autres intervenants).
  
- cinquième type d'objection (qui est cependant noté ci-dessus, dans la présentation des « OBJECTIFS et PROPOSITIONS ») qui concernent **les cas de maltraitances caractérisées**

<sup>7</sup> voir à ce sujet le rapport IGAS-IGSJ (juin 2000) et ses annexes 8.1 et 8.2 ;

**révélées de façon imprévue** et les cas de **déficiences mentales ou de problèmes psychiques des parents** qui leur rendent impossibles la compréhension de la réalité de la situation.

*Dans ces cas*, l'introduction d'une « mobilisation extérieure » avant saisine :

- (en cas de maltraitances) est inopportune, face à la gravité des faits qui nécessitent une protection rapide de l'enfant. Ce qui ne signifie pas qu'il faille négliger la place, au moins symbolique, des parents et étudier les moyens qui pourraient leur permettre de retrouver un rôle éducatif ;
- (en cas de déficiences mentales ou de troubles psychiques) peut paraître inutile, car ces parents peuvent ne pas être en mesure de comprendre la réalité de la situation. Pour autant, ces parents, ne peuvent être laissés « à côté du droit », en raison de leur(s) pathologies ; en outre, l'objet de l'échange avec eux (leur place de parent) peut être un domaine de dialogue intéressant pour leur prise en charge médicale personnelle.

### Les critiques qui portent sur la proposition elle-même :

- sixième type d'objection : **la valeur de l'apport d'un intervenant extérieur**. Certes, il n'y a pas eu, dans certains cas, de véritable tentative pour permettre aux parents d'assumer leur rôle dans des conditions qui éloignent les conditions d'éducation de leurs enfants de celles décrites à l'art. 375 du CC ;  
*cependant* :
  - ce n'est pas un intervenant supplémentaire, choisi par les parents, qui va permettre que les parents soient mieux à même de comprendre leur situation ou d'agir efficacement ; au contraire, cet intervenant supplémentaire risque de compliquer un peu plus encore la compréhension par les parents de leur situation<sup>8</sup> ;
  - déjà des avocats interviennent dans le cadre de procédures judiciaires ;
- septième type d'objection : **le paradoxe entre les propositions du "groupe de travail"**. Si les propositions du chapitre A (sur l'évaluation) et des propositions comme celles du chapitre B (sur « ... l'accès au dossier... », sur « ..l'AEMO... », sur « ... la formation des travailleurs sociaux ... » ou du chapitre C (sur « ... les dispositifs mixtes ... ») sont bien mises en œuvre ; pourquoi introduire cette « proposition palliative ».
- huitième type d'objection : **le risque du « mauvais prétexte » et/ou de la démobilitation des professionnels** qui pourraient arguer de ce que la mise en place de cette étape de mobilisation supplémentaire seraient une preuve de défiance à leur égard ;  
*par ce qu'elle signifierait* que :
  - ils ne font pas bien leur travail ; et qu'ils ne seraient pas en mesure (de toute façon) de bien le faire ;
  - et que, même s'ils font bien leur travail (s'ils cherchent à accompagner les parents), il n'est pas à exclure que leurs efforts soient mis en péril par une intervention extérieure ;
- neuvième type d'objection : **le « déséquilibre » entre la prise en compte des besoins des parents et ceux des enfants**. Une bonne protection de l'enfance et de l'adolescence est le

<sup>8</sup> on pourra alors se poser la question de qui « fait tiers » et de « systèmes d'alliance », dans des situations où déjà les places et rôles des différentes personnes ne sont souvent pas clairs (pour elles-mêmes et pour les autres)

résultat d'un équilibre fragile entre la prise en compte de l'intérêt de l'enfant comme individu et comme enfant de ses parents (qui sont de surcroît détenteur de l'autorité parentale). A première vue, introduire un soutien supplémentaire auxquels les parents pourraient recourir sans que les enfants et adolescents puissent faire de même pourrait contribuer à une moins bonne prise en compte de l'intérêt de ceux-ci.

*de fait* le problème est plus complexe :

- dans les cas de signalement qui correspondent au cas de la proposition (pas de maltraitance manifeste, ...) n'y a-t-il pas (plus ou moins souvent) convergence des intérêts des enfants ou adolescents et de leurs parents ;
- en outre, si une telle intervention extérieure est perçue par les travailleurs sociaux (et/ ou les magistrats) comme trop empathique à l'égard des parents, au détriment de ce qu'ils estiment être l'intérêt des enfants et adolescents, alors il pourrait y avoir un « effet réactif » au détriment des parents.

- dixième type d'objection : **les modalités de financement** (et de contrôle de l'effectivité du travail fait) par des intervenants extérieurs ; car un accompagnement de qualité, même effectué en grande partie par des bénévoles (sélectionnés, formés et encadrés) nécessite un minimum de moyens de fonctionnement (au moins de secrétariat ...).

*même si* cette objection peut être faite, elle n'a pas semblé majeure : une dotation forfaitaire avec un rapport d'activité succinct fait par des organismes ou des personnes intervenants peut représenter une dépense (au moins dans un premier temps d'expérimentation) limitée.

\*

**ESSAI (des rapporteures et président du "groupe de travail") de PROPOSITIONS  
permettant de prendre en compte la plupart des éléments  
présentés ci dessus en « CONSTATS », « OBJECTIFS ET PROPOSITION » &  
« CRITIQUE DE LA PROPOSITION »**

*cet « essai » n'a pas été présenté, faute de temps, pour validation, en réunion du "groupe de travail"*

- mettre en œuvre les observations formulées en regard des types 3 et 4 d'objections :
  - **attirer à nouveau l'attention des « responsables décideurs »** (administratifs ou judiciaires) sur leur obligation de s'assurer qu'un réel travail avec les parents a bien été effectué ; et (sauf cas d'urgence) ne pas hésiter à, par exemple, repousser l'audience de 2 mois, de façon à permettre aux parents de démontrer des compétences qu'ils auraient mal pu mettre en valeur ou (c'est un des choix que peut faire un juge des enfants) à décider une IOE (ou une enquête sociale) ;
  - **attirer aussi l'attention des travailleurs sociaux** ; et les aider à pouvoir (aussi) bien effectuer ce travail ;

*à cette fin, rappeler que :*

- l'art. 375-1 al.2 du code civil (C.C.) précise « *(le juge des enfants) doit toujours d'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée* » ; or cette disposition législative ne peut véritablement s'exercer que si les parents ont le sentiment d'avoir été réellement bien compris, en amont de l'audience ;
- l'art. 375-al.3 du C.C. indique que « *la décision fixe la durée de la mesure, sans que celle-ci puisse ... excéder deux ans. ...* » ; ce qui s'inscrit clairement dans la logique exprimée par le législateur à l'art. 371-1 du C.C. (loi du 04/03/02) « *l'autorité parentale est un ensemble de droit et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant. Elle appartient aux père et mère jusqu'à la majorité ...* ».

- et donc que :
  - il est nécessaire, pour tous les intervenants, **d'aider les parents à déterminer précisément les évolutions de leur situation qui sont nécessaires** pour leur permettre d'exercer tous les attributs de l'autorité parentale (et par exemple, dans ce cas particulier d'une séparation d'obtenir le maintien ou le retour de leur(s) enfant(s) avec eux, si cela est possible). ;
  - et en particulier, que cette aide doit être apportée dans les semaines et les mois qui précèdent une audience.
- Formaliser cette « bonne pratique (de mobilisation parentale) » dans des « **protocoles de signalement et d'intervention** » :
  - inter-institutionnels, par exemple, comme dans de nombreux départements, entre notamment le parquet, le conseil général et l'inspection d'académie ;
  - intra-institutionnel : au sein des services du conseil général qui interviennent dans l'ASE ;
 et mettre en œuvre effectivement ces protocoles.
- se référer au paragraphe qui présente le septième type d'objection : celui-ci mentionne plusieurs « fiches-actions » du présent rapport dont la mise en œuvre devrait réduire l'acuité de ce problème. Ainsi, la « fiche-action » B.1 « ... **droit des parents d'accéder à leur dossier...** » (dans le domaine administratif et dans le domaine judiciaire) pour amorcer ou compléter un travail approfondi avec eux ;
- **pour les enfants les plus jeunes** ; mettre en œuvre plusieurs des **propositions du rapport de Marie-Thérèse HERMANGE (proposition n° 5 « ... staff de parentalité au sein des maternités... ; et les propositions 6 et 7 qui développent cette approche de soutien dans d'autres lieux ; ainsi que la proposition n° 8 de ce même rapport qui rappelle le rôle essentiel de la PMI et la proposition n°11 qui s'appuie sur l'expérience « ... d'unités de soins mobiles parents-bébés »)** ;
- au delà de ces très jeunes enfants, ce même rapport de Marie-Thérèse HERMANGE, reconnaît aussi par exemple l'intérêt (proposition n°10) de : « ...réseaux de suivi de soins et de soutiens à domicile » ; et cite à l'appui notamment des pratiques des PAYS-BAS et mentionne l'apport de « femmes relais ».
- intégrer cette question du soutien parental dans 3 questions plus vastes et non traitées dans des « fiches-actions » de ce rapport :
  - le rôle des **CDAD (Conseil Départemental d'Accès au Droit)** qui doivent animer des actions de tous ordres, dont associatives ;
  - le développement des systèmes de médiation (en matière civile et pénale)<sup>9</sup>, comme alternative à la judiciarisation ;
  - le rôle du « **référént** » (identifié comme « question clef » dans le tableau ci-dessus, aussi bien en amont d'une saisine que dans la mise en œuvre d'une décision judiciaire (et voir la « fiche-action » C.1 « ... dispositif éducatif intégrant le soutien à la famille »).

<sup>9</sup> voir d'ailleurs les suites données au rapport de Monique SASSIER sur la **médiation familiale**, cité dans la proposition n° 33 du rapport de Marie-Thérèse HERMANGE ;

- **améliorer la connaissance et l'évaluation des pratiques de soutien parentaux par des « tiers »**<sup>10</sup>. Certes, par exemple, ATD Quart-Monde présente les résultats de ses pratiques, mais le fait que les évaluations de celles-ci n'aient pas été effectuées selon des méthodologies agréées au préalable par des autorités publiques françaises suscite des réserves<sup>11</sup>. Et donc, il serait nécessaire de mettre au point **une méthodologie d'évaluation de telles pratiques** qui permettent de dépasser des réticences (voire de vigoureuses oppositions) de principes ou des soutiens par sympathie, et de comparer les diverses modalités de soutiens parentaux (via l'action de travailleurs sociaux en action individuelle ou collective ; à travers le média de l'accès au dossier ; ....) ;
- de façon semblable, **évaluer les pratiques des professionnels, notamment à partir « d'enquêtes de satisfaction »** ; ceci a d'ailleurs été fait récemment, par exemple, à l'initiative des conseils généraux des YVELINES et de SEINE-et-MARNE dans la phase de préparatoire à l'élaboration de leur schéma de protection de l'enfance ;
- et garder en mémoire que l'introduction d'une **modification législative ou réglementaire** pourrait toujours être évoquée ; par ex :
  - **un 3<sup>o</sup> alinéa à l'art. 375-1 du C.C.**, avec une formulation du type « ... il (le juge des enfants) vérifie que les parents ont pu avoir effectivement recours à un véritable soutien préalablement à sa saisine » ;
  - un décret d'application de **l'art. L.226-4 du CASF** ;
  - une disposition du même ordre dans **le NCPC (nouveau code de procédure civile), à l'art. 1182 ou 1183** (par exemple) ;
 en notant que la dixième objection (sur les modalités de financement) peut être surmontée sans trop de difficultés : de nombreux exemples de modes semblables d'interventions fournissent des références sur les modalités de calcul du montant de la prestation fournie, et sur les modalités de contrôle et d'évaluation.

---

<sup>10</sup> voir par exemple « Le Fil d'Ariane » et plus généralement les premières pages du compte-rendu de la réunion du "groupe de travail" du 03/04 ;

<sup>11</sup> en outre les pratiques des divers « groupe de volontaires » d'ATD ne sont pas identiques ; mais voir l'annexe F.3 qui présente les objectifs et méthode d'une étude européenne sur les pratiques d'ATD ;

**Question ayant fait débat n°2 :****Améliorer les conditions d'intervention des juges des enfants, dans le cadre de l'assistance éducative.****CONSTATS :**

**L'intérêt du cadre général actuel d'intervention des juges des enfants a été discuté (voir notamment le compte-rendu de la réunion du 11/02 sur les comparaisons internationales<sup>12</sup>) mais n'a pas été remis en cause à l'issue des réunions du "groupe de travail" :**

- un juge compétent pour traiter **tous les problèmes des mineurs** (aussi bien en matière d'assistance éducative qu'en matière pénale ; mais sans exclusivité : d'une part en cas de crime ; d'autre part, dans le cadre des domaines de compétence des juges aux affaires familiales –JAF-) ;
- un juge qui intervient pour des **décisions graves**<sup>13</sup> (pour répondre à des situations de danger, en prenant des décisions qui agissent sur les relations enfants-parents et limitent de facto (en cas de séparation) la portée de l'autorité parentale) ;
- un juge dont l'intervention doit être **étroitement articulée avec, tout particulièrement, l'action du conseil général**, étant donné les compétences qui sont les siennes (dans l'aide sociale à l'enfance et plus généralement dans l'action sociale, la PMI, ...) ;
- un juge qui s'appuie, avant de prendre ses décisions, sur des « expertises » (le signalement, une IOE, un rapport d'AEMO, une enquête sociale, un avis médical, ...).

Mais **les conditions d'exercice des fonctions des juges des enfants** ont été l'objet de multiples remarques (voir les comptes-rendus de réunions du "groupe de travail" en annexe B et aussi notamment les **annexes F1. et F.2** ; ainsi que F.3 ; F.4 ; F.5 ; F.6 ; F.13 ; F.15), qui ont signalé :

- la **croissance de leur charge de travail** (à la fois en matière d'assistance éducative et matière pénale) au cours des dix dernières années. Le terme de « judiciarisation » a été utilisé à de nombreuses reprises<sup>14</sup> ;
- cette très forte charge de travail pouvant elle-même être subdivisée en **3 missions** :
  - une mission de **prises de décisions concernant des personnes** (des dossiers individuels et/ou familiaux) ; et donc de relations avec les enfants (dès lors que leur âge, leur maturité le permet) et adolescents concernés, leur(s) parent(s), des professionnels (voir énumération ci-après), des avocats, des administrateurs ad hoc, ...

<sup>12</sup> en annexe B et voir aussi annexe F.15

<sup>13</sup> on peut aussi parler de statut « exceptionnel » car, comme indiqué précédemment :

- : l'intervention du juge des enfants devrait être limitée, en l'état actuel du code civil –art.375-, au cas de « ... *danger, ou si les conditions d'éducation sont gravement compromises* ... ») ;
- l'intervention administrative (fondée sur le code de l'action sociale et des familles) prévoit de nombreuses modalités d'interventions ;

<sup>14</sup> Pour une récapitulation synthétique de ce que recouvre la « judiciarisation », voir l'annexe 4 du rapport IGAS-IGSJ (juin 2000)

- une mission **d'entretien de bonnes relations de travail** avec de multiples services ou personnes, et notamment :
  - les autres juges des enfants (dans les TGI les plus importants) ;
  - les magistrats du parquet et le(s) JAF (et aussi le(s) juge(s) d'application des peines ; le(s) juge(s) des tutelles ; ...)
  - les divers responsables (et personnels) de la PJJ ;
  - les divers responsables (et personnels) de l'ASE du conseil général ;
  - les divers responsables (et personnels) des établissements et services (de « placement », d'AEMO, ...)
  - les divers responsables (et personnels) dans le domaine sanitaire et médico-social (services de psychiatrie ; établissements ou services pour enfants et adolescents handicapés ; ...)
  - les divers responsables (et personnels) de l'inspection d'académie ;
  - les divers responsables (et personnels) de la police nationale et de la gendarmerie ;
  - un certain nombre d'élus locaux ;
  - ....
- une mission « **stratégique** », que confère aux juges des enfants leur rôle éminent dans le système de protection de l'enfance, leurs pouvoirs, et les conséquences de leurs décisions (notamment en terme de types d'établissements et services nécessaires pour mettre en œuvre leurs décisions)

Or, si cette charge de travail très élevée et ces missions éminentes ont été **en partie prises en compte au cours des dernières années, notamment par la création de postes** de juge des enfants et de greffiers, des problèmes demeurent ou sont apparus :

- **l'organisation interne aux TGI les plus importants** n'a pas été modifiée dans le but de la constitution d'une coordination visant notamment à une meilleure cohérence des actions des magistrats des mineurs ;
- **la croissance de la charge de travail n'a pas été compensée**, or des changements significatifs sont intervenus au cours des années récentes (mise en oeuvre de l'ARTT –aménagement réduction du temps de travail, appelé souvent « passage aux 35 heures- ; la mise en œuvre pratique du décret du 15/03/02 sur l'accès au dossier ....) ;

\*

### REMARQUES à la suite de ces CONSTATS :

*La multiplicité et l'ampleur des questions posées au "groupe de travail" (ainsi que son mandat et sa composition) ne lui ont pas permis d'aller au delà de ces constats et de formuler les quelques remarques suivantes.*

*Les membres du "groupe de travail" n'en ont pas moins tenu à rappeler que **ces questions « matérielles » interne au ministère de la justice avaient un impact extrêmement fort** sur le système de protection de l'enfance et de l'adolescence.*

- on pourra tout d'abord se référer aux constats et propositions du rapport IGAS-IGSJ de juin 2000 qui avaient repris les **recommandations formulées** par un groupe de travail

*Récapitulations de propositions émises, de « questions clefs » et de données sur l'autorité parentale*



interne au ministère de la justice (rapport de fév. 1998 sur « *la coordination et la représentation de la justice des mineurs et sur l'évaluation et le contrôle de l'activité des cabinets des juges des enfants* ») ;

- ainsi, au cas particulier de TGI importants ou de l'existence de plusieurs TGI dans un même département, la constitution au niveau départemental d'une organisation permettant l'élaboration et la **mise en œuvre d'une politique départementale à l'égard des mineurs** (en matière d'assistance éducative et au pénal) ne peut se faire sans texte permettant à un juge des enfants expérimenté d'assurer cette mission. Or il a été constaté que la réforme des conditions d'avancement des magistrats et l'absence de rôle fonctionnel accru (avec décharge partielle de service) pour les présidents de tribunaux pour enfants ne prennent pas en considération ces besoins.

**AUTORITE PARENTALE et AIDE SOCIALE A L'ENFANCE :**  
des situations personnelles traitées par plusieurs juges et autorités  
administratives, ET des évolutions législatives récentes ... qui pourraient  
permettre de s'attaquer à quelques « tabous »

*Cette annexe a été établie, afin d'éclairer des questions abordées à plusieurs reprises par le "groupe de travail", par des membres de l'équipe de l'Institution du Défenseur des Enfants (et tout particulièrement Annie BOUYX, en relation avec les rapporteurs et le président du "groupe de travail").*

**A : L'autorité parentale : définitions, limites**

**Le Code Civil** précise que « l'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant. Elle appartient aux père et mère jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement dans le respect dû à sa personne. Les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité » (art. 371-1 modifié par la **loi du 4 mars 2002**).

**Les parents ont donc une mission à remplir, une responsabilité à assumer :**

- l'autorité parentale est une mission d'ordre public : seul un jugement peut la modifier ;
- elle est aménagée dans l'intérêt de l'enfant : c'est pourquoi elle est contrôlée par la société ;
- la responsabilité première revient aux parents ; quoi qu'il arrive, ils restent les parents (sauf jugement d'adoption plénière qui modifie la filiation).

**Si les parents mettent leur enfant en danger** par leur comportement (mauvais traitements ..) ou en raison d'une défaillance éducative grave, **l'autorité judiciaire** peut leur apporter une aide par la procédure de l'assistance éducative. Dans ce cas, « les père et mère ... conservent sur l'enfant leur autorité parentale et en exercent tous les attributs qui ne sont pas inconciliables avec l'application de la mesure... ».

**Si les parents sont « absents »** (abandon formel de l'enfant, désintérêt volontaire, décès, hors d'état de manifester leur volonté ...), dans l'impossibilité d'exercer l'autorité parentale ou s'ils ont très gravement manqué à leurs obligations, **l'autorité judiciaire** peut permettre que d'autres personnes ou institutions assument leurs responsabilités par le **transfert de l'autorité parentale** (partiellement ou totalement, temporairement ou de manière durable).

Plusieurs voies sont alors possibles<sup>15</sup> (voir B ci-après) :

- délégation partielle ou totale de l'autorité parentale ;
- retrait partiel ou total de l'autorité parentale (ex-déchéance) ;
- déclaration judiciaire d'abandon ;
- tutelle (familiale, sociale, administrative).

<sup>15</sup> L'adoption (simple ou plénière) constitue un mode de filiation dont découle l'attribution de l'autorité parentale aux parents adoptifs.

\*

## ***B : Transfert de l'autorité parentale : le cadre juridique actuel***<sup>16</sup>

### La délégation de l'autorité parentale (D.A.P.)

(art. 377 du code civil modifié par la loi du 4/3/2002)

La loi prévoit **trois cas de délégation** :

- l'un résultant de la demande de l'un ou des deux parents
- la délégation consécutive au « *désintéret manifeste* » des parents (aucun délai n'est précisé dans la loi)
- lorsque les parents « *sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale* ».

Le délégataire peut être un « *tiers, membre de la famille, proche digne de confiance, établissement ou service de l'ASE* ».

La délégation ne peut intervenir qu'après **avis du juge des enfants, en cas d'assistance éducative**.

Elle peut être **totale ou partielle**. « *Le jugement peut prévoir, pour les besoins de l'éducation de l'enfant, que les père et mère, ou l'un d'eux, partageront tout ou partie de l'exercice de l'autorité parentale avec le tiers délégataire* ». « *Le partage nécessite l'accord du ou des parents ...* ».

La délégation est **réversible**. « *S'il est justifié de circonstances nouvelles* », elle peut prendre fin ou être transférée par un nouveau jugement.

### Le retrait total ou partiel de l'autorité parentale

(art. 378, 379, 380 et 381 du code civil modifiés par la loi du 5 juillet 1996)

La loi prévoit **deux cas** :

- le retrait accompagnant une **sanction pénale** lorsque les parents sont condamnés, comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis sur la personne de leur enfant ou comme coauteurs ou complices d'un crime ou délit commis par leur enfant ;
- le retrait prononcé par une **juridiction civile** :
  - pour des parents qui ont manqué gravement à leurs obligations (mauvais traitements, consommation habituelle et excessive de boissons alcooliques ou usage de stupéfiants, inconduite notoire, comportement délictueux, défaut de soins, manque de direction ..)
  - si les parents se sont volontairement abstenus d'exercer leurs devoirs, après mesure d'assistance éducative, pendant plus de deux ans.

<sup>16</sup> On pourra aussi utilement se reporter par exemple à :

- des « manuels » (par ex. le « *Guide de l'aide sociale à l'enfance* » de Pierre VERDIER) ;
- le document (déjà cité) « *Parents, familles et professionnels dans le cadre judiciaire* » produit après des travaux conduits par la DPJJ (février 2003).

**Le retrait partiel** est limité aux attributs spécifiés par le jugement.

**Le retrait total** porte sur tous les attributs se rattachant à l'autorité parentale ; il peut s'étendre à tous les enfants mineurs déjà nés au moment du jugement.

Si l'enfant est confié au service de l'ASE, il est admis en qualité de pupille de l'Etat (art. L 224-4 du Code l'action sociale et des familles) et devient juridiquement adoptable.

**Les parents peuvent obtenir la restitution, totale ou partielle de leurs droits**, en justifiant de circonstances nouvelles, sauf dans le cas où l'enfant a été adopté sous la forme plénière.

*En pratique, le retrait (ex-déchéance) d'autorité parentale, vécu (notamment par les professionnels) comme une sanction, est prononcé pour des faits d'une particulière gravité.*

#### La déclaration judiciaire d'abandon

(art. 350 du code civil modifié par les lois du 22/12/1976, 08/01/1993, 25/7/1994 et du 5/7/1996)

« L'enfant recueilli par un particulier, un établissement ou un service de l'ASE, dont les parents se sont manifestement désintéressés pendant l'année qui précède l'introduction de la demande ..., est déclaré abandonné par le TGI, sauf le cas de grande détresse des parents ...

Sont considérés comme s'étant manifestement désintéressés de leur enfant, les parents qui n'ont pas entretenu avec lui les relations nécessaires au maintien de liens affectifs ...

L'abandon n'est pas déclaré si .....un membre de la famille a demandé à assumer la charge de l'enfant et si cette demande est jugée conforme à l'intérêt de ce dernier ... ».

*Si l'enfant est confié à l'ASE, l'exercice de l'autorité parentale est délégué à ce service. L'enfant est admis parmi les **pupilles de l'Etat et devient juridiquement adoptable.***

*Le « statut » de **pupille est également réversible**, les parents d'un pupille de l'Etat pouvant en demander la « restitution », sauf si l'enfant a été placé en vue d'adoption (art. L 224-6 du CASF et 351 et 352 du code civil).*

*La restitution de l'enfant est décidée par le tuteur en accord avec le conseil de famille ; en cas de refus, les demandeurs peuvent saisir le TGI (l'enfant ne peut être placé en vue d'adoption tant qu'il n'a pas été statué sur le bien-fondé de cette demande).*

#### La tutelle

*Il en existe trois formes :*

##### **a) la tutelle familiale**

art. 373, 373-5, 390 (modifiés par la loi du 4/3/2002)

« La tutelle s'ouvre lorsque le père et la mère sont tous deux décédés ou se trouvent privés de l'exercice de l'autorité parentale ».

*Le juge d'instance organise la tutelle : convocation d'un conseil de famille, désignation d'un tuteur parmi les membres de la famille les plus proches et un subrogé tuteur. Ceux-ci sont chargés d'exercer l'autorité parentale sur l'enfant, sous la surveillance du juge.*

*Récapitulations de propositions émises, de « questions clefs » et de données sur l'autorité parentale*

**b) la tutelle « sociale »**

art. 433 du code civil (modifié par la loi du 10/7/1989)

« Si la tutelle d'un mineur reste vacante, le juge la défère au service de l'ASE ».

*Le texte ne prévoit, ni conseil de famille, ni subrogé tuteur.*

*C'est le juge des tutelles qui autorise les actes qui sont de la compétence du conseil de famille dans la tutelle familiale, sauf pour les actes où la loi prévoit expressément la réunion d'un conseil de famille, tel le consentement à l'adoption. Dans ce cas, le juge constitue et réunit un conseil de famille ad hoc.*

**c) la tutelle administrative des pupilles de l'Etat**

art. L.224-1 et suivants du CASF (introduits dans la législation par la loi du 6/6/1984)

*La tutelle est le régime de protection établi pour les enfants confiés à l'ASE :*

- dont les parents n'exercent plus aucun attribut de l'autorité parentale,
- pour lesquels l'autorité administrative (tuteur, conseil de famille) peut consentir à l'adoption .

*L'admission comme pupille de l'Etat peut se faire, soit sur demande (implicite ou formelle) des parents, soit sur décision judiciaire. La loi prévoit, en fait, cinq cas :*

- demande implicite des parents (enfants trouvés, abandonnés à la naissance dont la filiation est inconnue ou n'est pas établie) ;
- demande formelle des parents (abandon) ;
- orphelin de père et de mère confiés au service de l'ASE pour lesquels la tutelle n'est pas organisée selon la procédure de droit commun ;
- enfants dont les parents ont fait l'objet d'un retrait total de l'autorité parentale ;
- enfants déclarés abandonnés par le tribunal.

*La tutelle comporte un tuteur (le préfet qui délègue ses pouvoirs au DDASS) et un conseil de famille (8 membres nommés par le préfet, représentants d'associations, personnes qualifiées et conseillers généraux).*

*Les enfants, pupilles de l'Etat, sont juridiquement adoptables et « doivent faire l'objet d'un projet d'adoption dans les meilleurs délais » sauf si le tuteur considère que l'adoption n'est pas adaptée à leur situation. Et l'on notera que « Les dossiers des enfants pour lesquels aucun projet d'adoption n'est formé plus de six mois après leur admission en qualité de pupilles de l'Etat sont, sous forme non nominative, communiqués obligatoirement au ministre chargé de la famille par le tuteur qui indique les raisons de cette situation ».*

**L'adoption**

Art. 343 à 349 et 351 à 370-5 du code civil (textes modifiés en 1966, 1976, 1993, 1995, 1996, 2001 et 2002)

Art. L 225 – 1 à 18 du CASF

*L'adoption crée un lien de filiation entre deux personnes, par décision judiciaire :*

*Récapitulations de propositions émises, de « questions clefs » et de données sur l'autorité parentale*

- filiation qui s'ajoute à la filiation d'origine pour l'adoption simple ;
- filiation qui se substitue à la filiation d'origine pour l'adoption plénière.

Si l'établissement de la filiation n'entraîne pas nécessairement une modification de l'exercice de l'autorité parentale, c'est en revanche le cas lorsqu'il s'agit d'une adoption :

- **transfert de l'autorité parentale** aux adoptants, pour l'adoption simple ;
- **modification du titulaire de l'autorité parentale**, pour l'adoption plénière.

Sont **juridiquement adoptables** :

- les enfants pour lesquels les père et mère ou le conseil de famille ont valablement consenti à l'adoption ;
- les pupilles de l'Etat ;
- les enfants déclarés abandonnés par décision judiciaire.

Cette situation est également **réversible** :

- **l'adoption simple** peut être révoquée « s'il est justifié de motifs graves » et sous certaines conditions ;
- « S'il est justifié de motifs graves, l'adoption simple d'un enfant ayant fait l'objet d'une **adoption plénière** est permise » (disposition introduite par la loi du 5/7/1996)

\*

**C : Les évolutions introduites par la loi du 04/03/02 sur l'autorité parentale ... et les modifications de pratiques qu'elle ouvre dans le domaine de la protection de l'enfance et de l'adolescence (texte largement repris dans la « fiche-action » C.4) :**

**La loi du 4 mars 2002 sur l'autorité parentale** a modifié les conditions d'exercice de l'autorité parentale, sous le contrôle du juge aux affaires familiales (J.A.F.). Cette loi a eu, parmi ses objectifs généraux de permettre à chaque enfant, quelle que soit la nature des relations entre ses parents (et donc de lui avec chacun d'eux) d'avoir des droits semblables ; et ainsi de faire face aux conséquences des changements sociaux vis à vis du mariage et des séparations parentales (divorce, ...).

Le nouveau texte introduit :

- le recours à la DAP, outre les situations de demande des parents ou de désintérêt, « **lorsque les parents sont dans l'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale** » ;
- la possibilité d'une DAP pour tous les enfants y compris ceux de plus de 16 ans ;
- la notion de « **partage de l'autorité parentale** » par le J.A.F. entre le (les) parent(s) et le délégataire, pour les besoins d'éducation de l'enfant ; ... avec la précision **que l'avis du juge des enfants** est requis, s'il a prononcé une mesure d'assistance éducative.

Elle a notamment modifié les dispositions relatives à la **délégation d'autorité parentale (D.A.P.)** :

- les conditions de son utilisation : outre les situations de demande des parents, le « cas de **désintérêt manifeste** ou si **les parents sont dans l'impossibilité<sup>17</sup> d'exercer** tout ou partie de l'autorité parentale » (art. 377 al.2 du C.C.) ;
- la possibilité pour un « **établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant (...)** de saisir le juge aux fins de se faire déléguer totalement ou partiellement l'exercice de l'autorité parentale » (même art.377) ;
- que « dans tous les cas (...) **les parents doivent être appelés** à l'instance » (même art.377 al.3) ;
- que « lorsque l'enfant concerné fait l'objet d'une **mesure d'assistance éducative**, la délégation ne peut intervenir qu'après **l'avis du juge des enfants** » (même art. al.3)

Ce texte, encore mal connu, fournit **l'occasion d'une réflexion renouvelée<sup>18</sup> sur les conditions d'utilisation de la D.A.P.** par les professionnels de l'ASE et les juges des enfants.

En particulier, le « **partage de l'autorité parentale** » **décidé par l'autorité judiciaire** (avec toutes les garanties données par la nouvelle procédure : appréciation de l'intérêt de l'enfant et des compétences parentales par le J.A.F. et le juge des enfants), présente l'avantage :

- de clarifier la situation juridique de l'enfant ;
- et de permettre le meilleur usage des prérogatives de l'autorité parentale, sans pour autant disqualifier les parents.

La **D.A.P. constitue un cadre juridique plus souple** qui permet de prendre en compte les possibilités des parents, mais aussi des autres adultes qui exercent une responsabilité à l'égard de l'enfant, en offrant une plus grande sécurité juridique à l'enfant. Mais cette innovation ne prend tout son intérêt pour les enfants et adolescents ainsi que leur(s) parent(s) que si elle est accompagnée :

- d'un **changement qualitatif des pratiques dans l'évaluation des situations** ;
- d'un **respect concret des droits des parents** par les services et les établissements qui interviennent dans le cadre de la protection de l'enfance ;
- d'**améliorations techniques permettant de pallier des inconvénients** (lourdeur de la procédure, délais, risque de contradiction entre le J.A.F. et le juge des enfants, ...).

Au delà, pourraient être ouvertes **d'autres réflexions ; et par exemple** :

- **sur les modalités d'exercice de la « tutelle sociale** » (art. 433 du Code Civil) qui ne prévoit ni conseil de famille, ni subrogé tuteur (c'est le juge des tutelles qui autorise les actes, hors les cas où la loi prévoit la réunion d'un conseil de famille ad hoc) ;
- **sur les effets d'un réexamen régulier de la situation de ces mineurs** de façon à la faire évoluer, si c'est leur intérêt, vers un statut qui ouvre droit à l'adoption (simple ou plénière)

<sup>17</sup> notamment du fait de **l'existence de pathologies psychiques de certains parents** incapables d'arriver à comprendre la réalité de leur situation et les conséquences dommageables dont souffre(nt) (et continuera(ont) de souffrir) leur(s) enfant(s).à cause de leur pathologie ;

<sup>18</sup> voir les travaux de la commission présidée par Madame le Pr.DEKEUWER-DEFOSSEZ (sept.1999)

\*

### ***D : Les données statistiques : l'utilisation des procédures de transfert de l'autorité parentale***

Comme dans tous les domaines de la protection de l'enfance<sup>19</sup>, des données sont certes disponibles mais sont souvent aussi lacunaires et difficiles à interpréter. Les brefs rappels ci-après permettent de situer des ordres de grandeur.

- « **dossiers** » dont ont été saisis les juridictions

	1990 <sup>1</sup>	2000 <sup>2</sup>
<i>Délégation d'autorité parentale</i>	2.177	2.466
<i>Retrait total d'autorité parentale</i>	497	282
<i>Déclaration judiciaire d'abandon</i>	365	247
<i>Tutelle</i>	32.000	32.600
<i>Adoption simple</i>	4.041	6.394
<i>Adoption plénière</i>	4.480	3.632

1 : chiffres cités par Pierre Verdier dans Guide de l'ASE ;

2 : source : ministère de la justice ;

- Selon les enquêtes de la DREES sur les mineurs confiés à l'ASE<sup>20</sup> :

	1990	1993	1996	2001
<b>TOTAL (au 31/12 de l'année)</b>	112.800	110.900	113.900	116.200
<b>Dont</b> <i>Délégation d'autorité parentale</i>	2.970	3.110	3.030	3.010
<i>Tutelle</i>	1.920	2.110	2.400	3.350
<i>Retrait partiel d'autorité parentale</i>	N.D.	31	9	16
<i>Pupilles de l'Etat</i>	4.640	3.930	3.400	3.000

- On peut donc constater que, durant la dernière décennie :
  - les **retraits d'autorité parentale et déclarations judiciaires d'abandon** (décisions « extrêmes » ouvrant la voie de l'adoption) ont sensiblement diminué ;
  - en revanche le nombre de **délégations d'autorité parentale (DAP)** a augmenté ;
  - mais, au total, le **nombre de ces décisions concerne moins de 3% des mineurs confiés à l'ASE** ;
  - l'importance du nombre de **décisions de tutelle** et la stabilité de leur nombre ; mais ce nombre est le résultat des 3 formes de tutelle décrits ci-dessus (comme on le voit très clairement par comparaison des 2 tableaux) et s'est accru au cours des années récentes par les décisions prises à l'égard de mineurs étrangers isolés arrivés sur le territoire national ;
  - le nombre de « **pupilles de l'Etat** » est en forte et régulière diminution.

<sup>19</sup> voir annexe C de ce rapport « *propositions émises dans des rapports récents* » dont rapport IGAS-IGSJ (juin 00) ;

<sup>20</sup> Ces chiffres (ici arrondis) sont fondés sur les données transmises par les conseils généraux ;



- Et, l'on rappellera la **difficulté de tirer des conclusions simples** de ces chiffres :
  - ceux publiés par le ministère de la justice **ne distinguent pas les demandes de D.A.P.** émanant des services d'ASE et les demandes introduites par des membres de la famille ;
  - de même pour **l'adoption** :
    - la plupart des **adoptions simples** sont certainement intra-familiales ;
    - la majorité des **adoptions plénières** concernent des enfants nés à l'étranger.

\*

### ***E : Les interrogations du « groupe de travail »***

Ces réflexions émises par des membres du "groupe de travail" peuvent paraître a priori divergentes<sup>21</sup> ; car elles sont fondées sur :

- des situations personnelles (et familiales) chaque fois particulières et donc très diverses ;
- des situations institutionnelles spécifiques ;

mais elles **invitent à une étude renouvelée et approfondie<sup>22</sup> dans le cadre de la protection de l'enfance.**

Après les rappels de données juridiques et statistiques ci dessus (*en A, B, C et D*), ces réflexions de membres du "groupe de travail" peuvent être précisées à partir de quelques « citations » :

- « ...il y a lieu de revenir sur une réalité trop souvent masquée : on peut soutenir les parents, on peut les aider à évoluer, mais **il y a des changements qui sont impossibles pour certains (parents) ... dans ce cas, le « placement » de l'enfant ne va pouvoir que se prolonger** pour éviter que l'état de l'enfant ne devienne catastrophique .... Se référer à l'autorité parentale peut se révéler préjudiciable au développement de l'enfant » ;
- « ...la séparation est toujours une blessure .... même si elle est totalement justifiée parce que les parents ne sont pas capables d'élever leur(s) enfant(s) ; mais **cette blessure ne fera pas souffrir de la même façon si des liens sont maintenus** entre frère(s) et sœur(s) ... et avec les parents » ;
- « ... **une réflexion devrait être conduite sur la DAP, dispositif en fait peu utilisé** » ;
- « ... **lorsque l'autorité parentale est déléguée à l'ASE, cela ne fait que compliquer le travail de relations nécessaires avec les parents** » ;
- « ... **le statut de pupille de l'Etat conduit à un réexamen régulier (tous les 6 mois) par le conseil de famille<sup>23</sup> des situations individuelles de ces mineurs ; il permet que**

<sup>21</sup> elles émanent de participants au "groupe de travail" dont les formations et rôles et expériences sont différentes ;

<sup>22</sup> voir les travaux de la commission présidée par le Pr.DEKEUWER-DEFOSSEZ ;

<sup>23</sup> constitué dans les formes décrites ci-dessus en B : « la tutelle ;... c) la tutelle administrative des pupilles de l'Etat »

*soit relativement bien pris en compte les besoins des mineurs, en tout cas bien mieux que dans le cas d'une D.A.P. »*

\*

De ces citations, peuvent être tracées **4 pistes de réflexions opérationnelles** :

1) : remédier aux **lacunes majeures quant à l'aide qu'il convient d'apporter aux parents** observées notamment dans le cadre des inspections récentes menées par l'IGAS sur le fonctionnement de l'ASE ; et de même en ce qui concerne **l'évaluation des situations des mineurs et de leur famille** jugée majoritairement insuffisante ... et dans ces conditions, ne serait-il pas abusif<sup>24</sup> de recourir à des ruptures de liens familiaux (et voir de nombreuses « fiches-actions » des chapitres A, B et C) ;

2) : sortir de la situation actuelles où les **données disponibles sur les « parcours d'enfants » dans le cadre de la protection de l'enfance sont si parcellaires** qu'elles permettent pas d'affirmer que les modalités de leur prise en charge ont été optimales pour leur permettre de devenir des adultes dans les meilleures conditions, étant donné leur situation personnelle et familiale (et voir plus particulièrement les « fiche-action » A.2 ; C.1 ; C.2) ;

3) : utiliser les **évolutions ouvertes par la loi du 04/03/02 sur l'autorité parentale** (voir C ci-dessus) pour esquisser des réflexions longtemps impossibles en France à la différence d'autres pays (et voir la « fiche-action » C.4) ;

4) : et en particulier, s'interroger sur l'utilisation des **autres modalités de transfert de l'autorité parentale, plus radicales et ouvrant la voie de l'adoption** (retrait total, déclaration d'abandon).

Mais ceci :

- n'a pas été étudié suffisamment par le "groupe de travail" ;
- n'est envisageable que dès lors que les recommandations exposées ci-dessus en 1), 2) et 3) et qui sont détaillées dans les « fiches-actions » auront été mises en œuvre ;
- requiert, à l'évidence, des études précises quant à la mise en œuvre des principes qui seraient déterminés.

---

<sup>24</sup> A cela, il faut ajouter les effets dévastateurs des catégories juridiques plaquées et des manipulations en transgression de la légalité, sur le destin des enfants (comportements dénoncés dans les années 1970-1980 ...).

**quelques CONTRIBUTIONS DE MEMBRES DU "GROUPE DE TRAVAIL"  
ou d'INTERVENANTS devant celui-ci**

*Au nom d'organisations :*

1. AFMJF
2. AFMJF et CNAEMO
3. ANDASS
4. ATD-Quart Monde
5. UNASEA
6. UNIOPSS
7. DGAS : liste d'études et/ou recherches récentes ou en cours
8. DIF : état des lieux des REAAP
9. DIF : la PMI, son rôle dans la protection de l'enfance

*A titre de membre ou d'intervenant devant le "groupe de travail"  
(par ordre alphabétique)°:*

10. Dr Maurice BERGER (CHU de St Etienne)
11. Yves BOULANGER (DDPJJ du Val d'Oise)
12. Marie-Josèphe DEYDIER (C.MSA du Puy de Dôme)
13. Paul DURNING (Professeur à l'Université de Paris X)
14. Marceline GABEL (Chargée d'enseignement à l'Université de Paris X)
15. Alain GREVOT (assoc. JCLT – Jeunesse, Culture, Loisirs, Technique)

NOTE EN VUE DE L'AUDITION LE 3 AVRIL 2003 DE

## L'ASSOCIATION FRANCAISE DES MAGISTRATS DE LA JEUNESSE ET DE LA FAMILLE (AFMJ)

PAR LE GROUPE DE TRAVAIL MIS EN PLACE AU MINISTERE A LA FAMILLE ET PRESIDE PAR MONSIEUR PIERRE NAVES

### *En introduction :*

- l'AFMJF souhaite rappeler son attachement profond et raisonné :
  - au système de **double compétence civile et pénale des juges des enfants** ;
  - et au sein de la protection de l'enfance, à la **double entrée : protection administrative/protection judiciaire**. Nous sommes, en effet, persuadé que cette approche est une richesse, une réelle protection des personnes et des familles et une garantie d'un travail éducatif adapté à la diversité des situations. Cela nous est confirmé par les rencontres et les échanges que notre association a, de façon régulière, sur le plan européen. Les magistrats rencontrés nous font part de l'originalité de notre système et, très souvent, de leur regret d'avoir abandonné cette double compétence par le passé.
- **l'AFMJ et le CNAEMO ont produit une « plateforme »**, sur la question de la décentralisation et de l'assistance éducative ; elle est remise au groupe de travail (et voir ci-après cette note en annexe F.2) ;
- J'ai eu avec Pierre NAVES un échange téléphonique et il m'a transmis certains de éléments que votre "groupe de travail" avait déjà produit. J'ai notamment retenu de tous ces éléments :
  - la **crainte d'une judiciarisation excessive** ;
  - et, en lien avec cette crainte, une interrogation sur la capacité des juges des enfants d'accomplir avec soin **toutes les missions qui leur incombent** ; et parmi ces missions d'être disponibles pour participer, avec un rôle de « **clef de voûte** », à la **cohérence entre les diverses institutions qui participent à la protection de l'enfance**.

Si ces constats rejoignent certaines observations que nous faisons, il faut réfléchir au pourquoi de ces constats (ce seront les 2 premières parties de mon exposé) ; puis j'aborderai d'autres questions triées par votre groupe (la proposition de conférence de consensus notamment).

\*

### UNE JUDICIARISATION EXCESSIVE :

Au-delà du problème général d'une judiciarisation de plus en plus grande de nos sociétés démocratiques occidentales qui dépasse largement l'objet de notre réflexion, ce phénomène amène à **réfléchir sur l'avant-judiciaire** car, faut-il le rappeler, la justice n'intervient que quand elle est saisie.

Cela pose donc les questions de la **prévention** et des **conditions de saisine de l'autorité judiciaire**

**La ligne de partage entre enfants à risque et enfants en danger** entretient une certaine confusion entre la protection administrative et la protection judiciaire :

- elle nous semble devoir nécessiter une **clarification sur le fond** car elle s'appuie sur une fausse croyance qui ne considère comme enfants en danger que les enfants victimes de mauvais traitement et d'abus sexuels ;
- cette formulation qui reprend celle de l'ODAS nous semble très réductrice et peu à même de répondre à la problématique de la protection judiciaire de l'enfance. En effet, l'intervention du juge des enfants ne se limite pas à la maltraitance ou à l'abus sexuel : **l'enfant en danger n'est pas forcément maltraité ou abusé sexuellement**, il peut également, par exemple, faire l'objet de négligences graves, de carences ou d'abus beaucoup plus complexes et dont la preuve ne pourra être apportée qu'au cas par cas ; ainsi :
  - des *enfants déscolarisés de manière longue, fugueurs* ou dont les parents se disqualifient mutuellement ;
  - de même, le *danger lié à des confusions inter-générationnelles* ;
  - enfin, je rappellerai que *beaucoup d'actes de délinquance d'enfants sont souvent le symptôme de situations de danger*.

Nous ne pouvons sur ce problème fondamental que renvoyer au **rapport final du « Comité de suivi de la démarche d'évaluation du dispositif de protection de l'enfance »** auquel notre association a participé et qui prône de mener un travail de **redéfinition des concepts** afin que les différents partenaires donnent un même contenu aux termes de maltraitance, de danger, de judiciarisation. Une véritable **harmonisation des recueils statistiques est fondamentale**.

Cette question du critère nécessite une **clarification de la loi du 10 juillet 1989** qui a conduit à cette confusion que nous dénonçons et qui a été, paradoxalement, un puissant facteur de judiciarisation entraînant des tensions dans l'ajustement de l'offre éducative à la demande des prescripteurs et, par voie de conséquence, une mise à mal de tous les phénomènes de régulation. Il nous paraît clair que la loi de 1989 a, malheureusement et insidieusement, perverti l'esprit de la loi du 6 janvier 1986.

Ce risque de confusion se retrouve dans **la question de la contractualisation** dont l'origine remonte à la réforme de 1984 et qui a été également, pense notre association, un facteur d'inflation judiciaire.

Nous croyons également qu'une **réactivation de la prévention spécialisée** qui a beaucoup pâti (des restrictions budgétaires des conseils généraux ; et de confusion liées à la définition et à la mise en œuvre) la politique de la ville serait nécessaire.

Plus généralement, nous constatons **le peu de moyens, dans certains départements, et pas forcément les plus pauvres, en matière de prévention administrative**.

Et, plus grave encore, nous observons-nous **une complexité étonnante pour mettre en œuvre une mesure administrative** amenant très souvent les juges des enfants à garder dans le judiciaire des dossiers qui devraient relever de la protection administrative et conduisant

également des travailleurs sociaux à conseiller aux familles de **saisir directement le juge des enfants afin d'éviter un véritable « parcours du combattant » pour obtenir rapidement une intervention éducative qui relèverait légitimement de la prévention.**

La question des **circuits de signalement** et d'une véritable réflexion sur **le contenu des signalements** me semblent également devoir être traitées en priorité si l'on souhaite réellement lutter contre le « tout-judiciaire » et harmoniser les pratiques.

Enfin, n'oublions pas que beaucoup de **secteurs sont découverts** au niveau des assistantes sociales tant dans les circonscriptions sociales que dans les établissements scolaires. Cette pénurie en personnel, et la crise de recrutement dans le champs du social, n'est sans doute pas sans conséquence sur ce phénomène de judiciarisation. On peut sans doute **expliquer cette crise par un manque de reconnaissance du travail social et par la grande solitude** où se trouvent trop souvent les travailleurs sociaux.

### **UNE BAISSSE DE QUALITE DANS L'INTERVENTION JUDICIAIRE ?**

Je ne nierai pas que notre système de protection de l'enfance soit perfectible et pourrait sans doute fonctionner mieux pour des raisons que je vais essayer de vous développer ; mais faut-il jeter le bébé avec l'eau du bain ? Doit-on repenser les fondements d'une politique en raisons de quelques dysfonctionnements dans sa mise en œuvre ?

**Certaines mettent en avant le fait que les juges sont « noyés sous les dossiers »,** ce qui n'est pas faux, et **qu'ils manquent d'une « cohérence institutionnelle »** vis-à-vis de l'extérieur, ce qu'avait justement montré le rapport Naves/Cathala. Mais à aucun moment ce rapport ne parlait de faillite de la protection de l'enfance ; il constatait seulement un travail en ordre dispersé des professionnels et la nécessité d'harmoniser et de développer la complémentarité. D'autres, par ailleurs, avancent que le droit de l'assistance éducative serait appliqué de manière subjective et hétérogène<sup>1</sup>.

Parmi les « solutions » émises ça et là :

- l'idée soit de réduire le champ de compétence du juge des enfants en assistance éducative, soit plus radicalement d'en confier les attributions aux collectivités locales ;
- d'autres proposeraient même de supprimer l'assistance éducative qui serait fondée sur une notion subjective et réductrice « le danger » au profit de la notion de « l'intérêt de l'enfant ».

Outre la connotation hygiéniste de **cette notion d'intérêt de l'enfant** qui comme le rappelait Jacques Donzelot dans « *La police des familles* » est un outil de pouvoir sur les familles, où « le

---

<sup>1</sup> Le caractère scientifique de cette double affirmation me paraît contestable. A ma connaissance, **la seule étude exhaustive, sur le plan national, a été faite par Michel Henry dans les années 1970**, dans le cadre du Centre de recherche interdisciplinaire de Vaucresson : « Jeunes en danger ». Elle faisait apparaître une **cohérence assez remarquable dans les décisions des juges des enfants et une convergence importante dans l'interprétation des critères de danger et de risque de danger et ceci malgré les personnalités très diverses des magistrats** de la jeunesse paradoxalement, l'auteur ne retrouvait pas la même cohérence dans l'intervention pénale pourtant beaucoup plus encadrée par la loi

A ce sujet, notre association serait très favorable à la possibilité de renouveler une telle recherche dans le cadre, par exemple, d'un laboratoire rattaché au CNRS.

*pédiatre, et plus tard le juge, viennent prendre la place du père dans le cœur de la mère* », les nombreux colloques juridiques tenus sur ce sujet, ont montré que cette notion est extrêmement dangereuse car sans signification précise et en général utilisée pour « habiller » des convictions personnelles (cf l'intuition, l'intime conviction du juge ou du professionnel de la famille) alors qu'au contraire elle peut être tout à fait utile pour départager les parents, titulaires de droits égaux comme par exemple dans le droit du divorce ou de l'adoption). N'oublions pas qu'elle a été introduite dans le Code Civil à propos de l'héritage comme critère de non reconnaissance des droits de l'enfant adultérin par rapport à l'enfant légitime. Par ailleurs, sa reconnaissance comme concept alternatif au danger provoquerait sans doute une sur-judiciarisation que l'on veut justement éviter. Au contraire, la notion de danger permet de cadrer l'intervention judiciaire car c'est une réalité limitative. L'étude de Michel Henry, citée précédemment, vient le confirmer.

« *Qui veut noyer son chien l'accuse de la rage* ». Notre association doute de l'efficacité d'une telle solution qui viendrait, par contre et de manière certaine, mettre à bas tout notre système judiciaire concernant les mineurs et qui, globalement, a fait ses preuves et n'est pas tant critiqué que cela par les professionnels de l'enfance et de l'adolescence.

Par contre, **il nous semblerait plus constructif de réfléchir à ce qui pourrait permettre d'améliorer le système, donc la qualité de la protection judiciaire de l'enfance, travail qui a été déjà engagé avec le décret du 15 mars 2002 sur la modification de la procédure d'assistance éducative** ; et donc insister sur :

- la « spécialisation » (i.e : le besoin de compétences complémentaires aux compétences juridiques) ;
  - sur une culture de partenariat (notamment inter-institutionnel) ;
- et donc*
- sur la formation ;
  - sur un minimum de longévité dans la fonction ;

A cet égard, on est obligé de porter un **regard critique sur la politique des services judiciaires du ministère de la justice** qui ne tient pas compte des **exigences de la spécialisation** :

- il est ainsi courant de voir **la présidence d'un tribunal pour enfants** assumée non pas par un juge connaissant les problèmes du domaine, mais par un collègue venant d'un autre horizon et n'ayant pris ce poste que dans une perspective d'avancement. Il faut en effet avoir conscience que dans la magistrature l'avancement se fait avant tout en terme de mobilité de fonction et que ce maintenir volontairement dans une fonction est très souvent fort mal perçu dans le corps et donc très contre-productif en terme de carrière ;
- nécessité donc de reconnaître réellement la fonction de juge des enfants par la reconnaissance de la fonction de président de tribunal pour enfants qui depuis la dernière réforme du statut (voir Code de l'organisation judiciaire) n'existe plus du fait :
  - des textes du **code de l'organisation judiciaire (qui ne parlent que des attributions des présidents de TGI et des conseillers chargés des mineurs dans les Cours d'Appel, ignorant totalement la fonction de président de tribunal pour enfants)** ;
  - du repyramidage qui dilue la fonction de vice-président chargé des enfants parmi les autres postes de vice-président.

La **nécessité de mettre en place une véritable formation** apparaît d'autant plus forte quand on la situe dans une triple perspective historique, pratique et théorique:

- Avec la disparition (après 1975) du **Centre de Recherche Interdisciplinaire de Vaucresson (CRIV)**, en tant que structure de formation multi-catégorielle du ministère de la justice et de laboratoire de recherche rattaché au CNRS, et lieu de confrontation permanent des chercheurs et des praticiens, on a complètement abandonné :
  - les formations centrées sur la personne de l'intervenant (dynamique de groupe, formation à l'entretien et conduite de réunions) ;
  - les séquences inter-catégorielles mixant les publics magistrats, éducateurs, assistants sociaux, psy (et l'incontestable apport de la « systémique » démontre bien ce qui demeure pour une lacune pour les fonctions de juge des enfants).
- il n'est donc pas étonnant qu'on assiste à un affaiblissement d'une véritable culture commune à tous les intervenants : **la formation ne devrait pas se limiter à une étude formelle des formes du partenariat** mais servir également à développer une culture de travail inter-institutionnel dans le respect des logiques institutionnelles ;
- **l'approche systémique** est riche du fait de son regard porté sur le fonctionnement familial. Dans les faits elle peut aussi être utilisée par le juge pour voir plus clair dans son propre comportement et mieux distinguer ce qui relève de sa responsabilité professionnelle ou de ses propres particularités comportementales.

Mon constat rejoint donc sur cette question les positions exprimées devant votre groupe par Paul Durning et Marceline Gabel notamment sur leur diagnostic des limites des modèles de référence actuels pour permettre une réelle compréhension des processus éducatifs, sur la nécessaire formation au travail de vérification et d'évaluation afin d'éviter une trop grande solitude des professionnels. Nous pensons donc également qu'il est **indispensable de disposer d'un lieu de coordination des réflexions sur le travail social qui fait cruellement défaut** depuis la disparition tant du Centre de Recherche Interdisciplinaire de Vaucresson (CRIV) que de l'Institut De l'Enfance et de la Famille (IDEF) mais qui concernerait pas seulement l'enfance en danger mais également l'enfance délinquante.

## LES CONFERENCES DE CONSENSUS

La proposition de « Conférences de consensus » mérite un examen sérieux.

Nous l'avons déjà affirmé, nous restons très attachés au système français de protection de l'enfance (administrative et judiciaire) et à la compétence du juge des enfants sur l'assistance éducative. Cela étant, il y a des pratiques professionnelles dont certaines sont bonnes, d'autres intrinsèquement mauvaises.

Nous avons aussi affirmé qu'actuellement la juridiction des mineurs est desservi par la fragilité du recrutement des juges des enfants, un temps trop court de fonction et un problème réel dans la formation des juges des enfants.

Nous **pouvons toujours craindre que des régressions puissent apparaître** ; ainsi, à propos de la communication des dossiers :

- des juges des enfants demandent aux services éducatifs de leurs ressorts de réaliser des rapports distincts en fonction de la filiation de chacun des mineurs de la famille ;



- si l'on peut comprendre un tel formalisme, un juge des enfants peut aussi réfléchir à partir de ce qui fait lien pour l'enfant et alors la logique juridique devra être complétée par d'autres approches, l'ensemble faisant toute la richesse et l'originalité de la clinique judiciaire. A s'en tenir à la seule approche juridique autour de la filiation, on risquerait en effet soit de sur-légitimer un parent dont la parentalité ne serait plus que formelle et, de l'autre, de déqualifier un substitut parental essentiel à l'enfant.

**Si l'idée de ces conférences de consensus est de faire apparaître de bonnes pratiques<sup>2</sup> et restent indicatives pour le judiciaire, et non imposées, je crois que cette proposition est intéressante :**

- il y a la loi et c'est la mission du juge ;
- mais il y a des façons correctes de procéder et il est intéressant pour le juge qu'il sache, avant de prendre sa décision en toute indépendance, la réflexion qu'il y a eu sur la question qu'il va avoir à trancher.

Notre association ne verrait que des avantages à soutenir cette proposition qui viendrait renouveler et élargir la notion de jurisprudence. Elle aiderait à une certaine harmonisation et complémentarité des institutions participant de la protection de l'enfance dans la mesure où elle respecterait l'indépendance de l'autorité judiciaire et sous réserve d'éléments sur sa composition et le fonctionnement d'une telle structure qui pourrait également être un lieu de coordination des réflexions sur le travail social. A ce propos, l'institution du Défenseur des enfants nous paraîtrait un lieu propice à la mise en place d'une telle structure.

### **D'AUTRES QUESTIONS abordées par le "groupe de travail" :**

La nécessité de **soutenir des expériences innovantes** permettant de dépasser l'alternative rigide placement/milieu ouvert (cf l'expérience menée dans le Gard par les juges des enfants de Nîmes et le conseil général – nécessité de mettre en place des lieux permettant de recevoir parents/enfants – travail sur le soutien à la parentalité). La nécessité de développer des structures alternatives aux placements en internat : lieux de vie, hébergement à la journée, parrainage...

La question des **placements longs** nécessite une réflexion sur les conditions d'utilisation des **délégations d'autorité parentale (D.A.P.)**, procédure quasiment jamais employée sans doute en raison du « tout ou rien » de l'adoption plénière, ce qui nous semble très critiquable. Peut-être serait-il intéressant d'envisager ces DAP avec les garanties offertes aux pupilles.

**L'inadéquation entre la loi, les théories et les pratiques professionnelles** (cf la question des fratries, la parité père/mère dans l'autorité parentale, la communication des dossiers, la connaissance par les familles des signalements...).

Thierry Baranger,  
président de l'Association Française  
des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille  
premier juge des enfants à Bobigny

<sup>2</sup> Voir à ce propos la « **bonne pratique** » des **audiences avant mesures d'évaluation** (IOE et enquêtes sociales) qui a été intégrée, en 2002, à l'assistance éducative.

**AFMJF**

**ASSOCIATION FRANCAISE  
DES MAGISTRATS DE LA JEUNESSE  
ET DE LA FAMILLE**

**CNAEMO**

**CARREFOUR NATIONAL  
DE L'ACTION EDUCATIVE  
EN MILIEU OUVERT**

## **L'autorité s'accroît toujours, lorsqu'elle parvient à faire l'économie de la force**

Le 28 février 2003, à l'occasion de la clôture des Assises des libertés locales à Rouen, le Premier Ministre a annoncé la liste des transferts et expérimentations dont bénéficieront les régions, les départements et les collectivités locales.

A ce sujet, sont annoncées par le Ministère de la Justice, des expérimentations concernant l'enfance en danger, domaine relevant fondamentalement de l'ordre public ; Expérimentations qui pourront ultérieurement conduire vers des transferts de compétence. Le contexte actuel donne à ces propos une résonance inquiétante et légitime toutes nos craintes quant aux projets actuels du gouvernement en matière de décentralisation.

Doit-on considérer que la prise en compte d'une délinquance - dite de masse - invalide à l'avenir tout effort d'individualisation de la réponse sociale et que seuls entrent en ligne de compte, la souffrance de la victime et l'état de dangerosité du délinquant ?

Peut-on laisser la médiatisation politique supplanter la cohérence du travail éducatif et s'imposer au détriment du sens ?

Au-delà des propos sécuritaires convenus, existe-t-il encore dans ce pays une perception concrète et un intérêt pour les réalités de l'éducation ?

Tolère-t-on que chez l'adolescent "normal" des périodes d'agressivité et d'opposition puissent se traduire par des errements qui n'ont de la délinquance que l'apparence formelle et méritent d'autres réponses qu'une seule condamnation "en temps réel" ?

En effet, le recentrage actuel des fonctions des Juges des Enfants et du rôle de la Protection Judiciaire de la Jeunesse sur leurs missions pénales entretient des rumeurs inquiétantes sur le devenir de l'assistance éducative dans le cadre judiciaire.

Il ne serait pas exclu que :

- la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse se voit un jour déchargée de l'enfance en danger pour mieux se consacrer à ses nouvelles tâches notamment en milieu pénitentiaire.
- le juge des enfants n'intervienne plus qu'en cas de contestation par les familles d'une action éducative devenue contractuelle, ce qui réduirait son rôle à un arbitrage après coup et forcément lointain.
- ou encore qu'il soit privé même de cette intervention tronquée au bénéfice du Juge aux Affaires Familiales, toutes situations qui existent déjà chez certains de nos voisins européens.

Même si les objectifs d'harmonisation et de complémentarité sont dignes d'intérêt, pour autant le désengagement potentiel du Ministère de la Justice à l'égard de l'assistance éducative et l'affaiblissement de la vigilance judiciaire feraient alors silencieusement s'évanouir une forme originale « d'aide contrainte » qui repose sur l'exercice de l'autorité et sur la coopération entre la justice et l'éducation.

Il est plus que jamais indispensable de rappeler que la dualité des systèmes de protection administrative et judiciaire renvoie à deux démarches différentes quoique complémentaires.

Si l'AEMO administrative correspond aux tendances modernes visant à redonner aux parents une situation de partenaires à part entière de l'action éducative, elle ne saurait avoir la prétention de maîtriser les situations où l'urgence apparente, le climat conflictuel, mais aussi l'incompréhension culturelle, voire la gravité du danger encouru par les enfants déterminent la saisine judiciaire.

La peur de la sanction peut forcer au respect de la loi. Pour autant elle ne suscitera jamais la compréhension et la capacité à intérioriser le bien fondé de celle-ci ; conditions qui peuvent au contraire progresser au fil du temps, sous le bénéfice d'un cadre à la fois ferme et compréhensif.

### **D'où l'intérêt actuel de l'assistance éducative dans le cadre judiciaire**

Les parents sont interpellés, suite à la constatation judiciaire d'un danger couru par leurs enfants, sur la base d'un ensemble de droits et de responsabilités s'imposant à tous et dont ils paraissent s'être écartés.

La légitimité de l'action éducative ne dépend ni de leur acceptation, qui existe parfois, ni de la reconnaissance par eux du savoir éducatif, mais plus prosaïquement du respect des règles de compétence qui circonscrivent le pouvoir du juge et l'autorisent à décider.

L'accompagnement mis en place est étroitement dépendant, au moins quant à sa durée, du cadre procédural dans lequel il s'inscrit, puisqu'il comporte l'obligation de faire rapport périodiquement à l'autorité mandante.

L'objectif poursuivi est la cessation du danger encouru par les enfants, le retour à la légalité, plutôt qu'à la normalité.

L'ensemble fonctionne sur un registre qui n'est ni celui - facultatif - du contrat, ni celui de la seule contrainte, mais celui de **l'adhésion**.

Cette dernière reflète l'appropriation par les protagonistes d'un ensemble de symboles forts issus du principe généalogique, directement opératoires dans la vie quotidienne de la famille. La loi symbolique rappelée par le magistrat dans le cadre de sa fonction de dire le Droit, permet à l'institution d'humaniser ceux à qui elle s'adresse en leur apprenant peu à peu à respecter l'autre, à la fois semblable et différent de par son sexe et sa place généalogique.

L'adhésion s'établit à la faveur d'un moratoire, poursuivi tout au long du dossier, pendant lequel le juge peut s'abstenir de recourir à une décision tranchante, généralement redoutée, dans l'attente des progrès escomptés.

Elle entraîne de surcroît sur la relation éducative un effet de légitimation tout à fait appréciable en terme d'efficacité.

Devant la juridiction des mineurs, l'application du droit n'a donc pas seulement une fonction normative, mais aussi une fonction anthropologique de structuration de l'individu, laquelle

bénéficie aux parents, et surtout à l'enfant qui dispose ainsi d'une place à part entière qui lui serait ailleurs refusée.

### IL CONVIENT DE SOULIGNER :

La protection de l'enfance mobilise considérablement les énergies et les finances des Conseils Généraux.

En la matière, l'Etat et les départements sont à la recherche d'un improbable équilibre. S'agissant de l'assistance éducative et notamment de l'AEMO, la situation est critiquée depuis quelques années par les intégristes de la gestion pour qui les magistrats ne sauraient rester les ordonnateurs incontrôlables de dépenses mises par la loi à la charge des Conseils Généraux.

Nous appelons à la vigilance concernant l'importance des enjeux en question : En remettant en cause la pertinence et l'efficacité du champ de la protection de l'enfance, on s'attaque à la pérennité de la juridiction spécialisée... du moins celle qui refuse encore de séparer mineurs en danger et mineurs délinquants...

Professionnels de l'enfance et de l'adolescence, nous savons que cette distinction de traitement ne correspond à rien dans la réalité quotidienne - et que bien au contraire - elle peut avoir des effets d'assignation à un avenir catastrophique.

L'approche civiliste, d'où procède l'assistance éducative permet de régir les statuts et constitue un socle d'interdits fondamentaux...Quelle meilleure prévention de la délinquance?... Quant à la référence à la symbolique judiciaire, elle demeure plus que jamais nécessaire, notamment lorsque c'est la transmission entre générations qui est en cause. **D'où l'importance de la double compétence de la justice des mineurs : pénale et civile.**

Les associations habilitées qui interviennent dans le champ de la protection de l'enfance sont directement concernées par un double mouvement de renforcement des droits de l'enfant, et d'aggravation pénale des réponses à son comportement désormais perçu comme délibérément antisocial.

De l'autorité à la menace, on a franchi un pas qui ne peut que s'expliquer par la peur...

Il est plus que temps d'inverser un courant de pensée mortifère qui nous ramène à une situation bien antérieure à 1945.

Le raidissement des positions idéologiques et du discours, les appels à la moralisation, voire à la sanction des parents défaillants viennent alimenter une demande fantasmatique d'un risque zéro.

La fallacieuse promesse d'une sécurité totale, notamment par la programmation de centres fermés au détriment d'autres dispositifs qu'il faudrait renforcer, provoque un unanimité troublant de nos concitoyens. Elle s'accompagne en fait, du déclin des politiques publiques et du désengagement progressif de l'Etat dans l'éducatif.

La crise actuelle du monde du travail, de ses organisations, la précarité de l'emploi, des conditions d'habitat et d'éducation font obligation à l'Etat d'organiser les solidarités nécessaires pour faire face au délitement du lien social...

L'AEMO n'apporte pas de réponses éducatives idéales, mais propose un travail de reconstruction concrétisé par une mosaïque de pratiques professionnelles.

L'évolution actuelle conduit l'AFMJF et le CNAEMO à affirmer une nécessaire articulation entre champ politique et pratiques sociales.

*Elle suscite de leur part des interrogations fortes sur le rôle et la place des pratiques des secteurs publics et associatifs habilités et conventionnés du point de vue : de la définition des besoins, de l'offre de service et de sa mise en œuvre, de leur particularités régionales, et plus généralement, du rapport entre pratiques sociales, orientations idéologiques, et politiques publiques.*

C'est pourquoi nous préconisons une réflexion et une action orientées dans six directions :

- Exiger que s'instaure un véritable débat sur la Protection de l'Enfance ce qui nécessite la participation des organismes représentatifs des acteurs concernés
- Que ceux-ci soient également traités en partenaires dans le cadre du projet de loi définissant le droit à l'expérimentation ainsi que son champ d'application prévu dans la deuxième étape de la décentralisation avant l'été 2003.
- Rappeler en permanence que le travail éducatif est affaire de longue haleine qui demande du temps, laisse subsister un minimum de risque, et requiert tout à la fois pérennité d'action et soutien permanent des pouvoirs publics.
- Refuser toute dénaturation et tout dévoiement de la PJJ rejetant cette administration hors du monde de l'éducation "normale", en rendant encore plus difficile la réinsertion des jeunes dont elle s'occupe.
- Préserver la dualité nécessaire des systèmes de protection administrative et judiciaire, en maintenant intégralement la compétence actuelle des juges des enfants.
- Promouvoir des formations favorisant des synergies entre magistrats et travailleurs sociaux.

Dans un contexte de mutation sociétale, où les modèles proposés à l'individu se dissocient sans cesse, **le défi doit être relevé** : nous vous proposons de vous associer à notre démarche.

Paris, le 13 mars 2003

Pour l'AFMJF,  
Thierry BARANGER, Président

Pour le CNAEMO,  
Denis VERNADAT, Président

AFMJF  
Tribunal pour Enfants de Paris  
4 bd du Palais  
75001 PARIS  
Tél (sauf mercredi) : 01 44 32 65 13  
Email : afmjf@club-internet.fr

CNAEMO  
172 rue Laurendeau  
80000 AMIENS  
Tél 03 22 89 62 39  
Email : denis.vernadat@wanadoo.fr  
Email : secretariat@cnaemo.com

**PROTECTION DE L'ENFANCE.....****PROTECTION DE L'ENFANT ?**

Contribution du représentant de l'ANDASS  
aux réflexions du groupe de travail sur la protection de l'enfance.

En préambule, force est de constater que ce groupe, qui s'intitule « Protection de l'enfance », s'attache particulièrement à la dimension « réparation » (pour autant que ce terme ait une signification dans ce domaine) plutôt qu'à la prévention de ces situations.

Compte tenu du champ à explorer, des difficultés à aborder, ceci est assez logique, quoique regrettable. La première des protections qu'un enfant devrait recevoir, c'est d'avoir bénéficié, lui et ses parents avant lui, d'attention et d'écoute au moment où cela était nécessaire, avant que toute difficulté survienne. Et dans ce domaine de la prévention, il y a beaucoup de besoins à évoquer :

- Que faire pour ces jeunes mères « sorties » de la maternité deux jours après l'accouchement, sans soutien, avec un bébé dont elles ne savent guère s'occuper, et sans solidarité familiale à proximité ?
- Quelle aide dans ce type de situations où le lien ne se tisse pas correctement pour aider la mère et son bébé ? Les unités dites de « maternologie » (je préfère pour ma part prise en charge du lien mère-enfant) sont trop peu nombreuses et donc se concentrent sur les cas les plus lourds.
- Quelle écoute pour les parents ?
- Quel accueil pour les adolescents ?
- Comment retisser ce qu'on nomme le « lien social » afin que des quartiers, des villes, redeviennent des lieux de vie où se développent les solidarités et les échanges ?

Toutes ces questions, et bien d'autres, sont cruciales pour l'avenir. Si nous n'y apportons pas de réponses (ou des réponses fragmentaires, comme c'est le cas aujourd'hui), nous nous retrouvons, comme l'a dit le Docteur BERGER, dans la situation de « construire des sanatoriums parce qu'on ne pratique pas le BCG ».

Mais, vu la configuration du groupe et sa commande, il est clair que nous nous situons en aval de cette approche. Soyons lucides, quand on parle de protection, quand les professionnels rassemblés dans ce groupe sont sollicités, c'est bien qu'il existe pour les familles auxquelles nous avons à faire des difficultés importantes, sinon nous ne serions d'aucune utilité ! C'est bien pourquoi nous devons conserver un esprit ouvert et sans a priori. Les solutions que nous proposons concernent des publics qui rencontrent des difficultés particulières. Nous ne pouvons donc pas nous en tenir à nos représentations de la famille, de l'éducation, surtout que dans ce domaine nos projections sont très fortes : nous avons tous été des enfants, et cette enfance qui reste présente influe nécessairement sur ce que nous pensons au sein de notre milieu professionnel.

C'est avec cet esprit qu'il faut aborder la question de la séparation. Personne n'ira contester que le lieu de vie idéal pour un enfant c'est sa famille, et c'est vrai pour la très grande majorité des enfants.

La Déclaration des Droits de l'Enfant ne dit pas autre chose quand elle énonce que tout enfant a droit à une famille. La difficulté survient quand la famille en question n'assure pas à l'enfant la sécurité physique affective et psychique dont il a impérativement besoin pour devenir un adulte « ordinaire ».

La question qui se pose alors est de l'ordre du choix : acceptons-nous de « sacrifier » certains enfants, au nom d'une idée de la famille, ou de « sacrifier » la famille au nom d'une certaine idée de l'enfance ?

Cette question se pose dans le contexte « extra-ordinaire » évoqué ci-dessus, et en tant que telle, elle ne peut être résolue de façon tranchée et définitive. C'est bien au cas par cas que nous devons l'examiner, mais en n'éliminant « à priori » aucune option.

Il y a des placements qui sont des drames vécus de manière dramatique et durablement traumatisante. Il y a des « non placements » qui le sont tout autant, mais leur effets néfastes s'apprécieront de manière moins forte, puisqu'ils peuvent durer longtemps dans la vie de la personne concernée.

Il y a des parents qui peuvent connaître des difficultés, même graves, mais qui pourront les surmonter si on leur apporte toute l'aide dont ils ont besoin, y compris en réalisant une séparation temporaire d'avec leur enfant.

Mais il y a des parents qui ne sont pas parents, qui ne peuvent pas l'être, ou alors de façon très épisodique, 10 – 20 % peut-être de leur temps. Si personne n'est là pour les écouter exprimer cette réalité, comment pourront-ils le dire, alors que souvent, il en sont, d'une manière ou d'une autre, parfaitement conscients, et qu'ils l'expriment même clairement si on leur montre une écoute attentive.

Cela fait un peu penser à ce qui s'est passé au moment des campagnes d'information autour des abus sexuels : pourquoi les enfants n'en parlaient-ils pas « avant » et qu'ensuite on avait l'impression de ne plus entendre que cela, pourquoi sinon « qu'après » ils pouvaient trouver une écoute bienveillante et disponible à ce qu'ils avaient à exprimer ?



La nouvelle loi du 04.03.2002 sur l'autorité parentale a introduit la notion de sa finalité qui est l'intérêt de l'enfant.

Cette définition nouvelle élargit et approfondit le concept d'autorité parentale : elle appartient aux parents pour l'intérêt de l'enfant, permettre son développement, dans le respect dû à sa personne.

Cette modification majeure, ce changement de regard, s'est étendu à la délégation d'autorité parentale, de façon plus nuancée toutefois, puisque la notion d'intérêt de l'enfant n'y apparaît pas.

En revanche, dans la section du Code Civil consacrée à l'assistance éducative, qui rappelons-le se trouve dans le chapitre concernant l'autorité parentale, la définition légitimant l'intervention du Juge des Enfants n'a pas été affectée par la réforme de mars 2002.

Une des propositions du groupe pourrait être de rajouter à l'article 375 du Code Civil la notion d'intérêt de l'enfant afin de recréer la symétrie qui existait auparavant entre l'article 371.1 du Code

Civil et l'article 375. Ceci permettrait en outre de préciser la notion de danger en clarifiant les domaines respectifs d'intervention de la protection administrative et judiciaire.

## *LE SIGNALEMENT*

Le signalement est un moment fort du dispositif de protection puisqu'il signe une entrée dans ce dernier.

Plusieurs questions se posent à ce sujet :

1. Le mot même de signalement est employé pour désigner l'information à l'autorité administrative ou à l'autorité judiciaire, ce qui est source de confusion.
2. Les compétences dévolues au Président du Conseil Général et au Parquet dans ce domaine gagneraient à être clarifiées. L'accent mis sur l'obligation de signaler a généré un afflux d'informations à destination des Parquets, que certains d'ailleurs revendiquent en se situant comme les seuls légitimes à assurer la Protection de l'Enfance. Cette obligation de signaler s'appuie sur une confusion qu'il faut lever.

Il faut se reposer la question du « pourquoi » on signale à la justice : pour protéger l'enfant, se protéger soi-même, dénoncer l'auteur d'un crime ou d'un délit commis sur la personne d'un enfant ?

Les références faites à l'article 40 du Code de Procédure Pénale dans certains textes ministériels n'ont fait qu'accroître cette confusion et généré un fort sentiment d'anxiété chez les professionnels requis d'exécuter ces consignes.

Ne pourrait-on redonner aux textes en vigueur tout leur sens, et donc retrouver une certaine efficacité du dispositif, en énonçant quelques principes simples :

1. Dans tous les cas où se pose « simplement » la question de la protection d'un enfant, le destinataire de l'information est le Président du Conseil Général, ainsi que le prévoit la loi du 10.07.1989. Ceci aurait plusieurs avantages :
  - a) Permettre aux services du Conseil Général de réaliser l'observation globale du phénomène prévue par la loi du 10.07.1989, mais difficile à mettre en œuvre en raison du nombre d'informations qui partent directement au Parquet (Education Nationale, hôpitaux...)
  - b) Garantir aux Parquets que les informations transmises et validées par le Conseil Général correspondent réellement à des situations où l'intervention judiciaire se justifie, et donc désengorger leurs services, ce qui permettrait peut être de dégager des temps de concertation plus importants.
  - c) Organiser rapidement au niveau des Conseils Généraux la prise en charge et le suivi des situations ne relevant pas du judiciaire et qui ne leur seraient pas parvenues dès le départ.
  - d) « Préserver » la place du judiciaire, en le posant bien comme un moment ciblé de l'intervention et en permettant aux familles concernées de mesurer éventuellement la graduation des réponses au regard de leurs difficultés.
2. Lorsqu'un crime ou un délit a été commis sur la personne d'un enfant, la saisine judiciaire est indispensable. Mais dans ce cas, il est important encore d'éviter les confusions :
  - L'information à la justice est-elle destinée à déclencher l'action publique contre l'auteur présumé ?
  - Est-elle destinée à protéger le mineur ?

On est bien évidemment tenté de répondre « les deux », mais la pratique permet de dire que les choses ne sont pas si simples.



Qu'en est-il de ces enfants placés suite à leurs révélations de violences sexuelles notamment, alors que l'auteur présumé reste à domicile faute de preuves. Il est logique que l'on n'incarcère pas des personnes sans preuves suffisantes, mais pourquoi « punir » l'enfant ?

Comment concilier ces deux termes ? Pour exemple on peut évoquer la situation d'une petite fille placée suite à des suspicions d'abus sexuels. L'enquête pénale n'avait rien donné, aussi le Juge des Enfants avait accordé un droit d'hébergement aux parents. Les retours de week-end inquiétaient le personnel du foyer, qui constatait des troubles importants de cette enfant.

Il a été demandé au Juge des Enfants de suspendre les droits d'hébergement dans un souci de protection. Cela fut refusé au motif que l'enquête pénale n'ayant pas abouti, il n'y avait pas de motif de suspension..... Deux mois plus tard, le père révélait les abus sexuels qu'il faisait subir à sa fille y compris pendant les retours en week-end et il était incarcéré....

C'est pourquoi il faut, semble-t-il, bien distinguer la protection due à l'enfant, de la répression de l'auteur de l'infraction. Les deux obéissent à des logiques différentes, et il est essentiel de ne pas les lier étroitement l'une à l'autre. A l'inverse de l'exemple précédent, il y a des cas où l'infraction commise sur la personne du mineur n'interroge pas les capacités protectrices de ses parents, où l'ouverture en assistance éducative n'est peut être pas nécessaire, où un soutien ciblé et ponctuel du Conseil Général peut suffire, voire une orientation des parents vers une structure de leur choix pour aider la famille à traverser ce moment très difficile.

### ***LA LOI DE 1989 ET LA COMPETENCES DES CONSEILS GENERAUX***

La loi du 10 juillet 1989 qui a affirmé le rôle pivot du Conseil Général a produit de nombreuses conséquences en termes d'articulation et de coordination des différents services concernés, même si dans ce domaine il reste beaucoup à faire.

Toutefois, elle a créé une ambiguïté qu'il faut lever : elle concerne les mineurs maltraités et la prévention des mauvais traitements, et uniquement ceux-ci. Les chiffres de l'ODAS, qui recensent les signalements transmis à la justice, identifient les enfants concernés en deux catégories, les mineurs victimes de mauvais traitements, et les enfants « à risque », c'est à dire en danger mais non maltraités, toujours selon la définition de l'ODAS. Or le pourcentage d'enfants recensés maltraités est minoritaire dans le total des signalements.

Cela signifie deux choses :

- Les articulations et protocoles prévus par le texte de 1989 ont vocation à s'appliquer à un grand nombre de situations non prévues initialement par ce texte.
- L'ensemble des acteurs concernés doit développer son travail de coordination au delà du seul champ de la maltraitance stricto sensu.

Il serait donc utile de « revisiter » la loi de 1989 en étendant ses dispositions à l'ensemble des enfants que l'ODAS définit à risque. La principale disposition, qui concerne la coordination de l'ensemble des acteurs concernés, et qui existe souvent, serait ainsi plus fortement légitimée. De même, la nécessité pour les conseils généraux de recueillir les informations relatives aux mineurs maltraités, ainsi étendue, constituerait le socle de véritables observatoires départementaux à même d'alimenter l'observatoire national préconisé par le groupe.

Enfin, et dans le même ordre d'idée, a été pointé à de multiples reprises la très grande complexité du dispositif de protection de l'enfance, liée pour une bonne part au grand nombre d'intervenants et d'institutions qui y concourent.

Il n'est pas possible à l'heure actuelle de dire qu'un seul acteur peut gérer une situation de protection de l'enfance de A à Z. Or les logiques d'intervention, les représentations, la notion du temps même (urgence pour l'un, pas pour l'autre) diffèrent fortement selon la place occupée par chaque intervenant.

Afin d'améliorer la communication, favoriser la connaissance mutuelle et donc développer la fluidité des échanges, il serait utile que soit élaborée, dans chaque département, une charte du travail en réseau qui associerait un territoire et les acteurs œuvrant sur ce territoire.

Cette charte serait élaborée par les différentes institutions (Conseil Général, D.D.A.S.S., C.A.F., Education Nationale, Tribunal, P.J.J., pédopsychiatrie, associations, municipalités...) et aurait plusieurs intérêts :

- Décrire simplement et de manière partagée les interventions de chaque acteur, son rôle, mais aussi ses limites...
- Fixer des principes de fonctionnement et d'articulation communs.
- Elaborer un « guide des bonnes pratiques » auquel pourraient se référer les professionnels. Ceci bien évidemment dans le respect des prérogatives et compétences de chacun.

## ATD QUART MONDE

Note de Marie Cécile Renoux, déléguée à la famille,  
à l'attention du groupe de travail "Protection de l'enfance".

A la lecture de l'avant projet de rapport, **nous avons senti que le groupe de travail avait cherché à faire des propositions qui répondent aux préoccupations et à un grand nombre d'attentes des parents et enfants et notamment, ceux en situation de grande pauvreté.** Que cela se traduise par des propositions de mesures et de dispositifs nouveaux, c'est compréhensible et souhaitable.

**Mais, nous nous interrogeons :**

- l'essentiel dans ce domaine, comme de nombreux professionnels l'ont exprimé, **ce n'est pas forcément de faire plus, mais c'est de faire autrement**, c'est une question d'état d'esprit. Il s'agit d'apprendre à travailler avec des familles en grandes difficultés, de les considérer comme acteurs à part entière et dès que possible d'apprendre à connaître les projets des parents et des enfants pour construire des solutions à partir de leurs aspirations, de leurs compétences. Cela suppose un changement de regard ;
- **est-ce que ces dispositifs nouveaux vont contribuer à ce changement de regard**, à modifier l'état d'esprit ? Nous l'espérons ;
- cela suppose que soit **clairement affirmé le sens de la protection de l'enfance**, que soit réaffirmée la volonté de **concilier protection de l'enfance et dynamique familiale, et notamment pour les familles en situation de grande pauvreté**, que protection de l'enfance et mobilisation d'une famille et de ses réseaux de soutien pour sortir de la précarité et de l'exclusion se rejoignent au lieu de s'opposer.

Nous espérons que les propositions contenues dans ce rapport permettront de **contribuer à faire du service d'Aide sociale à l'enfance un service de soutien aux familles**, permettront de passer d'une logique de méfiance et de contrôle à **une logique de confiance et de valorisation des compétences des parents**

Dans tout ce que propose le groupe de travail, la question qui se pose est la question des personnes : quelles seront les personnes qui mettront en œuvre ces mesures ? Quel environnement auront-elles ? Quelle place sera réservée à l'innovation, à la liberté d'expérimentation et donc à la prise de risque ?

On veut aller vers une **façon d'être, de faire, qui permette que les décisions soient prises en tenant réellement compte des capacités et de la volonté des familles** : c'est un défi. Cela demande des compétences accrues chez les professionnels. Accompagner les personnes dans cette démarche est une intervention difficile : on est dans le domaine de l'humain, dans tout ce qui touche au lien de filiation. Il faut des **professionnels formés à cette approche, accompagnés et soutenus.**

\*

Il y aurait beaucoup de choses à dire si on reprenait « fiche-action » par « fiche-action ». Nous ne relèverons que quelques points :

***Au sujet de la fiche sur les CHRS*** : pour le Mouvement ATD Quart Monde, les CHRS c'est une chose, la dynamique de promotion familiale, c'est autre chose, même si à Noisy le Grand, notre action est assimilée administrativement à une action type CHRS.

Ce que cherche ATD Quart Monde, ce n'est pas spécifique de l'hébergement d'urgence, ce n'est pas spécifique de la protection de l'enfance : c'est **une dynamique propre à soutenir des familles très démunies afin qu'elles puissent accéder, grâce à un accompagnement adéquat, à l'ensemble de leurs droits fondamentaux**. Cette dynamique vise la promotion des personnes sur le plan familial, social et culturel, sur le plan de l'accès à l'emploi, à un logement, à une égale justice.

***Au sujet des fiches sur les études et recherches*** : pour ATD Quart Monde, la focalisation sur la maltraitance conditionne la nature des réponses apportées, souvent au détriment des dynamiques familiales et des potentiels positifs. Le groupe de travail a eu le souci de **ne pas faire l'amalgame entre protection de l'enfance et enfance maltraitée**, comme cela se retrouve dans le choix des termes pour l'observatoire par exemple ou en p.4 de la fiche A1 : « une observation limitée à l'enfance maltraitée est trop restrictive ». Par contre cet amalgame semble présent dans l'introduction (p.I.8/13) à travers les termes « maltraitée » et « maltraitante » ; et de même le choix du SNATEM (fiche A2) comme « organisme support » pour servir de « lieu ressource » en matière d'études et de recherches sur la protection de l'enfance pourrait être source de confusions.

***En ce qui concerne les conférences de consensus*** : il nous semble important d'introduire la nécessité de rechercher des solutions avec les parents. On retrouve cette idée que « la séparation d'un enfant d'avec ses parents doit être évitée autant que possible » dans la fiche C.2 (p.59/73) mais là aussi on pourrait ajouter : « en recherchant des solutions avec les parents ».

***Dans la fiche B1 qui concerne l'accès aux dossiers***, il nous semble important d'être plus précis sur les modalités d'informer les familles de ce droit :

- une information claire et simple (car beaucoup de parents maîtrisent mal l'écrit).
- l'obligation, pour tous les professionnels, d'informer les familles de ce droit. En effet, si peu de parents demandent à consulter leur dossier, c'est d'abord parce que l'information n'est pas suffisante.

En ce qui concerne l'impact financier, n'ayons pas peur d'une augmentation des dépenses: elle sera la preuve d'une application effective de la loi !

*Nous regrettons que n'ait pas été retenue la présentation d'une « fiche-action » spécifique sur la mobilisation parentale*. Il nous semble en effet essentiel que les parents puissent faire valoir leurs arguments ; et que la meilleure façon de le faire est grâce à des intervenants choisis par les eux et qui pourraient produire **un rapport écrit avec les parents, mentionnant les solutions préconisées par ces derniers** ». (Cela rejoint notre remarque sur les conférences de consensus).

***Au total, nous sentons à travers l'ensemble des « fiches-actions » la volonté de reconnaître les familles comme acteurs et de les associer*** à l'évaluation (fiche A4; fiche A5; fiche B5). **Cependant les formulations restent timorées**, comme par exemple noter ceci en « observations » ce qui semble enlever le caractère indispensable à la réussite des actions proposées. Dans la fiche B3 également, on pourrait faire apparaître clairement la nécessité de prendre en compte le point de vue des familles dans l'évaluation, comme cela se fait déjà par la

mise en place de groupes de travail qui rassemblent professionnels (éducateurs et responsables de services d'AEMO) et familles en situation de pauvreté.

\*

Cela dit, l'invitation à intervenir devant le "groupe de travail" pour expliquer nos constats et propositions, l'acceptation que puissent aussi figurer en annexe de ce rapport ces quelques pages et une présentation de l'étude européenne: « Précieux enfants, précieux parents », nous apparaissent comme des éléments précurseurs d'un dialogue régulier entre les divers intervenants publics dans la protection de l'enfance et le Mouvement ATD Quart Monde<sup>3</sup>.

Ce dialogue s'est déjà concrétisé dans divers pays d'Europe<sup>4</sup> et au niveau des instances du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne, comme en témoigne le projet présenté dans les pages suivantes. Et ceci nous semble **fondamental pour que les responsables ne perdent jamais de vue la situation réelle des familles (qui sont les premières concernées)** et gardent à l'esprit la nécessité de les associer à la réflexion et à l'évaluation des dispositifs de protection de l'enfance.

Et, parce que nous pensons que des évolutions naîtront d'un travail approfondi ensemble **nous proposons que soit créé un lieu de dialogue permanent entre services de l'Etat et des collectivités territoriales, professionnels et familles concernées par la protection de l'enfance.**

---

<sup>3</sup> Parce que le Mouvement ATD Quart Monde est proche de nombreuses familles qui vivent douloureusement les interventions de protection de l'enfance, interventions qui, souvent, les fragilisent un peu plus. ATD Quart Monde s'est donc engagé à chercher les conditions à réaliser pour que ces interventions puissent être de réels soutiens, pensées avec les familles en grandes difficultés, bâties à partir de leur projet.

<sup>4</sup> Et notamment en France, à l'occasion du rapport d'étude produit en juin 2000 par l'IGAS et l'IGSJ, sur les causes des « placements d'enfants »

**Etude européenne menée par ATD Quart Monde Europe****« Précieux enfants, précieux parents »**

Soutenir la volonté et les moyens de vivre en famille,  
un défi dans la lutte contre la pauvreté  
et l'exclusion sociale en Europe  
(Titre et sous-titre provisoires)

*Dans le cadre du projet « Les plus pauvres, promoteurs d'une Europe des droits fondamentaux pour tous », proposé par le Mouvement international ATD Quart Monde<sup>5</sup> à la Commission européenne<sup>6</sup>, ATD Quart Monde s'engage à compter de novembre 2002 dans un travail d'étude qui veut ré-interroger la question de « la pauvreté des enfants » qui préoccupe actuellement les Etats de l'Union européenne.*

*Ce travail d'étude à l'échelle européenne veut approfondir un questionnement autour du thème : **le droit et les moyens de vivre en famille comme outil de lutte contre la pauvreté et l'exclusion en Europe**. Par des contacts multiples, il devrait permettre de rassembler des informations relatives à des questions qu'ATD Quart Monde a pu explorer, de par ses engagements de terrain, dans certains pays comme la Belgique, la France, le Luxembourg ou dans une moindre mesure le Royaume Uni.*

**Quelles questions ?**

**ATD Quart Monde a proposé à la Commission européenne de réaliser une étude transnationale sur la situation des enfants vivant dans la pauvreté dans une dizaine de pays d'Europe. Le cadre du travail est l'Europe au sens large (Union Européenne, pays candidats, autres...). Dans le document, nous voudrions baser le travail sur la situation dans une dizaine de pays sans exclure des références ponctuelles à d'autres contextes nationaux. La douzaine de pays pressentis au démarrage de l'étude sont les suivants : Allemagne, Belgique, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pologne, Roumanie, Royaume Uni, Suède, Suisse (liste provisoire).**

Ce travail exploratoire s'articulera autour de trois problématiques qui découlent l'une de l'autre :

- 1- Qu'est-ce que cela veut dire pour l'Union Européenne de se donner comme l'un des objectifs prioritaires dans la lutte contre l'exclusion sociale, la lutte contre la pauvreté des enfants ? Comment peut-on parler de la pauvreté des enfants ? Comment en parle-t-on, l'étudie-t-on dans les différents pays ? Qu'est-ce que les enfants et les parents directement concernés nous apprennent sur ces questions ?
- 2- Comment la famille peut être comprise comme « filet de sécurité » et « tremplin » contre « la pauvreté des enfants » et à quelles conditions ?

<sup>5</sup> Pour une information sur ATD Quart Monde – voir encart en fin de document

<sup>6</sup> Ce projet a été retenu par la Commission européenne et bénéficie d'un soutien dans le cadre de la Phase 1 des « Programmes d'échange transnational » du programme d'action communautaire de lutte contre l'exclusion sociale (DG Emploi et Affaires sociales)

Quelles sont les sécurités que peut apporter aux enfants la dynamique de leur famille et comment ces derniers contribuent à cette dynamique ?

- 3- Quels sont, en Europe, les formes de soutien, les droits, les pratiques institutionnelles ou les initiatives associatives ou citoyennes qui aident vraiment les parents en grande précarité à donner à leur enfants des sécurités de base pour la vie, qui soutiennent les dynamiques familiales ? Comment institutions (et leurs professionnels) et parents peuvent-ils se rejoindre autour de projets communs ?

**Au cours de l'analyse de ces problématiques, on s'efforcera en particulier de comprendre à l'échelle des pays européens concernés la façon dont sont vécues les mesures de protection de l'enfance et de la jeunesse, notamment des placements, et leur incidence sur des enfants et leurs familles touchés par la pauvreté et l'exclusion.**

### **Quelle méthode de travail ?**

Un esprit de travail : favoriser les dialogues européens et s'appuyer sur les contributions des personnes directement concernées

*Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, l'Europe des 15 comme les pays candidats auront de plus en plus à chercher ensemble leur mode et moyens d'action, et cela, en s'appuyant sur leurs expériences respectives et sur le dynamisme de leur population. L'éradication de la pauvreté et de l'exclusion est un projet dans lequel les populations de l'Europe se reconnaissent, qui peut les mobiliser et les rapprocher. Il y a là un important terrain de collaboration entre les gouvernements, les autorités locales, les professionnels de terrain, les ONG militantes... Notre travail d'étude voudra donc favoriser des rencontres et des dialogues entre différents acteurs. De nombreuses personnes « ressources » seront identifiées, rencontrées et, si elle le souhaitent, impliquées dans une dynamique qui se poursuivra au-delà de la première échéance du travail à réaliser.*

**Par ailleurs, la participation effective des populations en situation de pauvreté nous semble primordiale. Faire reculer la pauvreté passe par la reconnaissance de l'expertise et des initiatives individuelles ou collectives de ces personnes directement concernées. Les populations défavorisées, privées de l'accès aux droits fondamentaux, ont en effet une longue expérience et un savoir unique sur les chemins qui mènent vers ces droits. Il est donc essentiel d'apprendre à penser avec elles et, avec elles, de concevoir puis de mettre en œuvre les politiques visant l'accès de tous aux droits de tous.<sup>7</sup> L'étude cherchera en priorité à s'appuyer sur les contributions d'enfants, de jeunes et d'adultes directement concernés par les questions qu'elle soulève.**

#### **Une première phase exploratoire de neuf mois : vers un « working paper »**

Le premier objectif du travail engagé par ATD Quart Monde est de produire un premier document de travail exploratoire à l'échéance de l'été 2003. Ce document-étape se vaudra être un outil pour continuer à réfléchir aux problématiques qu'il soulèvera à partir d'une argumentation documentée.

Pour réaliser ce document, ATD Quart Monde s'appuiera d'une part sur l'expertise et la pratique de ses équipes en Europe. Plusieurs publications et travaux récents seront les points d'appui de

<sup>7</sup> C'est ce qu'a expérimenté ATD Quart Monde lors de l'élaboration du rapport Wresinski « Grande pauvreté et précarité économique et sociale » (CES français, 1987) et du « Rapport général sur la pauvreté » réalisé en Belgique, dans les sessions européennes des Universités populaires Quart Monde comme dans les programmes expérimentaux « Quart Monde Université » et « Quart Monde Partenaire » menés ces dernières années.

ces apports. D'autre part, une analyse de travaux européens et nationaux des dernières années qu'ils soient universitaires, institutionnelles ou militants, sera menée. ATD Quart Monde cherchera enfin à être confronté à des analyses et des pratiques d'autres acteurs de terrain qui aideront à re-questionner les problématiques. Les personnes chargées de ce travail d'étude prendront les moyens d'identifier ces acteurs pertinents et de prendre contacts avec eux.

Un document-étape sera peu à peu bâti dans un dialogue constant avec les différents partenaires de cette dynamique d'étude. En juin 2003, un projet du « document de travail » public sera rédigé et ATD Quart Monde organisera une rencontre européenne d'une vingtaine de personnes-ressources autour du contenu de ce projet au Luxembourg. Cette rencontre permettra la finalisation du document et sera suivie du travail de traduction nécessaire en vue d'une publication en français et en anglais début septembre 2003.

### **Quels objectifs ?**

Le travail engagé sur cette période de neuf mois poursuit plusieurs objectifs qui sont ceux proposés par la Commission européenne pour développer des programmes d'échange efficaces et pertinents incluant des partenariats transnationaux.

Cette phase de 9 mois doit permettre la mise en place d'une base solide pour un travail partenarial transnational qui pourrait se poursuivre au moins durant deux autres années. Ainsi, elle visera à :

- dresser un bilan des connaissances existantes et des développements relatifs aux questions que le projet a choisi d'aborder, amorcer des critiques et des questionnements de la littérature existante,
- identifier des partenaires adéquats pour élaborer avec eux des programmes de travail permettant de réaliser des échanges et un apprentissage de longue durée,
- clarifier des objectifs et des résultats potentiels qui pourraient être soumis à la Commission et aux Etats membres de l'Union Européenne dans la perspective de l'élaboration et de l'évaluations des PANincl's (Plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale).

Ainsi ce travail s'inscrit dans une volonté de poursuivre un dialogue et une réflexion avec des acteurs divers concernés par la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale mise en œuvre par l'Union Européenne à la suite de l'adoption des objectifs européens de lutte contre la pauvreté (sommets de Lisbonne et Nice de l'année 2000).

### ***Deux premiers rendez-vous pour des échanges sur la base du document-étape***

**Le document-étape, disponible en septembre 2003**, devrait pouvoir être une contribution apportée à la réflexion engagée lors de la Table ronde européenne sur la pauvreté et l'exclusion sociale d'Aarhus au Danemark, le 17 octobre 2002. A cette occasion, un atelier a abordé des questions proches de la présente étude sous le titre : « S'attaquer à la pauvreté des enfants et des familles ». On peut souhaiter que cette réflexion soit poursuivie à l'occasion de **la prochaine Table ronde** qui devrait se tenir dans le cadre de la Présidence italienne de l'Union Européenne à l'occasion de la journée internationale pour l'élimination de la pauvreté, le **17 octobre 2003**.

Par ailleurs le Mouvement ATD Quart Monde prépare une **conférence européenne** qui réunira pendant 2 jours, en **avril 2004 à Varsovie**, entre 150 et 200 personnes venant d'une quinzaine de pays. Cette conférence sera préparée de façon à ce que des jeunes et des adultes en situation de grande précarité puissent apporter leur expérience et leur réflexion sur des sujets qui concernent tous les Européens, sur les conditions à créer pour un véritable accès de tous aux droits fondamentaux. Des travaux en ateliers, l'utilisation de vidéos, des moments culturels et artistiques permettront la rencontre et



un dialogue inhabituel entre européens de l'Est et de l'Ouest, entre personnes vivant la grande pauvreté et autorités publiques, entre jeunes et moins jeunes. Parmi les thèmes de ce dialogue, la question du droit et des moyens de vivre en famille sera discutée et le document-étape constituera l'un des apports qui serviront de base à ces échanges.

### ***Des contacts pour engager le dialogue***

Si ce projet d'étude vous intéresse, si vous souhaitez proposer une contribution, signaler des documents ou des initiatives pertinentes, vous pouvez joindre :

La délégation Région Europe d'ATD Quart Monde — 107, av du Général Leclerc – 95 480 Pierrelaye – France – tél : +33 1 34 30 06 17 – fax : +33 1 30 37 65 12

e-mail : [region.europe@atd-quartmonde.org](mailto:region.europe@atd-quartmonde.org)

ou Pierre Klein, chargé d'étude sur ce projet au + 33 3 88 29 81 80 et par e-mail à l'adresse [pfklein@atd-quartmonde.org](mailto:pfklein@atd-quartmonde.org).

## ATD Quart Monde en Europe et dans le monde

Le Mouvement ATD Quart Monde a été fondé en 1957 par Joseph Wresinski<sup>8</sup> dans le camp de sans-abri de Noisy-le-Grand, France. Dès son arrivée dans ce camp, ce dernier s'est promis qu'il introduirait les plus pauvres comme des partenaires essentiels dans tous les lieux où les hommes réfléchissent l'avenir, l'organisation des sociétés comme du monde. C'est dans cet esprit qu'il a créé un mouvement international en s'associant avec les familles vivant dans la grande pauvreté à Noisy-le-Grand puis dans de nombreux lieux de misère en Europe et à travers le monde et avec des citoyens de tous horizons prêts à s'engager aux côtés des populations les plus pauvres pour, avec elles, refuser leur situation et promouvoir un monde qui respecte l'égalité de dignité de tous.

Depuis 45 ans, au cœur de l'action d'ATD Quart Monde se trouvent des programmes visant à permettre aux familles et populations défavorisées l'accès aux droits fondamentaux et la possibilité de se former, de s'allier avec d'autres citoyens, de prendre la parole pour contribuer à la réflexion et aux décisions sur les questions qui les concernent le plus directement comme sur les grands problèmes de nos sociétés. Avec d'autres ONG, avec des partenaires politiques et professionnels (au niveau local, national comme international), ATD Quart Monde cherche à créer les conditions qui permettent de rejoindre les plus pauvres et de reconnaître leur contribution aux projets menés.

Plus d'informations sont disponibles sur le web : [www.atd-quartmonde.org](http://www.atd-quartmonde.org)

<sup>8</sup> Joseph Wresinski, 1917-1988. Fils d'un père polonais et d'une mère espagnole, il est né et a grandi à Angers (France) en subissant les privations et l'humiliation que connaissait sa famille du fait de la pauvreté. Devenu prêtre, il a toujours cherché à rejoindre les familles et populations les plus pauvres.

## CONTRIBUTION DE L'UNASEA

### Groupe de travail « PROTECTION DE L'ENFANCE »

Séance du 23 janvier 2002

#### La diversification des mesures

Dès 1995, l'UNASEA a émis l'opinion selon laquelle, entre la mesure d'AEMO « classique » et la mesure de placement, il y a un vide dû notamment à une trop grande rigidité de l'approche administrative des dispositifs.

Au moment de l'élaboration du rapport de MM. NAVES et CATHALA, « Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents », l'UNASEA avait proposé que l'on puisse réfléchir sur la notion de **diversification de la mesure d'assistance éducative**.

Cette approche consisterait à réellement individualiser, sous le contrôle du magistrat et avec une souplesse permettant des réactions rapides, la mesure d'assistance en permettant aux éducateurs de moduler la nature de l'intervention en fonction de l'évolution de la situation familiale, de l'attitude de l'enfant ou de l'adolescent.

Il serait alors possible de déléguer au service éducatif le « dosage » de son intervention dans le temps : passage d'une assistance en milieu ouvert à un court séjour en famille d'accueil ou en internat, recours à l'internat scolaire, travail approfondi lors des congés scolaires, renforcement du travail d'accompagnement des parents, etc.

Nous suggérons que l'Etat, les Conseils Généraux, les magistrats et les associations puissent entreprendre très rapidement une réflexion sur ce sujet, qui devrait reposer sur deux axes :

- Une relation de confiance qui autorise une modulation financière des interventions : au-delà de la reconnaissance de « cas lourds », chaque cas peut présenter des phases différentes, plus ou moins lourdes. La voie de l'expérimentation ouverte par la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 serait sans doute l'occasion d'envisagée la concrétisation de cette diversification. Dans tous les cas, cette conception mérite d'être envisagée, car elle peut éviter l'échec (coûteux en définitive) et le recours au placement comme conséquence de cet échec.
- Un aménagement de la relation magistrat/ASE/association qui permette la rapidité de réaction (information du magistrat et décision quasi-instantanée de ce dernier). Le premier stade serait une habilitation modernisée et globale confiée à une association et plus seulement à un service.

Même si cette proposition de diversification ne connaît pas de concrétisation à l'heure actuelle, depuis les réflexions et propositions formalisées dans le rapport appelé communément « NAVES-CATHALA », des initiatives sont nées qui tendent à créer des solutions alternatives au placement ou une restructuration du placement pour le condenser dans le temps et privilégier le retour de l'enfant dans sa famille.

On peut citer en référence un certain nombre d'initiatives mises en œuvre dans des associations de la Sauvegarde qui présentent l'intérêt de marquer une évolution et une adaptation positives :

- **L'ADSEA de l'Ariège** a mis en place une structure « Loumet Intergénération » complètement atypique qui fonctionne très bien. Le concept : en plein centre ville, elle regroupe 10 établissements ou services dont notamment : un foyer du jeune travailleur, une halte garderie, un hôtel maternel, un service jeunes majeurs, le foyer départemental de l'enfance et une maison de retraite. Chaque partie est individualisée (chambre, appartement, etc) mais des espaces de rencontres sont communs (ex : la salle à manger).
- **L'association Les Nids (Mont Saint-Aignan)**, a élaboré en concertation entre la Justice, le Conseil général et l'Association, une action, l'accueil accompagné parents-enfants, qui fait intervenir l'éducateur au sein de la famille (un éducateur par famille dans une maison avec parents et enfants) sur une courte période.
- **La Sauvegarde 31 (Toulouse)** a mis en place « des communautés éducatives », alternatives au placement traditionnel pour des adolescents en grande difficulté et un service d'AEMO sur les week-end.
- **L'association REALISE (Nancy)** a élaboré une expérimentation qui devrait voir le jour prochainement. Ce projet est une bonne illustration de la diversification (de l'assistante maternelle à la prise en charge en milieu ouvert)
- **La Sauvegarde de l'Aube (Troyes)** a mis en place une unité spécifique pour mères adolescentes (mineur et jeunes majeurs) dans le cadre du placement administratif (demande formulée par la future jeune mère) et en partenariat avec le Conseil Général. Pour l'instant l'Unité Spécifique pour Mères Adolescentes (U.S.M.A.) bénéficie d'une autorisation d'ouverture de la DIDAMS (Conseil Général de l'Aube), à titre expérimental.
- **L'Association ACCUEIL et FAMILLE à Toulouse** a mis en œuvre dans le cadre du placement familial un « transfert mère-enfant », sas de préparation spécifique, avec les mères et les enfants, au retour de ce dernier dans sa famille, ce qui limite la durée du placement.

Ces nouveaux types d'interventions s'appuient sur la faculté de **mobiliser, à partir d'un éducateur référent, d'autres services ou d'autres dispositifs et toujours en partenariat** avec les services du département a minima, voire le plus fréquemment département et PJJ.

L'objectif est **d'apporter des réponses adaptées instantanément aux besoins réels de l'enfant ou de l'adolescent et de ses parents.**

**La cohérence du dispositif de protection de l'enfance dans le cadre du milieu ouvert**

La diversification des prises en charge envisagée, plus spécifiquement sur la transversalité du dispositif de protection de l'enfance, a amené l'UNASEA à proposer le déplacement de la mesure de **tutelles aux prestations sociales enfants** du code de la sécurité sociale vers le code civil, partie assistance éducative. Cette réflexion est actuellement menée par un groupe de travail piloté par la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse auquel participe la DGAS, des magistrats, la CNAF.

Sans préjuger des conclusions de ce groupe, l'UNASEA défend fondamentalement que le temps est venu d'inscrire cette mesure dans la modernité. Il convient de faire cesser au niveau de sa dénomination la confusion avec les tutelles au sens civil du terme et de privilégier son caractère éducatif sur la sanction qui la sous-tend (privation d'un droit).

L'UNASEA proposerait donc de remplacer le terme Tutelle aux Prestations Sociales Enfants (TPSE) par Action Economique et Educative Familiale (AEEF).

Par ailleurs, l'UNASEA préconise une inscription totale de cette mesure dans la logique de fonctionnement des mesures de milieu ouvert avec un accès administratif et un accès judiciaire. Il est proposé que le financement de ces mesures soit organisé en maintenant la participation des organismes débiteurs des prestations.

## Contribution de l'UNIOPSS (mars 2003) au "groupe de travail"

### L'EDUCATION : UNE RESPONSABILITE PARTAGEE

Aujourd'hui, notamment face à la montée de la violence dont les jeunes sont les victimes et/ou les auteurs, une interrogation forte pèse sur l'exercice de la responsabilité éducative. **La question posée est l'affaire de tous**<sup>9</sup>. Les parents sont et doivent rester les premiers éducateurs de leurs enfants, et **être soutenus dans ce sens**, cette responsabilité doit s'inscrire dans le cadre d'une **responsabilité partagée** entre les pouvoirs publics, les adultes en général dont les parents et les professionnels.

Cependant, beaucoup de familles ne peuvent aborder sereinement l'éducation de leurs enfants. **Etre parent n'est pas une chose aisée en soi**. Des conditions défavorables peuvent entraver encore davantage le rôle éducatif des familles. En particulier, les embûches rencontrées dans la vie quotidienne : la précarité, la difficulté d'accès au logement et à la santé, l'organisation de l'accueil des jeunes enfants,... peuvent fragiliser les projets familiaux. Par ailleurs, même si l'exercice de l'autorité parentale vient de connaître une évolution nécessaire du cadre juridique, il demeure qu'une perte plus générale de la légitimité éducative des adultes et un certain déficit dans la transmission des valeurs fragilisent aussi l'exercice de cette autorité<sup>10</sup>. Notamment, les canaux de transmission, les institutions (familles, école, quartier, média,...) impliquées dans l'éducation des enfants et des jeunes se discréditent entre elles et envoient des messages contradictoires, le plus fréquemment les adultes « désertent » l'espace public.

Pour les associations regroupées au sein de l'UNIOPSS, sans sous estimer l'importance et l'urgence d'agir, d'adapter les réponses éducatives et judiciaires en direction des jeunes, une conviction forte demeure : **l'étayage de la relation parents-enfants se prépare dès la petite enfance**, avant même que l'enfant ne manifeste d'éventuelles difficultés. Il importe que l'action publique tienne aujourd'hui « les deux bouts de la chaîne » (prévention et protection). L'action associative en fait l'expérience quotidiennement, il s'agit tout à la fois de renforcer la participation des familles, de conforter leur compétence mais aussi de leur accorder le droit de souffler. Dans le même esprit, l'équilibre doit toujours être recherché entre éducation et sanction ou répression. Ce pari de l'éducation que fait le système de protection de l'enfance depuis plus de cinquante ans, doit être conforté même si des adaptations et surtout plus de cohérence sont à rechercher dans l'action éducative, aujourd'hui, notamment dans l'action éducative institutionnelle.

Enfin, ce travail au quotidien mené avec les familles, doit pouvoir s'adosser sur une responsabilité éducative partagée par l'ensemble des institutions et des acteurs. Des avancées importantes ont vu le jour du côté des liens de filiation (autorité parentale) ou familiaux (médiation familiale). Il faut soutenir l'implication citoyenne des parents et adultes dans la vie de

---

<sup>9</sup> Cf. les travaux menés lors du Séminaire de réflexion et d'échange organisé par l'UNIOPSS, le 26 juin 2000, sur le thème « Construire une éthique de la responsabilité éducative des parents et des adultes ».

<sup>10</sup> Ces éléments font référence aux travaux réalisés par l'UNIOPSS avec le soutien de la CNAF (appel à projet sur l'accompagnement de la fonction parentale), de la Fondation de France et le FAS, le rapport final (mai 2001) « Pouvoirs publics, professionnels, parents : chacun à sa juste place » fera l'objet d'un ouvrage à paraître.

la cité et dans l'espace public (vie associative, droit de vote, accès à l'emploi, actions inter-générationnelles...). Il faut aussi interroger le rôle des médias (violence des images, publicité en direction des enfants,...), des entreprises (articulation du temps de travail et du temps familial). Des initiatives ont vu le jour dans ces différents domaines (le Collectif Inter-associatif Enfance et Médias [CIEM], les bureaux des temps), elles méritent d'être encouragées.

La priorité est bien de favoriser un **débat citoyen, serein et responsable et une action publique globale** où chacun, à sa juste place, pourra chercher à conforter la responsabilité éducative des adultes envers les générations à venir<sup>11</sup>.

## **PROTECTION DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE : DES PRINCIPES A REAFFIRMER, DES ACTIONS A ENGAGER OU A CONSOLIDER**

### **I. PRINCIPES**

L'UNIOPSS et les associations qu'elles regroupent réaffirment leur attachement au principe de « **bienveillance** »<sup>12</sup> **de l'enfant** qui passe par **le respect** de cet enfant et de sa place, tout autant que par **le respect des familles** (association, collaboration, coéducation) et **celui des professionnels** (valorisation, formation, accompagnement, analyse des pratiques...)

▪ Cette bienveillance institutionnelle de l'enfant n'est pas seulement une « mise à l'écart » de l'enfant, ni exclusivement une lutte contre la maltraitance - même si elle l'inclut- mais le respect et la promotion du développement (intellectuel, affectif...) de l'enfant comme personne à part entière, tout à fait singulière. Elle passe, certes, par la protection et la reconnaissance de ses droits fondamentaux mais aussi par l'éducation, la prévention, l'apprentissage de l'autonomie et de la socialisation, fondements même des responsabilités éducatives et des valeurs des institutions accompagnant des enfants, des adolescents et des familles. A ce titre, **l'enfant est un sujet** qui doit être accompagné dans sa globalité (santé, éducation, famille, scolarité, loisirs, citoyenneté.....). Il faut réaffirmer **la primauté de l'accompagnement comme valeur fondamentale de l'acte éducatif** (le « faire ensemble », le « manger son pain avec » ) et promouvoir les notions de **parcours et de projet personnalisés**. Mais accompagner vers quoi et pour quoi ? Eduquer c'est conduire l'enfant vers le monde des adultes et c'est l'introduire au monde, qui est constitué par l'histoire, par des valeurs. Cet accompagnement n'est donc pas seulement fonction du désir de l'enfant, il est aussi fonction de celui des adultes. Les adultes ont un devoir de transmission, ils doivent permettre à l'enfant de se situer dans la chaîne des générations.

▪ Le « travail avec les parents » ne se décrète pas et il faut bien voir qu'il engage, pour certains, un changement de culture, de pratiques. De même la recherche par le Juge des Enfants de l'adhésion des parents à la mesure (inscrite dans la loi) ne va pas de soi et est à considérer plutôt comme un processus que comme un préalable. La place des parents auprès des enfants

<sup>11</sup> Cf. travaux du Congrès de l'UNIOPSS 2002 : Forum « Quelle *promesse éducative* avons-nous à proposer aux jeunes ? » ; Séminaire de septembre 2002 avec les adhérents sur « Enfance-jeunesse-familles : quelle place des associations dans le débat ? ». Ces réflexions seront débattues lors d'un prochain séminaire de notre réseau en 2003.

<sup>12</sup> référence au terme de Marceline Gabel, ODAS

accueillis en établissement ou famille d'accueil se pense à la fois du côté de la place physique, et à ce titre, il faut rendre possible des rencontres, médiatisées ou non, dans les meilleures conditions possibles et des temps plus ou moins longs de retours en famille : bref créer des occasions où chaque parent, à sa mesure, puisse mettre en acte sa « parentalité » même difficile !

Mais la place des parents se pense aussi comme place symbolique et là il faut s'interroger : « Quelle parole nous les travailleurs sociaux développons-nous au sujet de ces parents ? Quelles représentations véhiculons-nous auprès des enfants ? » Et puis dans l'entre deux, entre la présence physique et la place symbolique, il y a tous les modes de communications possibles (courrier, mail, téléphone, photos, ...) Sans ignorer les difficultés de certaines familles voire leur dangerosité pour leurs propres enfants, il est aussi de la responsabilité des équipes de respecter les familles et de construire tout ce qui est possible pour permettre leur présence dans l'élaboration du projet pour l'enfant et leur écoute en ce qui concerne le fonctionnement de l'établissement ou du service (référence à la loi du 2 janvier 2002 avec la mise en place des conseils de la vie sociale<sup>13</sup> en remplacement des conseils d'établissement mais aussi participation -et au minimum connaissance- des parents au projet individuel de prise en charge de l'enfant.)

- Les actions engagées auprès des enfants, des adolescents et des familles nécessitent la **recherche permanente de sens de ces actions**, et à un niveau collectif (analyse de la pratique, réflexion institutionnelle), et à un niveau individuel (chaque professionnel, de sa place, est engagé dans la relation avec l'autre et doit pouvoir interroger sa pratique individuelle et sa pratique en lien avec le groupe).

- Quant aux décisions qui concernent un enfant et sa famille, il faut tendre vers une **adéquation entre la problématique d'un enfant et de sa famille** - nécessité de l'évaluation des situations, de la clarification à cette occasion des notions de « danger », de « carences éducatives »... sur la base de référentiels communs à tous les acteurs concourant à la protection de l'enfant - **et le projet mis en œuvre dans les établissements et services.**

## II. PROPOSITIONS D'ACTIONS

### I. Accompagner les enfants et les jeunes ainsi que les familles dans l'accès à leur dossier en assistance éducative

Le décret du 15 mars 2002 modifiant le nouveau code de procédure civile et relatif à l'assistance éducative était fort attendu et en même temps craint par les professionnels du secteur de la protection de l'enfance. Attendu car sur le principe, tous s'accordent sur la nécessité que les familles soient mieux informées tout au long de la procédure d'assistance éducative. Craint car la mise en place concrète de ce droit nouveau des familles et du mineur de pouvoir consulter leur dossier pose un certain nombre de questions et entraîne pour certains un changement total des pratiques. Au niveau du réseau UNIOPSS/URIOPSS/adhérents nationaux, ce décret est un tremplin pour améliorer les relations parents/professionnels, travailler sur les écrits professionnels, permettre aux familles de s'engager dans la prise en charge de leur enfant et de rattacher « l'épisode judiciaire » à leur histoire.

---

<sup>13</sup> Concernant le Conseil de la vie sociale, l'UNIOPSS a proposé un amendement au projet de décret concernant le CVS et autres formes de participation dans le sens d'une harmonisation des pratiques dans le champ de la protection de l'enfance : le conseil de la vie sociale devrait être obligatoire pour les accueils de jour, en continu, que la décision de placement soit contractuelle (ASE) ou judiciaire (assistance éducative ou pénal « ordonnance 45 »).

**Propositions :**

Le décret doit être accompagné d'une mise en œuvre concrète :

- Par des moyens financiers et humains nécessaires, notamment par l'augmentation du nombre de greffiers et lieux géographiques permettant de recevoir au mieux les mineurs et les familles
- Par la formation des professionnels accompagnant les enfants et les familles dans les établissements et services (travail sur les écrits en particulier). Les pratiques déjà existantes d'éducateurs accompagnant l'enfant et la famille dans la lecture du rapport qu'ils font au juge dans le cadre d'une enquête sociale ou d'une IOE sont à encourager.

**II. Favoriser les expérimentations et notamment les accueils en séquentiel au regard des besoins des populations**

L'UNIOPSS a toujours défendu le principe d'un « maintien des liens familiaux et de leur qualité » dès que cela est possible et se félicite des actions entreprises par de nombreuses associations en faveur de l'appui à la parentalité. Et s'il est un temps où les familles sont fragilisées et ont besoin d'être soutenues, c'est bien le temps du placement de leur enfant ou en amont et en aval de ce temps. Certaines associations mettent déjà en place des groupes de parole pour les parents d'enfants placés ou permettent aux parents de participer à des moments importants dans la vie de leur enfant (le bain, le repas quand ils sont petits, l'aide aux devoirs...)

En amont, il apparaît essentiel de développer des actions de prévention, afin que des difficultés repérées dans une famille dans leur fonction parentale d'éducation, puissent trouver une solution dans un accompagnement, des aides financières, des temps de prise en charge des enfants pour leur accorder le droit de souffler, qui ne soit pas forcément stigmatisante (importance des REAAP, des relais parentaux,... et de la proposition du CNAEMO de créer une mesure : l'aide éducative demandée, aide éducative demandée par les parents sans qu'il y ait signalement ni au Parquet ni à l'ASE, aide éducative non inscrite dans le dispositif de protection de l'enfance mais mise en œuvre par des équipes existantes).

C'est de la responsabilité de tous de ne pas laisser s'aggraver une situation qui aboutit à une séparation de l'enfant de sa famille et de son environnement. Bien sûr, il est des cas où la rupture s'impose, parfois précocement, notamment en cas de maltraitance avérée. Mais dans le temps de l'accueil de l'enfant en établissement ou en famille d'accueil et dans les suites de cet accueil, la famille doit être accompagnée, au niveau social (accès à un emploi, logement, santé... ) au niveau éducatif (AEMO ou lien avec le service accueillant l'enfant qui peut alors être le référent de la famille entière).

L'innovation, l'expérimentation mais aussi la diversification des réponses sont à développer pour répondre au plus près des besoins des personnes. Si le secteur associatif contribue à ces mouvements, il souhaite aussi plus de sécurité et d'assouplissement dans ses financements.

**Propositions :**

- Développement des conventions pluriannuelles (objectifs, délais, modalités d'évaluation) avec les conseils généraux mais aussi la PJJ ou les CAF.
- Un contrôle a posteriori des actions menées à titre expérimental (avec en perspective la pérennisation des actions pertinentes) serait souhaitable.



- L'accueil en séquentiel d'enfants et d'adolescents doit être facilité : en effet, les établissements ne doivent pas se trouver en difficulté financière quand des retours en familles ou des temps dans d'autres services sont effectués : des frais fixes sont à la charge de l'établissement même quand l'enfant n'est pas présent (son lit est gardé, ...)

### **III. Améliorer la formation des professionnels, formation initiale et formation continue, assurer le soutien des équipes et la valorisation des métiers**

Les difficultés de recrutement s'avèrent assez considérables dans un certain nombre de régions et surtout en Ile de France où la pénurie d'éducateurs spécialisés en internat notamment, d'éducateurs de jeunes enfants, ... commence à inquiéter et ne devrait pas se résorber seule au vu d'un grand nombre de départ en retraite.

Il importe d'envisager dès à présent les voies diverses qui permettront un maintien de la qualité de service auprès des populations tant dans le secteur public que le secteur associatif. Les propositions suivantes émanent d'un collectif d'associations de l'URIOPSS Ile de France qui semblent intéressantes d'étudier.

#### **Propositions :**

- **La diversification des profils de recrutements**, en prenant en compte des filières de formation professionnelle connexes (ex. : BAFA, BEATEP, DEFA, ...) ou des filières de formations universitaires (sciences de l'éducation, psychologie, ..) en recourant à la formation continue pour compléter la qualification professionnelle des candidats. Le renforcement de la pluridisciplinarité des équipes est par ailleurs un outil nécessaire d'adaptation des services à l'évolution des besoins des populations et des métiers de l'action sociale.

- **La facilitation de la formation des « faisant fonction »** en mobilisant par exemple, les nouveaux dispositifs de la validation des acquis des expériences et en obtenant les compléments de moyens nécessaires pour financer la formation de ces personnels et leur remplacement sur les postes de travail

- **L'accompagnement et le soutien des démarches de changement** nécessaires dans les associations, services et établissements par le recours à des intervenants extérieurs (juristes, intervenants qualité, analyse de la pratique...) négocié dans les budgets prévisionnels.

- Plus généralement, une démarche active d'anticipation s'impose en réalisant des diagnostics « ressources humaines », en analysant notamment la pyramide des âges et les qualifications par établissements et services au sein des associations, aboutissant à des bilans pluri-annuels d'action associative permettant de pallier les effets des départs massifs en retraite, des difficultés de recrutement et de qualification des personnels. Ces plans pluri-annuels devront pouvoir être négociés avec les financeurs pour sécuriser ainsi les établissements et les services dans leurs moyens humains au cours de la décennie à venir.

Ces propositions de formation, de validation des acquis, de soutien des équipes doivent aussi concourir à enrayer le turn-over des équipes mettant à mal la continuité de l'action éducative auprès des jeunes (même si les changements de postes permettent d'éviter l'immobilisme), l'épuisement de certains professionnels et la non-valorisation de métiers difficiles.

Autre proposition :

- Développer les formations/séminaires communs à tous les professionnels (éducateurs, maîtresse de maison, psychologues, enseignants...) provenant de tous les champs de la protection de l'enfance (personnels de l'ASE, de la PJJ, Education nationale, personnels du secteur associatif) **pour sortir des « cultures maison » et tendre vers une culture du partenariat sur des actions et des problématiques qui concernent tout le monde** : les procédures de signalement, le diagnostic partagé du risque ou du danger, l'accueil des familles,....)

IV. Prendre en compte les enjeux de l'évaluation pour ce secteur

Sur les questions d'évaluation, il nous semble qu'il faut distinguer les niveaux et donc les objets de l'évaluation : évaluation des besoins, évaluation des politiques publiques, mais aussi évaluation des situations des jeunes à l'entrée dans le dispositif, évaluation des parcours de jeunes (après les mesures) ce que nous ne développerons pas ici, évaluation des pratiques éducatives, évaluation des établissements et services (cadre de la nouvelle loi sociale.)

**1. Evaluation des besoins, observation sociale**

On ne peut qu'encourager la création d'un **Observatoire des besoins sociaux** : ces besoins recouvrent certes, le nombre de places à créer dans les établissements et services existants, mais l'évaluation des besoins concerne surtout l'identification des nouveaux dispositifs à construire.

Propositions :

- Cette observation des besoins sociaux doit se faire sur la base d'indicateurs communs entre les départements et la PJJ mais en lien aussi avec la pédopsychiatrie et le secteur médico-social.
- Un bilan des schémas départementaux existants peut servir à cette observation et évaluation des besoins, au moins à un niveau local.

**2. Evaluation des politiques publiques**

Une évaluation des politiques mises en œuvre dans le secteur de l'enfance est la condition sine qua non des changements qui pourraient s'opérer au service d'une meilleure qualité des « services rendus » aux enfants et aux familles. La tâche est ardue, peut-être ne peut-on attendre les résultats d'un tel travail avant d'engager des réformes mais il semble assez compliqué de parler de l'enfance en danger d'un côté, de l'enfance délinquante d'un autre et de l'enfance handicapée, de manière totalement distincte, sans tenter d'articuler les dispositifs autour des notions de parcours, d'accompagnement personnalisé, de soutien à la famille...

A t-on par exemple, une idée des flux de population entre le secteur handicap enfance et le secteur de la protection de l'enfance : CDES (IR, IME)/ASE(MECS)... ?

Dans le champ de la protection de l'enfance, mesure-t-on l'impact des mesures telles qu'elles sont ordonnées (placement ou milieu ouvert) sur les parcours de jeunes (indicateurs communs pour voir, sur plusieurs décennies, les effets de notre action ?). Cette mesure de l'impact de notre action sur les enfants et les familles devrait, dans une certaine mesure, concourir à l'évaluation des politiques publiques.

### 3. Evaluation des établissements et services

Nos réflexions sur la nouvelle loi sociale nous ont conduit à interroger le droit des personnes et l'évaluation. Ces deux problématiques sont pour nous complémentaires ou du moins proches, car si des outils (Conseil de la vie sociale, livret d'accueil, document individuel de prise en charge...) favorisent la prise en compte de la parole de la personne sur sa prise en charge, nous considérons que l'évaluation est également un moteur dans ce sens, la démarche d'évaluation permettant à la fois d'améliorer la qualité des prises en charge (en mesurant leur pertinence, leur efficacité et leur efficience) tout en faisant émerger la participation des équipes et des « usagers ».

L'enjeu est grand dans ce secteur car les démarches d'évaluation au sein des établissements et services ne sont pas généralisées. La question des référentiels d'évaluation nous intéresse tout particulièrement car ils seront validés, sélectionnés par le Conseil national de l'évaluation, et en leur absence pour un secteur, élaborés par lui. Il est pour nous essentiel que ces référentiels émanent du terrain

#### Proposition :

- Les dépenses relatives aux démarches d'auto-évaluation et d'évaluation externe (permettant d'améliorer la qualité du service rendu aux personnes), telles que prévues par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, doivent être prévues et inscrites dans les budgets prévisionnels des établissements et services.

Parmi un nombre important de définitions, celle-ci semble bien expliciter la démarche d'évaluation en mettant en avant les valeurs avant les actions : « *Penser autrement l'évaluation c'est partir des valeurs qui nous guident pour construire des outils qui rendent nos actions cohérentes avec nos idées.* » Yves Matho - mars 2002. L'évaluation est une démarche collective et participative sur le sens de nos actions, sur leurs cohérences avec nos valeurs. Elle n'est pas uniquement la mesure de la satisfaction des personnes (enfants et familles) sur leur prise en charge ou leur accompagnement, même si cette appréciation de la satisfaction en fait partie.

En effet, notamment dans le champ de l'enfance, le processus éducatif ne va pas systématiquement dans le sens d'une satisfaction de l'enfant : la frustration est souvent un outil de travail pédagogique fort, comme la gestion des conflits qui ne peut passer que par l'acceptation du conflit et donc la non satisfaction immédiate de la personne. S'il s'agit de répondre au mieux aux besoins des enfants, il ne s'agit pas forcément de satisfaire systématiquement le désir de l'enfant.

### V. Le travail en réseau s'impose et doit être favorisé pour les jeunes en grande difficulté

On constate aujourd'hui la présence accrue de troubles du comportement et de troubles de l'identité chez des jeunes commettant des actes délictueux ainsi que l'impasse dans laquelle se trouvent les intervenants des champs judiciaire et sanitaire pour prendre en charge de façon globale et non morcelée ces enfants et ces adolescents.

Pourtant, au vu de situations de jeunes de plus en plus complexes qui, pour certains cumulent les handicaps, sociaux, psychologiques, médicaux et scolaires, il semble impossible dans le secteur de la protection de l'enfance, protection dans son sens large, c'est-à-dire protection administrative, judiciaire, médico-sociale, de ne pas « fonctionner en réseau ». Ce fonctionnement permet que chacun, tout en gardant son champ propre de compétences, communique avec les autres intervenants sur les réponses à apporter aux jeunes et à leur famille. Ce principe d'un travail partenarial peut avoir du mal à se concrétiser sur le terrain car il semble dépendre bien souvent des volontés personnelles. Pourtant, lorsqu'un véritable réseau de compétences fonctionne, la qualité des prises en charge et la continuité de l'action éducative sont assurées. Les usagers, enfants, adolescents, familles, en sont les premiers bénéficiaires.

Ce partenariat a été officialisé au niveau national par la signature d'une circulaire entre la Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse et la Direction de la Santé.

**Proposition :**

- Au niveau local, impulser la signature de conventions entre tous les acteurs (pédopsychiatrie, Education nationale, PJJ, ASE, secteur associatif...) en contact avec ces mineurs. Les liens justice/Education nationale/ associations sont tout particulièrement à développer dans le temps de l'obligation scolaire (des équipes éducatives devraient pouvoir intervenir au sein des écoles et des collèges, développement du dispositif des classes-relais...)

- Les temps impartis à la collaboration entre les différents acteurs doivent trouver un financement (elles ne doivent être ni bénévoles, ni empêcher le travail à l'intérieur de l'institution). Pour cela, il faudrait instaurer un système d'heures de délégations et évaluer leur utilisation chaque année ( modèle des représentants du personnel).

**VI. Réflexion à poursuivre sur l'organisation de la protection de l'enfance dans le cadre notamment du projet de réforme de l'Etat et de la décentralisation**

Les constats sont assez largement partagés : le système de la protection de l'enfance est complexe, les acteurs sont nombreux et fonctionnent parfois chacun de leur côté, les dispositifs sont cloisonnés ou se superposent, les autorités compétentes sont multiples ce qui, au plan local, complexifie les rapports, malgré bien sûr les initiatives de partenariat impulsées. *Qu'en est-il, dans ce système, de l'enfant et de sa famille en difficulté ?*

Le rapport Naves-Cathala de 2000 préconisait une meilleure articulation et une meilleure coordination des dispositifs en leur sein et entre eux. Ce que l'on peut rajouter au vu des échanges entre les associations du secteur, c'est que **l'Etat doit rester garant de l'équité de traitement des enfants et des familles sur tout le territoire.**

S'il n'y a pas de consensus pour tendre vers une nouvelle répartition des compétences, il faut bien voir que les propositions récentes de certains départements d'être responsables de toute l'assistance éducative, sans lien avec l'Etat, les laissant prendre en charge, par exemple, la question des mineurs au pénal, nous pose question. Cette nouvelle répartition tendrait à entraîner une scission assez radicale entre mineurs en danger et mineurs délinquants, ce qui ne nous semble pas souhaitable puisqu'un certain nombre d'enfants en danger peuvent devenir délinquants et qu'un grand nombre de mineurs délinquants sont en danger voire maltraités.

Par ailleurs, il nous semble essentiel d'ouvrir la réflexion sur les accompagnements des enfants et des familles en lien avec d'autres acteurs notamment du champ de la lutte contre les exclusions (insertion économique, logement, santé, ...)

De ces remarques, il nous apparaît important d'avancer certains principes que l'Etat et toute collectivité locale devraient pouvoir respecter dans un Etat décentralisé avec deux préalables forts :

- *Toute modification dans la répartition des compétences nécessite une évaluation préalable des politiques.*
- *La répartition actuelle ou à venir des compétences devrait permettre d'éviter les ruptures dans l'accompagnement des enfants, des adolescents et de leurs familles quelles que soient leurs difficultés et le moment où elles sont appréhendées.*

### **Propositions :**

- Il est primordial d'instaurer un système d'articulation souple entre les dispositifs (par des instances de concertation entre acteurs notamment à des échelons locaux) pour mettre en avant la notion de **PARCOURS PERSONNALISE** de jeunes.

- La notion de **REFERENT** (garant du parcours du jeune) doit se développer : un référent famille/enfant peut être soit un établissement, soit une personne, mais il est le garant de la continuité de prise en charge du jeune et de sa famille dans tous les changements qu'ils peuvent connaître. Dire qu'il y a une personne référente de la famille (aujourd'hui, très souvent l'ASE) et un référent de l'enfant (l'institution qui le reçoit) sans échange régulier semble peu propice à cette continuité dans bon nombre de cas. Il nous apparaît plus opportun de prendre en compte la notion de **RENCONTRE** d'une personne avec un travailleur social ou une institution quelle qu'elle soit, plutôt que d'instituer un référent type.

- Le système repose sur une confrontation entre acteurs et payeurs. Il serait intéressant de laisser la place à **UN TIERS** qui puisse être un organe observateur et évaluateur des politiques au niveau local et national mais non engagé sur le financement : une aide à la décision politique. A définir.

- L'habilitation Justice (soit au titre de l'assistance éducative, soit au titre de l'Ordonnance de 45 soit les deux) doit être un moment pour mettre en avant les projets, parler de prospective et instaurer des liens, au-delà du contrôle, qui permette aux services déconcentrés de l'Etat (PJJ) et aux juridictions de mieux connaître les réponses associatives : elle ne joue pas ce rôle aujourd'hui et bien souvent n'est même pas renouvelée au bout des cinq ans.

- Favoriser la participation de tous les acteurs dans des instances où ils ne sont pas forcément présents ou attendus : ASE au sein de la CDES par exemple, secteur social présent dans la psychiatrie... mais aussi favoriser la participation des associations dans les instances telles que le comité de pilotage des schémas départementaux.

Ces schémas doivent être pensés, élaborés conjointement avec tous les partenaires (CG, PJJ, Education nationale, pédopsychiatrie, associations,...) même si la décision finale appartient au PCG et au Préfet. Il doit être vivant et évolutif. Les associations ont toute leur place dans les comités de pilotage départementaux, de part leur expertise quant aux besoins observés sur un territoire et de part leur capacité d'innovation dans les réponses à construire et à mettre en œuvre.

Il s'agit aussi de prendre en compte le problème de la santé psychologique des mineurs qu'il s'agisse de l'enfance en danger ou de l'enfance délinquante dans l'élaboration des schémas de la protection de l'enfance.

- De façon plus générale, compte tenu de l'engagement pris par les associations dans l'action sociale familiale auprès des familles (accueil des jeunes enfants, centres sociaux, foyers de jeunes travailleurs, centres de loisirs,...) ou dans le soutien aux difficultés quotidiennes des familles (liées à la maladie, au handicap, au vieillissement, à la pauvreté...), l'UNIOPSS attentive aux réflexions et aux mesures en direction de la famille, souhaite qu'au niveau national comme au niveau local, les associations puissent participer aux concertations, aux instances partenariales animées dans ce domaine comme cela est inscrit dans les principes de la charte d'orientation des relations entre le Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité et l'UNIOPSS (représentant les associations des secteurs sanitaire, social et médico-social) signée en mars 2002, charte « pour un développement des solidarités ».

*JLF/lec*

**Eléments sur des ETUDES RECENTES ou EN COURS  
(recensement non exhaustif effectué en mars 2003 par la DGAS)**

- Anne TURSZ (INSERM U 502) : sur les conséquences graves et méconnues de la maltraitance d'enfants : étude sur les décès d'enfants de moins d'un an et l'origine des tentatives de suicide d'adolescents. (*étude financée sur crédits d'études DGAS.*)
- ANPASE : (*financée par l'ANPASE ; avec une subvention DGAS.*)
  1. prévalence et caractéristiques de la maltraitance parmi les enfants placés en foyer de l'enfance,
  2. Etude auprès de parents d'enfants placés sous l'origine des maltraitements.
- Jean-Luc VIAUX : sur les effets de la maltraitance chez les enfants placés en pouponnière (Seine Maritime – 1999).
- Francis MOUHOT (Besançon) : sur les séparations enfant – parents, étude sur l'impact de l'âge de la séparation sur les enfants et leur évolution.
- INED : sur l'adoption dans 8 départements (2003). (*financement DGAS*)
- Catherine SELLENET : sur l'agrément et la formation des assistantes maternelles.(2002) (*financement DGAS*)
- INSERM : sur l'unité de soins du 13<sup>ème</sup> arrondissement de Paris.
- sur les parcours d'enfant à l'ASE, en Seine Saint Denis.
- Paul DURNING : étude européenne sur le soin dont bénéficient les enfants pris en charge en placement familial.
- Elisabeth COLLOTTA et Claude ROMEO (Département de la Seine Saint Denis) : Etude européenne en cours sur la violence constatée sur l'enfance prise en charge par l'ASE.
- FNARS : sur les attentes des familles en CHRS.
- IFREP : sur les relations parents – enfants pour les enfants pris en charge hors du domicile familial (2000 + voir textes d'études faits par M-J R avant 2000).
- ODAS : sur les parcours d'enfants en danger.
- ODAS : sur le signalement pour violence sexuelle.
- DREES : statistiques sur les bénéficiaires de l'ASE.
- SNATEM : sur les appels concernant les fugues (2002).

**ETUDES DEPARTEMENTALES** (pas toutes publiées)

Seine et Marne :

- Mise en place du dispositif d'accueil dans l'établissement de l'enfance de Seine et Marne.
- diagnostic des mesures en milieu ouvert (septembre 1999).

Haut Rhin :

- Observatoire Haut Rhin de l'action sociale (OHRAS).
- Le devenir des enfants placés et suivis en milieu ouvert.

Vosges :

- Observatoire départemental de l'enfance des Vosges (ODEV).
- Les jeunes en difficulté dans les Vosges.

Nord :

- Etude sur les enfants et adolescents pris en charge par le service de l'ASE au 30 juin 1998.

Yvelines :

- Résultats de l'analyse statistique des signalements d'enfants en danger recueillis par les inspecteurs de l'ASE.

Isère :

- Etude concernant les mineurs en grande difficulté sans solution adaptée (1999).



**RECENSEMENT en 1996***(d'études disponibles à la D.A.S. ou réalisées à son initiative)*

- 1980**            **Circuits des enfants pris en charge par l'ASE. AFSEA/DAS. SEF2**  
Etude sur 4 départements (Saone-et-Loire, Marne, Tarn, Seine-Saint-Denis)  
Gilles Rogers, Dominique Waltisperger
- 1981**            **Quand on n'a rien, il faut bien vivre. Représentations et stratégies des familles de l'aide sociale à l'enfance.**  
François Aballéa, Anna Glogowski (A.), Paris, Fondation pour la Recherche Sociale (F.O.R.S), exemplaire disponible à la DAS, bureau DSF 2
- 1981-1986**      **Pouponnière d'Arras, "Pouponnière et placements d'enfants"** thèse pour le doctorat de médecine  
Dr Claudine Desobry-Ficheux , Lille 1987  
exemplaire disponible à la DAS, bureau DSF 2
- 1983 - 1985**    **Etude sur les processus d'orientation vers une pouponnière à caractère social**  
Geneviève Appell, Françoise Grégoire, Patricia Morisset, Catherine Muscat, Danielle Rapoport ; Ministère des Affaires Sociales.  
Exemplaire disponible à la DAS, bureau DSF2
- 1988**            **L'aide sociale à l'enfance: des enfants, des familles et une institution en devenir;**  
Tome 1 - étude épidémiologique  
Tome 2 - annexes  
Tome 3 - étude longitudinale  
Michel Corbillon, Jean-Pascal Assailly, Michel Duyme  
Exemplaire disponible à la DAS, bureau DSF2
- 1988**            **L'enfant placé. De l'Assistance Publique à l'Aide Sociale à l'Enfance**  
Michel Corbillon, Jean-Pascal Assailly, Michel Duyme, Ministère de la Solidarité, Santé, Protection Sociale. Documents Affaires Sociales
- 1989**            **Le devenir des enfants placés dans la Nièvre ou le jeu de la reproduction.**  
IRTS Rennes  
Anne Cadoret
- 1989**            **L'enfant placé, actualité de la recherche française et internationale**  
**Actes du colloque international Paris, 31 mai, 1 juin 1989**  
Coordination Michel Corbillon
- 1990**            **Rapport du Conseil d'Etat sur la protection et le statut de l'enfant**  
Section du rapport et des études
- 1990**            **Rapport du Conseil Economique et Social sur l'adoption**  
CES. Burnel

- 1990**            **Pouponnières d'aujourd'hui, passerelles pour demain**  
Groupe d'études régional du Nord/pas de Calais - Jeune Enfance Nord  
Exemplaire disponible à la DAS, bureau DSF2
- 1991**            **Le placement des enfants. La répétition intergénérationnelle au sein de l'ASE ( Etude sur le département de la Loire).**  
CTNERHI  
Marie Anaut
- 1992**            **Foyer départemental de Sucy-en-Brie: la pouponnière (1979-1991)**  
Patricia Morisset  
Exemplaire disponible à la DAS, bureau DSF2
- 1992**            **Etude du devenir à long terme d'une cohorte d'enfants maltraités dans leur première enfance. AFIREM, Ministère de la Justice**  
Pierre Straus, Caroline Mignot et coll
- 1993**            **Etude de faisabilité sur l'adoption. GERIS**  
Michel Corbillon, Jean-Vincent Valliès, Michel Duyme  
Ministère des Affaires Sociales
- 1993**            **J'ai dix ans**  
Etablissement public départemental du Nord  
Exemplaire disponible à la DAS, bureau DSF2
- 1993**            **L'abandon d'enfants à Paris (1985-1989). IDEF, DASES, ADREMIH**  
Annick Dumaret, Dominique Rosset
- 1993**            **Le temps de l'établissement: des difficultés de l'adolescence aux insertions du jeune adulte. CREDOC**  
Collection des rapports du CREDOC n° 135, juillet 1993
- 1994**            **Le placement familial de l'ASE (1992)**  
Jean-Claude Cebula, Catherine Horel  
Ministère des Affaires Sociales
- 1994**            **L'action sociale, dix ans de décentralisation. (1984-1994)**  
Etude réalisée à partir de 26 départements  
Claudine Padieu, Jean-Louis Sanchez  
ODAS
- 1994**            **Suppléance familiale en Europe. L'éducation en internat, les familles d'accueil et les alternatives au placement dans les pays de l'union européenne**  
Michel Corbillon, W. Hellinckx, M-J. Colton
- 1994/95**        **Le lien familial à l'épreuve du placement**  
Isabelle Ravier - Bruxelles  
Exemplaire disponible à la DAS, bureau DSF2

- 1994**      **Vicissitudes du travail de séparation de l'enfance à l'adolescence**  
Congrès d'Amiens Mai 1993: on sépare un enfant, un enfant se sépare  
Exemplaire disponible à la DAS, bureau DSF2
- 1995**      **Que sont-ils devenus? (le devenir des enfants en placement familial)**  
Anne Coppel, Annick-Camille Dumaret  
Erès
- 1995**      **Devenir des enfants placés et suivis en milieu ouvert ADEIS-OHRAS**  
Conseil Général du Haut-Rhin  
Exemplaire disponible à la DAS, bureau DSF2
- 1995**      **Rapport sur le dispositif de protection de l'enfance: le système d'information et les relations entre le département et l'institution judiciaire. IGAS/IGSJ**  
Patrick-Henry Bonniot, Jean-Paul Jean, Marie-Ange du Mesnil, Didier Mulet  
Ministère des Affaires Sociales, Exemplaire disponible à la DAS, bureau DSF2
- 1995**      **Enfant d'ici, enfant d'ailleurs. L'adoption sans frontières**  
Jean-François Mattéi  
Documentation française. Exemplaire disponible à la DAS, bureau DSF2
- 1995**      **Parenté plurielle- Anthropologie du placement familial**  
Anne Cadoret  
L'Harmattan
- 1996**      **L'abandon des enfants trisomiques 21. De l'annonce à l'accueil. (1980, 1989)**  
Annick-Camille Dumaret, Dominique Rosset  
CTNERHI
- 1996**      **Les pratiques des professionnels des pouponnières en direction des familles d'enfants placés appel d'offres MIRE/DEP**  
Dominique Fablet, Marie-Pierre Mackiewicz  
Ministère des Affaires Sociales, MIRE/DEP

**Chaque année : enquête statistique sur les pupilles de l'Etat DAS. DSF2**

## **Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP)**

*Compte rendu de l'audition de M.Luc MACHARD, délégué interministériel à la famille, dans le cadre du groupe de travail "services à la famille et à la parentalité" (janvier 2003)*

Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents s'appuient sur des expériences de terrain qui préexistaient au lancement des réseaux à la fin des années 90 et sur un certain nombre de rapports sur la parentalité et le soutien à lui apporter.

Les réseaux de parents reposent sur une idée simple : par le dialogue, l'échange et la communication avec d'autres parents, les parents peuvent s'entraider, retrouver des repères, lever des doutes, se conforter dans leur rôle de parents.

Le but de ces actions de soutien à la parentalité est d'aider et d'accompagner les parents pour qu'ils retrouvent les moyens d'exercer effectivement et pleinement leur autorité et leur responsabilité parentales.

Dès son arrivée, le Ministre Christian JACOB a manifesté son adhésion et a clairement exprimé sa volonté de voir la démarche des réseaux pérennisée et développée.

### **1. Les Réseaux d'écoute, d'appui de d'accompagnement des parents**

Ils ont été créés à la suite d'un Conseil de sécurité intérieure, puis, annoncés à la conférence de la famille de 1998 après un travail de réflexion, de concertation et un rapport rédigé par la délégation interministérielle à la famille.

Une première circulaire a vu le jour en 1999 à laquelle est attachée une charte fixant les principes d'action des organismes qui entendent mener des actions sur le terrain. Un des principes essentiels de cette charte est que leurs actions s'adressent à tous les parents.

### **2. Les actions des réseaux**

Concrètement, les associations qui portent les actions des réseaux agissent dans les lieux fréquentés par les parents qu'il s'agisse des crèches, des ludothèques, des centres sociaux, des écoles, et y organisent des actions aussi variées que des groupes de parole, des réunions débats, des conférences, des cafés de parents, des théâtres - forums...

Les réseaux, pour le sujet qui nous occupe, ce n'est pas un service aux parents comme un autre, il est gratuit, volontaire, bénévole, par les parents, et pour les parents et s'adresse à tous les parents, dont la parentalité n'est pas trop abîmée.

Dans le cas de parents fragilisés dans leur fonction parentale, les réseaux ont vocation à réorienter les parents vers les professionnels compétents qui contribuent à restaurer la confiance, à médiatiser la parole, à permettre à ces parents de trouver l'appui qu'ils attendaient.

Toutefois, il est bien entendu que les financements affectés aux réseaux ne peuvent servir à financer durablement à un niveau élevé les professionnels membres des réseaux.

### **3. Les structures de pilotage**

Un comité national de pilotage des réseaux piloté par la DIF a été créé qui regroupe toutes les associations et organismes membres des réseaux dont la liste serait trop longue à fournir ici tant l'adhésion des acteurs sociaux et familiaux aux réseaux est large et forte.

La représentativité de ce comité national est exemplaire de celle des acteurs œuvrant dans le champs familial et social.

Une émanation de ce comité de pilotage appelé "groupe restreint" se réunit régulièrement et assure la continuité de l'animation au niveau national.

Sur le terrain, progressivement dans la plupart des départements, un comité d'animation départemental a vu le jour. Ce comité assure l'animation locale du réseau.

Il associe sous la responsabilité du Préfet, les acteurs des réseaux de parents, en y ajoutant l'Inspecteur d'académie, les maires, la PJJ, la CAF, et selon les configurations des acteurs locaux de prévention ou d'actions territorialisées.

Ces comités d'animation sont le plus souvent pilotés ou copilotés par plusieurs organismes : CAF, DDASS, UDAF.

Très grossièrement, on évalue à un tiers de départements où le comité est actif et les actions dynamiques ; un tiers où le comité et les actions pourraient être re-dynamisées, et un tiers où les comités ne sont pas ou peu installés ou pourraient être re-dynamisés.

Parmi les questions qui se posent figurent, d'une part, celle des modalités du pilotage départemental des réseaux, et du dynamisme de certains comités départementaux et, d'autre part, celle de l'articulation du pilotage des réseaux avec le pilotage des autres services rendus localement aux familles.

Cette question de la coordination locale entre la démarche des réseaux et les autres dispositifs est majeure.

### **4. La cellule nationale**

En même temps que les réseaux étaient lancés, une cellule nationale d'appui technique était créée.

Composée de 6 personnes à l'origine, elle était hébergée par une fondation, le CEDIAS, qui recevait à cette fin une subvention de l'Etat.

Cette cellule, dans une phase de lancement des réseaux, a avant tout eu pour tâches :

- d'impulser la création des réseaux,
- d'appliquer sur le terrain la charte et les principes,
- de leur apporter un appui méthodologique,
- de créer un site Internet de mise en commun des fiches d'actions.

La cellule nationale a été dissoute par une décision prise au début de l'année 2002.

Il lui était notamment reproché de ne pas être en mesure de fournir des informations fiables sur les actions conduites sur le terrain, et pas davantage d'évaluation de la portée de ces actions.

A son arrivée, Monsieur JACOB a proposé au CEDIAS de reprendre dans les mêmes conditions l'animation nationale des réseaux, mais celui-ci n'a pas souhaité reconduire la convention.

Une solution tenant compte des contraintes pesant sur les moyens est activement recherchée pour permettre à la délégation de reprendre les missions d'animation, d'évaluation et d'appui méthodologique des réseaux.

## **5. Les orientations récentes**

En 2001, il a été considéré que la phase de lancement était achevée et que les réseaux étaient en mesure de contribuer à des actions conformes à des orientations plus précises en adéquation avec celles du gouvernement en matière de politique familiale.

C'est ainsi que, sans abandonner les autres modalités d'action, il a été demandé aux réseaux d'intégrer la dimension de la facilitation des relations entre les familles et l'école dans leurs actions en faveur des parents.

La philosophie de cette orientation repose sur l'idée que les familles investissent beaucoup dans l'école, que certaines d'entre elles ont de grandes difficultés à communiquer avec l'école, à comprendre les codes, les décisions surtout disciplinaires et d'orientation, que la facilitation des relations famille école constitue un enjeu primordial de prévention.

Un partenariat plus actif a été conclu avec l'éducation nationale pour les collèges et les lycées et avec les maires pour les écoles pour, si cela semblait souhaitable et possible, permettre aux associations d'ouvrir un local dans l'établissement, pour que les responsables éducatifs soient partenaires des réseaux, pour que des partenariats se nouent sur le terrain entre associations de culture très différente.

Au niveau national, dans un premier temps, cette orientation a suscité quelques réserves.

Aujourd'hui, tout montre que, sur le terrain, les acteurs du soutien à la parentalité se sont emparés de cette idée et que de nombreuses actions se sont rapidement développées en faveur des relations famille école, de grande qualité et que les têtes de réseau se sont pleinement appropriées cette orientation.

Dès décembre 2001, ce qui veut dire en quelques mois, 516 actions soit 25 % des actions des réseaux ont été décrites comme relevant de cet objectif. 23 000 familles étaient touchées par des actions répondant à ce critère de l'implication des relations entre les familles et l'école. Cette mobilisation des réseaux est remarquable.

Cette orientation privilégiée a été reconduite en 2002 et ne semble pas devoir être remise en cause aujourd'hui.

A côté de ces initiatives qui visent à améliorer les relations entre les familles et l'école, les associations réseaux ont continué à œuvrer dans tous les domaines d'intervention qui sont les

leurs : petite enfance, familles plus démunies, pères isolés, et on a pu décompter jusqu'à 1600 actions sur le terrain.

Les financements d'Etat sont de 70 millions de francs par an environ délégués aux DDASS, les CAF contribuent également largement par des montants intégrés dans une enveloppe parentalité appelée à augmenter sur la période d'application de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion.

Quelques départements s'engagent ainsi que des régions, quelques communes également mais cela reste encore marginal.

Enfin, les deux circulaires de 2001 et 2002 contenaient d'autres dispositions qu'il faut citer brièvement :

création d'un comité de financement comprenant tous les financeurs pour éviter les phénomènes de multifinancement,

nécessité d'une remontée d'information régulière, formalisée et fiable de l'ensemble des réseaux avec la coopération de tous les acteurs de terrain sur la base des "fiches actions",

équipement informatique et formation de tous les pilotes pour que la mise en réseau devienne réalité grâce à Internet et permette la mutualisation la plus large possible des expériences conduites au bénéfice des parents.

Un des objectifs prioritaires aujourd'hui est de relancer une dynamique d'animation au niveau national.

Circulaire DIF/DAS/DIV/DPM n° 99/153 du 9 mars 1999

Circulaire n°2001/150 du 20 mars 2001

Circulaire n°2002/231 du 17 avril 2002

## la PMI

### son rôle dans la protection de l'enfance

(contribution de la DIF : Délégation interministérielle à la Famille)

#### *I Définitions*

##### Champ de la maltraitance

Le champ de la maltraitance s'est élargi, depuis un certain nombre d'années déjà, avec la prise en compte des négligences et de la maltraitance psychologique.

« L'enfant maltraité est celui qui est victime de violences physiques, de cruauté mentale, abus sexuels, négligences lourdes ayant des conséquences graves sur son développement physique et psychologique »<sup>14</sup>.

Un exemple fréquent auquel les professionnels de PMI sont particulièrement attentifs est celui des mères dépressives, qui soumettent leur enfant à des oscillations dans la qualité, l'intensité, et la continuité des soins.

Par ailleurs, nombre de négligences sont liées à une préparation insuffisante des mères à leur rôle lorsqu'elles ont des conditions de vie laissant peu de place à l'attente de l'enfant et lorsqu'elles n'ont pu acquérir les compétences nécessaires à s'en occuper. Ce phénomène est aggravé par la brièveté du séjour en maternité

##### Prévention et prise en charge

La prévention des mauvais traitements fait théoriquement partie de la prévention primaire (avant la survenue effective des sévices ou des négligences). On a trop tendance à la distinguer de la protection des mineurs maltraités qui suppose la mise en œuvre de mesures de prévention des récidives ou de réparation. En réalité prévention et protection sont étroitement liées<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> ODAS, L'observation de l'enfance en danger : constats et recommandations.

<sup>15</sup> Cette prise de conscience touche l'ensemble des domaines concernés à la fois par la prévention et le soin (ou la réparation, ou la prévention des récidives).

Il est à noter que c'est également dans une définition plus large de la politique de santé publique que le projet de loi relative à la politique de santé publique intègre au nouvel article 1411-1 la définition de la politique de prévention donnée par l'article L 1117-1 « la frontière entre prévention d'une part et soins d'autre part apparaissant de plus en plus malaisée à établir, en raison notamment de l'essor des soins et des traitements à visée préventive »

Autre sujet de préoccupation, l'égalité d'accès des citoyens aux mesures mises en œuvre : « L'article 1411-1 précise les responsabilités de l'Etat en matière de santé publique. La santé publique constitue en effet un domaine caractérisé par l'ensemble des intervenants. En particulier les organismes d'assurance maladie et les collectivités territoriales jouent un rôle important d'impulsion et de financement d'actions diverses, en vertu le plus souvent des compétences qui leur ont été conférées par la loi (missions d'information et de prévention de la caisse nationale d'assurance maladie, mission des Départements en matière de protection maternelle et infantile..) **Il importe donc de resituer l'action de ces différents intervenants dans le cadre d'une politique globale et cohérente de l'Etat, comportant la définition par l'Etat d'objectifs nationaux de santé publique, la conception des plans nationaux destinés à y répondre et l'évaluation de la politique et des plans mis en œuvre.**



## ***II Acteurs concourant à la protection de l'enfance***

La protection sociale et médico-sociale de l'enfance relève de la compétence du Département depuis les lois de décentralisation notamment celle du 6 janvier 1986 complétée par la loi du 10 juillet 1989 refondant le Code de la Famille et de l'Aide sociale (Action sociale en faveur de l'enfance et de la famille) et celle du 18 décembre 1989 modifiant le Code de la Santé Publique (Action sanitaire et médico-sociale en faveur de la famille, de l'enfance et de la jeunesse).

En ce qui concerne la protection maternelle et infantile, et en écho à la loi du 10 juillet 1989, la loi du 18 décembre 1989 (article L 2112-2 du Code de la santé publique) précise, après avoir défini en sept points les actions que ce service doit mener, qu' « **en outre, le service doit participer aux actions de prévention des mauvais traitements et de prise en charge des mineurs maltraités** » avec un renvoi aux articles 40.5° et 66 à 72<sup>16</sup> du Code de l'Action sociale et des familles

En ce qui concerne la participation du service de PMI aux actions de prévention des mauvais traitements et de prise en charge des mineurs maltraités, l'art L.2112-6 définit plus spécifiquement les responsabilités du service:

*« Chaque fois que le personnel du service départemental de PMI constate que la santé et le développement de l'enfant sont compromis du fait de mauvais traitements, et sans préjudice des compétences et de la saisine de l'autorité judiciaire, le personnel en rend compte sans délai au médecin responsable du service qui provoque d'urgence toutes mesures appropriées.*

*« Lorsqu'un médecin du service départemental de PMI estime que les circonstances font obstacle à ce que l'enfant reçoive les soins nécessaires, il lui appartient de prendre toutes mesures relevant de sa compétence pour faire face à la situation. Il en rend compte au médecin responsable du service ».*

Suivant la même logique, si les textes relatifs aux missions de l'Aide Sociale à l'Enfance positionnent ce service comme pivot du dispositif de recueil des informations sur les mauvais traitements et chargé de la protection des mineurs et jeunes majeurs victimes de mauvais traitements, ils précisent bien qu'il doit assurer ses missions en liaison avec le Service de Protection Maternelle et Infantile et le service social.

Bien évidemment, la protection de l'enfance ne peut être l'affaire d'un seul service ni d'une institution. Elle concerne l'ensemble des acteurs publics et associatifs en mobilisant l'adhésion et les compétences de chacun. Les évolutions de la société (précarité, isolement, transformation de la cellule familiale) nécessitent une mise en cohérence et une complémentarité des actions en faveur des enfants, des jeunes et de leurs familles. Elles obligent les intervenants à questionner leurs pratiques et à agir en collaboration étroite de la prévention à la protection.

## ***III Prévention de la maltraitance***

Parallèlement aux mesures éducatives, de nouvelles modalités d'intervention se développent notamment dans le champ du soutien à la fonction parentale qui peuvent concourir au maintien de l'enfant dans sa famille tout en préservant son épanouissement. En effet, les mesures de prévention ont bénéficié de connaissances nouvelles dans les domaines psychologique, affectif et

---

Ces considérations extraites du document *Exposé des motifs*, annexé au Projet de loi pourraient utilement être transposées à la réflexion relative à la protection de l'enfance, pour laquelle les constats sont identiques comparables et qui est sous-tendue par une démarche tout à fait comparable.

<sup>16</sup> Ancienne numérotation des articles et ancien intitulé du Code

relationnel. L'analyse critique des pratiques sociales a montré les limites des actions de contrôle et de surveillance. La reconnaissance du rôle essentiel des parents, la valorisation de leurs potentiels sont souvent plus mobilisateurs et efficaces pour toute action de promotion de la santé, ciblant les périodes de vulnérabilité biologique qui sont le temps de la maternité, de la naissance et de la petite enfance.

Un récent rapport de l'IGAS et de l'IGSJ sur le système de protection de l'enfance préconise d'ailleurs une prévention, par le soutien et le développement des capacités parentales.

La prévention s'articule autour de trois volets :

- **le repérage des problématiques parentales et l'évaluation du danger :**

Les services sont familiarisés avec les pratiques d'observation et de vigilance. Le temps d'évaluation, permet une meilleure connaissance de la famille et la mise en œuvre de mesures d'accompagnement et d'aide (TISF) Elle va permettre d'engager dans certains cas des mesures de soutien à la fonction parentale ( fréquentation d'un établissement d'accueil dans la journée, soutien psychologique individuel) ou une action éducative préventive (AEP).

- **la mise en réseaux de professionnels**

Les initiatives locales basées sur la concertation et le partenariat entre les différents d'intervenants se multiplient. Ces derniers ont en effet tendance à adopter deux types d'attitude : la première consiste à s'identifier aux parents et à leurs difficultés, à minimiser de ce fait les souffrances de l'enfant et donc à favoriser son maintien dans sa famille. La seconde consiste à vouloir soustraire très rapidement l'enfant à ses parents défaillants pour le protéger, sa souffrance étant estimée intolérable.

Dans un domaine qui mobilise aussi considérablement les affects, le travail en réseau et l'évaluation partagée des situations permettent aux professionnels de prendre la distance nécessaire pour une définition concertée des mesures à mettre en œuvre et une évaluation aussi objective que possible des risques encourus par l'enfant.

L'art 2111-1 CSP précise d'ailleurs, en son alinéa 1, que l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale participent aux mesures de prévention médicale, psychologique, sociale et d'éducation pour la santé en faveur des futurs parents et des enfants. La loi contre les exclusions a introduit un nouvel alinéa (1 bis) à cet article qui concerne les actions d'accompagnement psychologique et social dont doivent bénéficier les femmes enceintes et les jeunes mères de famille, notamment les plus démunies.

La loi du 2 janvier 2002 insère dans le CASF l'article suivant ( Art 116-1) : **L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes**, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et attentes des membres de tous les groupes sociaux, des personnes et des familles vulnérables, en situation de précarité ou de pauvreté.

**Elle est mise en œuvre par l'État, les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale, les associations..**

Par ailleurs, il est inséré, dans la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à l'organisation du système de santé, un article sur les réseaux (Art L 6321-1):

Les réseaux de santé ont pour objet de favoriser l'accès aux soins, la coordination, la continuité ou l'interdisciplinarité des prises en charges sanitaires, notamment celles qui sont spécifiques à certaines populations, pathologies ou activités sanitaires. Ils assurent une prise en charge adaptée aux besoins de la personne tant sur le plan de l'éducation à la santé, de la prévention, du diagnostic que des soins. Ils peuvent participer à des actions de santé publique. Ils procèdent à des actions d'évaluation afin de garantir la qualité de leurs services et prestations.

Ils sont constitués entre les professionnels de santé libéraux, les médecins du travail, les établissements de santé, les **institutions sociales et médico-sociales** ainsi qu'avec les représentants des usagers.

Ce texte s'inscrit dans le droit fil de la circulaire du 25 novembre 1999 sur les réseaux qui développait trois axes forts que les acteurs de la protection de l'enfance pourraient reprendre à leur compte:

- Passage de réseaux de santé centrés sur les professionnels à des réseaux centrés sur le patient
- Passage de réseaux axés sur une pathologie à des réseaux polyvalents de proximité
- Passage des soins vers la prévention et de la santé individuelle à la santé publique : **les préoccupations centrées sur l'individu s'élargissent à l'ensemble d'une population (femmes enceintes, parents) avec des actions d'information, formation, communication, écoute.**

Ce dernier axe sert de transition naturelle avec le troisième volet de la prévention :

- **la mise en œuvre d'actions collectives** (réseau parental, collectifs de parents, "accueils jeux" associant parents et enfants, espaces de parole..)

#### ***IV Comment la PMI s'inscrit-elle dans ce contexte ?***

Le service de PMI est un service de prévention s'adressant à l'ensemble de la population des femmes enceintes, des enfants jusqu'à six ans ainsi que des jeunes, des femmes et des couples concernés par la planification des naissances.

Dans ce cadre large, les professionnels (médecins, puéricultrices, psychologues, éducatrices de jeunes enfants, sages-femmes, conseillères conjugales..) sont confrontés dans leur pratique quotidienne à des difficultés intra-familiales susceptibles de retentir sur le développement et l'épanouissement des enfants.

De ce point de vue, le rôle de ces professionnels au travers des actions individuelles d'accompagnement des familles (dans les centres de PMI et à domicile) et des actions collectives est triple :

Éviter que les dysfonctionnements relationnels parents/enfants ne s'instaurent en intervenant à partir de clignotants, c'est à dire de situations dont on sait qu'elles peuvent être génératrices de maltraitance (déclaration de grossesse tardive, séparation à la naissance, vulnérabilité sociale ou psychique) Le soutien et l'accompagnement des parents est une orientation prioritaire de la PMI depuis la loi de 1989 qui introduit la notion de promotion de la santé<sup>17</sup> dans la définition de ce service. La promotion de la santé est une démarche qui tend à autonomiser les individus, à les rendre acteurs des mesures mises en œuvre, la santé étant définie comme un état de bien-être physique, psychologique et social.

---

<sup>17</sup> La promotion de la santé se définit comme « la capacité de chaque individu à accroître son propre contrôle sur son état de santé »

C'est une santé familiale « qu'il s'agit de promouvoir tout en confiant à la famille elle-même la responsabilité des actions à mettre en œuvre<sup>18</sup>

L'action du service de PMI s'appuie sur une reconnaissance de la place première de la famille, préalable nécessaire à toute action dans ce domaine et les professionnels sont incités à s'engager de plus en plus dans un rôle d'accompagnement, d'aide et de soutien des parents.

Pendant les mois qui suivent la naissance, les puéricultrices sont en première ligne et soutiennent la mise en place du lien. Des activités collectives au centre de PMI contribuent à rompre l'isolement des mères en favorisant les échanges et les liens de solidarité entre les familles.

**L'équipe pluridisciplinaire de PMI ne limite donc pas la prestation offerte au seul examen médical. Les temps d'échange, qu'ils soient individuels ou collectifs contribuent à rompre l'isolement des familles, à reconnaître les parents dans leur rôle, les accompagner et les soutenir si besoin, favoriser l'expression des difficultés vécues et à renforcer un contact éducatif positif.**

Dépister et suivre particulièrement les familles dans lesquelles une relation parents/enfants dysharmonieuse fait craindre une maltraitance possible, avec une évaluation continue des équipes de terrain en relation avec les partenaires concernés.

Signaler les situations de maltraitance qui font envisager une mesure administrative ou judiciaire de protection et sont connues soit directement soit par l'intermédiaire d'un service hospitalier, d'un médecin scolaire, libéral ou par un signalement de voisinage.

Sur le plan de la responsabilité, les professionnels de PMI sont directement responsables de non-dénonciation de crime en cas de non-signalement à la justice (par l'intermédiaire de l'Aide Sociale à l'Enfance ou direct en cas d'urgence) de situations d'enfants en dangers connues d'eux. Le signalement à la justice ne les dispense pas pour autant de leur devoir de surveillance.

**La préoccupation de l'enfance en danger (prévention, dépistage, suivi) fait donc partie intégrante de l'ensemble des activités de la PMI :**

**Dépistage** des situations potentiellement préjudiciables au développement de l'enfant

**Suivi** continue des familles à risque médico-psycho-social avec les autres acteurs concernés (acteurs de la protection de l'enfance mais aussi médecins traitants et autres services médicaux (hôpitaux, secteur psychiatrique, santé scolaire)

**Evaluation** notamment dans le cadre de la participation à des réunions pluri-professionnelles.

Participation au **signalement** des situations de danger

- Visites à domicile pour constat de négligences graves avec établissement d'un rapport et éventuellement d'un certificat médical.
- Rédaction de rapports de signalement

Suivi sanitaire des enfants placés à l'Aide Sociale à l'Enfance.

<sup>18</sup> Bernard Bioulac (projet loi à l'Assemblée nationale, 1989).

**REFLEXIONS SUR LA PROTECTION DE L'ENFANCE EN FRANCE****Présentation pour le groupe de travail sur la protection de l'enfance  
dirigé par Monsieur Pierre NAVES**

2 Décembre 2002

**Docteur Maurice BERGER****I – QUELLE EXPERIENCE ?**

Les propos qui suivent sont issus de l'expérience d'un service de pédopsychiatrie qui, depuis 24 ans, reçoit pour des soins des enfants adressés par la Sauvegarde de l'Enfance et l'Aide Sociale à l'Enfance. La file active de ce service inclut en permanence une centaine de situations de ce genre. Depuis 1979, ces enfants sont pris en charge jusqu'à 18 ans, et même au-delà s'ils le souhaitent. Beaucoup de membres de l'équipe sont stables dans leurs fonctions depuis cette date, ce qui a permis aux enfants d'avoir un soignant de référence fixe, et a rendu possible des recherches cohérentes sur l'efficacité ou l'inefficacité des modalités de prises en charge proposées.

Notre dispositif comprend la collaboration avec une association d'aide à la parentalité prénatale et postnatale jusqu'à l'âge de deux ans, une unité de consultations et de visites à domicile, un service de placement familial, un hôpital de jour, un service d'hospitalisation temps plein. Nous avons effectué plus de 3000 visites médiatisées. Ce travail est soumis à une évaluation constante et fait l'objet de publications régulières.

**II – LE CONSTAT**

Que produit le dispositif de protection de l'enfance ?

1) 77 % des enfants qui nous sont adressés présentent une déficience intellectuelle avec un QI entre 54 et 75 (le QI "normal" se situe au-dessus de 80). Le plus souvent, aucun autre service n'avait évalué le niveau de développement intellectuel de ces enfants avant l'arrivée dans notre service.

2) Certains enfants suivis depuis plus d'un an en AEMO sont dans un état équivalent à un hospitalisme à domicile du fait de soins parentaux très défectueux. Nous retrouvons alors les tableaux cliniques décrits par Spitz en 1945.

3) Nous recevons de plus en plus d'enfants et de préadolescents qui présentent une violence pathologique extrême très difficile à traiter. Dans 90 % des cas, cette évolution aurait pu être évitée par une meilleure évaluation accompagnée d'une séparation parents-enfant dans les 18 premiers mois de la vie. Dans le département de la Loire, on évalue entre 50 à 80 le nombre d'enfants et de préadolescents présentant ce genre de violence individuelle (différente des violences groupales des quartiers "sensibles"), ce qui représente entre 5000 et 8000 cas en France.

4) D'autres chiffres inquiètent. F. Mouhot, psychologue à l'ASE du Doubs, indique que seuls 32 % des enfants confiés à l'ASE atteignent un niveau CAP lorsqu'ils sont adultes.

5) D'une manière générale, nous nous trouvons devant des dispositifs qui n'évaluent pas leurs résultats malgré le coût énorme de la protection de l'enfance. Ainsi presque aucun organisme (à part l'Œuvre Grancher) ne peut dire quel est le devenir scolaire des enfants qui lui sont confiés. Il n'existe aucune étude longitudinale du coût de l'évolution de tels sujets. Ce coût est nettement supérieur à celui de la protection de l'enfance : prix de journée IMP, IMPro, puis RMI ou Allocation d'Adulte Handicapé, soins en psychiatrie, prise en charge de certains SDF, etc.

Actuellement, les ARH et les Conseils Généraux sont obligés de créer de nouvelles structures pour les enfants et adolescents dits difficiles, alors que l'évaluation et la prise en charge des enfants petits est faite de manière très inégale sur le territoire nationale, et souvent sans axe directeur cohérent. Nous sommes exactement dans une situation qui consiste à construire des sanatoriums parce que nous ne faisons pas de BCG.

Si le signalement est en général bien fait en France, le problème porte sur la qualité des dispositifs qui sont ensuite mis en place. C'est pour cela que nous proposons de réfléchir sur les principes suivants, avant d'envisager quelque changement que ce soit.

### III – PRINCIPES GENERAUX

1) Nous proposons que le but du dispositif de la protection de l'enfance soit de protéger réellement l'enfant.

2) Protéger l'intérêt de l'enfant signifie le protéger des dangers physiques, éducatifs et moraux, mais aussi protéger son développement intellectuel et affectif. Ceci nécessite prioritairement qu'il puisse bénéficier d'une continuité dans son accompagnement éducatif, dans les projets et les liens de suppléance éventuels qui lui sont proposés.

3) Il n'est possible de dire que l'intérêt d'un enfant est suffisamment protégé que si une évaluation précise de son état est réalisée en permanence. Ceci nécessite que tous les acteurs de la protection de l'enfance soient formés à (ou informés de) l'évaluation fine de ces situations en fonction de paramètres faisant référence.

4) Tout dispositif d'aide à la parentalité qui ne s'accompagne pas d'une évaluation précise de l'état de l'enfant est potentiellement maltraitant. Il en est de même de tout dispositif d'aide à la parentalité qui ne définit pas clairement les limites de la validité de son action.

5) Il est nécessaire de définir des principes simples concernant les buts visés, afin de protéger les enfants des mouvements de balancier idéologiques qui traversent le champ de la protection de l'enfance depuis de nombreuses années. Ces idéologies globalisantes empêchent de prendre en compte la singularité de chaque situation.

Nous proposons comme but principal qu'un enfant puisse acquérir les capacités intellectuelles, affectives, relationnelles qui lui permettent de mener une existence à peu près normale, ni plus heureuse, ni plus malheureuse que la moyenne, et qu'il puisse devenir un parent capable d'élever ses enfants.

#### 6) Position par rapport aux parents

Précisons d'emblée que l'on ne peut pas reprocher aux parents concernés (souvent psychotiques, psychopathes, parfois toxicomanes ou présentant des épisodes de dépression répétés et très importants) leurs actes, qui sont le plus souvent la conséquence désastreuse de l'enfance qu'ils ont eux-mêmes subie lorsqu'ils étaient petits. Mais nous pouvons faire en sorte

que ces dysfonctionnements parentaux ne se transforment pas en une fatalité pour l'évolution de l'enfant, si nous n'y rajoutons pas des dysfonctionnements institutionnels.

Par ailleurs, nous ne considérons pas que les liens familiaux sont bons pour un enfant "par essence". Il y a des modalités de liens familiaux qui permettent à un enfant de développer sa personnalité de manière harmonieuse et d'autres modalités de liens qui provoquent des dégâts précoces et gravissimes. Une famille qui "fonctionne" bien est le milieu idéal pour un enfant, et aucun des autres "dispositifs" que l'on peut proposer ne peut parvenir à faire mieux pour le développement de sa personnalité. Une famille qui fonctionne très mal est d'autant plus désorganisatrice que l'enfant a un lien de dépendance précoce avec ses parents. Son identité se tisse à partir de l'identification à des parents négligents, parfois violents, inquiétants, et il n'y trouve jamais de sécurité.

**Nous avons relevé au moins neuf facteurs  
qui sont à l'origine de l'aspect insatisfaisant de la situation actuelle.**

#### **IV – NEUF CAUSES DE DYSFONCTIONNEMENT**

##### 1) ABSENCE D'EVALUATION DES QUATRE NIVEAUX DE DANGER.

a) Premier danger, une inadéquation éducative parentale trop importante. Ce danger est repéré de manière très inégale sur le territoire national, parfois bien, parfois mal dès qu'il ne s'agit pas d'une maltraitance physique.

b) Lorsqu'une séparation parent-enfant doit être envisagée, le deuxième danger qui apparaît immédiatement est le fait de ne pas proposer à un enfant un lien stable, continu, fiable, résistant, avec un adulte, famille d'accueil ou éducateur. C'est dans et grâce à ce lien que l'enfant va pouvoir organiser sa vie psychique, son sentiment de sécurité interne, ses capacités de contenir ses pulsions, le sentiment d'estime de soi, et ses capacités d'apprentissage. Si on se contente de séparer un enfant de ses parents, on le laisse en danger tant qu'on n'a pas répondu à la question : qui va assurer un lien continu et fiable avec lui ? Il faut reconnaître qu'en France, nous ne prenons pas en compte les concepts de "permanence affective", de "base de sécurité externe et interne" qui sont le fondement des dispositifs d'autres pays, la "permanency" des pays anglo-



saxons par exemple, et que nous balayons d'un revers de main les travaux de Bowlby et de ses successeurs concernant les processus d'attachement.

c) Le troisième danger est la discontinuité. Il consiste par exemple à permettre à un enfant de commencer à créer un lien significatif et satisfaisant avec un lieu d'accueil ou un adulte, et à casser ensuite ce lien en remettant l'enfant dans sa famille, souvent sans avoir suffisamment évalué si les parents ont assez progressé pour bien s'occuper de lui. Les enfants soumis à de tels processus refusent ensuite d'établir d'autres liens, car ils craindraient qu'ils ne soient rompus à nouveau. Ces situations sont parmi les plus difficiles à traiter.

d) Quatrième danger, la non prise en compte de la fixité des images familiales dans l'esprit de l'enfant. Un enfant fixe très rapidement des images angoissantes de ses parents dans son esprit, parfois en deux ou trois mois. Ensuite, même si les parents vont mieux, les enfants continuent à se sentir en danger en leur présence : certains enfants se remettent à aller mal pendant deux mois après la rencontre médiatisée avec un parent ex-toxicomane violent devenu souriant et relativement adéquat. Les modalités de rencontre parents-enfant doivent tenir compte de cela.

e) La sous-estimation de ces dangers a trois conséquences principales : l'apparition d'une déficience intellectuelle, et/ou d'une violence pathologique, et/ou d'une "pathologie du lien", mode de fonctionnement qui empêche l'enfant de nouer des liens normaux avec autrui (attaque de toute relation ou collage à l'autre, mode de contact superficiel avec méfiance, manipulation constante d'autrui, incapacité de tenir un engagement, etc). Ces trois formes de troubles se constituent d'une manière souvent rapidement irréversible dans les 18 premiers mois de la vie, sauf si l'on met en place un dispositif de soins longs et coûteux qui ne pourra jamais prendre en charge la totalité de ces sujets.

---

### Propositions

**A : Obligation d'un bilan sanitaire physique et psychique pour tout enfant signalé, transmis au juge des enfants**. Les items à retenir, les protocoles à utiliser et la périodicité de ces bilans seraient à définir par une conférence de consensus.

Actuellement, nous utilisons les jalons d'évaluation de l'Hôpital Bellevue pour le bilan de départ et tout au long du suivi, jalons simples, inspirés de travaux internationaux, et validés à partir de 150 situations. **Ces jalons, au nombre de 21**, se situent à trois niveaux.

Exemples :

- Au niveau de la structuration psychique des parents : présence de troubles mentaux maternels importants et chroniques avec des éléments délirants (d'autant plus que la mère implique l'enfant dans le processus délirant, et qu'il n'y a pas la présence d'un père en très bonne santé psychique). On entend souvent des intervenants dire alors qu'un bébé est trop petit pour qu'une mesure de séparation soit prononcée à ce moment (même lorsqu'ils constatent des interactions mère-enfant totalement aberrantes) et que la présence du nourrisson peut soigner sa mère. Notre expérience nous permet d'affirmer que c'est une erreur d'attendre l'apparition de troubles chez l'enfant, et qu'aucune de ces mères n'a été améliorée par la présence de son bébé.
- Au niveau de la relation parents-enfant : "la clinique du réel" concernant des négligences et des carences chroniques très importantes. C'est ce qui permet d'évaluer la différence entre enfant imaginaire et enfant réel dans l'esprit des parents. Ainsi un parent peut évoquer sa souffrance d'être séparé de son enfant (imaginaire) et être incapable de s'occuper de l'enfant réel lorsqu'il en a la garde.
- Au niveau du développement de l'enfant : mesure du quotient de développement (avant trois ans) par le test de Brunet Lézine, puis du quotient intellectuel. Il ne s'agit pas là de "cataloguer" l'enfant, mais d'évaluer s'il existe une entrave à son développement intellectuel. Il existe des pays où les travailleurs sociaux mesurent régulièrement le quotient de développement des nourrissons dans de tels contacts à risque. C'est une erreur de penser que seule la carence de stimulation est à l'origine d'un retard de développement : nous constatons que beaucoup d'enfants présentent de tels retards parce qu'ils sont soumis à une imprévisibilité parentale trop importante, qui les empêche d'acquérir la notion d'invariabilité et de constance de l'objet (Piaget). De plus, de nombreux enfants arrêtent de penser pour ne pas souffrir, car penser est trop angoissant pour eux. Il est donc nécessaire que les travailleurs sociaux et éducateurs apprennent à dépister précocement un retard de développement. Un autre intérêt de ces tests est de montrer si la prise en charge proposée est efficace ou non.

**Cette évaluation qui permet d'envisager un "arbre décisionnel" :**

- nécessité d'une séparation,
- ou
- aide à la parentalité avec un délai précis pour obtenir une amélioration de la fonction parentale, si l'on est déjà dans une zone à fort risque pour le développement de l'enfant,
- ou
- ou aide à la parentalité dans une situation dans laquelle le développement de l'enfant n'est pas encore fortement menacé.

**B : Maintien de la continuité du cadre de vie de l'enfant**, s'il est investi par lui, quels que soient les changements de domicile des parents (parents fréquemment en "errance").

## 2) SUR-UTILISATION DU TERME DE CARENCE.

Un enfant n'est jamais seulement carencé. Tout enfant soumis à des parents trop inadéquats développe les processus psychiques suivants :

a) Idéalisation des parents, car un enfant petit ne peut pas se "permettre le luxe" de penser qu'il dépend totalement d'adultes inadéquats. Cette idéalisation des parents fait que de nombreux enfants demandent à retourner chez leurs parents, même après une séparation due à une maltaitance, et qu'ils sont toujours en situation d'être "aspirés" par les sollicitations parentales. Cette idéalisation s'accompagne constamment d'un sentiment de culpabilité primaire par lequel l'enfant s'attribue la cause de ce qui ne va pas dans la relation avec ses parents. C'est lui qui serait un mauvais enfant. Cette culpabilité primaire est particulièrement difficile à traiter.

b) Angoisse d'abandon, en particulier en ce qui concerne les parents très inconstants dans leur présence. L'enfant pense ne pas avoir laissé de trace dans l'esprit du parent et craint d'être oublié. Mais même en présence du parent, il ressent un sentiment de solitude d'autant plus total qu'il ne peut pas partager ce qu'il ressent.

c) Sentiment de terreur qui prend souvent un aspect hallucinatoire (vision de l'éducateur ou de l'enseignant comme s'il était un "monstre") constamment sous-estimé par les services sociaux.

Certains enfants qui présentent une violence pathologique sont envahis par des images internes de leurs parents violents. Par exemple, tout d'un coup, ils disent "c'est papa" et se mettent à taper. Leur seul moyen de "survie" psychique a consisté à s'identifier de manière brute à ce parent, à le "mettre en lui". L'enfant "tout-puissant" dans sa violence masque en fait l'enfant "tout-impuissant" au niveau psychique, complètement soumis au parent ? A noter qu'on sous-estime souvent la violence maternelle et ses effets.

d) Instabilité psychomotrice d'une très grande fréquence, là aussi fréquemment sous-estimée (enfant décrit comme "joueur", "éveillé", dans les rapports sociaux). Il s'agit d'un

véritable poison pour l'avenir des enfants qui présentent ce trouble, car agités en permanence et incapables de se concentrer, n'ont pas de continuité de pensée, ce qui les empêche d'apprendre à l'école, et ils épuisent leur famille d'accueil. Remarque : 80 % des enfants présentent une telle instabilité après six mois de séjour dans certaines pouponnières départementales.

e) Besoin de maîtrise exacerbée chez ces enfants qui n'ont eu aucune possibilité d'influencer leur environnement. Ce besoin absolu de commander envahit et détruit leurs relations avec les autres, enfants, famille d'accueil, enseignants.

f) Les troubles cognitifs ; il s'agit des troubles qui concernent le schéma corporel, l'organisation dans le temps et dans l'espace, les difficultés de mémoire, l'acquisition de l'invariance de l'objet. Un enfant qui a été laissé couché dans son berceau est un enfant qui ne sent pas qu'il a un dos. Un enfant qui a été nourri avec son biberon calé par un coussin ne sent pas la profondeur de sa cavité buccale, etc. Ces troubles cognitifs ne sont fréquemment pas évalués. Ils entravent considérablement les apprentissages.

### Propositions :

**C : Bilan scolaire** précis et répété, passation de la figure de Rey (cf. annexe) ;

**D : Mise en place d'un dispositif scolaire spécifique à petit effectif ;**

**E : Proposer des temps suffisants de relation individuelle en pouponnière** avec une auxiliaire de puériculture (formée) supplémentaire dans la journée.

### 3) ABSENCE DE CONTINUITÉ DE LA PART DES ADULTES.

Le turn-over rapide dans les équipes est un facteur de maltraitance institutionnelle. Il faut reconnaître que le travail demandé est un "travail de chien", qui demande une disponibilité affective et une ténacité importantes.

Cette absence de continuité s'accompagne d'une absence de dispositif d'écoute de l'enfant. Rappelons que la résilience (capacité de faire face à des situations traumatisantes pour un enfant) s'accompagne de la nécessité d'avoir un "tuteur de résilience". Beaucoup d'éducateurs et de travailleurs sociaux ont peur de s'engager dans une relation d'écoute individuelle, laquelle

doit suivre certaines règles précises. Le but visé par un tel dispositif d'écoute est de faire en sorte que l'enfant puisse s'approprier ses sentiments, en particulier élaborer ses sentiments de tiraillement entre ses deux lieux d'appartenance s'il est placé (famille d'accueil et famille biologique, par exemple). Cette écoute a aussi pour but d'aider l'enfant à élaborer ce qu'il pense sur ses parents, c'est-à-dire à modifier la représentation qu'il a de ses parents. Si cela n'est pas fait, l'enfant ne se sent jamais bien lorsqu'il est en présence de ses parents ou en leur absence, parce qu'il est envahi en permanence par des pensées inquiétantes.

**Proposition :**

**G** : mise en place de dispositifs de **supervision des éducateurs** (mais un obstacle est le peu de cliniciens formés pour cela).

4) ABSENCE D'EVALUATION FINE DES EFFETS DES INTERACTIONS ENTRE PARENTS ET ENFANTS.

Seule cette évaluation permet d'évaluer si une distanciation est nécessaire, et quel doit être le niveau de cette distanciation. Ainsi certains enfants sont "contaminés" pendant plusieurs semaines après un contact bref avec leurs parents, et n'apprennent plus à l'école pendant cette durée, alors que d'autres peuvent rester une journée chez eux sans présenter de troubles. Chaque fois que l'évaluation de la distanciation souhaitable n'est pas faite de manière adéquate, la prise en charge proposée risque d'être inefficace.

**Proposition :**

**G (bis)** : là encore, **supervision des professionnels** pour que soient intégrés les concepts permettant d'évaluer la distanciation.

5) ABSENCE D'EVALUATION DES RESULTATS.

Les dispositifs de protection de l'enfance n'ont pas pour seule fonction de prendre en charge et d'accueillir les enfants, ils doivent tenter d'obtenir des résultats, même si cela n'est pas toujours couronné de succès.

Sans entrer dans le détail, on peut considérer qu'il existe quatre objectifs qui concernent tous les enfants :

- Un but intellectuel, c'est-à-dire que l'enfant ne se débilise pas ou récupère une partie de la déficience intellectuelle acquise auparavant.
- Un but concernant l'apprentissage, c'est-à-dire qu'un enfant soit capable d'apprendre à lire, écrire, compter, ce qui est la condition pour avoir un minimum d'autonomie dans la vie. Un enfant peut avoir un quotient intellectuel normal et ne pas être capable d'apprendre parce que son esprit est envahi par des pensées trop angoissantes ou parce qu'il refuse d'être sous la dépendance des adultes, ou parce qu'il est trop instable.
- Un but social, c'est-à-dire la capacité de vivre en groupe, ce qui permet à l'enfant de vivre dans une classe, et plus tard dans un groupe professionnel. Certains enfants sont incapables d'être en lien avec un groupe ou détruisent tout ce qui est construit collectivement, etc...
- Un but affectif, essentiellement la capacité de ne pas détruire l'autre (la violence) et de ne pas se laisser détruire par l'autre.

---

**Proposition :**

**H : obligation d'évaluation dans ces quatre domaines** (chacun de ces objectifs peut être évalué par des critères précis) tous les ans (ou tous les deux ans) par les organismes intervenants dans la prise en charge de l'enfant ;

**6) ABSENCE DE DISPOSITIF SPECIFIQUE CONCERNANT LES SITUATIONS DE VIOLENCE.**

Une équipe insuffisamment protégée ne peut pas travailler correctement.

---

**Propositions :**

**I : Mettre en place un dispositif concernant les parents violents :** ne pas donner l'adresse des experts, expertise se déroulant au TGI près du petit dépôt, si besoin visites médiatisées au TGI, anonymat des familles d'accueil, etc...

**J** : Mettre, également en place des **dispositifs spécifiques concernant la prise en charge des enfants ou des préadolescents violents.**

7) ABSENCE DE CONNAISSANCES, entretenue parfois pour des raisons idéologiques ou de confort.

*Exemple* : une thèse de médecine réalisée récemment à Saint Etienne sur les programmes de formation des écoles d'assistants sociaux, d'éducateurs de jeunes enfants, d'éducateurs spécialisés, des facultés de psychologie, et de l'Ecole Nationale de la Magistrature, montre des lacunes importantes. Très peu de lieux de formation font un enseignement concernant les signes de risques psychiques chez les nourrissons de parents psychotiques ou psychopathes. Presque aucun enseignement n'est consacré à l'évaluation des suivis longitudinaux, etc. Il a souvent été indiqué par les responsables pédagogiques que les étudiants acquerraient ces connaissances s'ils le souhaitaient par formation continue au cours de leur vie professionnelle. Or tous ces professionnels peuvent être confrontés à une situation de parentalité difficile.

### Propositions

**K** : **Module obligatoire (avec épreuve de validation) de formation au dépistage et à la prise en charge des situations de difficultés éducatives parentales dans toutes les filières d'enseignement concernées**, y compris l'ENM et les facultés de droit pour les personnes se destinant à la profession d'avocat.

**L** : **Organisation de la recherche en France sur ce thème.** Nous sommes confrontés à un gâchis constant car, du fait de l'absence de recherches, l'expérience de chacun, qu'elle concerne les échecs ou les réussites, est éparpillée sans être jamais ni regroupée ni théorisée.

**M** : **Sensibilisation des psychiatres d'adultes** travaillant en libéral et en secteur public.

## 8) INADEQUATION DE LA LOI ACTUELLE CONCERNANT L'ASSISTANCE EDUCATIVE.

La loi française présente un retard considérable concernant la protection de l'enfant par rapport aux lois italiennes, québécoises, anglaises. Dans ces lois, le concept de continuité est essentiel, pouvant même aboutir à des placements prolongés ne pouvant pas être remis en cause jusqu'à la majorité<sup>19</sup>. M. Grevot, spécialiste de la comparaison des systèmes législatifs européens, indique que *"La France est le seul pays occidental où il reste très difficile d'organiser des réponses fiables et légitimes auprès des acteurs professionnels aux situations d'enfants de parents présentant des pathologies personnelles et/ou développant des troubles importants dans leur comportement et liens parentaux . Par rapport aux autres législations, dans la législation civile française, la dimension symbolique considérée comme inaltérable du lien entre enfant et parents biologiques entraîne une sacralisation de la famille biologique dans la loi de l'assistance éducative"*. Cette loi repose sur un glissement sémantique, au sens où elle cherche à protéger essentiellement la notion de famille, plus que l'intérêt de l'enfant lui-même. Or la famille est une unité symbolique, alors qu'un enfant est un être réel qui n'a pas droit à deux enfances. Tant que le concept de protection du développement de l'enfant ne sera pas introduit dans la loi, avec ses conséquences, il sera difficile d'améliorer le dispositif de protection de l'enfance.

### Propositions :

**N : Développer la comparaison du système français avec les dispositifs légaux européens** (au delà de la simple réunion du groupe de travail consacré à cette question).

**O : Engager une réflexion sur le droit de l'enfant devenu adulte à obtenir une réparation financière** de la part de l'Etat, du Conseil Général ou autre, si la prise en charge qui lui a été proposée n'était pas conforme aux connaissances établies lorsqu'il était enfant. Cette proposition d'aspect "étrange" constitue cependant probablement une modalité essentielle pour permettre de sortir le dispositif de protection de l'enfance de l'indifférence dans laquelle il est souvent plongé concernant la médiocrité des résultats.

<sup>19</sup> Dans la thèse réalisée sur les programmes de formation, un responsable de l'Ecole Nationale de la Magistrature contacté a indiqué que dans la législation française, le placement ne peut être considéré que comme un épisode transitoire.



9) FREQUENCE AVEC LAQUELLE ON LEURRE LES PARENTS.

En effet, jusqu'où respecte-t-on les parents quand on laisse leur enfant se débiliser, devenir psychotique ou psychopathe ? Respecte-t-on les parents quand on n'évalue pas les effets de ce qu'on propose à leur enfant ?

Dans notre service, nous disons clairement à certains parents que si nous proposons des dispositifs qui vont être douloureux pour eux, comme une séparation avec parfois des visites médiatisées, c'est parce nous voulons essayer de faire en sorte que leur enfant puisse mener une vie différente de la leur, avec une capacité d'avoir de meilleures relations avec les autres, une vie affective plus harmonieuse, et la possibilité de gagner leur vie de manière autonome, sans dépendre de divers organismes. Nous nous engageons envers eux à mettre en place les moyens pour tenter d'obtenir ces résultats.

Ainsi la "violence" exercée à l'égard des parents lors de l'annonce d'une séparation peut s'accompagner d'empathie à leur égard, et être contre-balancée en permanence par l'identification, de la part de l'intervenant, à l'enfant et à ce qu'il ressent.

Récemment, une mère nous a dit, en apprenant que sa fille pouvait suivre maintenant un CM 1 dans une classe normale, que c'était le plus beau jour de sa vie, et qu'elle était "hyper-heureuse" en pensant que son enfant n'aurait pas la même vie qu'elle et qu'elle pourrait gagner sa vie. Elle nous en était reconnaissante, et pourtant, du fait de l'intrication de sa pathologie personnelle avec les difficultés psychiques de sa fille, elle ne peut voir cette dernière qu'en visite médiatisée une fois par mois depuis quatre ans.

---

***En annexe (non jointe dans la présente annexe à ce rapport):***

\* Figures de Rey d'enfants soumis à des défaillances parentales précoces et ayant été séparés tardivement. L'enfant doit recopier la figure présentée sur le document n° 1

\*- document n° 2 : M.A. à 6 ans 8 mois

- document n° 3 : M.A. à 8 ans

- document n° 4 : S.CH. à 6 ans

- document n° 5 : S.S. à 9 ans 5 mois

- document n° 6 : T.G. à 7 ans 4 mois

*Aucun de ces enfants ne présente une pathologie psychiatrique au sens classique du terme.*

- document 7 : document témoin (enfant de 6 ans 6 mois élevé dans une famille ne présentant pas de difficultés éducatives particulières)

**BIBLIOGRAPHIE****BERGER M.**

1997, L'enfant et la souffrance de la séparation : divorce, adoption, placement, Paris, Dunod, 170 pages.

2001 a, "Vivre avec des parents fous et/ou maltraitants", Groupal, 9, p. 57-70.

2001 b, "Les jalons d'évaluation de l'hôpital Bellevue pour les situations de défaillance parentale (première version), Dialogue, n° 152, p. 33-62

2002 a, "Quand séparer judiciairement parents et enfant ? L'utilité des critères indicateurs de placement", Journal du Droit des Jeunes, 213, p. 18-23.

2002 b, "L'échec de la protection de l'enfance en danger", Devenir, vol 14, 3, p. 197-238

**BERGER M. RIGAUD C.**

2000, "Les visites médiatisées", Groupal, 7, p. 172-174

**Groupe National « Protection de l'Enfance ».**Yves BOULANGER (directeur départemental de la PJJ du VAL d'OISE)

---

**De l'articulation des dispositifs ?**

Ma participation à ce groupe m'a permis d'entendre (ou de réentendre) un certain nombre d'expériences, d'actions mises en œuvre par divers acteurs intervenant dans le domaine de l'Enfance.

Ma place un peu spécifique de Directeur départemental de la PJJ et l'examen des situations des jeunes qui nous sont confiés à travers les mesures judiciaires pénales, m'amènent, en permanence, à constater les résultats parfois négatifs des différents dispositifs de « Protection de l'Enfance » qui sont intervenus en amont au profit des mineurs et/ou des jeunes majeurs concernés.

Le comportement d'un mineur délinquant multirécidiviste, qui continue à mettre en échec toutes les ACTIONS (y compris celles de la PJJ...) destinées à résoudre ses difficultés permet d'interroger les DISPOSITIFS qui ont eu à l'accompagner tout au long de son enfance.

Chaque jour des jeunes sont « restitués » à leurs familles ou incarcérés par « insuffisance de réponses alternatives ».

Une des raisons (majeure ?) de ces échecs successifs semble reposer sur le fait que l'ensemble des réponses sociales, loin de concourir à résoudre globalement les problèmes rencontrés, constitue parfois les divers échelons d'une véritable exclusion.

\*

**Une étude menée par des magistrats du TPE de Pontoise, la PJJ, l'ASE, le SPIP, la Police Nationale, la Gendarmerie et l'Education Nationale (cf. fiche annexe) tend à étayer cette affirmation.**

Cette étude a porté sur l'examen de la situation des mineurs les plus réitérants du secteur de Cergy-Pontoise.

50 situations ont été « ciblées », **une quinzaine de cas ont fait l'objet d'une étude de parcours approfondie.**

L'analyse de ces parcours permet de dégager 3 tendances majeures :

- Certains mineurs n'ont **jamais bénéficié de réponses sociales structurées, malgré des actes ou des événements dramatiques** (cas de mineurs de 11 ans « ramassés » sur la voie publique)

- D'autres ont connu **des réponses multiples mais incohérentes** (interventions d'organismes divers, non concertées) ou fragmentées (avec de nombreuses solutions de continuité sociale),
- D'autres enfin ont connu des **interventions massives, mais tardives et souvent inadaptées**, avec des « échelles de temps » toujours décalées au regard des événements ou des actes posés par les jeunes concernés.

Ces 3 éléments apparaissent constants dans la plupart des situations rencontrées.

Enfin, on observe très nettement une **double structure pyramidale inversée** où les moyens mis en oeuvre décroissent régulièrement lorsque les difficultés – essentiellement comportementales - (et l'âge) augmentent.

**La logique d'exclusion** évoquée plus haut semble se construire de la façon suivante :

- un dispositif (un service, un établissement...) accueille un jeune dans le cadre d'une mesure : il tente de mener à bien avec l'enfant concerné l'ensemble des actions destinées à résoudre les problèmes rencontrés. S'il n'y parvient pas, et dès lors que la situation s'aggrave, il passe alors le « relais », sans que pour autant ce « relais » ne soit forcément celui répondant aux besoins rencontrés. Il s'agit le plus souvent d'une place libre....
- Ce « relais » reprend alors la situation et tente à nouveau de mettre en œuvre de (pas toujours) nouvelles réponses etc... etc... En cas d'échec il passe à un troisième qui....

Cette sorte de logique d'exclusion se confirme lorsque ces échelons d'intervention fonctionnent à « sens unique ». Les établissements, les services, confrontés à une situation connue, n'acceptent qu'exceptionnellement de reprendre un enfant dont ils ont déjà assuré le suivi, même si les problèmes rencontrés ont pu trouver une ébauche de solution.

A l'échelle d'un département, cela se traduit comme une suite d'interventions fragmentées, sans véritables référents, reposant sur des logiques de « cases » remplies ou à remplir plutôt que sur la mise en œuvre de partenariats réellement organisés autour de « parcours de vie ».

Les recherches d'établissements en vue de placements de l'ASE ou du SEAT (service éducatif auprès du Tribunal) sont significatives de cet état de fait.

La représentation graphique des compétences actuelles Etat / Département en matière de protection de l'Enfance permet de comprendre partiellement ces logiques de dispositifs.

Mais si on doit placer le parcours des jeunes (en fonction des événements qui les concernent) sur ce graphique, on sait qu'il ne suit pas à la lettre ces champs de compétences et que, par conséquent, il croise, tantôt l'un, tantôt l'autre....

Intervention Judiciaire	Au pénal (mineurs délinquants) Compétence PJJ	
Intervention Judiciaire	Au civil (mineurs en danger) Compétence partagée CG - PJJ	
Intervention administrative	Compétence CG	

**Dans cet exemple simple, :**

- X... a bénéficié d'une aide administrative ;
- puis sa situation a nécessité – après signalement – une intervention judiciaire « au civil » ;
- une phase positive l'a replacé au sein d'une démarche de soutien familial ;
- ayant commis un acte de délinquance, il est concerné par une mesure pénale prise dans le cadre de l'ordonnance du 2-2-45 ;
- on peut imaginer qu'ensuite, LA PEINE AYANT ETE EFFECTUEE, il lui redevient possible d'intégrer le droit commun et bénéficier à ce titre des mêmes droits que la plupart des jeunes de son âge.

**On sait malheureusement qu'il n'en est rien** et les jeunes confiés à la PJJ (souvent labellisés « Jeunes PJJ » après avoir été labellisés « Jeunes ASE ») « échouent » dans nos dispositifs avec des impossibilités souvent rédhibitoires de réintégration (y compris au sein des organisations créées pour faire face à des situations analogues : Missions locales, MIJEN etc...)

Cela contribue-t-il (ceci est une réflexion strictement personnelle), et si c'est le cas, dans quelle mesure, à faire porter sur ces services une part non négligeable des échecs sociaux antérieurs ... et à renvoyer sur l'administration de la PJJ l'image du « mauvais objet libérateur » ?

On sait également que, dans la plupart des cas, une mesure judiciaire pour un jeune délinquant annule quasiment de fait les mesures d'aide antérieures qui ont pu être prises à son profit, quelle qu'en soit la pertinence.

L'organisation de « dispositifs d'accueil d'urgence » et autres « commissions cas lourds » ont contribué à réduire, par fois sensiblement, ces effets. Mais, dans les « gros » départements,

confrontés à des populations très jeunes et à des problèmes de « masses d'intervention » ces organisations restent insuffisantes.

Il convient par conséquent **d'imaginer d'autres formes d'actions sociales plus globales** comme :

- la définition de **zones d'intervention concertées** identiques (bassins de vie ou de populations, zones géographiques cohérentes) qui regroupent les principaux acteurs du champ social (Etat – Département) et permettent à la fois des interventions au plus près des populations et le rapprochement « physique » de ces acteurs. Il s'agit de passer d'une logique d'interventions « spécialisées » à une logique d'interventions « territorialisées » sur une dimension infra départementale.

Ces zones doivent également être proposées aux **services habilités**, pour que leurs interventions puissent y être plus facilement identifiées.

Dans ce sens, le regard qu'il convient de poser sur les habilitations ne doit pas se limiter à une interrogation sur les possibilités de telle ou telle association de prendre en charge des mineurs délinquants, mais sur sa capacité à participer pleinement à la définition et à la mise en œuvre des politiques départementales concernant l'ensemble de la Protection de l'Enfance.

- la définition de **protocoles** permettant la circulation de l'information (forme – fond) dans le respect du Droit et des libertés individuelles, pour la **connaissance partagée** des populations concernées.
- une **articulation** renforcée **entre l'ensemble des politiques publiques** menées sur ces territoires par l'Etat et des collectivités locales (Contrats Ville, CLSPD, VVV ; cellules de veille...).
- La **redéfinition de la REFERENCE**, permettant de passer d'une logique de suivis successifs à une logique d'accompagnement dans le temps.
- La **création de lieux résultant de montages spécifiques**, pouvant mettre en synergie l'ASE, la Pédopsychiatrie, la PJJ (redéfinition des lieux de vie, aide aux familles d'accueil « thérapeutiques » par ex.) ou d'autres partenaires, dans le domaine de la santé, de l'insertion (en lien étroit avec le Droit Commun) etc...
- Des **formules d'intervention souples**, cogérées, occupant au mieux l'espace entre le milieu ouvert et l'hébergement, qu'il s'agisse de renforcer l'action en milieu ouvert ou d'élargir le champ des réponses d'hébergement.

Il reste, dans ce domaine de l'intervention sociale sans doute encore beaucoup à imaginer et à inventer... Pour partie sans doute des solutions restent à trouver grâce à la création d'équipements nouveaux. Il reste aussi à trouver au sein des ressources actuelles de nouvelles passerelles et de définir de nouveaux partenariats dans des champs de compétences partagées.

Cela me semble préférable aux logiques de séparation des compétences dont on peut prévoir sans risque les effets en terme de cloisonnements, d'étanchéité là où les besoins supposent de la souplesse, de la complémentarité et des processus complexes...

---

Yves Boulanger – Mars 2003.

**Intitulé** : Groupe d'étude, de prévention et d'analyse de la réitérance (GEPAR). Installé depuis 1999.

**Membres** : Parquet (Substitut du Procureur), Siège (Juge des Enfants), PJJ, SPIP, Police Nationale (DDSP), Gendarmerie, EN, ASE.

**Zone de couverture** : le secteur de la Ville Nouvelle, zone AGIR « Vexin Ville Nouvelle » commune à l'ASE et à la PJJ.

**Rythme des rencontres** : 1 fois par trimestre

**Objets :**

Améliorer la pertinence et la cohérence des interventions en directions des mineurs délinquants sur la base d'informations partagées :

- **Comprendre les logiques d'intervention** des différents acteurs concernés par ces situations ;
- Créer un lieu de paroles autour de situations réelles, sous le contrôle de l'autorité judiciaire et parallèles aux débats des CLS, en capacité, à partir de ces situations individuelles, de dégager des orientations dans le domaine de la délinquance des mineurs.
- à partir de situations connues de mineurs réitérants, **analyser** les parcours des jeunes concernés, **repérer** les faits, les incidents, les réponses sociales, administratives, juridiques **comprendre** les dysfonctionnements, en **tirer des leçons** pour l'avenir.
- A partir de situations émergentes (infractions commises par des jeunes primo-délinquants ou signalés à l'attention des divers services sociaux) **faire le point** sur les mesures en cours et **imaginer** celles à mettre en œuvre.

**Nombre de situations analysées :**

- groupe initial : 20 jeunes sur le secteur de la Ville Nouvelle de Cergy-Pontoise
- chaque séance examine entre 5 et 10 situations émergentes.

*Projet présenté au "groupe de travail"  
par Marie-Josèphe DEYDIER (C.MSA du PUY-DE-DÔME)*

A partir des besoins repérés sur le département, l'ensemble des acteurs (Tribunal pour Enfants, Conseil Général, DDPJJ, Directeurs de MECS, Foyers d'Ados, Services AEMO) a fait le **constat d'une absence de réponses ou de réponses non-adaptées à de jeunes enfants**, actuellement accueillis dans des MECS et qui nécessiteraient une prise en charge à la fois médicale et éducative.

Il s'agit **d'enfants âgés de 5 à 12 ans** :

- dont le parcours personnel est émaillé de **ruptures successives** (familles naturelles, familles d'accueil, établissements) qui ont modelé des personnalités particulières avec des difficultés dans les relations aux adultes et aux autres enfants ;
- qui ont été pendant des périodes **hospitalisés en structure psychiatrique**. L'hôpital, après un temps déterminé de prise en charge, est à la recherche de structures d'accueil sociales pour des enfants qui ne peuvent être accueillis à temps complet dans la famille naturelle et pour lesquels l'hôpital recherche un milieu de vie "ordinaire" ;
- qui sont accueillis dans **des structures médico-sociales**, type IRP, IME, IMPRO, en externat et pour lesquels un accueil dans la famille naturelle n'est pas possible, ceci par décision judiciaire.

Pour **ces enfants confiés par les Juges des Enfants à l'Aide Sociale à l'Enfance, les perspectives de retour dans la famille naturelle sont faibles**, ce qui n'empêche pas des contacts partiels avec les parents dans le cadre de visites encadrées ou non, voire pour certains d'hébergement de courte durée.

Des démarches ont été engagées par l'ADESS 63 (Association des Directeurs d'Etablissements Sociaux) qui regroupent la totalité des directeurs du secteur compétence conjointe dans notre département.

C'est ici que se pose le problème incontournable du co-financement du projet : le Conseil Général du Puy-de-Dôme a d'ores et déjà donné son accord pour le financement des personnels éducatifs (éducateurs spécialisés), les représentants des services de psychiatrie ( CMP Ste Marie) ont sollicité, avec l'appui de la DDASS, un financement des personnels infirmiers ; le dossier a été déposé au SROSS. A ce jour, l'association porteuse du projet recherche un local spécifique permettant un accueil spatialement adapté aux difficultés de ces enfants.



**L'action conduite à titre expérimental a un caractère intensif** qui va permettre à un enfant :

- de renouer avec son histoire personnelle ;
- de reconstruire des liens structurant avec le monde extérieur et d'entrer dans des formes de socialisation plus conventionnelles ;
- de bénéficier, en plus du soutien éducatif, de soins et de rééducations. Les soins seront supervisés par un médecin psychiatre qui pourra intervenir à la fois sur le plan diagnostique, pour des indications de traitement, pour les choix psychothérapeutiques et les rééducations nécessaires. Il pourra également en cas de crise aiguë assurer les liens nécessaires avec les services hospitaliers.

A noter que c'est l'ensemble de la structure, les interventions de ses acteurs, le cadre spatial qui est proposé, qui assurent une fonction globalement structurante et soignante.

Cela suppose une **évaluation régulière**. L'admission de chaque enfant sera faite pour une période de 6 mois. A la fin de chaque période, une évaluation de l'action sera réalisée avec soit une proposition d'orientation sur une autre structure, soit un renouvellement de 6 mois de la prise en charge et une révision des objectifs.

***Propositions complémentaires :***

**Dans un deuxième temps**, l'association ADESS 63 souhaiterait que ce type de projet soit mis en place et expérimenté à partir d'un **foyer d'ados**.

**Tout au long de la réflexion engagée, a resurgi la question de l'accueil des enfants "les plus difficiles"**, ceux qui ont "épuisé" plusieurs établissements éducatifs, ceux pour lesquels se pose la question du diagnostic.

D'autres questions suscitent débat : comment associer et prendre en compte **les familles dans la gestion de la crise** ? Quelles modalités d'évaluation des nouvelles réponses mises en place ?

Organiser une **capitalisation des savoirs** à partir des expériences conduites sur les départements, pour promouvoir une analyse collective des dispositifs contribuant à fédérer les pratiques. Cette démarche d'analyse des pratiques et d'évaluation pourrait permettre une comparaison avec d'autres dispositifs mis en place dans les pays de la communauté européenne et formaliser ainsi un guide de « bonnes pratiques ».

## **De la substitution à la formation parentale** **Émergence d'une approche socio-éducative de la parentalité<sup>20</sup>**

**Paul Durning**

Centre de recherche éducation et formation (EA 1589)  
Université Paris X-Nanterre

Cet article propose une analyse de l'évolution en cours des interventions socio-éducatives conduites auprès des parents pour les aider dans l'éducation de leurs enfants en montrant l'émergence de plus en plus prégnante des perspectives socio-éducatives. Les recherches centrées sur les processus éducatifs au sein de la famille, qui ont été développées, dans notre langue, au cours des quinze dernières années viennent enrichir des approches longtemps limitées à la seule prise en compte des dimensions affectives et relationnelles entre parents et enfants. La meilleure prise en compte de ces dimensions éducatives conduit à examiner les changements en cours dans les stratégies d'interventions ainsi qu'à reprendre la question de la formation des parents qui a longtemps constitué un tabou. L'évolution constatée vers des actions plus précoces et moins stigmatisantes n'exclut cependant pas une tension, parfois exacerbée, entre des approches privilégiant l'aide aux parents et des perspectives plus répressives préconisant des placements plus rapides et des sanctions en direction des parents "maltraitants" ou "défaillants".

L'éducation familiale est classiquement définie à la fois comme champ de pratiques sociales et comme discipline de formation et de recherche universitaire. Celle-ci prend pour objet l'activité parentale d'éducation qui constitue son noyau central mais embrasse les multiples interventions sociales mises en oeuvre pour préparer, soutenir, aider, voire suppléer les parents dans leurs tâches éducatives auprès de leurs enfants (Pourtois et Desmet, 1988, Pourtois, 1989 (a et b) ; Durning, 1988, 1995 a, Boutin et Durning, 1994, 1999).

L'activité de recherche s'est développée depuis le milieu des années 1970 aux États-Unis, notamment en relation avec la mise en place des programmes préscolaires dits de compensation Head-start (Westinghouse..., 1969, Zigler et Valentine, 1979) et Follow through, Weiss et Jacobs, 1988) qui ont donné l'occasion aux chercheurs en éducation, en travail social, en psychologie, en sociologie etc. de venir observer les processus éducatifs familiaux in situ (Bronfenbrenner, 1974, Shonkoff et Meisels, 1990). Une dizaine d'années plus tard, on constate un développement rapide de ce champ en langue française en Belgique (Pourtois, 1979, 1989 a,

---

<sup>20</sup> Durning P. (2000), De la substitution à la formation parentale, émergence d'une approche socio-éducative de la parentalité, *Les Sciences de l'éducation pour l'ère nouvelle*, XXXIII,(4) : 15-37.  
Réédité in Dominique Fablet (coord.) *Les interventions socio-éducatives : Actualité de la recherche*, Paris, L'Harmattan, 2002, pp19-48.

Desmet et Pourtois 1993, 2000,) au Québec, (Terrisse et Boutin, 1994), puis en France (Durning, 1988, 1995 a) et en Suisse (Kellerhals et Montandon, 1991). Comme outre-Atlantique, celui-ci fut le fait de chercheurs inscrits dans des thématiques diverses. Les plus nombreux cherchaient à comprendre l'échec scolaire précoce des enfants dès leur entrée à l'école (Pourtois, Terrisse) d'autres étaient des spécialistes de l'éducation des enfants handicapés (Bouchard, Lambert) d'autres enfin avaient d'abord étudié l'éducation des enfants en internat (Tremblay, Hellinckx, Durning, Fablet, Corbillon).

Le développement de travaux francophones, à partir du milieu des années 1980, s'est traduit par la mise en place d'enseignements d'éducation familiale en Belgique puis en France, la multiplication de colloques et publications largement impulsée par la création en 1986 de l'Association Internationale pour la Formation et la Recherche en Éducation Familiale (AIFREF) et enfin, récemment, par la publication de " La revue internationale de l'éducation familiale " depuis 1997. Ainsi, au cours de la dernière décennie, l'éducation familiale, après la formation des adultes, est apparue comme un domaine légitime de recherche en sciences de l'éducation même si bien évidemment l'école en demeure l'objet principal.

Nous privilégierons ici l'analyse des actions conduites en direction des parents par les professionnel(le)s éducateurs (trices) puéricultrices et assistant(e)s de service social en esquisant une approche chronologique de l'évolution des interventions socio-éducatives du placement, aux interventions spécialisées sous mandat et aux interventions dites précoces ou préventives. Nous évoquerons enfin brièvement le contexte idéologique traversé par des oppositions fortes entre perspectives d'aide et de répression.

## **1. Évolutions des contextes socio-économiques et familiaux**

Le développement actuel doit être réinscrit dans un contexte économique marqué par plus de vingt années de crise économique ayant entraîné une réelle paupérisation de certains groupes sociaux. Dans une perspective similaire, convient-il de prendre en compte les grandes mutations de la vie familiale depuis le milieu des années 1960.

### **1.1. Les mutations de la situation socio-économique**

La crise, parfois dite de 1974, dont les effets ne furent visibles que quelques années après, façonne largement la situation sociale dans l'ensemble des pays occidentaux.

Même si les signes d'une reprise des économies occidentales se multiplient, les contextes socio-historiques dans lesquels prennent place actuellement les interventions en direction des familles sont incontestablement marqués par les effets de la crise économique initiée en 1974.

L'importance et la durée du chômage expliquent, en bonne partie, la paupérisation et les difficultés dans les villes. Les sociétés occidentales restent confrontées à un nombre élevé de chômeurs de longue durée dont on sait qu'ils accumulent des difficultés familiales, de logement et d'insertion qui rendent leur retour sur le marché du travail problématique. De plus, le chômage a particulièrement touché les jeunes sortis du système scolaire sans véritable qualification, créant une rupture entre la formation initiale et l'entrée dans le monde du travail qui s'effectue souvent à travers la répétition de "petits boulots" précaires.

Ces problèmes sont corrélés à ceux que l'on rencontre dans le champ scolaire : échecs massifs, analphabétisme, abandons, violences et racket, notamment dans certains collèges à la périphérie des villes tant en France qu'aux Etats-Unis et au Canada. On pourrait ajouter à cette liste les difficultés rencontrées par les jeunes "issus de l'immigration".

Pourtant le poids de la pauvreté fait actuellement débat. Le fait que celle-ci ne soit pas une cause suffisante pour faire l'objet d'interventions socio-éducative conduit les intervenants à minimiser son importance et à privilégier les dimensions psychopathologiques que les familles elles-mêmes évoquent pour expliquer leur recours volontaire ou contraint à de telles interventions.

Un rapport récent de l'Observatoire décentralisé de l'action sociale (ODAS) analyse les "principales problématiques familiales facteurs de danger" à l'origine des signalements de situations de maltraitance dans 55 départements français et confirme le peu d'importance accordée aux facteurs socio-économiques.

Alors que les carences éducatives, à nos yeux modalité de maltraitance plus que "motif de maltraitance", seraient le premier facteur dans 73% des signalements, suivies par les divorces et séparations (10%) et les problèmes psychiatriques (9%), l'alcoolisme et la toxicomanie (4%). Les autres facteurs apparaissent comme des facteurs marginaux : difficultés financières (0%), chômage/précarité (2%), habitat (2%) et maladie et handicap (0%). Si l'on cumule les trois premiers facteurs classés pour justifier le signalement, les résultats sont très comparables : les carences éducatives obtiennent 84%, les divorces et séparations comme les problèmes psychiatriques 65%, l'alcoolisme et la toxicomanie 29% ; par contre les difficultés financières n'obtiennent que 11%, le chômage et la précarité 9%, l'habitat 2% et la maladie et le handicap 7% (Source ODAS, 2000).

L'auteur de l'étude évoque donc "la prégnance des problématiques relationnelles et l'influence restreinte des problématiques à caractère économique" (Ibid. page 7). Le fait que les intervenants n'évoquent les facteurs économiques que pour éclairer 11% des signalements ne signifie cependant pas que 11% des familles soient pauvres mais peut être relié au fait que

l'information sur la situation économique figure très rarement dans les dossiers même lors de mesure d'actions éducatives en AEMO.

Velpry et al.(2000) analysant les dossiers d'enfants sortant de prise en charge ASE en 1980 relèvent que 63% ne mentionnent pas la profession du père et qu'en 1990 57% sont sans informations sur ce même point.

Dans l'étude conduite par Corbillon et al. (1999) les informations sur la situation professionnelle et économique ne figurent pas dans de très nombreux dossiers de familles faisant l'objet d'une action éducative en milieu ouvert.

Quand ces informations sont connues, elles confirment que de très nombreuses familles sont pauvres :

Pour 20% seulement des familles ayant bénéficié d'une AEMO, Velpry et al. (2000) relèvent une absence de problèmes ou signalent des problèmes ponctuels. Pour 38% des situations, ils notent un endettement et ou une précarité, 3% une grande précarité. Enfin, 5% des parents sont absents ou décédés.

Les Inspecteurs généraux Naves et Cathala (2000) ayant été chargés de vérifier les affirmations d'ATD Quart Monde selon lesquelles de nombreuses décisions de placement sont prises pour des raisons socio-économiques, ont notamment constitué une cohorte de 114 familles dont un enfant avait été placé. Bien que 43 de celles-ci comportent trois enfants et plus, strictement aucune n'avait de ressources supérieures à 10 000F par mois : "Le plus souvent ces ménages vivent seulement de prestations diverses; allocations familiales, RMI" (page 18).

Deux tiers des situations connues s'avèrent donc socialement problématiques. Les familles en difficulté économique constituent l'essentiel des familles recevant de telles interventions mais, bien évidemment, beaucoup de familles même très pauvres ne font pas l'objet de signalements et de prises en charge spécialisées.

La question est donc celle d'une compréhension approfondie des liens entre la situation socio-économique et les troubles psychopathologiques dans les groupes familiaux, notamment en situation de grande pauvreté. Ces résultats confirment qu'aux yeux des intervenants les difficultés psychologiques et relationnelles prennent le pas sur les difficultés de santé, de logement et de revenu pour éclairer les carences éducatives à l'origine des signalements. Un débat en partie comparable concerne les liens entre risques de maltraitance et certaines formes familiales.

## **1.2. Les transformations de la vie familiale et de place de l'enfant**

### **1.2.1. Des naissances fortement planifiées: “un enfant si je veux, quand je veux”**

La diminution du nombre d'enfants est une caractéristique de tous les pays occidentaux. Ainsi, le taux de fécondité global est passé en France de 2,9 enfants par femme en 1965 à 1,7 avec des variations limitées depuis une dizaine d'années. Dans leur ensemble, les pays occidentaux affichent des taux de fécondité inférieurs à deux enfants.

Même si la baisse de la fécondité a précédé la généralisation de la contraception orale, le changement le plus fondamental de la vie familiale est sûrement la maîtrise de la natalité par un développement et un usage généralisés des techniques de contraception, complétés dans de nombreux pays occidentaux par la libéralisation de l'interruption de grossesse.

Au cours des trente dernières années, les naissances non désirées ont beaucoup diminué et concernent surtout les femmes issues de milieux sociaux défavorisés, ou confrontées à des problèmes psycho-sociaux.

La maîtrise des conditions de procréation par l'évitement de naissances non désirées s'accompagne simultanément d'un développement des attentes et des techniques de lutte contre la stérilité ou l'hypofécondité. Le développement, depuis les années 1980, de l'insémination artificielle avec donneur, puis des techniques de fécondation "in vitro" ont permis à de nombreux couples de procréer malgré des difficultés jadis insurmontables. Le coût psychologique et financier élevé des procréations médicalement assistées est une indication du prix que des parents et une société est prête à payer pour un enfant.

### **1.2.2. Une désinstitutionnalisation des relations conjugales**

Au delà du strict contrôle de la fécondité, il est incontestable que les modes de vie familiaux poursuivent une évolution commencée au cœur des années 1960 dont certaines manifestations sont évidentes:

Les parents sont moins souvent mariés et beaucoup plus nombreux que ce n'était le cas précédemment, à divorcer ou à se séparer, puis à recomposer un nouveau couple conjugal. En France, le taux des naissances hors mariage est passé de 6 % à 40 % entre 1965 et 1997. Dans le même temps, le taux des mariages se terminant par un divorce a triplé, passant de 10 à 30 %. Soulignons cependant que la grande majorité des enfants restent élevés par leurs deux parents (c'est le cas, en France, en pour près de 85 % des enfants mineurs<sup>21</sup>).

---

<sup>21</sup> 11% des enfants vivent avec un seul parent et 5% dans une famille recomposée, rappelons pour mémoire que les familles biparentales ont, en moyenne, plus d'enfants.

Ces chiffres ne traduisent pas un rejet de la vie familiale mais bien une remise en cause des institutions sociales et tout particulièrement celle du mariage. Les modes d'organisation familiaux deviennent en quelque sorte affaire de choix privés et de contrats interindividuels à tout moment renégociables. Louis Roussel (1989) évoquait malicieusement la famille "club" qui ne dure que tant que le bénéfice retiré apparaît à chacun de ses membres comme satisfaisant eu égard à l'investissement consenti. La diversité des formes de vie familiale se traduit notamment par la multiplication des formes familiales autres que strictement biparentales : accroissement massif du nombre de familles monoparentales, composées d'un adulte (9 fois sur 10 la mère) accroissement des recompositions familiales mais aussi des familles homosexuelles ou encore des couples ne co-résidant pas. La fragilité évidente de la cellule familiale apparaît donc évidente, y compris pour les enfants: l'expérience des camarades, des médias, leur confirme les risques de bouleversements moins par décès comme dans la famille du passé, que par les conflits et séparations du couple parental.

Ces transformations sont incontestables et bien connues; elles posent à de nombreuses familles des questions difficiles relatives au maintien des rôles parentaux après la dissolution du couple conjugal. Cependant, la plupart des familles dites nouvelles, monoparentales, recomposées ou encore homosexuelles ne sollicitent pas d'interventions des services sociaux. On sait que la grande majorité des enfants vivant dans une famille monoparentale, ou dans une ou deux familles recomposées, semblent se porter aussi bien que leurs camarades élevés dans des contextes biparentaux traditionnels.

Par contre, la situation est très différente si l'on considère les familles en difficulté qui constituent "la clientèle" du travail social. Celles-ci sont, sinon "nouvelles", du moins rarement biparentales stables, mais, le plus souvent monoparentales ou recomposées. En outre les recompositions sont souvent, transitoires pour ne pas employer l'expression québécoise de "couples instables". Les études montrent même que les familles biparentales ne voient que rarement leurs enfants placés et sont peu suivies en AEMO (Durning, 2000).

Nous allons examiner successivement les interventions socio-éducatives traditionnelles avant d'éclairer l'émergence des publications et des interventions centrées sur la "parentalité" dont nous soulignerons qu'elles appellent des transformations importantes des pratiques d'intervention sociale.

Enfin nous rappellerons que le développement de ces approches n'exclut pas certains appels à des interventions explicitement répressives.

## **2 Le développement d'interventions spécialisées en milieu ouvert**

Notre propos développe l'expérience acquise dans la rédaction d'un ouvrage mené en étroite coopération avec mon collègue québécois Gérard Boutin (Boutin, Durning, 1994, 1999). Ayant tous les deux l'expérience du choc ressenti par les professionnels français ou québécois, en stage, ou en formation dans un autre pays, nous partageons la difficulté de mettre en perspective les travaux d'origine nord-américaine ou nord-européenne concernant les interventions auprès des parents, dites en "milieu ouvert" avec l'expérience et les travaux français. Nous avons donc entrepris de décrire et d'analyser les différentes modalités d'intervention en direction des parents mises en œuvre dans les principaux pays occidentaux, en nous appuyant principalement sur notre connaissance des réalités françaises et nord-américaines.

### **2.1. Placer pour réparer**

Historiquement la première modalité d'intervention éducative en direction des parents fut le retrait de l'enfant et son placement dans un établissement spécialisé, hospice puis internat. Le placement dans ces institutions était le plus souvent justifié par l'opportunité d'une séparation du milieu ordinaire considéré comme incompetent ou dangereux. Dans certains cas, notamment de graves handicaps physiques, c'est la nécessité de bénéficier de prestations spécifiques importantes et coûteuses qui justifiait le regroupement en internat.

Cette politique fut progressivement remise en cause à partir des années 1970 en raison de son coût mais aussi des difficultés de réinsertion sociale de jeunes élevés dans ces institutions (Fablet, 1993). La prise en charge éducative des enfants placés "en situation de suppléance familiale" (Durning, 1985) a fait l'objet de travaux de recherche depuis la fin de la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale (F.Redl, 1973 a et b). En France, depuis le milieu des années 1970 les chercheurs ont privilégié l'étude des relations entre éducateurs et enfants (Durning 1985, 1992,) entre professionnel(le)s (Fablet, 1998), entre parents et professionnel(le)s (Mackiewicz, 1998).

D'autres recherches ont porté sur l'efficacité des placements (Tremblay,1980) et l'étude du devenir des jeunes après le placement (Corbillon-Assailly-Duyme1987, 1990). Signalons enfin un développement des recherches centrées sur les situations de maltraitance en institution (Durning 1982, 1997, Tomkiewicz et Vivet, 1991) qui conduisent à ne pas considérer qu'un placement constitue systématiquement une mesure de protection pour un enfant maltraité dans sa famille.

### **2.2. Des interventions spécialisées en milieu ordinaire**



La diminution du nombre de placements (effectifs au début des années 1980) fut précédée et s'accompagna d'un développement d'interventions spécialisées à visées préventives (ou alternatives (Fablet, 1993) au placement menées en milieu dit ordinaire, le plus souvent, au sein de la famille (AEMO, SESSAD etc.) ou dans des structures de garde ordinaire (Corbillon, 1993, Miron, 1998).

En France, on distingue trois modalités principales d'interventions au domicile.

- Les interventions de Protection maternelle et infantile, ainsi, les visites dites “post-natales” d'une puéricultrice constituent une intervention très précoce, le plus souvent la première, susceptible d'aider des parents dans leurs tâches éducatives (Durning et Mackiewicz, 1994).
- Les actions auprès de parents après la naissance d'un enfant handicapé se sont développées notamment pour permettre le maintien de l'enfant dans un milieu de vie ordinaire familial puis scolaire. Elles ont conduit à un redéploiement des actions précédemment menées en institutions vers des structures de milieu ouvert dites SESSAD, (Tremintin, 1998, SESSAD, 1992).
- Enfin les actions éducatives conduites en milieu ouvert auprès de parents rencontrant des difficultés avec leurs enfants. On distingue classiquement ici les actions justifiées par un délit du jeune, de celles justifiées par le danger encouru par celui-ci. Les mesures peuvent alors être “volontaires” ou ordonnées par un magistrat. (Corbillon, Rousseau, Durning, 1999). Un bilan des cinq dernières années est en cours d'élaboration, il recense plusieurs centaines d'articles dans des revues professionnelles mais seulement quelques dizaines de recherches portant sur des corpus de quelque importance (Breugnot, Durning à paraître en juin 2001).

Les recherches notamment conduites par notre équipe montrent que les puéricultrices identifient bien (le plus souvent dès la première visite) les familles en difficulté (PMI 1 et 2). Il est vrai que celles-ci cumulent fréquemment plusieurs problèmes : revenus insuffisants et logement exigü ou précaire (Corbillon, 1993), ces difficultés économiques induites par le chômage sont souvent associées à des problèmes de santé et surtout à un isolement social de la mère. On admettra aisément que de telles conditions favorisent les conflits familiaux et le développement de troubles psychopathologiques... La véritable difficulté n'est donc pas de dépister mais de proposer et mettre en œuvre une action susceptible d'améliorer la situation (Durning, Fablet, Mackiewicz, 1993, Durning, 1998, Olds et Henderson, 1989).

Les recherches centrées sur les pratiques d'interventions elles-mêmes sont récentes, encore peu nombreuses et partielles.

Ainsi les professionnel(le)s privilégient souvent des situations liées à la sexualité comme le dévoilement de l'inceste et la transmission intergénérationnelle d'un secret. Ces choix fondés sur une théorisation d'inspiration psychanalytique, mettent l'accent sur les dimensions relationnelles en jeu, émotions et contre-transfert de l'intervenant tout particulièrement. Simultanément, retiennent moins l'intérêt, des difficultés éducatives banales, fréquentes mais lourdes de conséquences : un parent contrôle mal ou encore néglige gravement son enfant, un jeune ne sait pas interagir avec ses camarades sans violence. De telles situations appellent d'autres modèles, d'autres références théoriques et d'autres expertises dans la pratique.

Les situations de négligence sont pourtant très nombreuses (Gabel, Manciaux, 1998) et leurs conséquences pour le développement de l'enfant sont les plus graves et les plus irrémédiables. Mais surtout, ces situations sont celles pour lesquelles des démarches socio-éducatives bien construites ont démontré leur efficacité (Palacio-Quintin et al. 1995, Durning, 1998).

Enfin, les évaluations donnent une image mitigée de l'efficacité de certaines interventions. Les études de l'ODAS montrent que parmi les situations signalées pour maltraitance un pourcentage important ont déjà fait l'objet d'un signalement antérieur, voire d'une intervention. Les suivis systématiques de jeunes sortant de placement, rares dans notre pays, donnent des résultats seulement partiels et parfois contradictoires. (Weiss et Jacob, 1988, Olds et Henderson, 1989, Cebula et Horel, 1994, Velpry et al. 2000).

Ces évaluations, associées au développement des incivilités et d'une délinquance de mineurs plus jeunes et souvent plus violents, a conduit à un traitement plus répressif des jeunes eux-mêmes mais aussi à la mise en cause de la responsabilité de leurs parents en envisageant des interventions parfois plus précoces et parfois plus répressives. Dans les deux cas, l'objectif est de modifier les pratiques parentales sans que les professionnels ne viennent se substituer à eux dans leurs responsabilités éducatives.

### **3 Évolutions récentes : une double centration sur les parents**

On constate depuis une quinzaine d'années un double mouvement de prévention plus précoce et d'appel à plus de répression ; ces deux mouvements mettent en cause la responsabilité des parents et s'appuient sur l'émergence récente du terme de " parentalité " (Durning 1999 b).

Dans un premier temps, les parents, voire tout particulièrement les pères ont été mis en cause comme auteurs de mauvais traitement envers leurs enfants (vers la fin des années 1980 dans notre pays). Quelques années plus tard, c'est la " démission " des parents, à nouveau en particulier des pères, qui a été évoquée pour expliquer les actes de délinquance de plus en plus

précoces. Il a alors été question de sensibiliser les parents à leur responsabilité voire de les “reparentaliser”.

Le succès du néologisme parentalité intrigue par sa soudaineté et son ampleur. On peut recenser au cours des 3 dernières années des publications très nombreuses sur ce thème, rédigées notamment par des psychanalystes. Ces ouvrages soulignent l'importance du rôle des parents (en limitant le plus souvent les processus pris en considération aux seules dimensions émotionnelles et affectives) pour expliquer l'échec scolaire des enfants mais aussi plus récemment les comportements violents et délinquants des jeunes adolescents dans les écoles et les quartiers dits en difficulté. Il est tout à fait frappant de constater que les dimensions proprement éducatives du rôle parental restent le plus souvent évoquées d'un mot. Si le terme de parentalité prend acte de l'importance de l'action des parents, il peut conduire à décharger les services professionnalisés de la responsabilité des difficultés manifestées par les enfants pris en charge. Ainsi même pour les enfants scolarisés depuis l'âge de deux ans ou pris en charge dans des structures très précoces de suppléance familiale (pouponnières, placements familiaux spécialisés) on constate que les difficultés rencontrées sont plus facilement imputées à la famille qu'aux interventions dont ces enfants ont bénéficié parfois leur vie durant. Comme le disait Ulla Björnberg (1992), les parents n'ont guère de contrôle sur la socialisation extra familiale mais sont tenus responsables de ses difficultés.

### **3.1. Répression ou prévention**

Depuis plusieurs années on identifie clairement les contours d'une politique de répression des parents qui ne tiennent pas leurs préadolescents, démissionnent, que l'on convoque avec fermeté voire que l'on menace... Services de police, justice, voire l'école proposent des mesures coercitives envers certains parents (retrait des prestations familiales, amendes, peines de prison, déchéances parentales) et envers certains jeunes.

Dans le même temps les responsables des politiques sociales français tentent de développer des actions plus précoces de soutien parental supposées aider les parents avant un recours à des interventions plus lourdes et stigmatisantes.

Il existe une tension réelle entre ces deux approches : alors que les uns organisent des groupes de parents “ouverts” pour lutter contre la maltraitance, d'autres évoquent sanctions financières, traitements imposés voire un accroissement du nombre, extrêmement réduit de jugement de déchéances parentales. On retrouve bien sûr la double offre de la carotte et du bâton.

### **3.2. Soutenir la “ parentalité ”**

Les actions de soutien à la parentalité développées par la Délégation interministérielle chargée de la famille ont pour objectif de développer des dispositifs préventifs, en amont d'actions plus formalisées que sont le suivi en PMI et surtout les actions éducatives en milieu ouvert.

Le projet de prévenir de manière précoce conduit à s'intéresser aux pratiques de soins et de parentage du jeune enfant et pas seulement à la relation d'attachement même si celle-ci traverse et influence l'ensemble de ces pratiques quotidiennes (Beckwith, 1990). On est ainsi amené d'une part à considérer la dimension éducative de l'interaction parents-enfants et par exemple à s'interroger sur le savoir transmis ainsi que sur les modalités de transmission mais aussi à considérer la dimension éducative de l'interaction entre parents et professionnels.

Alors que les AEMO sont proposées ou imposées aux familles identifiées comme en difficulté et que l'intervention est individualisée, famille par famille, ces initiatives consistent à réunir des groupes de parents en principe volontaires, mais qui, dans la réalité, sont souvent orientées notamment par la PMI. La mise en place de ce dispositif traduit une volonté politique d'amélioration des conditions de vie des enfants et de leurs familles portée par la Délégation interministérielle.

Des études en cours devraient permettre de savoir quels sont les parents qui participent effectivement à ces groupes : personnes déjà en grande difficulté, parents "sans problème" ou encore se sentant "dépassés" par leur rôle et qui seraient les premiers visés par le dispositif. Pour l'instant, ces groupes, dont certains se réfèrent aux “ Maisons vertes ” impulsées par Fr. Dolto, encore peu nombreux, rassemblent souvent des parents de jeunes enfants. L'expérience étrangère suggérerait de tenter de réunir des groupes hétérogènes d'une part pour que les parents se viennent en aide mutuellement, principal objectif de ces rencontres, et d'autre part, bien sûr, parce que cette hétérogénéité, bien difficile à atteindre, serait la meilleure protection contre les risques de stigmatisation.

## **4 Les conditions d'un renouvellement des interventions**

Sans remettre en cause l'ensemble des acquis professionnels élaborés au cours des cinquante dernières années, le choix de développer des interventions à visée préventive et des actions moins spécialisées, qui diminuent les coûts et réduisent les risques de stigmatisation des personnes suivies, appelle certaines modulations parfois importantes de l'action socio-éducative. Celles-ci reposent notamment sur une analyse plus large de la situation non limitée à une évaluation des problèmes mais intégrant les ressources du groupe familial, ainsi que de son

environnement social et prenant, enfin, en compte les dimensions éducatives des processus en jeu.

#### **4.1. La prise en compte des ressources familiales**

Une telle réorientation conduit à prendre en compte les conditions favorisant une éducation “ bien traitante ” des enfants dans le diagnostic des situations, comme dans la mise en œuvre d’une stratégie d’intervention. L’insistance sur les dimensions positives des situations et pas seulement sur les problèmes et les lacunes parentales, vise à favoriser une “ appropriation de la situation par les parents ”. Une telle approche s’inscrit dans la thématique de plus en plus diffusée de la résilience (Werner, 1992, Manciaux, 1996, Vinay et al., 2000) et peut contribuer à ce que les parents bénéficiant d’interventions socio-éducatives soient considérés comme des partenaires, co-responsables avec l’intervenant des actions mises en œuvre. Ce changement du mode de relation aux parents aidés conduirait à prendre appui sur les points forts du fonctionnement familial sans limiter l’action à la prise de conscience des difficultés par les parents<sup>22</sup>.

#### **4.2. La réinscription du groupe familial dans son environnement**

Plus largement les interventions innovantes souvent fondées sur des analyses écosystémiques (Brofenbrenner 1986, 1987, Belsky, 1980, 1981, 1984, 1986, Belsky et Vondra, 1989, Pallacio-Quintin et al. 1995), tentent de dépasser une approche limitée au seul groupe familial. On constate, à la lecture des travaux notamment Nord-Américains un passage de l’appréhension d’un système triangulaire parents-professionnels-enfants à la prise en compte d’un système plus complexe dans lequel le contexte et l’environnement social prend une place grandissante (Whittaker et Garbarino, 1983, Dunst et Trivette, 1990). Un tel point de vue peut réorienter l’action des intervenants appelés à “ aider les aidants ”, plutôt qu’à tenter eux-mêmes de modifier les fonctionnements familiaux. L’analyse traditionnelle révèle une relation potentiellement conflictuelle de rivalité entre parents et professionnels, dont l’enfant serait l’enjeu, avec des incertitudes que nous avons déjà relevées sur le fait de savoir si le professionnel intervient sur l’enfant ou sur le parent (Durning 1999 a). L’introduction d’un quatrième acteur pluriel conduit à transformer radicalement le système puisqu’en particulier quand le professionnel soutient les aidants naturels, il se dégage d’une position de rivalité directe d’avec le parent mais il a besoin alors d’une analyse globale des processus en jeu qui dépasse largement celle de la relation parent-enfant, parent-professionnel.

---

<sup>22</sup> Les Américains parlent d’“ appropriation ”, (Empowerment), en vue d’un meilleur contrôle de la personne aidée sur la conduite de sa vie, condition préalable à un véritable partenariat avec les familles “ bénéficiant ” des interventions.

Des travaux récents ont mis en évidence la diversité des pratiques induites par une prise en compte élaborée de l'environnement social des familles en difficulté. Dans un projet Québécois expérimenté depuis plusieurs années auprès de familles négligentes (Palacio-Quintin 1995), des familles dites "de soutien" ont le mandat d'installer une relation de qualité avec la famille cible puis de l'amener à sortir de son isolement en l'amenant au marché puis dans les différents services où elle peut obtenir de l'aide. Au mieux, des liens avec des amis de la famille de soutien constitueraient un remailage des tissus sociaux. En France, des actions communautaires militantes comme celle d'ATD Quart Monde accordent aussi une très grande importance au réseau que les familles d'un quartier ou d'une rue constituent et dont le rôle de support est essentiel.

L'originalité ici serait moins la découverte de l'importance du réseau social que la mise en œuvre de pratiques concrètes pour améliorer l'insertion d'un sujet dans son réseau support (Sanicola, 1994) ou pour stimuler des membres du réseau à aider une famille.

#### **4.3. La revalorisation des dimensions éducatives et formatives**

Élever des enfants suppose de mobiliser des compétences nombreuses qui évoluent au fur et à mesure de la croissance des enfants, de la prise en charge du nourrisson à celle de l'adolescent (Kellerhals et Montandon, 1991, Durning, 1999 b).

Pendant longtemps la principale référence des parents était leurs souvenirs de leur propre éducation ; l'évolution très rapide du monde environnant, du système scolaire, des exigences de l'emploi ont conduit incontestablement à affaiblir et à rendre confus les repères auxquels les adultes se réfèrent pour élever leurs enfants. Analysant la situation dans les pays scandinaves à la fin des années 1980, Lars Dencik (1988) a souligné qu'il était tout à fait nouveau que l'ensemble des parents soient si conscients de l'évolution des situations qu'ils admettent comme une évidence que la référence à leur propre éducation est insuffisante pour les guider dans leur rôle parental.

Il existe pourtant en France une méfiance, compréhensible, mais exacerbée, à l'égard du côté normatif d'une action éducative ou formative, selon laquelle "on va modéliser les parents en leur apprenant la bonne façon de faire avec leurs enfants". Néanmoins, on peut dans le même temps discuter la position inverse qui considère qu'aucun savoir ne puisse être utile et que toute demande d'information d'un parent doive être renvoyée comme non pertinente. Rappelons par exemple que les professionnels affirment souvent que ce qu'ils apprennent pour leur métier leur est utile dans leurs activités familiales (Durning, 1996, Erny et Jeong, 1996).

Les actions de soutien à la parentalité évoquées précédemment postulent qu'il est fécond de favoriser l'échange d'expériences, et de permettre aux groupes de voir que "lorsqu'on n'y arrive pas d'une certaine manière avec son enfant, on peut en tenter une autre...". C'est-à-dire, être quelque peu normatif certes, en acceptant de débattre de questions telles que : comment il faut faire si mon enfant ne veut pas manger, ou se drogue... Au delà de l'alternative radicale entre imposer aux participants un modèle du " bon parentage " ou les renvoyer à leurs difficultés relationnelles, une perspective de soutien propose la médiation de la réflexion partagée avec d'autres parents (Pourtois, 1984).

Une telle démarche reste dans notre culture commune strictement réservée à la formation professionnelle. Il est étonnant que nous partagions une conception ouverte de la formation des intervenants, des enseignants, des psychologues etc. très différente de ce pourrait être une formation des parents. La première est pensée comme une pratique de co-construction du savoir en interaction avec d'autres, recourant tout à la fois au savoir constitué, aux apports du formateur et à l'expérience des participants alors que la conception de la formation parentale est celle d'une inculcation, sans discussion, ni débat d'un modèle familial réactionnaire par des élèves dénués de tout sens critique...

Plusieurs conditions apparaissent nécessaires pour faciliter de telles évolutions. Nous en évoquerons trois :

- Repenser la formation, largement nourrie des approches psychologiques élaborées au cours des années 1970 et trop rarement enrichie par les travaux sur les processus éducatifs ou encore sur les interventions sociales. Cette situation est une conséquence de la trop grande coupure entre le monde de la recherche et le monde de l'intervention.
- Repenser l'encadrement technique des intervenants psycho-socio-éducatifs (réflexion sur les cadres éthiques de l'intervention). Actuellement la plupart des formations à l'intention des cadres sont centrées soit sur la connaissance des politiques publiques, soit sur le management de leur équipe, ils ne bénéficient que très rarement de formations centrées sur la technicité même des interventions qu'ils sont chargés de diriger. Le DESS proposé à Paris X par Michel Corbillon s'inscrit explicitement dans cette perspective.
- Développer des évaluations et des recherches en partenariat entre institutions d'interventions sociales et laboratoires de recherche.

La prise en compte des multiples dimensions relationnelles et affectives, certes, mais aussi cognitives du processus éducatif (connaissances et représentations en jeu) et axiologiques (valeurs) ouvrent de nombreuses pistes pouvant contribuer à mieux comprendre et intervenir au

sein de situations éducatives complexes. Une telle approche conduit à analyser l'incidence des pratiques éducatives développées par les différentes instances éducatives familiales et professionnelles impliquées, sans oublier le rôle joué par la personnalité et le comportement de l'enfant lui-même.

---

## Références

- BECKWITH L., (1990), "Adaptive and maladaptive parenting. Implications for intervention", in S.J. Meisels & J.P. Shonkoff (Eds), *Handbook of Early Childhood Intervention*, New York, Cambridge University Press.
- BELSKY J., (1980), "A family analysis of parental influence on infant exploratory competence", in F. Pedersen (Ed), *The Father-infant Relationship: Observational Studies in a Family Context*, New York, Praeger Special Studies.
- BELSKY J., (1981), "Early Human Experience: A Family Perspective", *Developmental Psychology*, 17 (1), pp. 3-23.
- BELSKY J., (1984), "The determinants of parenting: a process model", *Child Development*, 55, pp. 83-96.
- BELSKY J., (1986), "A tale of tow variances: Between and within", *Child Development*, 57, pp. 1301-1305.
- BELSKY J., VONDRA J., (1989), "Lessons from child abuse: the determinants of parenting", in D. Cicchetti, V. Carlson (Eds), *Child Maltreatment. Theory and research on the causes and consequences of child abuse and neglect*, New York, Cambridge University Press, pp. 153-202.
- BJÖRNBERG U., (1992), "La fonction parentale en Europe, tendances évolutive's in *Du politique et du social dans l'avenir de la famille*, Paris, La Documentation française, :pp 147-155.
- BOUTIN G., DURNING P. (1994), *Les interventions auprès des parents. Bilan et analyse des pratiques socio-éducatives*, Paris, Privat, (coll. Formation, travail social), 208 p. (tr. en espagnol : Intervenciones Socioeducativas en el medio familiar, Madrid, Narcea, 1997, 257 p.), rééd. Dunod 1999
- BOUTIN G., DURNING P. (1999), "préface à la deuxième édition", in *Les interventions auprès des parents. Bilan et analyse des pratiques socio-éducatives*, Paris, Dunod (coll. Enfances), 208 p., rééd.
- BRONFENBRENNER U., (1974), "Is early intervention effective ?", *Teachers College Record*, 76, (2), pp. 279-303.



- BRONFENBRENNER U., (1986), "Ecology of the Family as a Context for Human Development: Research Perspectives", *Developmental Psychology*, 22 (6), pp. 733-742.
- BRONFENBRENNER, U. (1987).” Foreword-Family support: The Quiet Revolution.” in S. L. Kagan et alii, *American's Family support Programs*. New Haven et Londres: Yale University Press. XI-XVII.
- CEBULA, J.-C., HOREL, C. (dir.) (1994). *Le placement familial de l'aide sociale à l'enfance*. Étude Nationale mai 92 à septembre 93. Comité de pilotage de l'étude.
- CORBILLON M. (Coord.), (1993), “*Enfant Présent*”, *une crèche familiale entre accueil et prévention. Évaluation d'un mode d'accueil innovant*, rapport de recherche GERIS.
- CORBILLON M., ASSAILLY J.P., DUYME M., (1987), "Le placement à l'aide sociale à l'enfance: la reproduction inter-générationnelle", *Les Cahiers du CTNERHI*, 37, pp. 1-33.
- CORBILLON M., ASSAILLY J.P., DUYME M., (1990), L'enfant placé. De l'assistance publique à l'aide sociale à l'enfance, Paris, *La Documentation française*.
- CORBILLON M., ROUSSEAU P., DURNING P. (1999), *AEMO administrative et judiciaire en Seine-Saint-Denis, analyse des moments-clés de l'intervention*, Ronéo ERISFER, 138 p.
- DENCİK L., (1988), "Grandir aujourd'hui. Étude des contextes et modalités de socialisation du point de vue du jeune enfant", in P. Durning (dir.), *Éducation familiale. Un panorama des recherches internationales*, Paris, Matrice pp. 33-55.
- DESMET H., POURTOIS J.P., (1993), *Prédire, comprendre la trajectoire scolaire*, Paris, PUF (Pédagogie d'aujourd'hui).
- DUNST C.J., TRIVETTE C.M., (1990), "Assessment of social support in early intervention programs", in S.J. Meisels & J.P. Shonkoff, *Handbook of Early Childhood Intervention*, New York, Cambridge University Press, pp. 326-349.
- DURNING, P. (1986). *Éducation et suppléance familiale en internat*. Paris : C.T.N.E.R.H.I. (Diffusion PUF).
- DURNING P., (1988), *Éducation familiale. Panorama des recherches internationales*, Paris : Matrice, 291 p.
- DURNING P., (1992), "L'enfant, enjeu des interactions entre familles naturelles, milieux de suppléance familiale et travailleurs sociaux", *Communautés éducatives*, 80, pp. 51-60.
- DURNING P., (1995 a), *Éducation familiale, acteurs processus et enjeux*, Paris, P.U.F, (Collection l'Éducateur) 294 p.(2<sup>ème</sup> édition 1999).
- DURNING P., (1995 b), Exploring parenting roles, in M. Colton, W. Hellinckx, P. Ghesquière, M. Williams (Eds), *The Art and Science of Child Care*, Aldershot, Arena, p. 221-236.
- DURNING P. (1996), “Faut-il éduquer les parents ?”, *Sciences Humaines*, 64, pp. 10-15.
- DURNING P. (1997), "Maltraitance familiale, maltraitance institutionnelle, similitudes et spécificités", *Les Cahiers de l'Actif*, 248-249, 1997, pp. 37-44.

DURNING P. (1998), "Pour une approche socio-éducative des familles maltraitantes", *Le Groupe Familial*, 158, octobre 1998, pp. 88-99.

DURNING P. (1999 a), *Le partage de l'action éducative entre parents et professionnels. Relevé des travaux en langue française et propositions de recherches à développer*, Rapport de recherche effectuée avec la collaboration de S. Pascal, Ministère de la Justice, Instruments et méthodes, 1, 1/99. (96 pages)

DURNING P. (1999 b), "Répression, soutien ou formation des parents", *Informations Sociales*, 73/74, 1999: pp.192-199.

DURNING P. (2000), Nouvelles familles ou nouvelles approches des familles en détresse? In *Actualités Sociales hebdomadaires, "L'avenir du social à l'aube du XXI ème siècle"*, No 2148, 7 Janvier 2000, page 26.

DURNING P., FABLET D., MACKIEWICZ M.P., (1993), *Les processus de décision et les pratiques professionnelles en œuvre lors des visites à domicile effectuées par les puéricultrices de la PMI du département des Hauts-de-Seine*, recherche conduite en convention avec le Conseil Général des Hauts-de-Seine/D.V.S.

DURNING P., MACKIEWICZ M.P., (1994), *De la visite à domicile à la consultation de PMI. Suivi d'une cohorte de 190 enfants durant 18 mois*, Rapport de recherche GREF, ronéo.

ERNY P., JEONG Mi Ree, (1996), *Expériences de formation parentale et familiale: France, Allemagne, Belgique, Amérique du Nord, Corée du Sud*, Paris: L'Harmattan.

FABLET D., (1993), "Dispositifs innovant de suppléance familiale et prévention de l'exclusion", *Connexions*, 62, pp. 91-106.

FABLET, D. (1996). Les modalités de coopération entre professionnels et parents d'enfants placés dans les pouponnières à caractère social. *Tome 1 : Les pratiques des professionnels des pouponnières en direction des familles d'enfants placés - Approche institutionnelle*. Rapport MIRE / DEP, avril.

FABLET, D. (1998). *Les modalités de coopération entre les équipes de PMI et leurs partenaires*. Rapport DVS / GREF, juin.

GABEL (M.), MANCIAUX (M.), et al., *Enfances en danger*, Paris, éditions Fleurus, 1998.

KELLERHALS (J.), MONTANDON (C) et alii, *Les stratégies éducatives des familles...* Lausanne : Delachaux et Niestlé, 1991.

LAVENU D., (1993), *Des anamnèses de cas de réussite scolaire La réussite à l'école. Contribution à la recherche de facteurs de compréhension*, Thèse Université de Caen, ss. la dir. de G. Mialaret, 2 tomes.

MACKIEWICZ, M.-P. (1998). *Suppléance précoce et parentalité: une étude de la coopération entre parents et professionnels dans les pouponnières à caractère social*. Thèse de doctorat dirigée par P. Durning ( Paris X Nanterre).

MANCIAUX, M. (1996). " La résilience: mythe ou réalité?" in M. Gabel, S. Lebovici, Ph. Mazet (Eds). *Maltraitance psychologique*. Paris: Ed. Fleurus Psycho-pédagogie, pp. 99-119.

MIRON J.-M. (1998). " Les services de garde comme lieu de formation et de soutien pour les parents ", in L.S. Éthier et J. Alary (dir.), *Comprendre la famille*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, pp. 422-436.

ODAS, (1994 ; et 2<sup>o</sup> édit 2002), *L'observation de l'enfance en danger: Guide méthodologique*, Paris, édit de l'ODAS, 110p.

ODAS., (2000), *Quinze ans de décentralisation: de l'action sociale au développement social*, Paris: ODAS.

OLDS D.L., HENDERSON C.R., (1989), "The prevention of maltreatment", in D. Cicchetti & V. Carlson (Eds), *Child Maltreatment. Theory and Research on the Causes and Consequences of Child Abuse and Neglect*, New York, Cambridge University Press.

PALACIO-QUINTIN E., COUTURE G., PAQUET J. & alii (1995), *Projet d'intervention auprès des familles négligentes présentant ou non des comportements violents*, Rapport de recherche GREDEF, 247p.

POURTOIS J.P., (1979), *Comment les mères enseignent à leur enfant (5-6 ans)*, Paris, PUF (coll. "Pédagogie d'aujourd'hui").

POURTOIS (J.P.), *Éduquer les parents ou comment stimuler la compétence en éducation*, Bruxelles : Ed. Labor, 1984.

POURTOIS J.P. (Éd.), (1989 a), *Les thématiques en Éducation familiale*, Bruxelles, De Boeck, Éditions Universitaires.

POURTOIS J.P., (1989 b), "L'éducation familiale, note de synthèse" in *Revue Française de Pédagogie*, 86, janvier-mars.

POURTOIS J.P., DESMET H., (1988), "Tendances actuelles de la recherche en éducation familiale", in P. Durning (dir.), *Éducation familiale. Un panorama des recherches internationales*, Paris, Matrice.

REDL F., WINEMAN D., (1973 a), *L'enfant agressif. tome 1: Le moi désorganisé*, Paris, Fleurus (coll. "Pédagogie psychosociale").

REDL F., WINEMAN D., (1973 b), *L'enfant agressif. tome 2: Méthodes de rééducation*, Paris, Fleurus (coll. "Pédagogie psychosociale").

ROUSSEL L., (1989), *La famille incertaine*, Paris, Éditions Odile Jacob.

SANICOLA L., (Ed), (1994), *L'intervention de réseaux*, Paris, Bayard (coll. "Travail social").

SESSAD, (1992), "Les Services d'éducation spécialisée et de soins à domicile", in *Mouv'Ance*, 8.

SHONKOFF J.P., MEISELS S.J., (1989), "Early childhood intervention: The evolution of a concept", in S.J. Meisels, J.P. Shonkoff. (Eds), *Handbook of Early Childhood Intervention*, New York, Cambridge University Press, pp. 3-31.

TERRISSE B., BOUTIN G. (dir.), (1994), *La famille et l'éducation de l'enfant de la naissance à six ans*, Montréal, Les Éditions Logiques.

- TOMKIEWICZ S., VIVET P., (1991), *Aimer mal, châtier bien. Enquêtes sur les violences dans des institutions pour enfants et adolescents*, Paris : Seuil.
- TREMBLAY, R.E. (1980). *Les caractéristiques des internats de rééducation susceptibles d'avoir un impact positif sur les mineurs en difficulté avec la loi: étude critique des résultats de recherche*. Rapport n° 17, ERISH, Université de Montréal.
- TREMINTIN, J. (1998), “ Les SESSAD misent tout sur la famille ”, *Lien social*, 465, 4-6.
- VINAY A, ESPARBES-PISTRE S et TAP, P. (2000) "Comportements d'attachement et de coping chez l'individu résilient" in *Revue internationale de l'éducation familiale* (2000/1 à paraître)
- VELPRY L. et al. (2000), Analyse des dossiers d'enfants sortis en 1980 et 1990 de l'Aide Sociale de l'Enfance de Seine-Saint-Denis. (Rapport multigraphié provisoire recherché en cours.
- WEISS H.B., JACOBS F.H., (1988), *Evaluating Family Programs*, New York , Aldine de Gruyter.
- WERNER E.E., (1992), "Protectives Factors and individual resilience", in S.J. Meisels et J.P. Shonkoff, *Handbook of Early Childhood Intervention*, Cambridge, University Press.
- WESTINGHOUSE LEARNING CORPORATION, (1969), *The impact of Head Start: An evaluation of the effects of Head Start on children's cognitive and affective development*, Athens, OH, Ohio University.
- WHITTAKER J., GARBARINO J. & Associates, (1983), *Social support networks*, Hawthorne, New York, Aldine Publishing.
- ZIGLER E., VALENTINE J. (Eds), (1979), *Project Head Start: A legacy of the War on Poverty*. New York, The Free Press.
-

## Un double regard sur la souffrance des professionnels face à l'enfant maltraité

Marceline Gabel Janvier 2003

*Ce que tu as enterré dans ton jardin,  
ressortira dans celui de ton fils*

**Proverbe Arabe**

Si la première loi réprimant les abus de la « puissance paternelle » fut bien votée en 1889, ce n'est qu'au cours des années 1980 que l'enfance maltraitée devient un fait social. Depuis 20 ans, travaux, publications, et textes législatifs se croisent sur fond de médiatisation « dramatisante » en mettant en évidence successivement les violences physiques, puis psychologiques, les carences et négligences et enfin les abus sexuels. Dans ce même temps, la souffrance et les séquelles de telles violences sur les enfants ont été largement décrites, puis, dans un deuxième temps, celle des parents ou des adultes abuseurs. L'histoire individuelle ou transgénéalogique, l'environnement, les conditions socio-économiques et culturelles, font encore l'objet de débats. Plus récemment, l'intérêt se porte sur la souffrance des professionnels eux-mêmes et son impact sur leurs pratiques.

En dépit d'un ouvrage (1) qui attirait très précocement (1986) l'attention sur les attitudes des intervenants médico-sociaux face à l'enfant victime de mauvais traitements, le problème de leur souffrance a été peu décrit.

La loi du 10 Juillet 1989 organise bien une formation spécifique à leur intention : Art 4 « *Les médecins, ainsi que l'ensemble des personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les enseignants et les personnels de la police et de la gendarmerie, reçoivent une formation initiale et continue propre à leur permettre de répondre aux cas d'enfants maltraités et de prendre les mesures nécessaires qu'ils appellent* » Les formations mises en place par ce texte de loi, fréquemment confirmé par des circulaires, s'attachent plus à décrire le système de protection français, les obligations législatives, la symptomatologie de la famille ou des institutions que les effets émotionnels des intervenants confrontés aux mauvais traitements subits par les enfants. Cependant, dès les années 90, le burn-out des professionnels et ses effets était largement décrit (2) De la suractivité à l'effondrement, le phénomène était déjà bien connu mais peu pris en compte !

Plus tard (1996) J-P. Bigeault et D. Agostini,(3) s'appuyant sur l'étude déjà citée, entreprise auprès de 67 professionnels, analysent très longuement leurs « savoirs interditeurs » Ils y développent les phénomènes contre-transférentiels qui font pour ces intervenants, des « métiers aux limites de leur impossible » Tous ces mécanismes sont décrits de façon percutante :angoisse, anéantissement, phobie, complicité, intrusion, impuissance, sidération, culpabilité, doute, toute- puissance, sidération, confusion....Les auteurs indiquent bien que ces « métiers impossibles portent en eu des possibilités développementales, mais aussi des risques de décompensation parfois graves » Cette contribution, 10 ans plus tard, élargit la réflexion en situant les

intervenants « interdits de savoir » entre la violence intra-familiale et la violence de l'institution elle-même. L'institution y est examinée comme une « violence intra-familiale dans son miroir »

En 2002, que savons-nous de la prise en compte de la souffrance des professionnels en principe formés spécifiquement aux problèmes de la maltraitance faite aux enfants ? Il existe au moins trois lieux qui permettent de repérer cette souffrance et ses effets :

- les formations continues (ci-après : 1-)
- les « mises en cause » des professionnels ( 2-)
- les interviews conduites par des étudiants en Licence ( 3-)

**1-La formation continue** :C'est le rapport Bianco-Lamy qui le premier (1977) évoque sans la décrire ,ni l'imposer, l'indispensable formation des professionnels. Cependant, le groupe d'études et de propositions de la Fondation pour l'enfance relevait en 1979 les « *blocages psychologiques qui font obstacle au diagnostic* » et précisait «  *tout se passe comme si les professionnels se refusaient dans leur inconscient à admettre la violence des parents, comportement ressenti comme si aberrant qu'il suscite chez tous ceux qui y sont confrontés, angoisse et malaise* »

Les formations continues, en petits groupes, qui s'appuient sur des situations douloureuses déjà rencontrées ,réveillent chez les professionnels les émois, les doutes, la violence qui les engagent tout entiers. Souvent déstabilisantes, ces formations approfondies, sont des moments forts, où, contenus et soutenus par le groupe et les formateurs, les professionnels peuvent mettre en mots des émotions parfois inconscientes et des positions souvent tues et culpabilisées (4)

**2-Les procès des professionnels « mis en cause »** : Depuis le célèbre procès d'Auch, l'étude soigneuse des différentes « affaires » au cours desquelles des professionnels ont été « mis en cause », jugés et parfois condamnés lorsqu'il y a eu mort d'un enfant maltraité, montrent à l'évidence l'appétence des médias pour ces drames ! La recherche à tout prix d'un « bouc émissaire », en l'occurrence les travailleurs sociaux,(4) et (5), n'est plus à démontrer ! Mais l'examen soigneux des dossiers sociaux et des « attendus » des jugements sont également le reflet de positions individuelles extrêmes .Hors concertation, et avec un encadrement plus gestionnaire que clinique, ces attitudes professionnelles font souvent apparaître le doute et donc l'attente excessive , ou l'hyper-activisme désordonné et donc souvent aveugle ! L'attention portée à ces procès, qui laissent tant de traces dans la mémoire collective des professionnels montre que persistent, isolement et solitude , mais aussi, au-delà d'un encadrement responsable, l'absence de structures de soutien et d'analyse des pratiques !

**3-Les interviews de professionnels en 2002** :Que disent encore les professionnels , 25ans plus tard, lorsqu'ils évoquent les mauvais traitements à enfants ?

Dans le cadre de leur formation, à Paris-X-Nanterre, 32 étudiants de Licence,(7) ont posé à 32 professionnels de leur choix une seule question : « **Quelle est selon vous, la plus grande difficulté que vous rencontrez lorsque vous êtes confronté à un enfant maltraité ?** » Il ne s'agit pas ici d'une recherche , mais d'une double lecture de

l'ensemble des travaux : les réponses des professionnels et les commentaires des étudiants.

Les uns expriment une souffrance souvent vive et les autres, nous informent sur les jugements et les questionnements de ces jeunes adultes qui n'ont jamais été exposés à de telles situations !

Le choix des professionnels rencontrés est tout à fait aléatoire et de leur côté les étudiants avaient fait le choix de ce « module » optionnel. Il s'agit donc de citations des uns et des autres extraites de ces mémoires, et qui décrivent bien les points de souffrance des professionnels et le regard souvent aigu qu'y portent les étudiants.

La « **difficulté de repérer et d'évaluer une situation à risques et la peur de se tromper** » sont les difficultés unanimement évoquées à la question posée. Cependant cette difficulté est déclinée selon des thèmes intéressants à examiner mais qui démontrent tous des positions contre-transférentielles parfois massives, et une souffrance évidente. Les phrases extraites de ces interviews l'illustrent bien, mais c'est sans doute l'analyse des émotions ressenties par les étudiants qui est la plus démonstrative de cette souffrance.

Les réponses des professionnels appellent plusieurs remarques. Certaines mettent d'emblée leurs difficultés personnelles en avant, alors que d'autres attribuent ces difficultés à l'extérieur, c'est-à-dire sur les autres.

Ainsi dans la première série : « *j'ai peur d'accuser faussement un parent* » (éducateur PJJ) ou « *de toucher à l'équilibre d'une famille* » (juge des enfants) ou encore « *je ne dois pas montrer la profonde haine que je ressens* » (assistante sociale) Mais aussi « *c'est un métier qui nous rend malheureux, on ne s'y habituera jamais ; par moments nous sommes tristes, perdues* » (psychologue) ou « *je me sens usée au bout de 10 ans* » (éducatrice spécialisée) et encore « *il y a des cas où on marche sur des œufs, c'est quelque chose qui fait peur* » (juge des enfants)

Dans la seconde série, on peut relever : « *la PMI est isolée, on n'a aucun pouvoir* » (puéricultrice) ou « *la maltraitance continue pendant les mesures, alors....* » (institutrice) ou « *le temps est limité et de toutes façons ton travail peut-être arrêté à tout moment...* » (assistante sociale) « *la lenteur d'une administration qui accentue les risques de maltraitance* » (éducateur)

Dans ces premières phrases spontanées on peut relever **des termes** souvent utilisés : dénonciations, avouer, impuissance, sidération, étiqueter, juger, s'armer, neutralité, peur..... comme s'il s'agissait bien d'un affrontement !

Mais sans doute est-il plus intéressant de relever **les thèmes** préférentiellement abordés :

**Abus sexuels** : l'évocation des mauvais traitements à enfants renvoie très majoritairement à l'abus sexuel plus rarement à la violence physique ; « *chacun a son imaginaire de ce qu'est la maltraitance* » (éducateur) ou « *j'ai beaucoup de mal à entendre un enfant abusé sexuellement, car cela fait appel à moi en tant que femme, en tant que mère et par rapport aux lois* » (éducatrice PJJ).....

**Signalement** : il apparaît comme la seule obligation des professionnels, le « suivi » est peu évoqué : « *dénoncer en son âme et conscience* » (puéricultrice) ou « *je me sens impuissante, mais signaler me conforte dans mon rôle citoyen, le dépistage systématique est interdit et j'en ressens une frustration* » (infirmière scolaire) ou « *nous connaissons bien les familles et c'est difficile de reconnaître la maltraitance* » (puéricultrice) ou encore « *le professionnel sait que s'il ne signale pas, il encoure des sanctions ; à la justice de faire la preuve !* » (aide éducatrice scolaire).....

**Parcours** : l'après signalement est soit, une source de préoccupation, soit un dégageant qui soulage : « *ça me fait mal, après on ne maîtrise plus* » (assistante maternelle) ou « *c'est à eux de décider, pas à nous* » (puéricultrice) ou encore « *on manque d'information sur la suite, il nous échappe quelque chose après le signalement* » (assistante sociale).....

**Evaluation** : ici la difficulté est majeure et très affirmée, plutôt par la négation. « *c'est une situation très difficile à vivre, on n'est jamais sûr de rien* » (psychothérapeute) « *tout n'est que ressenti* » (directrice d'école) « *l'évaluation est subjective* » (éducateur PJJ) « *il n'y a pas de formation à l'évaluation que du ressenti* » (brigade des mineurs) « *ce n'est que du feeling* » (gendarme) « *aucune preuve peut être trouvée, ce n'est que du ressenti* » (éducateur).....

**Parole de l'enfant** : elle est souvent suspecte, soit dans son expression, ses variations, ou le silence qu'il faut alors forcer ! « *se méfier de la parole de l'enfant* » (éducateur) « *les élèves en rajoutent, exagèrent* » (institutrice) « *je souffre quand l'enfant culpabilise d'avoir dénoncé ses parents* » (psychologue scolaire) « *devant le silence de l'enfant on peut douter de nos capacités* » (psychologue scolaire) « *l'enfant change de discours selon les personnes* » (gendarme) « *quand je les vois enfermés sur eux je suis décomposée* » (assistante sociale) « *le problème majeur est le silence des enfants* » (brigade des mineurs)....

**Formation** : l'expérience, la formation « sur le tas », semblent souvent privilégiés de préférence à la formation classique. Ainsi « *c'est en se prenant de grandes claques dans la gueule, comme ça, régulièrement que tu arrives à gérer* » (infirmière) ou « *c'est vraiment sur le terrain que l'on apprend* » (psychologue scolaire) ou « *c'est en forgeant qu'on devient forgeron* » (assistante sociale) mais aussi « *la formation, c'est par besoin d'évacuer, à plusieurs, ça nous libère du poids qu'on a sur les épaules* » (éducateur spécialisé) mais encore « *ne sachant pas à quoi aboutissent les signalements, il est difficile de se construire une compétence par l'expérience* » (institutrice)....

**Prise de distance** : c'est la préoccupation principale dans laquelle le jeu des identifications est bien perçu et reste douloureux : « *il n'y a plus de limite entre son travail et sa vie personnelle* » (éducateur) ou « *il ne faut pas trop se détacher pour ne pas être totalement blasée* » (assistante sociale) ou « *c'est quelque chose qui touche trop, comment peut-on se détacher ?* » (éducatrice spécialisée) mais encore « *ça nous renvoie d'où nous venons ; on choisit ce métier en fonction de ce qu'on a été ; il ne faut pas mélanger notre histoire et leur histoire* » (juge des enfants) ou « *si on se fait*



*prendre par ce qu'on ressent vraiment, on n'est plus forcément clair » (infirmière psychiatrique)....*

### **.Défenses !**

*« on ne peut pas prendre tout à cœur comme ça ,parce que sinon on y laisse des plumes et que après, c'est notre famille qui en pâtit; le soir quand on rentre, on disjoncte ou on est mal » (éducateur)*

*« ayant fait des études de droit il y a plusieurs années, je travaillais en m'aidant de mes codes (civil, pénal) et cela constituait pour moi une sorte de cadre, et soudain j'ai face à moi des professionnels :le cadre n'est plus aussi précis et la subjectivité de chacun rentre en jeu » (juge des enfants)*

*« la juste distance, c'est-à-dire ne pas se laisser envahir par les émotions de l'autre. A l'école, en théorie cela paraît réalisable ,mais dans la réalité , y être confronté ce n'est pas si simple ! je ne dois pas montrer ma profonde haine » (assistante sociale)*

*« on a tous eu envie de passer notre enfant par la fenêtre, qu'est-ce qui fait le distinguo entre le fait qu'on ne l'a pas fait et celles qui vont le faire ? » (infirmière PMI)*

Les réflexions des étudiants qui ont effectué ces interviews

(Au terme de l'interview et de sa rédaction, les étudiants étaient invités à en faire une analyse critique. On a pu sentir dans ces extraits la force des émotions des professionnels et, comment elles ont été parfois partagées ou critiquées par les étudiants. On imagine, ici, l'impact qu'elles peuvent avoir sur les enfants et leurs familles ! )

**A propos d'un éducateur :** « j'ai découvert un métier avec une formation , mais ils ne peuvent être préparés à tout ça ! ça ne s'apprend pas , ça se vit ! je me demande comment on peut se détacher d'un travail aussi prenant à la fin de la journée ? je sais pas si cela est possible car les éducateurs entendent des choses tellement horribles qu'ils doivent voir la vie autrement ! »

**A propos d'une assistante de service social** « lorsqu'elle me disait les mots qu'elle entendait, je ressentais de la tristesse au fond de sa voix. Elle ressentais une grande émotion à me les évoquer. Ce qui était assez surprenant et ce qui les rendait encore plus vivants, c'est qu'elle ne les utilisait pas avec sa voix, mais avec une voix d'enfant comme si elle imitait un enfant. Ce fut assez troublant et je ressentais au plus profond de moi ce qu'elle me décrivait ; l'émotion était réellement partagée ! »

**A propos d'un juge d'instruction** « sa principale difficulté se situe dans le fait qu'il faille toucher à l'équilibre de la famille ; je n'avais jamais pensé à ce type de difficulté !mais je suis certain qu'à n'importe quelle place il faut une bonne force de caractère et même si on se dit qu'avec le temps on s'endurcit, je ne pense pas qu'il soit possible d'être « endurci » !

**A propos d'une assistante sociale en hygiène mentale** « tout au long de l'entretien elle s'est efforcé de justifier ses difficultés mais à l'analyse de ses problèmes je me rends compte que ce sont des problèmes en rapport avec les autres intervenants. On pourrait penser que les difficultés de coopération des institutions dont elle parle jouent le rôle de « bouclier » lui permettant de se protéger ? l'entretien m'a ouvert sur une réalité à laquelle j'aurais bien aimé ne pas croire ! »

**A propos d'une psychologue scolaire** : « je tiens à préciser que cette souffrance qu'éprouve la psychologue se ressent dans sa voix lorsqu'elle évoque certains cas. Elle parle lentement, est même parfois inaudible, pousse des soupirs. Ses sentiments sont présents dans ses mots, et dans ses gestes. J'ai réalisé la réalité de ce métier, ses limites. Sa difficulté de voir l'enfant encore plus malheureux après le signalement qu'avant m'a étonnée car je ne m'y attendais pas. Ainsi la souffrance de l'enfant et de la psychologue sont quelque part comparables »

**A propos d'un éducateur spécialisé** : « je sais maintenant que les travailleurs sociaux ne sont pas infaillibles et, ce, malgré une formation qui les prépare à affronter des cas très durs. Il arrive parfois qu'ils se sentent dépassés et submergés par les événements et par le vécu des enfants. Avouer sa difficulté, sa détresse, c'est sans doute pour lui dévoiler ses faiblesses. Il a vite recentré ses propos sur la prise de distance pour ne pas approfondir l'aspect émotionnel, son ressenti par rapport aux enfants en danger »

**A propos d'un policier de la brigade des mineurs** : « au sortir de l'entretien, j'ai eu l'impression d'avoir obtenu de nombreuses informations en raison de ma méconnaissance, mais pas réellement de réponse à ma question sur sa principale difficulté Ce professionnel avait surtout besoin de parler de son métier comme s'il avait besoin d'une certaine reconnaissance, alors que je ne suis qu'étudiante ! »

**A propos d'une aide éducatrice scolaire** : « je trouve qu'elle n'a pas répondu comme je l'espérais aux questions que je lui posais. Je ne mets pas en cause ses compétences, je ne peux pas me le permettre mais sa principale difficulté était de faire parler les élèves de ce qu'ils subissaient lorsqu'ils étaient victimes de maltraitance... ? »

**A propos d'une assistante sociale** : « la réponse donnée par l'assistante sociale m'a surprise. Je m'étais dit qu'elle allait me parler de la difficulté à aider la victime et la première personne dont elle me parle est l'auteur de la maltraitance .Cet entretien m'a permis de comprendre que dans cette profession il faut mettre ses sentiments de coté. J'ai essayé de me mettre à la place de l'AS et j'ai compris à quel point ce doit être difficile de se retrouver face à une personne maltraitante car on doit s'interroger sur son histoire, et sur la façon dont on élève son enfant. Cet entretien m'a été bénéfique »

**A propos d'un juge d'enfants** : « en écoutant le juge, une autre dimension m'est apparue qui est que chacun a ses limites et que ce n'est pas d'un coup de baguette magique du juge que tout va rentrer dans l'ordre. Il a conclu avec beaucoup d'humilité que lorsque la mort d'un enfant arrive par erreur de jugement il faut le « digérer » avant de passer à une autre situation avec un regard neuf »

**A propos d'une puéricultrice** : « j'ai l'impression qu'elle n'a pas souvent l'occasion de parler de son métier. Etant pour elle une inconnue, mais intéressée par sa profession, elle a pu évoquer des souvenirs de mères et d'enfants qui l'ont beaucoup marquée. Elle se remémorait ces souvenirs anciens et nouveaux , avec une telle précision ! (visages,

prénoms....) A ces évocations à la fois douces et terribles d'enfants et de mères en détresse, je suis quasi certaine qu'il y a une relation entre l'abandon de sa mère dont elle m'a parlé et son travail à la PMI »

**A propos d'une autre puéricultrice :** « cet entretien m'a confirmé un élément important : il n'existe pas réellement de « clignotants » qui indiquent avec certitude qu'un enfant est maltraité. De plus, j'ai appris que la puéricultrice soumise au secret professionnel, parle et échange avec d'autres professionnels au cours des « commissions ». Mais en contre-partie la lenteur des prises de décisions peut s'avérer néfaste pour l'enfant et le paradoxe de ces échanges n'est-il pas contraire aux besoins parfois urgents des enfants jeunes ? »

### **Commentaires (car cette double lecture autorise quelques observations) :**

1- Le hasard a voulu que les 32 professionnels contactés par les étudiants et ayant accepté l'interview, se situaient dans des groupes de spécialités bien réparties ( 11 travailleurs sociaux, 7 Justice, 6 petite enfance, 5 école, 3 soins) Tous les groupes sans exception, évoquent avec une grande liberté les difficultés de leur métier. Lorsqu'ils s'en défendent, les étudiants le notent avec beaucoup de pertinence. La sincérité perçue atteste sans doute de la qualité des interviews faites par les étudiants.

2- Si la **souffrance des professionnels** est bien perçue, ainsi que ses effets sur leur vie familiale ou à l'origine de leur choix professionnel, **rien n'est dit de leurs conséquences sur les enfants et leur familles**

3- Alors que certains professionnels assurent le « suivi » des enfants dans leurs familles ou dans les institutions, toutes les difficultés évoquées se situent exclusivement autour du repérage ( dépistage ? ) de l'évaluation, et du signalement. **Aucune interrogation sur l'après-signalement**, c'est-à-dire, sur les mesures et sur l'évaluation du **bien-fondé et de la qualité de celles-ci sur le long cours (le « parcours » de l'enfant ou de l'adolescent)**

4- sur un plan pédagogique, on peut dire que cet exercice validant une partie de leur enseignement , outre quelques informations relatives aux métiers, a permis aux étudiants d'appréhender la **charge émotionnelle que l'évocation de l'enfant maltraité suscite chez tout être humain**. Cette donnée essentielle est plus difficilement transmise par la théorie.

\*

### **En guise de conclusion : souffrance ou violence des professionnels ?**

La question est importante, car il s'agit souvent ,comme dans les familles maltraitantes, de **souffrance et de violence** ! Cependant , selon la place où se situent les observateurs, certains vont mettre l'accent sur la violence, au risque de disqualifier les professionnels. Les autres, s'intéresseront aux seuls mécanismes inconscients qui engendrent cette souffrance au risque d'une lecture strictement psychanalytique (9)

Comment alors passer d'une intellectualisation souvent trop narcissique, à des actions professionnelles bien tempérées, en évitant de stigmatiser les professionnels de la protection de l'enfance ? M.Lamour et M.Barraco nous y invitent ,et le titre de leur ouvrage (10) porte en soi la réflexion qui permet de passer des émotions aux soins, malgré les souffrances ! Les auteures, y décrivent cette pathologie du lien où sont enfermés « mauvais parents », « mauvais enfants » et « mauvais professionnels » et ceci sur plusieurs générations !

Le moment est sans doute venu, où souffrance et violence étant bien identifiées, leurs conséquences bien repérées, il conviendrait de proposer des actions : pourquoi ne pas mettre en place, systématiquement – et obligatoirement ? - les **structures de soutien et d'analyse des pratiques, individuelles ou en groupes, extérieures aux Services**, et que certains recommandent depuis longtemps ?

**Marceline Gabel** Janvier 2003

----- **Bibliographie** -----

- 1-Hadjiisky.E et coll (1986) Du cri au silence :attitudes défensives des intervenants médico-sociaux face à l'enfant victime de mauvais traitements Paris, éditeur CTNERHI
- 2-Vachon.J (1993) Burn-out: les travailleurs sociaux à l'épreuve du syndrome. A S H no 1819
- 3-Bigault.J-P,Agostini.D (1996) Violence et savoir : l'intervention éducative et les « savoirs interditeurs » Paris, éditeur L'Harmattan-
- 4-Gabel.M (1998) quelques réflexions sur la formation des professionnels, Journal du Droit des jeunes no 178
- 5-Gabel.M (1999) David, Laetitia ,Johnny et les autres, Journal du Droit des Jeunes no190
- 6-Gabel.M (2000)Johnny et Eddy, encore des professionnels sur la sellette, Journal du Droit des Jeunes no197
- 7-Paris-X-Nanterre Département des sciences de l'éducation Enseignement optionnel : Enfance Maltraitée – Durning.P et Gabel.M
- 8-Schrod.H (2001) Et si on parlait de la violence des intervenants : regard dans les coulisses du théâtre des bonnes intentions. Bruxelles. DIREM no 47
- 9- Zerbib. M (2002) L'inconscient: un fait social ; du rapport entre la psychanalyse et le travail social. Paris Editions ASH
- 10- Lamour.M, Barraco.M (1998) Souffrances autour du berceau : des émotions aux soins. Montréal. Gaëtan Morin Editeur

## Signalements et évaluations en protection de l'enfance, Une perspective internationale.

Alain Grevot. JCLT études et développement<sup>23</sup>. Novembre 2002

### Introduction/

Les dispositifs de protection de l'enfance sont issus des contextes historiques, culturels, idéologiques, politiques où ils opèrent, les choix faits lors de leur conception reflètent et affirment les valeurs et principes fondamentaux qui traversent les sociétés dont ils sont issus.

Les temps forts de la protection de l'enfance, signalement, évaluation, mais aussi traitement, et suppléance familiale, sont soumis aux lignes de force nées des contextes nationaux ou régionaux.

L'étude des dispositifs des pays voisins de la France, aux niveaux socio-économiques proches, aux histoires étroitement imbriquées, ainsi que celui des pays nord-américains, montre, en ce début de siècle, des tendances fortes partagées, mais aussi et surtout des singularités importantes. Singularités qui permettent d'affirmer que l'uniformisation des politiques et des pratiques n'est pas envisageable à moyen terme.

La confrontation, des politiques et pratiques françaises, à cette diversité internationale favorise la relecture des fondements de notre système, questionne nos convictions et certitudes, et favorise l'ouverture à des approches renouvelées en protection de l'enfance.

*Dans une première partie*, nous évoquerons **les sources des singularités** constatées dans huit dispositifs européens ;

*dans une seconde partie* nous traiterons de la **question spécifique des signalements et de leur évaluation** dans quelques dispositifs européens et nord-américains ;

*puis en conclusion* proposerons de relire **la situation française dans une perspective internationale**<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Service SISAE.Association JCLT 30 bis rue Bossuet 60000.Beauvais 0344111515/fax :0344111510.

<sup>24</sup> Les travaux comparatifs servant de base à cet article sont, pour une large partie, présentés dans le livre “ *Voyage en protection de l'enfance, une comparaison européenne* ” Edition du CNFE –PJJ de Vaucresson ( 54 rue de Garches. 92420 Vaucresson)

## **1<sup>ère</sup> Partie : Les fondements de la diversité européenne en matière de protection de l'enfance.**

À partir des travaux comparatifs entrepris par la cellule Etude et Développement du service SISAE<sup>25</sup> de l'Association JCLT avec huit dispositifs européens<sup>26</sup>, on peut dégager six éléments jouant un rôle majeur dans l'affirmation de ces singularités :

- **La structure de l'Etat** / Dans tous les pays la protection de l'enfance est mise en œuvre par les collectivités locales (Provinces, régions, communes) mais l'influence de la structure étatique reste fondamentale. Deux pays incarnent une tradition de pouvoir central fort : le Royaume-Uni et la France. Alors que l'Etat britannique pilote de manière offensive le dispositif de protection de l'enfance, l'Etat français semble être en difficulté pour garder un tel rôle. Les états fédéraux comme l'Allemagne ou la Belgique s'inscrivent en référence à un principe politique et opérationnel fort, la subsidiarité. Ceci signifie donner une priorité, à la gestion de proximité et à l'action des représentants des institutions issues de la société civile, et à la progressivité des réponses apportées aux problèmes. L'Italie se rapproche aujourd'hui des Etats-Unis avec un gouvernement central jouant un rôle principalement incitatif, les collectivités locales développant des moyens extrêmement hétérogènes.
- **La notion de famille** : Si les modes de vie familiaux tendent à s'uniformiser en Europe occidentale, la dimension symbolique de la famille est sujette à différences. Pour le monde anglo-saxon, la famille se définit avant tout comme la réunion d'individus ayant des droits et des intérêts propres, l'enfant, l'adolescent occupent le cœur de l'approche "protection de l'enfance". Pour l'Allemagne, la famille demeure encore avant tout la dyade mère-enfant. En Italie, la symbolique familiale varie d'une conception "forteresse" dans le sud, à une conception "coopérative" dans le nord urbain. La France reste le principal pays en Europe occidentale à accorder aux liens biologiques un caractère quasi-sacralisé dont le droit civil, et notamment la loi d'assistance éducative, est l'expression.
- **La conception de la minorité** : Il est nécessaire de distinguer aujourd'hui la phase enfance de la phase adolescence dans l'approche comparative des systèmes de protection de l'enfance. Ainsi, la loi allemande *KJHG 1991* énonce clairement que l'action publique d'aide à la jeunesse doit favoriser le soutien à la parentalité pour l'enfant de moins de treize ans, mais appuyer l'apprentissage de l'autonomie pour l'adolescent, et les pratiques effectives placent celui-ci dans une position d'acteur parfois déroutante pour un observateur français.
- **La relation Etat/famille** / La France et l'Allemagne sont les représentants d'un modèle d'Etat social fort avec des politiques sociales à spectre large (Belgique et Pays-Bas se rattachent à ce modèle) alors qu'Italie et surtout Royaume-Uni se rattachent à un modèle d'Etat social à politiques ciblées sur des catégories de populations ou des types de situation. Les dispositifs de protection de l'enfance

<sup>25</sup> Service d'Interventions Spécialisées d'Action Educative (Enquêtes sociales, IOE, AEMO, Administration ad hoc) 30bis rue Bossuet 60000.Beauvais 0344111515/fax0344111510

contact : [a.grevot@jclt-sisae.com](mailto:a.grevot@jclt-sisae.com)

Association JCLT 127, rue Jean Poulmarch 75010. Paris 0140187500 <http://www.jclt.asso.fr>

<sup>26</sup> Allemagne, Angleterre, Ecosse, Belgique francophone et néerlandophone, Italie et Pays-Pas et France.

peuvent, comme en France, s'inscrire en articulation forte avec les politiques sociales globales, ou plus à distance comme en pays anglo-saxon.

- La **structure des sociétés**/ La France est un exemple fort d'Etat-nation où le concept de citoyenneté française reste porteur d'un ensemble de valeurs à vocation universaliste et où la notion d'intérêt général fusionne avec celui de l'Etat, à la différence des pays dits de subsidiarité (Allemagne, Pays-Bas, Belgique) où la notion d'intérêt général est portée tant par les pouvoirs publics que par les représentants de la société civile. Les pays anglo-saxons sont porteurs d'une conception communautaire valorisant les différences, et où, d'une manière générale, l'intervention de l'Etat ne doit pas affaiblir les potentiels individuels ou communautaires. La Justice anglo-saxonne vise de ce fait à garantir la résolution de conflits, en protection de l'enfance comme dans les autres domaines, elle se situe dans un tout autre registre que la justice des mineurs française qui, dans son action civile s'inscrit comme un relais entre l'Etat et les familles dans leur rôle parental.
- **Le poids de l'histoire** / La protection de l'enfance est, pour une large part de son activité, une affaire d'intrusion de l'Etat dans la sphère privée. Les pays ayant connu au cours du XXe siècle des régimes à caractère totalitaire, telle l'Allemagne, continuent aujourd'hui à être très vigilants quant à l'intervention publique dans la sphère privée. Les pays qui ont vu les villes ou provinces jouer un rôle majeur dans leur construction politique et sociale sont ceux qui voient les collectivités locales administrer le plus librement le dispositif local de protection de l'enfance ; la diversité d'organisation du *Jugendamt* allemand en étant l'illustration. Les exemples écossais et belges montrent enfin, que l'affirmation de valeurs fortes en matière de protection de l'enfance peut accompagner des processus contemporains d'autonomisation territoriale.

## **2<sup>ème</sup> partie : Signalements et évaluations dans une perspective internationale.**

### **Le signalement, un concept lié à la reconnaissance des maltraitances envers enfants.**

L'ensemble des pays occidentaux est aujourd'hui doté de législations permettant aux citoyens, et aux professionnels en contact avec les mineurs, de porter à la connaissance des dispositifs officiels de protection de l'enfance les situations d'enfants en danger et en grave difficulté. Le concept contemporain de signalement, au sens d'acte légalement légitimé, encouragé ou encore obligatoire, est né, à la fin des années 1970, dans les pays nord-américains. Dans la plupart des Provinces canadiennes et Etats américains, les politiques sociales sont de nature ciblée et limitée, et l'intervention de l'Etat ne dispose que de peu d'espace de légitimité. Dans ces pays, la question de la protection de l'enfance a trouvé réponse avant tout dans le champ de la maltraitance ou de l'abandon, seuls domaines où il est apparu légitime de voir les pouvoirs publics s'aventurer dans l'espace familial privé. L'obligation de signalement s'est alors inscrite progressivement à distance du champ de l'action sociale proprement dite – où le secteur privé non lucratif, confessionnel ou militant, assure un rôle majeur et autonome-

, avec pour conséquence un positionnement spécifique des services officiellement compétents à traiter les signalements, autour de deux fonctions :

- filtrer les situations signalées pour ne retenir que celles reposant sur des éléments fondés et pour lesquelles l'intervention publique paraît légitime en regard des textes légaux.
- Evaluer la situation retenue, dans l'optique d'une part d'identifier les besoins de l'enfant et de ses proches et d'autre part de définir un plan d'action activant des ressources permettant de mettre fin à la situation problématique de l'enfant/adolescent en s'appuyant sur l'action des multiples composants de la société civile.

Le concept de maltraitance s'étant exporté en Europe au cours des années 1980, la question du signalement est devenue centrale dans l'évolution des dispositifs de protection de l'enfance. La France et l'Angleterre en 1989, la Belgique en 1990/91, l'Allemagne en 1990 ont connu des modifications de leur législation veillant à assurer une meilleure reconnaissance et prise en compte des situations de maltraitance. Dans tous ces pays, le concept de maltraitance, par sa dimension dramatique et d'ordre public, a profondément influencé l'ensemble du secteur de l'aide à la Jeunesse et aux familles, en accordant une place majeure au débat sur le signalement, et en accentuant la nécessité de clarifier les rôles et pouvoirs des différents acteurs des dispositifs.

Les différents paramètres évoqués dans la première partie de cette intervention ont conduit à voir se dessiner des paysages singuliers en matière de stratégies de signalement et d'évaluation des situations signalées.

L'obligation de signalements des situations d'enfants maltraités, pour les professionnels de l'enfance, s'est implantée sous des formes diverses dans des pays comme la France ou l'Angleterre, mais un pays comme l'Allemagne est resté distant vis-à-vis de toute forme d'obligation formelle, tout en développant des actions de prévention et de traitement les plus diverses.

### **Les enjeux des signalements : la possible séparation parents-enfants et la saisine de la justice.**

La question du signalement et de son évaluation ne peut être abordée sans prendre en compte les enjeux qui pèsent tant sur le mineur concerné et sa famille, que sur les travailleurs sociaux et autres professionnels de l'enfance qui sont à l'origine du signalement.

#### **L'ombre de la séparation durable entre parents et enfant.**

Pour l'enfant et sa famille, l'enjeu majeur est la question de la séparation. Le déclenchement d'interventions d'aide et de soutien, demandés, négociés ou imposés est très majoritairement approché avec appréhension, anxiété ou crainte par les usagers des services de protection de l'enfance de tous les pays occidentaux. Les pays anglo-saxons européens, nord-américains et océaniques intègrent dans leur législation



et dans leurs pratiques effectives courantes la possibilité de séparer définitivement (sans rupture du lien de filiation cependant) l'enfant de ses parents si ceux-ci ne sont pas jugés aptes à prendre en compte ses besoins basiques. Dans tous ces pays ainsi qu'au Québec, l'objectif de garantir à l'enfant stabilité et sécurité, est connu sous le nom de " principe de la permanence ". Le gouvernement anglais évalue la qualité de son dispositif, dans le cadre du programme *Quality protects* à partir d'indicateurs comme le délai existant entre le constat officiel de carences/négligences de la part des parents et la mise en œuvre d'un placement en vue d'adoption. Le programme *Looking after children*, élaboré initialement en Angleterre, aujourd'hui utilisé dans de très nombreux pays de tous les continents, vise à évaluer la qualité des suppléances familiales offertes aux mineurs pris en charge par les organismes officiellement compétents ; il insiste sur la stabilité des liens avec les suppléants familiaux plus que sur ceux avec la famille d'origine.

L'Italie, à un degré moindre que les pays anglo-saxons, intègre l'adoption imposée dans ses pratiques effectives.

Les pays disposant de l'adoption imposée légalement, dans leur panel de réponses aux situations de négligences/délaissement/carences graves, voient l'ombre de cette possibilité planer dès le travail initial de recueil du signalement : crainte pour les parents et parfois l'enfant, lourde responsabilité pour le professionnel traitant le signalement. On constate que ces dispositifs ont en commun d'avoir donné une place importante aux travaux sur la mesure des capacités parentales effectives et des besoins de l'enfant (concept d'évaluation basée sur les besoins, en anglais *needs led assesment*) dans le référentiel utilisé pour évaluer les signalements.

### *L'influence déterminante sur les pratiques du type de Justice civile pouvant imposer l'aide ou la suppléance.*

En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, l'ensemble des pays occidentaux donne à la Justice civile le pouvoir d'imposer de l'aide, des obligations ou une suppléance. Le renforcement de la place de la Justice civile dans les dispositifs date de la fin des années 1980. Jusqu'en 1989, les services sociaux anglais, par exemple, disposaient d'un large pouvoir de placement immédiat, pouvoir que leurs homologues scandinaves conservent encore aujourd'hui, mais de manière restreinte et sous contrôle d'instance interne incluant un magistrat.

On distingue classiquement deux grands modèles de Justice; l'accusatoire (A) et l'inquisitoire (B). Nous résumerons ici les principes opérationnels en vigueur aujourd'hui dans le domaine de la protection de l'enfance.

A- Le premier modèle est celui de la Justice anglo-saxonne, incarnée par la *Common law*. Dans ce modèle, le but est d'arbitrer et de trancher dans des conflits entre tiers. L'acteur central est le Droit, la procédure. Le juge n'est que le garant de leur bon usage. Ce sont les parties à la procédure qui sont les acteurs du jeu. Le procès se fonde sur l'existence d'un conflit, d'une opposition. La prise de décision est donc un processus long, très technique, affaire d'avocats. Un procès concernant un placement d'enfants peut durer plusieurs semaines. Dans les pays se référant à ce modèle, le premier niveau de juridiction est souvent constitué de magistrats non professionnels et traite une large majorité des cas. En Angleterre, selon la nature de

la situation et la stratégie (et les moyens financiers) des parties, il est possible d'accéder directement à des niveaux supérieurs de juridiction où siègent des juges professionnels.

Les travailleurs sociaux sont en première ligne dans le procès tout autant que les parents et la technique de l'interrogatoire croisé<sup>27</sup> - médiatisée par le cinéma hollywoodien - met à rude épreuve les professionnels. Nous sommes là dans un monde totalement étranger à la culture judiciaire de l'assistance éducative française, et aux pratiques du procès français en matière civile. C'est dans ce contexte que se sont mis en place les premiers " défenseurs des intérêts des mineurs ", juristes ou travailleurs sociaux en charge de représenter le mineur et son intérêt : *Guardian ad litem* en Angleterre, *child's advocate* aux USA et au Canada. Leur rôle est d'examiner les arguments des parties qui s'opposent dans la perspective de l'intérêt du mineur concerné, et d'en faire part à la Cour.

Dans ce modèle, la preuve occupe une place centrale. Et cela influe bien en amont du judiciaire sur le traitement de signalements.

En effet, dans les pays inscrits dans ce modèle, on distingue très nettement la phase d'investigation – vérification de la matérialité des faits, de la fiabilité des témoignages, de l'adéquation entre la nature des faits et les bases légales d'intervention du dispositif de protection-, de celle d'évaluation qui consiste à recueillir des éléments sur les contextes familiaux et sociaux, sur les personnes, à observer les comportements et à analyser tout ce matériau à partir de l'état des connaissances en sciences humaines et de la législation en vigueur. Dans ces pays, l'effet de filtre est important entre la phase investigation et celle d'évaluation (souvent 50 à 60% des cas ne sont pas retenus à l'issue de l'investigation), et les procédures s'imposant aux services évaluateurs sont très contraignantes (calendrier précis, garanties légales offertes aux familles, définitions précises des dangers présents encourus par le mineur et de leurs causes..). Les services évaluateurs sont soumis au regard critique des juristes bien en amont d'une éventuelle décision judiciaire, et les professionnels travaillent à partir de documents de guidance précis.

Un des exemples les plus aboutis en la matière est aujourd'hui le " package " *framework for assesment* anglais, élaboré par un groupe pluridisciplinaire conduit par le Pr. Arnom Bentovim. Cette valise de documents de guidance (présentation des besoins des mineurs, aide à l'analyse des comportements parentaux, vidéo d'entraînement aux entretiens...) est diffusée par le Ministère de la Santé dans tous les services ayant contact avec des enfants et des adolescents.

Un des effets du poids de la dimension conflictuelle dans le procès accusatoire est le développement en contrepoint, par les professionnels de la protection de l'enfance, des pratiques d'intervention d'évaluation participative. Ainsi à partir de la Nouvelle-Zélande, et en particulier de la Nation Maori, s'est propagée dans de très nombreux pays la technique du *Family Group Conference*, qui voit les services officiels laisser un espace initial à la famille pour proposer un plan de résolution des problèmes à partir de ses ressources propres. A Londres, le *Marlborough Family Service* a développé un modèle d'évaluation des capacités parentales basé sur l'approche dite multifamiliale qui voit des familles, en risque de voir leur enfant placé à long terme, s'entraider sous le regard de professionnels pour trouver elles-mêmes des ressources jusque-là inexploitées.

<sup>27</sup> la *cross examination*, ou interrogatoire croisé, consiste en l'interrogatoire des témoins par les avocats des différentes parties. Le but est pour l'avocat de la partie adverse de déstabiliser le témoin pour décrédibiliser son propos.

B- Le second modèle, l'inquisitoire, est en place sur l'ensemble de l'Europe continentale de l'Ouest. Il donne au juge une place déterminante, c'est lui qui pilote la procédure et prend les initiatives en matière. Il peut s'agir d'un juge unique (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, France...) ou d'un collège de juges (Italie). Dans tous ces cas, les juges sont des magistrats professionnels, éventuellement assistés d'échevins comme en Italie au Tribunal des mineurs.

Ces juges peuvent également être compétents pour les questions de délinquance des mineurs (Belgique, Pays-bas, Italie) ou ne traiter que des questions de mineurs en situation de risque et de danger (Allemagne). Dans ce dernier cas, le juge civil compétent traite de l'ensemble des situations posant problèmes à un mineur, situations qui sont, en France, dispersées entre les champs de compétence des juges aux affaires familiales, des juges des tutelles et des juges des enfants.

Depuis le début des années 1990, à l'exception notable de la France, les juges civils d'Europe continentale ont vu leur rôle accorder une place croissante à la fonction d'arbitrage entre les familles et les services sociaux ayant compétence en matière de protection de l'enfance, et ce au détriment de la fonction de promotion de l'action à entreprendre ou encore du rôle intitulé en France de " rappel à la loi"<sup>28</sup>. La dimension procédurale s'est considérablement renforcée notamment en ce qui concerne les garanties offertes aux parents et aux mineurs (en Belgique, les mineurs sont systématiquement assistés d'un avocat dans les procédures civiles devant le Juge de la Jeunesse). Ceci a amené à développer les instances de médiation entre familles et services sociaux, comme la commission de médiation flamande qui est saisie systématiquement avant toute saisine du Parquet du Roi (sauf cas d'urgence). Sans atteindre le niveau d'exigence des pays où règne la Justice civile accusatoire, l'évaluation des situations de mineurs en danger, en Allemagne, Belgique, Pays-Bas et même Italie, s'est inscrite au cours des dix dernières années dans une démarche de lisibilité et de débat contradictoire effectif obligeant les praticiens à se montrer, à affirmer leurs références et à négocier.

### **Quelle marge de manœuvre pour les services sociaux en amont du judiciaire ?**

Les situations nécessitant une protection immédiate, en raison de la gravité et de l'immédiateté du passage à l'acte envers le mineur, sont partout aujourd'hui portées directement à la connaissance de l'autorité judiciaire, celle-ci pouvant être représentée par la Police (Pays anglo-saxons et Québec) ou l'équivalent du Parquet français (pays d'Europe continentale).

Pour les autres cas d'inquiétude envers un mineur, l'autorité compétente pour recevoir et traiter les signalements est en général le service social public ayant compétence pour l'aide à la Jeunesse et aux familles., mais il peut ne pas être en situation de monopole, comme en Belgique et en Allemagne, où d'autres structures, telles les équipes spécialisées dans la prise en charge de la violence intrafamiliale<sup>29</sup> et les services sociaux scolaires peuvent être également reconnus comme " autorité compétente ".

<sup>28</sup> Rôle porté alors par l'ensemble des opérateurs de la protection de l'enfance, la loi n'étant pas considérée comme affaire exclusive des juges.

<sup>29</sup> comme les équipes SOS enfants en communauté française de Belgique, Kind in Nood en Flandre et Kinderschutzzentrum en Allemagne, qui toutes s'enracinent dans l'école dite de " l'approche confidentielle " née aux Pays-Bas au début des années 1970.

Ces services sociaux d'Aide à la jeunesse et à la famille sont, en Allemagne le *Jugendamt*, en Communauté française de Belgique l'*Aide à la Jeunesse* (en Flandre, de l'*Assistance spéciale à la Jeunesse*), en Angleterre les *Social Services Department*, en Italie les *Unités sanitaires locales ou les services sociaux communaux*, aux Pays-Bas le "*Raad*", bureau d'aide à la Jeunesse. Partout sauf aux Pays-Bas où le "*Raad*" dépend du Ministère de la Justice, ces services sont gérés par des collectivités territoriales.

En Amérique du Nord, les *Child Protection Services* CPS américains dépendent des Etats, et les *Centres Jeunesse* québécois ou leurs équivalents dans les autres provinces canadiennes dépendent de l'administration provinciale. L'organisation des *Centres Jeunesse* québécois sépare très distinctement le recueil et le traitement (évaluation) des signalements des applications (interventions). Les CPS américains ne font directement presque qu'exclusivement du traitement de signalements, se contentant d'organiser et piloter les actions qui en découlent. Ils disposent d'un pouvoir important en matière d'investigation, pouvoir détenu en Europe par les services de police judiciaire.

Le *Jugendamt* en Allemagne, les services d'*Aide à la jeunesse/Assistance spéciale à la Jeunesse* en Belgique, le "*Raad*" néerlandais et les *Centres Jeunesse* du Québec ont en commun d'être des services socio-éducatifs publics intervenant subsidièrement à des services sociaux généralistes à vocation préventive et communautaire, et de s'appuyer sur des législations privilégiant expressément l'aide volontaire à l'aide imposée. En Belgique, Allemagne, Pays-Bas, les services sociaux communaux et le secteur associatif représentent l'amont de ces services spécialisés, tout comme les *centres locaux de service communautaire CLSC* au Québec. Caractéristique commune à l'ensemble de ce groupe, l'ancrage des services spécialisés dans des systèmes riches en politiques d'action sociale à caractère universel et permanent. Parmi ce groupe de pays, seul le Québec connaît la notion d'obligation de signalements pour l'ensemble des professionnels ou bénévoles intervenants auprès d'enfants ou d'adolescents. En cela, il se rattache à l'ensemble du groupe nord-américain. Dans le traitement des signalements, ces dispositifs mettent en pratique le principe de subsidiarité qui voit le professionnel en charge du traitement chercher à valoriser le rôle du signalant dans la construction de la réponse avant d'enclencher le niveau supérieur de réponse, à savoir les services sociaux officiellement compétents.

Au Royaume-Uni, les *Social services Departments SSD* relèvent de l'administration publique des collectivités locales des *Counties* (équivalent des départements français) en milieu rural, ou des *Boroughs* (équivalent tantôt des communautés de commune tantôt des arrondissements) en milieu urbain. Les *Child protection Department* constituent un sous-ensemble de ces services, tout comme le service d'Aide sociale à l'enfance constitue un sous-ensemble de l'administration sociale des conseils généraux en France. L'articulation entre le milieu scolaire, le service national de santé *NHS*, la police et les *SSD* est au cœur des stratégies gouvernementales et locales relatives aux mineurs en difficulté depuis le début des années 1970. L'Angleterre a été en Europe le pays pionnier dans l'approche conjointe Police/Services sociaux avec la création au début des années 1980 des *joint investigation teams*.

En Italie, les services sociaux communaux ont compétence pour toutes les questions relatives aux questions de mise en œuvre des droits et devoirs parentaux, leur action s'articule avec celle des Agences sanitaires locales qui gèrent les moyens du secteur sanitaire et social. La justice civile italienne exerce une véritable tutelle sur l'action des services sociaux communaux pour tout ce qui touche à la protection de l'enfance. En raison de l'extrême hétérogénéité de l'organisation des services sociaux italiens, on ne peut pas à proprement parler d'un modèle italien pour les services publics spécialisés Enfance/Famille.

### **Quelle communication et quelle formalisation pour l'évaluation réalisée par ces services ?**

**En Allemagne**, à l'issue du travail d'investigation et d'évaluation, le *Jugendamt* organise une *conférence d'aide* où, aux côtés du travailleur social de ce service, sont présents les parents, l'enfant, si cela paraît nécessaire, et plus sûrement l'adolescent, ainsi que des représentants des structures impliquées dans le *Plan d'aide* proposée. Ce dernier fait l'objet d'une négociation et d'une formalisation reprenant le pourquoi de l'intervention, les conclusions, objectifs et actions proposés (moyens, calendrier, coût). Ce plan sera soit accepté et aura alors valeur contractuelle, soit refusé et alors soumis au juge civil si le *Jugendamt* estime qu'il doit être imposé. Ce type de démarche se retrouve en **Belgique, aux Pays-Bas, mais aussi au Québec**. L'accès, pour l'usager, aux éléments de l'investigation et de l'évaluation se fait alors bien en amont du judiciaire.

**En Angleterre**, les signalements font l'objet d'une première investigation, qui constitue un premier niveau de filtre ; si les faits paraissent fondés, une *conférence de protection de l'enfance CPCC* sera organisée à l'initiative du SSD. Instance administrative officielle, la CPCC regroupe les professionnels au contact de l'enfant et les parents de celui-ci. Les faits présents et observés directement sont débattus. La CPCC a pour objet de décider si l'enfant concerné doit être, ou non, inscrit sur le registre local de protection de l'enfance CPR. Ceci constitue la porte d'entrée au dispositif officiel de protection de l'enfance, la famille se doit de réagir et le SSD d'agir. Un plan d'action découlera de l'inscription au registre, celui-ci pourra faire l'objet d'une négociation entre la famille, son conseil juridique ou encore son représentant. De la réussite ou de l'échec de ce plan découlera l'éventuelle saisine de la justice civile. À la différence des pays comme l'Allemagne ou la Belgique, l'amont du judiciaire anglais est déjà marqué par le poids des procédures, mais là encore le débat sur le bien fondé du signalement et sur les actions à entreprendre est présent bien avant l'arrivée de la justice civile dans le jeu.

### 3<sup>ème</sup> partie : La situation française en perspective internationale, le crépuscule de l'approche paternaliste et l'émergence d'une place nouvelle pour l'usager dans l'évaluation et la prise de décision,

#### **Les constats issus d'une mise en perspective internationale.**

Bâti entre 1945 et 1959, dans un contexte social, économique et culturel assez sensiblement différent d'aujourd'hui, le dispositif français repose toujours principalement sur ses textes fondateurs de 1958/59 qui avaient défini le principe d'une alliance républicaine entre l'Etat et la Famille, source de développement social. Ces textes légitiment une large intervention de la Justice des mineurs dans le champ de la vie familiale (autour du concept d'autorité parentale), et dessinent de nombreux traits communs entre les fondements légaux des champs de compétences respectives du pouvoir administratif (Services d'Aide Sociale à l'Enfance des Départements) et du pouvoir judiciaire (Juges des enfants)<sup>30</sup>.

Ce dispositif n'a connu au fil des ans que des évolutions ponctuelles attachées à une thématique spécifique : enfants maltraités, enfants victimes de violences sexuelles, enfants délaissés, fratries, services médico-sociaux scolaires...ont été tour à tour objets de lois ou de projets de lois. Cette multitude de textes n'a pas produit de modification substantielle du dispositif. Le transfert, au début des années 1980, des compétences d'Aide Sociale à l'Enfance de l'Etat aux collectivités territoriales que sont les départements, n'a pas en effet porté atteinte aux principes fondamentaux. La forte tonalité paternaliste du dispositif découle du large mandat donné aux pouvoirs publics pour intervenir dans la sphère familiale, associé à un monopole tant dans la définition de l'intérêt général que dans la production des normes à partir desquelles un enfant est séparé de ses parents, ou une intervention est imposée à une famille.

Il ressort assez nettement d'une mise en perspective de notre dispositif<sup>31</sup> avec celui de quelques pays voisins, qu'il peut être qualifié d'ambitieux et généreux, mais porteur d'une grande complexité opérationnelle, donnant de ce fait une importance dominante aux relations interpersonnelles entre les acteurs du système. Ainsi il est très difficile d'en dégager des aspects pratiques simples, comme des points de repère identifiables et explicables sur des questions comme le passage du préventif au curatif, de l'administratif au judiciaire, du risque au danger, de la réponse temporaire à celle inscrite dans la durée.

La mise en perspective internationale de la situation française en matière de signalement souligne un triple constat :

- la forte **judiciarisation** des réponses,
- le **rôle personnel majeur d'un des acteurs -le juge des enfants-**,
- l'**absence d'un référentiel** porteur de principes opérationnels forts.

<sup>30</sup> Ainsi, en demandant au juge moins de trancher que de diriger l'action, le dispositif français met en quelque sorte en concurrence la collectivité locale compétente en matière de protection de l'enfance et le juge civil.

<sup>31</sup> Voir l'ouvrage de l'auteur de cet article.

### **Premier constat : la place importante du traitement judiciaire des signalements.**

Les signalements d'enfants ou d'adolescents en danger peuvent en France être adressés aux services sociaux des Conseils Généraux (Administration sociale) ou aux Parquets des mineurs des Tribunaux de Grande Instance, à l'exception des cas les plus graves de maltraitance et des affaires à caractère sexuel.

Environ 100.000 signalements font annuellement l'objet d'un traitement par les services officiellement compétents en la matière. 85.500 en 2001<sup>32</sup> ont été traités par les services sociaux des Conseils Généraux qui sont en charge de l'action sociale générale (service social polyvalent de secteur) ou du travail de protection administrative – terme correspondant de fait, en regard de la terminologie de l'Organisation Mondiale de la Santé, aux actions de prévention secondaire-. Plus de la moitié de ces signalements (57%) fait l'objet d'une saisine de la Justice civile des mineurs.

Par ailleurs 28.000 situations en 2000<sup>33</sup> ont fait l'objet d'une investigation/évaluation<sup>34</sup> par les équipes spécialisées du secteur de la protection judiciaire de la Jeunesse. Une bonne partie de ces signalements a souvent déjà fait l'objet d'une première investigation plus ou moins développée par les services des Conseils Généraux.

Si d'un département à l'autre, les modes d'organisation des services du Conseil Général, la doctrine du parquet, les relations inter-institutionnelles ASE/Justice et interpersonnelles contribuent aux différences significatives existantes tant pour le taux d'incidence ou de prévalence en matière de situations d'enfants en danger<sup>35</sup>, que dans l'usage qui est fait de la Justice des mineurs dans le traitement des signalements, on constate globalement l'importance de la place donnée à la Justice civile dans la réponse apportée à ces situations. Il s'agit là aujourd'hui d'une situation singulière sur le plan international, car la justice civile n'intervient nulle part ailleurs aussi précocement et directement qu'en France.

### **Second constat : la place centrale du point de vue personnel du magistrat civil dans l'évaluation de la situation et dans la prescription des réponses.**

La France donne donc un rôle majeur au juge civil, ceci à la différence des pays inscrits dans la référence au principe de subsidiarité et valorisant la négociation (Belgique, Allemagne, Pays-bas), ou des pays ayant légalement attribué aux services sociaux, des administrations sociales, une mission d'investigation présentant un caractère contraignant (Grande-Bretagne, Amérique du Nord, Pays scandinaves),

**Le juge français, une fois saisi par le Parquet**, présente d'autre part la singularité vis-à-vis de ses homologues d'autres pays, de **cumuler les pouvoirs** :

- **d'apprécier le caractère dangereux de la situation du mineur signalé**, tant à partir des rapports de signalements et des investigations complémentaires

<sup>32</sup> Données ODAS 2001 <http://www.odas.net>

<sup>33</sup> Données PJJ rapport d'activité 2001. publication Ministère de la Justice.

<sup>34</sup> mesures d'enquêtes sociales et d'investigation et orientation éducative IOE.

<sup>35</sup> Travail en cours à l'ODAS sur ce thème pour les signalements 2002 fait aux Conseils Généraux. On retrouve de telles disparités dans tous les dispositifs que nous avons eu l'occasion de connaître.

qu'il peut ordonner, que du dialogue direct tenu avec la famille concernée<sup>36</sup>. Son interprétation individuelle de la notion de danger et son ressenti personnel de la situation sont déterminants. En effet, d'une part, il ne s'appuie pas comme les juges anglo-saxons ou québécois sur un débat important relatif à la matérialité des faits et sur une nomenclature plus ou moins détaillée qualifiant le danger, et d'autre part, il n'est pas dans un rôle premier d'arbitrage comme la majorité des juges civils d'Europe continentale mais dans une position de promoteur des valeurs françaises, en matière de relations Etat/Famille et de conception de l'autorité parentale, évoquées en début d'article.

- de **décider de l'opportunité d'imposer des interventions**, trait commun à l'ensemble des juridictions civiles internationales,
- et **d'orienter le traitement en prescrivant ces interventions**. Sur ce point, la liberté d'initiative du juge français est totalement singulière en regard des autres pays où le magistrat valide et impose, après débat et négociations, un plan d'action qui lui est proposé par les services sociaux.

### **Troisième constat : L'absence d'un véritable cadre de référence pour évaluer les situations signalées.**

Dans les pays marqués par le poids du système de justice accusatoire, il est devenu aujourd'hui strictement impossible de ne pas se référer, dans l'évaluation des situations signalées, à **des protocoles précis et à un référentiel faisant autorité**.

Le **Québec** en est l'illustration la plus aboutie : classification des signalements en trois catégories d'urgence (traitement immédiat, sous 24 h, sous quatre jours), protocole d'évaluation intégrant une référence précise aux treize articles de la loi sur la protection de la jeunesse, recours à des instruments d'aide à l'évaluation comme les grilles d'analyse ICBE (inventaire concernant le bien-être de l'enfant), SSP, expertise PETAS - outils issus d'un important travail de recherche universitaire opérationnelle<sup>37</sup>. Aux **Etats-Unis** et dans certaines provinces canadiennes, les outils de type " échelle de risque de New York " permettent de coter les situations et de définir des priorités en rapport avec la loi, mais aussi et parfois surtout les moyens disponibles.

Dans ces pays, le risque est non négligeable de voir le respect de la procédure et des instruments de mesure prendre plus ou moins intensément le dessus sur la dimension humaine et contextuelle du travail d'évaluation. Le *Framework for assesment* anglais

<sup>36</sup> Le rapport Deschamps, publié en 2001, rappelait que " la culture judiciaire de l'assistance éducative n'est pas une culture d'affrontement mais une culture de justice négociée, basé sur le souci de trouver ensemble, parents et juge, la solution propre à assurer la protection de l'enfant ", tout en constatant que la durée moyenne d'audience est de 41 minutes<sup>36</sup>, que ces conditions matérielles ne sont pas satisfaisantes. Ce rapport soulevait par ailleurs une autre des difficultés issues des caractéristiques fondamentales de notre système. À propos des conditions matérielles de la justice civile des mineurs, il indiquait qu'il conviendrait peut-être de limiter les saisines des juges à la stricte définition de la loi, définition reposant sur une notion " le danger ", dont Michel Huyette dit que "s'il est bien une notion qui ne sera jamais précisément et définitivement définie, c'est bien celle de danger". **C'est notamment à partir de l'analyse critique des conséquences pratiques d'un concept similaire que Belgique et Allemagne ont révisé leur législation.**

<sup>37</sup> Voir l'ouvrage sous la direction de Paul Durning et Marceline Gabel " Evaluation(s) de l'enfance en danger " Paris.Dunod. 2001.



s'inscrit plus dans un esprit de lisibilité des critères d'évaluation et de démarche participative de l'usager dans le processus évaluatif.

La diffusion en France des méthodes et travaux nord-américains rencontre au mieux un intérêt de curiosité au pire un rejet non raisonné.

Cette attitude est partagée par d'autres pays voisins de la France comme la Belgique et l'Allemagne. Mais, à la différence de notre pays, ceux-ci ont donné une lisibilité au processus d'évaluation (Conférence d'aide allemande par exemple), un espace aux échanges et des garanties de contre-pouvoir bien en amont du judiciaire. Le débat contradictoire entre évaluateurs et évalués autour de la question du danger n'y est pas l'apanage du judiciaire. La justice civile s'assure ensuite, avant de trancher, de l'existence de ce débat et de la qualité des échanges qui y ont trouvé place.

La France est donc dans une situation de Ni-Ni, ni référentiel de type anglo-saxon, ni véritable garantie d'un espace de débat, de négociation dans le sillage du signalement initial. **La notion française de danger est donc, encore avant tout, une construction issue des débats feutrés, peu structurée sur les plans méthodologique, scientifique ou procédural, entre professionnels**, que ceux-ci soient travailleurs sociaux, juges, thérapeutes ou médecins.

Mais la situation française est amenée à se modifier substantiellement sous la pression de tendances sociales et politiques lourdes, à l'échelle des pays occidentaux, qui se traduisent déjà dans l'évolution légale comme dans les pratiques.

\*

### **Vers un crépuscule du paternalisme à la française.**

En, ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, on peut faire l'hypothèse que le dispositif français vit la fin d'un cycle en raison d'une **convergence entre les pays cités dans ce texte, notamment les pays d'Europe de l'Ouest**- s'opérant autour de trois points forts :

- une recherche de **progressivité des réponses**, d'où une économie dans l'usage de la Justice ;
- un accroissement significatif de **la lisibilité des dispositifs**, notamment des seuils prévention/protection ;
- la croissance de l'importance donnée à la **place et au rôle des usagers dans l'évaluation de leur situation et dans la construction de la réponse apportée** (évolution du droit des personnes, mais aussi des pratiques d'intervention visant à développer le " pouvoir d'agir "<sup>38</sup> des personnes).

Si l'on constate aujourd'hui en France une croissance des expériences allant dans le sens d'une individualisation des réponses, les pratiques en cours dans notre pays restent néanmoins marquées par la prédominance de l'approche administrative (basée sur la notion de " mesures "), sur l'approche opérationnelle (basée sur la notion de plan d'action), et le peu de place accordée à la prise en compte, par les responsables et praticiens, de l'importance de la compréhension par l'usager du rôle et des fonctions des professionnels et institutions qu'ils sont amenés à rencontrer<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> traduction proposée par le Pr. Yann Le Bossé, de l'Université Laval de Québec, pour le terme anglo-américain d'*empowerment*

<sup>39</sup> Voir article " Ouvrons les fenêtres " de l'auteur dans le Journal du Droit des Jeunes 219 Novembre 2002.

### Des bases pour une évolution significative des pratiques françaises.

L'évolution légale récente, avec la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et le décret 2002-361 du 15 mars 2002 rénovant le nouveau Code de procédure civile et relative à l'assistance éducative<sup>40</sup>, crée, pour qui veut s'en emparer, une plate-forme pour :

- une clarification des missions vis-à-vis du public, notamment au sein des services des Conseils Généraux et en particulier pour le rôle des assistants polyvalentes de secteur ou des professionnels intervenants à la fois activement dans le domaine de la prévention mais aussi dans le traitement des signalements (PMI par exemple). Actuellement seuls les services d'investigation de type Enquêtes sociales/IOE opérant dans le champ de la protection judiciaire de la Jeunesse (secteurs public et associatif) sont clairement et aisément identifiables en matière de traitement de signalements. Les Conseils généraux ont certes une mission légale identifiable, mais la structure opérationnelle de traitement de signalements est en général beaucoup moins facilement repérable, surtout pour le grand public et notamment les membres des familles évaluées. La notion d'offre de service définie par la loi de rénovation de l'action sociale crée une obligation de clarification à ce niveau.
- développer la lisibilité des méthodes de travail : Les méthodes de traitement des signalements des services sociaux et médico-sociaux des Conseils Généraux nous paraissent en premier lieu sujettes à évolution, et notamment les différentes instances où les situations familiales sont abordées sans que les personnes concernées n'en soient informées. L'enjeu majeur pour les praticiens français est aujourd'hui, sous l'impulsion de la loi du 2/01/2002 de s'inscrire dans une dynamique d'explication de négociation, d'accès pour l'utilisateur aux instances et aux écrits le concernant. Les services d'investigation relevant de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, notamment ceux de type enquêtes sociales/IOE du secteur associatif qui mettent en œuvre la majorité des décisions civiles, sont également concernés. Accentuation de la distinction entre les contenus des mesures d'investigation et des mesures de type AEMO, justification de l'emploi de telle ou telle forme d'intervention en regard de la commande du juge ou de la nature de la problématique sont des exemples d'évolution qui nous semblent correspondre aux exigences légales et sociétales contemporaines.
- L'association de l'exigence d'évaluation des pratiques, émanant de la loi du 2/01/2002, et de renforcement de la qualité du débat contradictoire dans le cadre de la loi d'assistance éducative oblige aujourd'hui notre pays à se doter d'un référentiel évaluatif en matière de situation de danger permettant d'échanger de manière constructive tant entre professionnels de différents secteurs ou territoires, qu'entre professionnels (évaluateurs) et usagers

---

<sup>40</sup> voir l'article de Pierre Verdier " Promotion du Droit de la personne dans la famille et les institutions " Journal du Droit des Jeunes 216 juin 2002.

(évalués). Les définitions de l'ODAS en matière d'enfance en danger<sup>41</sup> constituent une plate-forme de départ largement utilisée par les institutions et les praticiens. Un travail du type de celui réalisé en Angleterre avec le *Framework for assesment* nous paraît parfaitement possible en France à partir de l'ensemble des travaux et compétences disponibles dans les secteurs social, judiciaire et médical. Ceci pourrait être une des missions confiées à l'observatoire national de l'enfance en danger en cours de constitution.

- Donner aux usagers (évalués) un peu de ce " pouvoir d'agir " <sup>42</sup> qui non seulement reconnaît aux évalués un rôle d'expertise sur leur propre vie, et un rôle premier dans la résolution de leurs problèmes, mais reconnaît tout autant que nombre de familles est, selon l'expression québécoise, " empêchées " par des facteurs structurels ou contextuels qui les dépassent. Ceci amène par exemple à évaluer la situation de nombre de mineurs et de leurs familles, non seulement à partir de la connaissance des individus, de leur histoire, de leurs relations intrafamiliales, de leur cadre et mode de vie, mais aussi à partir de leur possibilité d'accès à des dispositifs d'aide et d'appui. Une telle approche permet de donner un coup d'arrêt à la banalisation des signalements à la Justice des mineurs de familles en difficulté en raison d'un défaut de ressources de prévention ou d'une absence de culture de négociation au niveau des intervenants de prévention.

## **Conclusion**

Profondément ancré dans une culture professionnelle centrée sur la notion d'aide et d'accompagnement adjointe à un rôle actif et monopolistique de l'Etat auprès des familles, des parents et des mineurs, le dispositif français a, au cours des vingt dernières années, donné une place importante à la notion de signalement.

Mais, alors que dans d'autres pays la faible légitimité de l'intervention publique dans la sphère privée ou l'importance du principe de subsidiarité- ou encore de contre-pouvoir- ont impulsé de fortes régulations de cette intervention, les pratiques françaises ont attendu le début du XXIe siècle pour se remettre en question et intégrer tant les évolutions sociétales en cours dans l'ensemble des pays occidentaux que leurs traductions juridiques internationales.

Aujourd'hui, l'enjeu est la définition et l'appropriation d'une approche française de l'évaluation - des situations de mineurs en danger et en difficulté, comme des pratiques effectives- en phase avec ses propres enjeux politiques, sociaux et économiques.

<sup>41</sup> Voir guide méthodologique ODAS <http://www.odas.net>

<sup>42</sup> (comme déjà idiqué) traduction proposée par le Pr. Yann Le Bossé, de l'Université Laval de Québec, pour le terme anglo-américain d'*empowerment*.

N° 144 • novembre 2001

*En matière d'organisation des services d'aide sociale à l'enfance en 1999, les départements ont adopté majoritairement une organisation centralisée avec un découpage en zones géographiques.*

*Cinquante-six d'entre eux ont un schéma départemental, et pour trente et un il s'agit d'un document conjoint, notamment avec la Protection judiciaire de la jeunesse.*

*La mise en place de dispositifs spécifiques pour l'accueil d'urgence n'est pas toujours prévue.*

*Relativement peu de départements (34) ont en outre instauré des barèmes de ressources pour l'attribution d'aides ou de secours financiers dans ce domaine.*

*En matière de signalements, malgré des protocoles de coopération assez fréquents, les départements connaissent souvent mal le taux de classement sans suite des signalements qu'ils transmettent à l'autorité judiciaire. En revanche, ils ont souvent développé des outils de coopération et de liaison avec les partenaires de la protection de l'enfance.*

*À l'égard des assistantes maternelles, une majorité a adopté des taux de rémunération supérieurs à la base réglementaire et mis en œuvre une politique de suivi et d'accompagnement.*

*Enfin, si peu de départements connaissent le nombre de mesures d'actions éducatives en attente, ils ont tous désigné un travailleur social référent pour suivre les enfants bénéficiaires d'un placement.*

**Marie RUAULT**  
Ministère de l'Emploi et de la solidarité  
DREES

## Aide sociale à l'enfance : quelle organisation dans les départements ?

Les lois de décentralisation de 1983<sup>1</sup> relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, ont donné aux conseils généraux de nouvelles missions en matière d'aide sociale. Concernant le champ spécifique de l'aide sociale à l'enfance (ASE), pour lequel les conseils généraux exercent une compétence partagée avec la justice (encadré 1), les départements ont ainsi, au-delà des dispositions légales qu'ils sont tenus de respecter afin de garantir un traitement équitable sur l'ensemble du territoire, à exercer des choix dans l'organisation des services et des missions qui leur sont dévolues.

L'enquête menée par la DREES, à laquelle ont répondu 79 conseils généraux, permet, pour l'année 1999, de décrire les différentes formes d'organisation et de choix effectués par les dé-

1. Lois des 7 janvier et 22 juillet 1983, entrées en application le 1<sup>er</sup> janvier 1984.



partements en la matière (encadré 2). Tout d'abord, seront présentées les modalités d'organisation générale de l'aide sociale à l'enfance sur le territoire départemental ainsi que les formes de coopération entre le service de l'ASE et les autres acteurs de la protection de l'enfance. Seront ensuite abordés certains éléments de la prise en charge des enfants et adolescents confiés à l'ASE, qu'il s'agisse de la politique à l'égard des assistantes maternelles ou, plus généralement, du suivi des mesures d'actions éducatives. Au total, au 31 dé-

cembre 1999, plus de 126 000 enfants ou adolescents ont bénéficié d'une mesure éducative et près de 137 000 d'un placement en établissement ou en accueil familial (tableau 1).

### **La gestion des services de l'aide sociale à l'enfance sur le territoire départemental**

#### **■ Majoritairement, une gestion centralisée avec un découpage en zones géographiques.**

Sur les 79 départements répondants, la grande majorité (57) a choisi

d'organiser le service de l'ASE autour d'un service centralisé mais découpé en différents secteurs ou circonscriptions. Pour ces départements, le nombre de secteurs délimités est très variable, de deux à quarante quatre, mais il est la plupart du temps compris entre trois et sept (33 départements). Pour les vingt et un autres départements, treize ont une gestion entièrement décentralisée, avec un nombre de circonscriptions qui varie de deux à vingt, et huit une gestion entièrement centralisée sans aucune sectorisation du territoire<sup>2</sup>.

Ce n'est pas la taille du département, mesurée par le nombre d'habitants, qui semble déterminer le type de découpage territorial retenu et, lorsqu'il y a sectorisation, le nombre d'unités ou de circonscriptions. Ainsi, ce ne sont pas les départements les plus peuplés qui ont opté pour des gestions décentralisées avec un découpage en zones géographiques : on trouve en effet dans ce groupe autant de départements que l'on peut qualifier de « petits ou moyens » (moins de 500 000 habitants) que de gros départements (de 500 000 à plus de 2 millions d'habitants). Concernant les départements qui ont une gestion entièrement décentralisée, cinq ont moins de 500 000 habitants, six ont une taille comprise entre 500 000 et un million d'habitants et deux comptent sur leur territoire plus d'un million d'habitants. Enfin, la taille des départements qui ont une gestion centralisée sans découpage géographique s'échelonne de 73 000 à 1 240 000 habitants.

2. À noter qu'un département a adapté, suivant les domaines, des modèles différenciés d'organisation : une centralisation pour ce qui concerne la prévention, les signalements et les premières admissions, une gestion centralisée avec découpage géographique pour les placements et, de manière expérimentale, une gestion entièrement déconcentrée pour l'instruction des allocations mensuelles.

#### **E-1**

### **Le dispositif français de protection de l'enfance**

*L'aide sociale à l'enfance s'inscrit dans le dispositif général de l'aide sociale destinée aux personnes qui ne peuvent faire face à leurs besoins à cause de leur handicap, de leur âge ou de difficultés économiques ou sociales. Depuis les lois de décentralisation, l'aide sociale à l'enfance (ASE) a été quasi intégralement placée sous l'autorité des présidents des conseils généraux, les services de l'État (DDASS) ne conservant que deux compétences : le contrôle de légalité des décisions prises en matière d'ASE (mais celles-ci ne font pas l'objet d'une transmission obligatoire), et la fonction de tuteur des pupilles de l'État.*

*Dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires, l'organisation et la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance, mission d'intérêt général et d'ordre public, revient à chaque département. Chacun organise le service, attribue les prestations dont il fixe les tarifs et s'appuie sur un dispositif d'établissements et de services, publics ou privés habilités, dont le financement est approuvé chaque année lors du vote du budget et dont l'activité est contrôlée par les services du conseil général.*

*Les services de l'aide sociale à l'enfance, prévus au titre II du Code de la famille et de l'aide sociale (CFAS), résultent de la loi du 6 juin 1984, relative aux droits des usagers, de la loi du 6 janvier 1986, dite loi particulière, intervenue pour adapter la législation aux transferts de compétences en application des lois de décentralisation et de la loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements.*

*Depuis la décentralisation, les dépenses d'aide sociale à l'enfance sont le premier poste des dépenses d'aide sociale des conseils généraux : en 1999, elles représentent, sur la France entière 4 337 millions d'euros, soit une dépense nette moyenne par habitant de 72 euros. Cette moyenne reflète néanmoins une forte dispersion, puisque la dépense par habitant est comprise selon les départements entre 20 et 176 euros.*

*Le système français de protection de l'enfance, au-delà de l'ASE s'articule autour d'interventions judiciaires. Celles-ci se distinguent des interventions administratives de deux façons : elles sont subordonnées à l'existence d'une plainte ou de requêtes de la famille, d'une situation d'urgence ou de danger au sens de l'article 375 du Code civil. L'autorité judiciaire est la seule à pouvoir prendre des décisions contraignantes vis-à-vis de la famille ou du mineur. Aussi, la protection judiciaire vient-elle souvent compléter ou relayer la protection administrative. C'est notamment le cas lorsque les mesures de soutien mises en œuvre avec le consentement de la famille ne suffisent plus ou quand ce consentement fait défaut (passage d'une action éducative administrative à une action éducative en milieu ouvert par exemple).*

*Par delà les mandats judiciaires, la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) assume une double mission de prévention de la délinquance et de contribution à la protection de l'enfance. Le cadre juridique général de son action reste encore aujourd'hui l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, qui abroge la loi du 22 juillet 1912 sur les tribunaux pour enfants et la liberté surveillée, et sur le fondement de laquelle l'autorité judiciaire mène une action protectrice dont l'objet est de substituer à la sanction, et notamment à l'incarcération, une action d'éducation et d'insertion sociale. C'est cette ordonnance qui a institué un magistrat spécialisé, le juge pour enfants.*

Par ailleurs, dans le groupe des cinquante sept départements qui pratiquent une organisation centralisée assortie d'un découpage géographique, on ne repère pas de lien entre la taille du département et le nombre de secteurs ou de zones. Ce ne sont pas, à cet égard, les départements les plus peuplés qui ont le nombre de secteurs le plus élevé et inversement, plusieurs départements dont la population est inférieure à 500 000 habitants ont un nombre de secteurs équivalent à celui de gros départements : neuf départements de moins de 500 000 habitants ont ainsi entre sept et dix secteurs tandis que dix départements allant de plus de 500 000 jusqu'à 1 450 000 habitants sont dans le même cas.

■ **En 1999, encore un quart des départements sans schéma départemental.**

La loi du 6 janvier 1986<sup>3</sup> prévoit que les départements sont tenus de réaliser un schéma départemental des établissements et services, instruments de programmation, de suivi et d'évaluation. Cinquante-six départements ont, en 1999, un schéma départemental mais encore vingt-trois déclarent ne pas en disposer même si quinze sont en cours de réalisation. La plupart des schémas ont été réalisés dans la seconde moitié des années 90 et seront donc renouvelés dans le début des années 2000<sup>4</sup>, mais huit départements dont le schéma est antérieur à 1996 n'ont pas, pour autant, prévu de date de révision.

Dans le cas où les départements ont élaboré ce schéma, ils sont trente et un à avoir réalisé un document conjoint avec la protection judiciaire de

la jeunesse (PJJ) ou la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) et, dans le cas où le schéma est conjoint, c'est en grande majorité (26 départements) avec la PJJ ; seuls trois départements ont un schéma conjoint à la fois avec la DDASS et la PJJ (carte 1).

■ **L'obligation de dispositifs spécifiques pour l'accueil d'urgence n'est pas toujours remplie.**

D'après l'article 46 de code de la famille et de l'aide sociale, il incombe au département de prévoir un dispositif d'accueil spécifique destiné à prendre en charge 24 heures sur 24

**E•2**

**L'enquête sur les modalités d'organisation de l'aide sociale à l'enfance**

*L'article 25 de la loi du 7 janvier 1983 fait obligation aux collectivités locales d'élaborer et de transmettre à l'État les statistiques en matière d'action sociale et de santé liées à l'exercice des compétences transférées. Chaque année, la DREES envoie donc aux conseils généraux un questionnaire destiné à collecter au 31 décembre des informations sur les bénéficiaires et les dépenses relevant de leurs compétences.*

*Par ailleurs, en 2000, la DREES a mené une enquête spécifique sur les modalités d'organisation des départements en matière d'aide sociale à l'enfance afin de connaître les différentes formes d'organisation territoriale et de disposer d'un état des lieux en matière de coopération institutionnelle, de suivi des mesures de protection de l'enfance, d'encadrement des personnels de la protection de l'enfance, etc. Les résultats présentés ici sont issus de cette enquête spécifique à laquelle ont répondu 79 départements de France métropolitaine (aucune réponse n'est parvenue des DOM).*

**T•01** bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance au 31 décembre 1999

France métropolitaine

	Bénéficiaires	Bénéficiaires pour 1000 habitants de 0 à 21 ans
<b>Total actions éducatives</b>	<b>126 140</b>	<b>7,9</b>
Actions éducatives à domicile (AED)	32 060	//
Actions éducatives en milieu ouvert (AEMO)	94 080	//
<b>Enfants accueillis à l'ASE (a)+(b)</b>	<b>136 940</b>	<b>8,6</b>
Placements directs (a)	25 540	//
Enfants confiés à l'ASE (b), dont :	111 400	7,0
en établissement	52 400	//
en famille d'accueil	59 000	//

Source : DREES – enquête Aide sociale.

**T•02** dépenses de l'aide sociale à l'enfance en 1999

France métropolitaine

	Dépenses nettes	Dépense nette	
		par habitant	par habitant de 0 à 21 ans
	en millions d'euros	moyenne en euros	
Allocations	231	4	15
Actions éducatives	233	4	14
Placements	2 823	45	172
<b>Total dépenses nettes</b>	<b>4 204</b>	<b>67</b>	<b>256</b>

Source : DREES – enquête Aide sociale.

3. Article 2.2 de la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986.

4. La durée d'un schéma est normalement de cinq ans.

les bénéficiaires potentiels de l'aide sociale à l'enfance, notamment les mineurs qui ne peuvent être maintenus dans leur milieu familial, les femmes enceintes et les mères isolées accompagnées d'enfants de moins de 3 ans. Plus de 16 % des répondants à l'enquête (soit 13 départements) indiquent toutefois n'avoir mis en œuvre aucun dispositif d'accueil d'urgence dans leur département. Pour les autres, la nécessité d'un accueil d'urgence est remplie le plus souvent par le foyer de l'enfance<sup>5</sup> : 23 départements en comptent un sur leur territoire, tandis que dix ont recours à des familles d'accueil « d'urgence ». Quelques départements ont, quant à eux, des places destinées à l'urgence dans les maisons d'enfants à caractère social<sup>6</sup> ou dans des centres de l'enfance<sup>7</sup>.

### ■ Relativement peu de barèmes pour l'attribution des aides financières.

Dans le cadre de leur mission, les services de l'ASE peuvent apporter des secours exceptionnels aux familles, ou aux mineurs et jeunes majeurs en difficulté sous la forme d'aides financières. En 1999, les départements ont ainsi dépensé pour l'octroi d'allocations 231,2 millions d'euros, ce qui représente en moyenne un peu plus de 5 % de leur dépense totale nette en matière d'aide sociale à l'enfance et une dépense moyenne par habitant de 4 euros (tableau 2). Relativement peu de départements (34) ont toutefois, pour attribuer ces aides, mis en place des barèmes de ressources, mais l'existence de ces barèmes ne semble pas déterminante quant au niveau de la

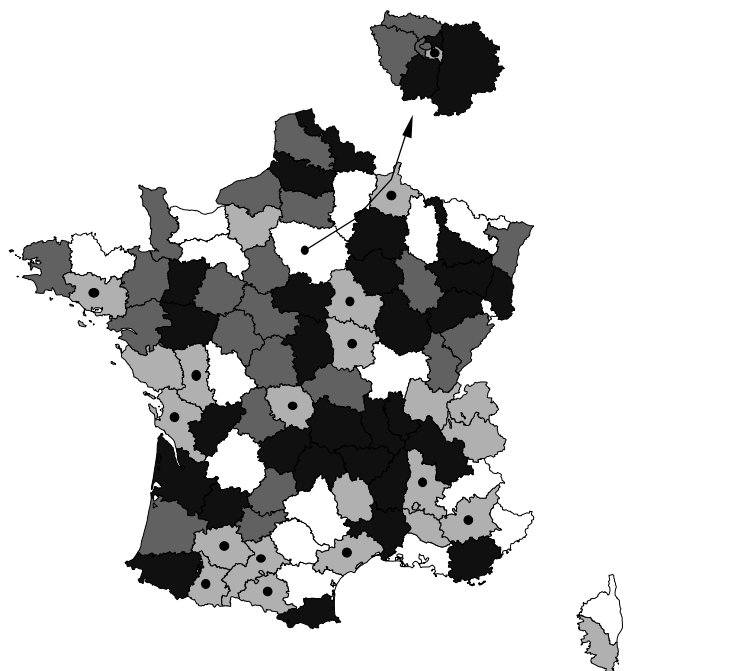
dépense moyenne par habitant : celle-ci est en effet identique dans les départements qui n'ont pas de barème et dans ceux qui en ont un.

### *Les coopérations avec les autres acteurs de la protection de l'enfance*

### ■ Malgré des protocoles de coopération assez fréquents en matière de signalements ...

Si trente-quatre départements n'ont, en matière de signalements, aucun protocole de coopération institutionnelle avec les différents acteurs de la protection de l'enfance, quarante cinq ont formalisé ces protocoles et ce avec, dans la majorité des cas, de nombreux partenaires. Ainsi, trente-neuf ont un protocole de coopération avec la justice, et autant avec l'éducation nationale, la grande majorité (35 départements) cumulant ce double partenariat. Les protocoles établis avec la gendarmerie sont plus rares, mais ils concernent néanmoins quatorze départements, tandis que quinze concernent aussi d'autres

**C.01** les schémas de l'enfance dans les départements  
situation en 1999



□ non réponse  
■ pas de schéma (● réalisation en cours d'un premier schéma pour ces départements)  
■ schéma sans conjoint  
■ schéma conjoint

Source : DREES

5. Les foyers de l'enfance sont des établissements directement rattachés au service de l'ASE, en régie directe et majoritairement publics. Ils ont pour fonction l'accueil, 24 heures sur 24, des enfants qui ont besoin d'une aide d'urgence. Ce sont également des lieux d'observation et de diagnostic, élaborés en liaison avec les personnes qui sont à l'origine du placement (justice, famille, travailleurs sociaux). Normalement, chaque département devrait avoir sur son territoire un établissement de ce type.

6. Les maisons d'enfants à caractère social (MECS) sont très majoritairement gérées par le secteur privé (association de loi 1901). Elles ont vocation à accueillir les mineurs sans famille ou dont la famille, en grande difficulté, ne peut assumer l'éducation de ses enfants. Les enfants y sont placés soit par la famille, soit par l'ASE, soit par le juge des enfants, le plus souvent pour un séjour de longue durée.

7. Vingt et un disent avoir d'autres dispositifs sans préciser lesquels.

partenaires comme les hôpitaux ou le secteur pédo-psychiatrique ; huit départements ont élaboré ces protocoles avec les quatre partenaires cités ci-dessus.

Au-delà de ces protocoles ciblés sur le signalement, soixante-sept départements ont mis en place, avant la décision d'attribution d'une aide ou d'une prise en charge, des dispositifs de concertation, telles des commissions « enfance » ou des commissions d'orientation et d'évaluation.

■ ... une absence presque générale de connaissance du taux de classement sans suite.

Cinquante des départements répondants ont mis en place une fiche navette entre les services du conseil général et les services judiciaires (parquet et juge pour enfants), pour

préciser les suites données aux signalements, les motivations de la décision notamment en cas d'un classement sans suite. Malgré l'existence de ces fiches, relativement peu d'entre eux sont en mesure d'indiquer le taux de classement sans suite des signalements que leurs services transmettent à l'autorité judiciaire : seuls vingt-huit départements fournissent cette donnée, et celle-ci apparaît assez variable d'un département à l'autre, s'échelonnant de 1 à près de 60 % (tableau 3).

■ Des outils de coopération et de liaison souvent développés avec les partenaires.

Si l'on fait le bilan des outils de coopération mis en place par les départements avec les autres partenaires de la protection de l'enfance, et notamment la justice, ceux-ci se composent de quatre éléments principaux : la mise en place d'un schéma conjoint, de protocoles de coopération en matière de signalement, de dispositifs de concertation avant l'adoption d'une mesure et des fiches navette entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. On notera tout d'abord qu'il n'y a pas de département qui ne dispose d'aucun de ces outils de coopération ou de liaison et que vingt-cinq d'entre eux cumulent les quatre éléments. Parmi les départements qui n'ont pas de schéma départemental (23 en 1999), douze n'ont par ailleurs qu'un seul outil de liaison avec les autres partenaires, les onze autres départements combinant deux à trois de ces instruments. Dans les départements où il y a un schéma départemental mais qui n'est pas conjoint, la plupart ont néanmoins mis en place deux à trois instruments de coopération ou de liaison. Enfin, parmi les départements qui ont un schéma conjoint (trente et un départements), rares sont ceux qui n'ont pas par ailleurs d'autres outils partenariaux et ils sont plus d'un tiers à les avoir tous.

Là encore, la mise en place de ces coopérations semble résulter davantage d'une politique propre des départements que de déterminants plus généraux : ce ne sont ainsi ni les départements les plus peuplés, ni ceux qui ont les taux d'enfants confiés à l'ASE les plus élevés qui ont mis en place davantage que les autres des outils de coopération et de liaison avec ces autres partenaires de la protection de l'enfance.

*La politique à l'égard des assistantes maternelles*

■ Près de 60 % des départements sont au-dessus de la base réglementaire pour la rémunération des assistantes maternelles.

Le montant de rémunération des assistantes maternelles qui accueillent des enfants au titre du placement familial effectué dans le cadre de l'ASE a une base réglementaire<sup>8</sup> de 84,5 SMIC horaire par enfant et par mois<sup>9</sup>. Pour l'accueil permanent des enfants en placement familial, si un tiers des départements rémunèrent les assistantes maternelles sur cette base, les autres, c'est-à-dire près de 60 % ont adopté des salaires supérieurs : vingt-huit départements ont ainsi un taux de rémunération compris entre 85,5 SMIC horaire et 100 SMIC horaire et pour dix-neuf autres, il est supérieur à 100, allant jusqu'à 158.

■ Une majorité de départements a mis en œuvre un suivi et un accompagnement des assistantes maternelles.

En 1999, on recensait au total 400 000 agréments délivrés par la PMI à des assistantes maternelles. Parmi ces agréments un peu plus de 10 %, soit 46 000 avaient été délivrés dans le cadre d'un accueil permanent au titre de l'aide sociale à l'enfance<sup>10</sup>. Au total, un peu plus d'un enfant confié à l'ASE sur deux bénéficie d'un accueil familial (tableau 1).

8. Décret n° 92-1245 du 27 novembre 1992.

9. Cette base réglementaire est valable pour un accueil permanent et pour un enfant. Plusieurs départements, qu'ils aient ou non opté pour cette base, déclinent par ailleurs les rémunérations des assistantes maternelles sur d'autres critères comme par exemple le nombre d'enfants accueillis, le SMIC horaire étant réévalué selon qu'il y a un ou deux ou trois enfants accueillis. Au-delà, certains départements attribuent des primes, indemnités ou allocations aux assistantes maternelles, parfois pour les enfants accueillis (comme les primes de mariage) mais parfois également en leur faveur : prime d'incitation à la formation, prime de fin d'année, etc.

10. Il s'agit des agréments délivrés en 1999 ce qui ne recouvre pas l'activité réellement exercée par les assistantes maternelles agréées : d'une part on ne sait pas si l'assistante maternelle qui a obtenu un agrément accueille effectivement des enfants, d'autre part, ces agréments ne sont pas renouvelés tous les ans et les cessations d'activité ne sont pas toujours actualisées. Voir Valérie Le CORRE, « Les assistantes maternelles », Études et Résultats, n° 127, DREES, août 2001.



## Aides financières

### *gestion des aides financières*

Dans les départements qui ont adopté une gestion déconcentrée ou décentralisée, c'est-à-dire, dans près de soixante dix conseils généraux, l'instruction et l'attribution des aides financières n'est pas, dans la majorité des cas, déléguée. En revanche, s'il y a délégation, celle-ci est confiée la plupart du temps aux responsables des circonscriptions ou secteurs (dans 29 départements sur 38) ; dans les autres cas la délégation est faite en faveur de la mission locale, de la CASU ou encore de l'UDAF.

## Actions éducatives

### *enfants suivis par des éducateurs*

Concernant les actions éducatives en régie déléguée<sup>1</sup>, c'est-à-dire confiées à une association, cinquante-quatre départements sont en mesure de fournir le nombre d'enfants suivis par des éducateurs et, lorsqu'il est connu, celui-ci apparaît généralement relativement élevé et assez variable, compris entre 20 et 44. Si dans quatorze départements ce nombre est inférieur à 20, il y a trente-deux départements pour lesquels celui-ci est compris entre 30 et 39 et huit départements où il est supérieur ou égal à 40. En régie directe<sup>2</sup>, c'est-à-dire assuré directement par le service de l'ASE du conseil général, sur les trente-neuf départements qui le précisent, ce nombre est en moyenne beaucoup plus faible et compris dans une fourchette de 11 à 40 : dans quatre départements, le nombre d'enfants suivis par travailleur social est inférieur à 20, dans quatre autres il est inférieur à 30 et dans la majorité des cas (31 départements) il est compris entre 30 et 40.

### *mesures en attente*

Parmi les douze départements qui ont, au 31 décembre 1999, un nombre au moins égal à un de mesures d'actions éducatives administratives (AED) en attente : trois en ont moins de 10 ; sept en ont entre 30 et 70 et deux en ont plus de 100. Parmi les vingt-quatre qui ont, au 31 décembre 1999, un nombre au moins égal à 1 de mesures d'actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) en attente : deux en ont moins de 10 ; onze en ont de 10 à 30 ; cinq de 60 à 100 et deux en ont plus de 100.

## Placement familial

### *enfants suivis par un travailleur social référent*

Quasiment la totalité des départements désignent, en cas de placement de l'enfant en famille d'accueil, un travailleur social référent. Dans ce cas, le nombre d'enfants suivis par ce référent est pour plus de cinquante départements compris entre 20 et 40 ; dans huit départements, ce nombre est inférieur à 20 (dont un où il est inférieur à 10) et dans quatre il est supérieur à 40. Par ailleurs, le suivi des mesures ASE en accueil familial est très majoritairement assuré par les travailleurs sociaux même si, dans quelques cas, il est fait par une équipe spécialisée ou la polyvalence de secteurs ; onze départements combinent quant à eux les différents suivis.

### *fréquence des visites*

Concernant les visites effectuées par ces travailleurs sociaux aux enfants en placement familial, elles sont dans trente cas mensuelles ou inframensuelles et dans vingt cas plus que mensuelles ; près d'un quart des départements n'étant pas en mesure de préciser leur fréquence.

### *lieux de rencontres parents enfants*

Les lieux de rencontres parents enfants en cas de placement familial sont assez diversifiés et souvent combinés selon la situation, ainsi seuls quinze départements déclarent n'avoir qu'un lieu unique de rencontres. Pour autant, malgré cette diversité, les rencontres dans le cadre de visites médiatisées (58 départements) ou organisées dans des points-rencontres (46 départements) restent les solutions les plus couramment utilisées. Une trentaine de départements utilisent les locaux de l'accueil familial et, dans les autres cas, organisent ces rencontres au domicile des parents (18 départements), chez l'assistante maternelle (7 départements), dans des centres médico-sociaux (5 départements) ou encore dans les locaux du service de l'ASE (4 départements). Nombreux sont ceux qui soulignent que le choix du lieu de la rencontre est variable selon le contexte ou les modalités de l'ordonnance de placement.

### *prix de journée*

Seuls trente et un départements ont été en mesure de fournir une évaluation du prix de journée en accueil familial chez les assistantes maternelles employées par le département. Pour ceux-ci, le prix est généralement compris entre 30,5 et 53,3 euros (23 départements).

## Accueil en établissement

### *enfants suivis par un travailleur social référent*

Soixante-sept départements désignent, en cas de placement en établissement, un travailleur social référent. Dans ce cas, pour les quarante-sept départements qui le spécifient, le nombre d'enfants suivis par ce travailleur social est compris dans une fourchette allant de 3 à 47 : dans cinq départements il est inférieur à 10 ; dans douze, il est compris entre 10 et 25 ; dans vingt-deux, il est compris entre 26 et 35 ; les huit derniers en suivant plus de 35. Ce suivi par un référent est assuré dans la majorité des cas (58 départements) par un travailleur social de l'ASE et dans treize départements par la polyvalence de secteurs, quatre départements désignant selon la situation le travailleur social ASE ou la polyvalence de secteurs.

### *lieux de rencontres parents enfants*

Les lieux de rencontres parents enfants sont, comme pour le placement familial, assez diversifiés et souvent combinés selon la situation : seuls 23 départements déclarent n'avoir qu'un lieu unique de rencontres. Sont le plus couramment utilisés pour accueillir ces rencontres les établissements d'accueil de l'enfant (59 départements) et les points-rencontres (37 départements) ; 28 départements organisant des visites médiatisées. Les quelques autres solutions sont des visites organisées au domicile des parents, dans des centres médico-sociaux ou encore dans un logement indépendant (13 départements).

## Classement sans suite des signalements

### *taux de classement sans suite des signalements transmis par l'ASE à la justice*

Sur les vingt-huit départements qui sont en mesure de donner ce taux, il est pour cinq d'entre eux inférieur à 5 % ; pour neuf compris entre 5 % et 10 % ; pour huit entre 10 % et 20 % et pour les cinq derniers supérieur 20 %. Pour un département, il est égal à zéro.

1. Sept des départements répondants n'exercent pas d'action éducative en régie déléguée.
2. Dix huit des départements répondants n'exercent pas d'action éducative en régie directe.

Afin de favoriser le suivi et l'accompagnement de ces assistantes maternelles, la loi de 1992<sup>11</sup> a notamment prévu que des actions de formation leur soient dispensées. Toutefois, vingt-sept départements n'indiquent pas avoir mis en place de moyens spécifiques en la matière ou sont non-répondants à la question. Au-delà de cette obligation légale, près de 52 % des répondants (41 départements) ont instauré un entretien systématique à l'embauche et des groupes de parole pour les assistantes maternelles de leur département, dont onze parmi eux qui n'ont pas mis en place de formations spécifiques. Les quarante et un départements qui ont adopté des mesures d'accompagnement et de suivi des assistantes maternelles ne sont toutefois pas forcément ceux qui ont les politiques les plus favorables en matière de rémunération des assistantes maternelles. Comme les autres départements, près de 30 % ont adopté le niveau de rémunération de base ; près de 44 % celui compris entre 85,5 SMIC horaire et 100 SMIC horaire et le quart restant un montant supérieur à 100 SMIC horaire.

11. La loi du 12 juillet 1992 a apporté de profondes modifications au statut professionnel des assistantes maternelles notamment en rendant obligatoire une formation minimale et en revalorisant leurs conditions de rémunération.

12. Dans le cas où un référent est nommé dans une seule des deux situations de placement, c'est pour le suivi des enfants en accueil familial que le travailleur social est désigné et, dans ce cas, il suit de 23 à 35 enfants.

13. Dans les cas où le département a répondu à cette question en donnant une fourchette, c'est la borne haute de celle-ci qui a été retenue.

## *Le suivi des mesures et des placements*

### ■ Peu de connaissance du nombre de mesures d'actions éducatives en attente.

Parmi l'ensemble des répondants, douze départements ne savent pas s'ils ont des mesures d'actions éducatives en attente et trente-trois n'en ont pas. Pour les trente-quatre départements qui déclarent avoir des mesures d'actions éducatives en attente d'application, on note des différences selon qu'il s'agit d'une action éducative administrative (AED) ou d'une action éducative en milieu ouvert (AEMO). Dans le cas des AED, c'est-à-dire de mesures décidées directement par le conseil général, vingt-quatre des trente-quatre départements qui ont une « file d'attente » peuvent donner le nombre de ces mesures en attente d'application et, parmi eux, la moitié n'en compte pas à la date de l'enquête. Pour les autres, ce nombre est compris dans une fourchette allant de 3 à 130 (détail tableau 3).

Concernant les AEMO, c'est-à-dire les mesures décidées par le juge, dix des trente quatre départements répondants ne savent pas combien de mesures en attente ils ont. Dans le cas où ils connaissent ce nombre, on constate que celui-ci est globalement plus élevé que dans le cas d'une AED et compris dans une fourchette de 1 à 212 (détail tableau 3).

### ■ Dans tous les départements, la désignation d'un travailleur social référent pour suivre le placement.

Dans tous les départements répondants, en cas de placement, un travailleur social est désigné pour suivre l'enfant bénéficiaire de la prise en charge. Dans la grande majorité (65 départements sur 79), un référent est nommé à la fois pour les placements en établissement et pour les placements en accueil familial<sup>12</sup>. Pour autant, le nombre d'enfants suivis par

travailleur social référent<sup>13</sup> varie selon le type de placement même si pour vingt-six départements il est identique et compris entre 15 et 45 (détail tableau 3). Le nombre d'enfants en accueil familial est en effet généralement supérieur à celui que les travailleurs sociaux suivent dans le cadre des placements en établissement. Il se situe le plus souvent dans une fourchette de 32 à 40 enfants, alors que, en établissement, cette fourchette va de 3 à 35 sachant que pour douze départements elle reste inférieure ou égale à 20 (détail tableau 3).

\* \*  
\*

Les quelques éléments qualitatifs étudiés ici ne rendent bien sûr pas compte, dans leur complexité, des réflexions et des actions menées sur les territoires par les services et les personnels de l'ASE ainsi que de l'ensemble des politiques départementales engagées. Ils permettent néanmoins de relever des différences entre départements en fonction des outils de coopération qu'ils mettent en œuvre avec les autres partenaires de l'aide sociale à l'enfance, de leur politique vis-à-vis des assistantes maternelles et des efforts engagés en matière de suivi des mesures prises. Si l'on considère ces deux premiers éléments, deux groupes de départements opposés peuvent en particulier être mis en avant.

Le premier groupe comprend huit départements qui tous ont à la fois un schéma conjoint en matière de programmation et de suivi, des protocoles de coopération en matière de signalement, des dispositifs de concertation préalable à l'adoption des mesures et des fiches navette avec l'autorité judiciaire. Ils ont également mis en place une formation continue, des entretiens à l'embauche et des groupes de parole pour favoriser l'accompagnement des assistantes maternelles. Ce sont pour cinq d'entre eux,

des départements qui ont un nombre d'enfants confiés à l'ASE, pour 1 000 habitants de 0 à 21 ans, inférieur à la moyenne ; la moitié a par ailleurs une dépense par habitant supérieure à la moyenne.

À l'opposé, un autre groupe, qui compte onze départements, a mis en place peu d'instruments de coopération avec les autres partenaires de l'aide sociale à l'enfance, et peu de suivi ou d'accompagnement des assistantes maternelles : la majorité (7 départements) n'a pas de schéma départemental ; en matière de coopé-

ration avec les personnes extérieures, dix n'ont développé qu'un seul outil ; enfin, concernant l'accompagnement des assistantes maternelles, six n'ont mis en place aucune ou qu'une seule mesure. Dans ce groupe, seuls trois départements ont une dépense par habitant supérieure à la moyenne. Sept ont un taux d'enfants confiés à l'ASE, pour 1000 habitants de 0 à 21 ans, supérieur à la moyenne (jusqu'à 5,7 points) alors que pour trois autres ces taux sont, en revanche, significativement inférieurs à la moyenne.

Les taux de placement et les dépenses effectuées au titre de l'aide sociale à l'enfance semblent donc peu explicatifs des politiques de coopération et d'accompagnement élaborées par les départements. Il en est d'ailleurs de même pour leur taille : celle-ci est en effet dans chacun des départements extrêmement variable, chacun comptant des départements de petite taille (moins de 200 000), de taille intermédiaire ou de plus d'un million d'habitants. ●



# La lettre de l'Odas

Novembre 2002

## OBSERVATOIRE NATIONAL DE L'ENFANCE EN DANGER

### ÉVOLUTION DES SIGNALEMENTS D'ENFANTS EN DANGER EN 2001

Comme chaque année, l'Odas présente les résultats de son enquête annuelle auprès des Conseils généraux sur l'évolution du nombre de signalements d'enfants en danger et des facteurs de danger<sup>1</sup>.

#### I • LÉGÈRE AUGMENTATION DES SIGNALEMENTS

L'enquête portant sur l'année 2001 révèle une légère augmentation des signalements faits par les Conseils généraux : +2%, soit 1700 signalements supplémentaires d'enfants par rap-

1- L'enquête de l'Odas porte sur l'ensemble des signalements d'enfants au Conseil général, ayant fait l'objet d'une évaluation pluridisciplinaire rédigée et transmise au service de l'ASE. Ne sont donc pas dénombrés ici les signalements d'enfants adressés directement à l'autorité judiciaire.

On entend par enfant maltraité tout enfant victime de violences physiques, d'abus sexuels, de violences psychologiques, de négligences lourdes, ayant des conséquences graves sur son développement physique et psychologique, et par enfant en risque tout enfant qui connaît des conditions d'existence qui risquent de compromettre sa santé, sa sécurité, sa moralité, son éducation, ou son entretien, mais n'est pas pour autant maltraité.

L'ensemble de ces enfants forme les enfants en danger. (Définitions du guide méthodologique de l'Odas, juin 2001)

port à l'année 2000.

Les signalements transmis à l'autorité judiciaire restent stables (48000 en 2001) alors que les mesures administratives décidées par les services de l'ASE augmentent de 3% (36 300 en 2000 à 37 500 en 2001).

entraîner une augmentation des signalements des Conseils généraux en contrepartie d'une diminution des saisines directes du Parquet.

A noter que certains départements font valoir les difficultés croissantes liées aux enfants de familles de

Evolution des signalements ASE de 1995 à 2001 (France métropolitaine)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Enfants maltraités	20 000	21 000	21 000	19 000	18 500	18 300	18 000
Enfants en risque	45 000	53 000	61 000	64 000	65 000	65 500	67 500
Total enfants	65 000	74 000	82 000	83 000	83 500	83 800	85 500

Source : ODAS, 2002

Si l'hypothèse d'un lien avec la progression de la précarité n'est pas écartée, le principal facteur explicatif avancé par les départements réside dans une modification des circuits du signalement : l'Education Nationale avait pris l'habitude de saisir directement le parquet. Depuis 2001, la procédure commence à se rationaliser, et une grande partie de ses signalements parviennent au Conseil général. Cette tendance, encore limitée à quelques départements, devrait se confirmer en 2002 et

demandeurs d'asile. Si cette tendance se confirmait, elle pourrait en terme poser des difficultés multiples. On assiste déjà, y compris dans des départements jusqu'ici peu concernés par ce phénomène, à un engorgement des structures d'accueil pour les demandeurs d'asile, ce que constatent les services-accueil-orientation (SAO) lorsqu'ils ont été mis en place. Les longs délais d'instruction des dossiers et le nombre important de rejets posent la question de la prise en charge de ces familles, souvent constituées avec de jeunes enfants.

## II • ENFANTS MALTRAITÉS : CONFIRMATION DE L'AUGMENTATION DES SIGNALEMENTS POUR ABUS SEXUELS

Si le nombre d'enfants maltraités reste stable, la typologie des maltraitances en 2001 confirme la tendance esquissée en 2000 : les signalements pour abus sexuels augmentent légèrement, tandis que les signalements pour violences physiques diminuent.

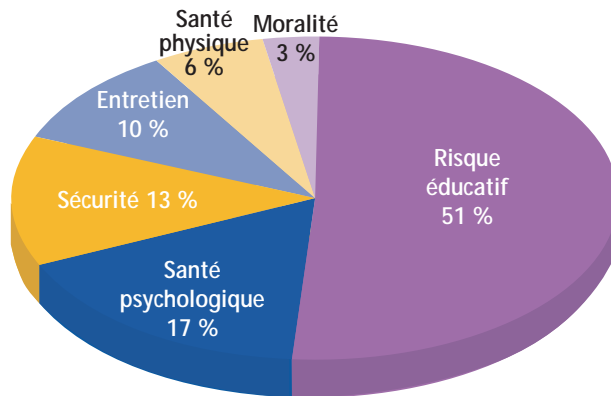
A noter que la dispersion des taux de maltraitance sexuelle par rapport au total des maltraitances est très forte selon les départements.

Evolution des types de mauvais traitements de 1995 à 2001 (France métropolitaine)							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Violences physiques	7 000	7 500	7 000	7 000	6 500	6 600	5 800
Abus sexuels	5 500	6 500	6 800	5 000	4 800	5 500	5 900
Négligences lourdes	7 500	7 000	5 400	5 300	5 400	4 800	4 700
Violences psychologiques			1 800	1 700	1 800	1 400	1 600
<b>Total des enfants maltraités</b>	<b>20 000</b>	<b>21 000</b>	<b>21 000</b>	<b>19 000</b>	<b>18 500</b>	<b>18 300</b>	<b>18 000</b>

Source : ODAS, 2002

## III • ENFANTS EN RISQUE : ACCENTUATION DE LA PREDOMINANCE DU RISQUE EDUCATIF

Répartition des enfants en risque selon type de risque



Il apparaît très clairement, comme les années précédentes que le risque principal est de nature éducative. En effet, la hiérarchie des risques reste la même, mais l'écart entre le risque éducatif et les autres se creuse encore. On perçoit bien que les facteurs déclenchants du signalement pour risque se situent massivement dans les difficultés des parents à assumer leur rôle.

Ce constat se vérifie par l'analyse des principales problématiques familiales à l'origine d'un danger pour les enfants.

En effet, la quasi-totalité des départements (97%) citent les carences éducatives parmi les trois problématiques familiales principales, 75% citent les conflits de couples ou séparations, et 55 % les problèmes psychologiques.

A noter que le facteur précarité est cité cette année par 20% des départements contre 8% en 2000.

Les facteurs de danger à l'origine du signalement  
(proportion de départements les citant comme un des trois facteurs principaux)

	2000	2001
Carences éducatives	90 %	97 %
Conflits du couple et séparation	82 %	75 %
Problèmes psychopathologiques des parents	67 %	55 %
Dépendance à l'alcool ou à la drogue	33 %	23 %
Chômage, précarité, difficultés financières	8 %	20 %
Maladie, décès d'un parent, chocs affectifs	5 %	5 %
Errance, marginalité	2 %	2 %
Environnement, habitat	2 %	2 %

Source : ODAS, 2002

# L'EVOLUTION DES LIENS ENTRE LES SERVICES D'ASE ET LA JUSTICE

L'enquête nationale portant sur l'année 2001 a permis de faire un point sur la collaboration entre les services d'ASE et la Justice grâce à son second volet intitulé "les

liens avec la Justice". Deux ans après les séminaires de l'Odas (avril 2000) portant sur les systèmes locaux d'observation de l'enfance en danger (voir lettre de

l'Odas n°11 – Septembre 2000, sur le site : [www.odas.net](http://www.odas.net)), des évolutions ont été constatées.

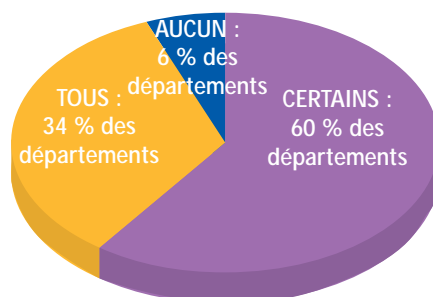
## I • A PROPOS DES SIGNALEMENTS DE L'ASE AU PROCUREUR<sup>2</sup>

### 1 - La connaissance par l'ASE des suites données par le Procureur à ses signalements

**Si la moitié des départements connaît toutes les transmissions du Procureur au Juge des Enfants, les classements sans suite du Procureur sont connus de façon exhaustive par seulement un tiers des départements.**

Si l'enquête confirme une large utilisation de la fiche-navette pour les retours d'information à l'ASE sur ses signalements à l'autorité judiciaire, elle fait apparaître également son caractère irrégulier. En effet, son utilisation est largement tributaire des habitudes des magistrats du parquet : le départ d'un magistrat peut remettre en cause l'utilisation de cet outil, voire l'effectivité de protocoles.

Signalements ASE>Procureur :  
1 - Connaissance des classements sans suite du Procureur

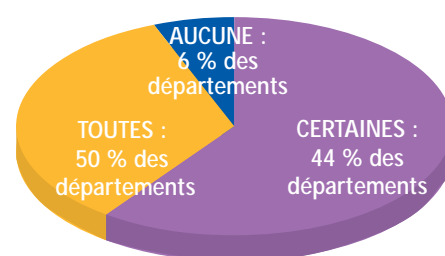


Pour obtenir cette information, la fiche-navette est souvent associée à de nombreuses relances des services de l'ASE auprès des parquets. Les rares départements disposant d'une personne chargée des relations avec le tribunal ne sont pas soumis à ces aléas. Cette " formule " semble être

intéressante sur plusieurs plans mais nécessite des moyens spécifiques.

Plusieurs départements ont signalé qu'une partie importante des classements sans suite par le Procureur des signalements de l'ASE concernent les signalements pour abus sexuels qui sont souvent transmis sans évaluation à la Justice.

Signalements ASE>Procureur :  
2 - Connaissance des transmissions au Juge des Enfants



### 2 - La connaissance par l'ASE des décisions du Juge des Enfants à la suite de ses signalements au Procureur

**La moitié des départements déclarent connaître toutes les décisions prises par le Juge des Enfants, même lorsque le Conseil général n'intervient qu'au titre du financement de la mesure ordonnée (AEMO, placement direct).**

Seuls les placements dans des

établissements de la PJJ et chez un tiers digne de confiance (si celui-ci ne sollicite pas d'aide financière du Conseil général) ne sont généralement pas connus.

Les modalités de retour de l'information les plus répandues dans ce cas sont : l'envoi des

ordonnances par les juges (longs délais évoqués), et la transmission de documents de liaison (fiche-navette, ou autres). Ces échanges sont complétés par des relances des services d'ASE facilitées pour 69% d'entre eux par une connaissance exhaustive des transmis-

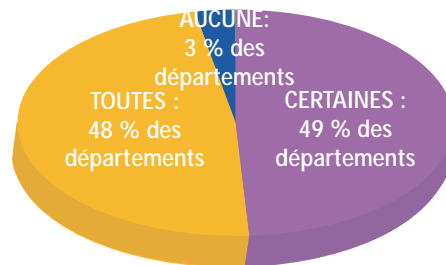
2 - Les réponses de 88 départements ont été exploitées pour cette question

sions du Procureur au Juge des enfants.

**Pour les autres départements, la connaissance des décisions prises par le Juge des Enfants se limite aux décisions impliquant une intervention éducative de l'ASE (enfants confiés par le juge), ou un mandat d'enquête sociale. Les mesures pour lesquelles le Conseil général n'intervient qu'au titre du financement (placement direct, AEMO**

judiciaire) sont rarement connues.

### Signalements ASE > Procureur : 3 - Connaissance des décisions du Juge



On remarque à cette occasion que les copies d'ordonnances de jugement ne sont pas toujours envoyées au Conseil général. Lorsqu'elles le sont, c'est souvent par le biais des états de frais envoyés par les services d'AEMO ou les établissements. Mais l'articulation entre l'ASE et le service financier est rare.

## II • A PROPOS DES SAISINES DIRECTES DU PROCUREUR <sup>(3)</sup>

Parmi les 88 réponses exploitées, 76 départements ont une connaissance partielle ou totale des saisines directes du Procureur. Parmi eux :

### 1 - Sept départements déclarent en avoir une connaissance exhaustive.

Ils ont tous mis en place une cellule ou un observatoire chargé spécialement des statistiques, que cette structure soit indépendante ou qu'elle soit intégrée au Conseil général. Il semble que le positionnement (interne ou externe au Conseil général) ne soit pas un élément déterminant de la qualité ni de la pérennité de l'observation. Ce constat avait déjà été établi par l'Odas dans d'autres travaux.

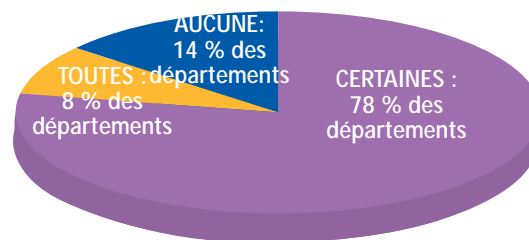
Les sept départements concernés sont tous en mesure de comptabiliser les saisines directes, ce qui est très rarement le cas de ceux qui n'en ont qu'une connaissance partielle.

Toutefois, ils ne sont que quatre à procéder au tri des doublons

entre les signalements judiciaires de l'ASE et les saisines directes. Il est donc probable que les statistiques des trois autres départements comportent des doubles-comptes.

Si le positionnement de la cellule (ou de l'observatoire) est peu déterminant pour la qualité de l'observation, l'organisation du partage de l'information avec les autres acteurs de la Protection de l'enfance est primordial.

### Connaissance par l'ASE des saisines directes du Procureur



Deux types d'organisation caractérisent ces cellules ou observatoires :

- Une personne chargée des relations avec le tribunal effectue un travail de brassage et de tri de l'information : c'est l'observatoire (ou la cellule) qui part à la recherche des signale-

ments ou saisines, et qui, après tri et vérification des documents attribue un numéro d'identification de l'enfant ;

- Chaque institution partenaire alimente l'observatoire sur la base d'un document identique. Ce type de démarche se heurte à des problèmes d'identification des enfants, et donc de doubles comptes. Les problèmes d'hétérogénéité des pratiques restent entiers dans ces cas.

Toutefois, être informé de l'existence d'une saisine directe du Procureur ne signifie pas automatiquement en connaître les suites. Parmi ces sept départements :

- un département ne connaît aucune suite donnée aux saisines directe faites au Procureur

3 - Il s'agit des saisines du Procureur n'ayant pas transité par l'ASE.

et au Juge des Enfants. L'observatoire n'a pour objectif que d'établir une photographie du nombre de signalements et de saisines sur tout le territoire.

- deux départements connais-

sent toutes les suites du Procureur et du Juge des Enfants.

- pour deux départements toutes les suites données par le Procureur sont connues mais

pas les décisions du Juge. Pour un département, la situation est inverse. Dans les deux cas de figure, la collaboration avec le Procureur est indépendante de celle instaurée avec le Juge.

## 2 - Soixante-neuf départements en ont une connaissance partielle, essentiellement grâce aux copies de l'Education nationale et aux "soit-transmis" du Procureur pour les besoins du Parquet.

Pour 44 d'entre eux l'Education nationale adresse à l'ASE certaines copies de ses saisines du Procureur, parfois toutes (plus rare).

Alors que les séminaires de l'Odas en 2000 mettaient en avant une complexification des rapports avec l'Education Nationale en raison d'une circulaire ayant eu pour effet de signaler directement les enfants en danger au Parquet, l'enquête de 2001 note une évolution encourageante :

- l'analyse du premier volet de l'enquête ("signalements du Conseil général") a permis d'esquisser un changement des circuits de l'Education nationale qui signale davantage aux services d'Aide sociale à l'enfance ;
- le second volet souligne les efforts d'information de l'Education nationale à l'ASE sur ses saisines directes.

Par ailleurs, quelques départe-

ments (9) sont également destinataires de copies de saisines directes faites par le milieu hospitalier. Ce fonctionnement (rare et irrégulier) s'inscrit généralement dans le cadre d'un protocole ou d'une convention.

- Parallèlement, une partie de cette connaissance est obtenue par le biais des demandes de renseignements du Procureur pour les besoins du Parquet.

En tout état de cause, ces départements ne sont pas en mesure d'estimer la part que représentent les saisines connues parmi toutes les saisines directes.

- Ces 69 départements connaissent ces saisines de façon nominative. Ils sont 60 à procéder au repérage des doublons avec les signalements de l'ASE.

Cependant, ce repérage a pour unique objectif d'identifier les enfants déjà connus, suivis ou signalés à l'ASE et d'en faire

part au Procureur. Il s'agit très rarement d'effectuer un travail statistique permettant d'avoir une vision exhaustive des signalements sur le département.

C'est là une piste de travail à encourager : le repérage et le tri des doublons étant effectués pour les besoins du Parquet par 60 départements, le travail statistique n'est alors plus qu'une formalisation et une structuration d'informations déjà connues.

On notera que quelques départements connaissent certaines saisines directes par le biais d'envoi de statistiques de l'Education nationale ou du Parquet. Ces informations n'étant pas nominatives, ils ne peuvent pas effectuer ce travail de tri des doublons, ni se prévaloir d'une homogénéité du recueil et du comptage entre les différentes institutions signalantes.

## CONCLUSION

Concernant le recueil du nombre de signalements auprès des services de l'Aide sociale à l'Enfance des Conseils généraux, Cette année l'enquête permet de mettre en relief deux constats :

- Elle permet de vérifier à nou-

veau le rôle essentiel des carences éducatives dans les facteurs de danger pour l'enfant. C'est donc bien au delà de l'action sociale que se trouve la réponse préventive, dans une mobilisation de l'ensemble des politiques publiques, et au delà,

de la société toute entière.

- Mais on note aussi cette année une légère augmentation du nombre d'enfants en risque qui peut pour partie trouver son origine dans le développement de la précarité. Cette alerte ne peut que rappeler la nécessité



de ne pas négliger le soutien matériel aux familles.

Concernant l'évolution des liens entre les services de l'ASE et la justice, l'enquête laisse apparaître quelques progrès dans la collaboration entre les services ASE et la Justice depuis les séminaires de l'Odas en 2000 : alors que les protocoles communs traduisaient davantage l'instauration de rapports de confiance qu'une réelle collaboration active (à l'exception des guides du signalement), les échanges d'information entre les principaux acteurs de la Protection de l'enfance s'organise.

De façon générale, les départements connaissent mieux les

suites de leurs signalements judiciaires que celles des saisines directes lorsqu'elles sont connues.

Quoi qu'il en soit, ces progrès ne sont pas suffisants pour permettre une observation partagée. En effet, cela ne permet ni d'avoir une vision exhaustive des saisines directes, ni de procéder au travail de repérage et de tri des doubles-comptes entre les différentes institutions.

Qu'il s'agisse des saisines directes lorsqu'elles sont connues, ou des signalements de l'ASE au Procureur, on constate que dans la plupart des départements, la collaboration entre l'ASE et le Procureur est

indépendante de la collaboration entre l'ASE et les Juges. Globalement, les décisions des Juges sont les suites les mieux connues par les services d'ASE.

Le Procureur étant le point d'entrée du système judiciaire, le Parquet devrait être l'interlocuteur privilégié des services d'ASE et assurer le suivi des saisines du Procureur, jusqu'à la décision de Justice.

Cette configuration étant souvent difficile à mettre en place en raison notamment de la surcharge de travail des magistrats et de leurs greffes, certains départements ont spécialement créé un poste de travail pour établir ce lien permanent entre

## ENQUÊTE ODAS : SIGNALEMENTS 2001 EXPLOITATION DES DONNÉES

Comme chaque année, les 100 départements métropolitains et d'Outre-Mer ont été consultés pour cette enquête.

96 d'entre eux ont répondu à l'enquête

(93 Départements métropolitains sur 96 et 3 Dom sur 4)

Les données de 75 départements métropolitains ont été exploitées pour la partie chiffrée de l'enquête. (5 ne sont pas en mesure de chiffrer leurs signalements cette année, et 13 ont fourni des résultats inexploitable). Les données chiffrées des Dom n'ont pas été

exploitées : parmi les 3 répondants sur 4, deux départements ont fourni des données très partielles.

Pour le second volet de l'enquête portant sur les liens établis entre l'ASE et la Justice, les données de 88 départements ont été exploitées. Il s'agit de départements métropolitains et d'Outre-Mer.

## DERNIÈRES INFORMATIONS

- A télécharger sur le site de l'Odas, le rapport "travail social et développement social : la formation initiale au coeur du changement"

- A paraître la lettre de l'Odas "APA, premier bilan et perspectives"

- Refonte du site du réseau d'information sur le développement social (RIDS)

[www.odas-rids.net](http://www.odas-rids.net) - faites nous remonter vos expériences de DSL !

*A prévoir les prochaines Rencontres de l'Odas :*

- 27 février 2003, Décentralisation et Action sociale, clarifier les responsabilités, Assemblée nationale, Paris

- 27 et 28 mars 2003, les Assises Rhône-Alpes et Auvergne du développement social, Espace A. Camus de Bron

- 3 et 4 juillet 2003, les 4èmes Rencontres Nationales de Marseille, Palais du Pharo

La lettre de l'Odas est une publication de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas). Ce numéro a été tiré à 10 000 exemplaires - ISSN 1265-7476 - Réalisation : Sandrine DOTTORI, Chargée d'études à l'Odas / Marceline GABEL, Experte auprès de l'Odas / Claudine PADIEU, Directrice scientifique de l'Odas - La lettre est disponible sur demande à l'Odas : 37, Boulevard Saint-Michel, 75 005 Paris ou sur le site internet : [www.odas.net](http://www.odas.net) - Tél : 01 44 07 02 52 • Fax : 01 44 07 02 62

## **Résumés de rapports de l'IGAS**

### **De contrôle de l'aide sociale à l'enfance dans des départements réalisés au cours des années récentes**

*le choix de ne faire figurer dans les annexes de ce rapport que les résumés de 3 contrôles parmi les 8 effectués par l'IGAS au cours des 4 dernières années tient à la volonté de ne pas trop allonger les annexes.*

Dans le cadre de sa compétence de contrôle de l'aide sociale à l'enfance (article 82 du code de la famille et de l'aide sociale), l'inspection générale des affaires sociales a conduit **en 1999** un contrôle thématique dans ce domaine auprès de quatre conseils généraux, dont celui de **l'Eure**.

La mission s'est efforcée de vérifier si le conseil général remplissait correctement les missions qui lui sont dévolues par la loi, dans un domaine peu normé par les textes, riche en dispositifs, et où divers partenaires institutionnels interviennent aux côtés du département.

L'aide sociale à l'enfance constitue le deuxième poste au sein des dépenses sociales du département et sa part représente un tiers des dépenses directes. Toutefois les moyens humains et les moyens financiers d'intervention restent très stables au cours des cinq dernières années, marquées par un accroissement important des dépenses de placement familial et inversement par une diminution en valeur relative des dépenses de prévention individuelle ou collective.

Plus globalement le **faible poids des dépenses par habitant, comparé aux autres conseils généraux, s'accompagne de graves dysfonctionnements** en dépit des efforts réalisés dans le domaine de l'organisation, où le département :

- a retenu une distinction fonctionnelle et hiérarchique claire entre, d'une part, une direction du service social départemental, centrée sur la prévention et disposant d'un service propre d'AEMO administrative et, d'autre part, le service de l'aide sociale à l'enfance totalement en charge de la protection. Il a établi également un règlement départemental de l'aide sociale ;
- met en place un système d'information (ANIS) susceptible d'offrir une vision globale assez développée des différents dispositifs financiers ou juridiques mobilisés pour venir en aide aux enfants en difficulté et à leurs familles, ainsi que d'une cellule de contrôle de gestion. L'absence de document synthétique sur les orientations en matière d'enfance et la priorité donnée à l'analyse des données physiques et financières relevant de ce domaine traduisent cependant une approche essentiellement gestionnaire ;
- a adopté une organisation déconcentrée assurant un traitement rapide et de qualité des demandes d'aides financières. Toutefois les critères d'attribution de ces aides et notamment les critères de ressources sont apparus parfois peu adaptés à la réalité des situations sociales ;
- réalise en matière d'adoption un travail important à l'égard des familles adoptives et des enfants admis comme pupilles de l'Etat dans un contexte de rigueur juridique associé à un souci d'accompagnement technique et humain.

Toutefois **des objectifs plus précis devraient être définis dans plusieurs domaines** pour orienter l'action du service départemental de l'aide sociale à l'enfance :

- La prévention collective de l'inadaptation : très globale dans ses modes d'action, dotée de moyens budgétaires relativement limités et répartis sans légitimité évidente, mal positionnée par rapport aux objectifs poursuivis par les circonscriptions et partagée entre la prévention de la délinquance et l'animation socio-éducative des communes, la prévention collective nécessite une clarification de ses objectifs et des moyens correspondants.

- L'accueil d'urgence : il s'appuie sur un foyer départemental de l'enfance caractérisé par la vétusté tant de ses méthodes et de son organisation que de son cadre immobilier et de sa gestion du personnel. Il appelle une restructuration d'autant plus urgente que la participation du secteur associatif à l'accueil d'urgence n'est pas aujourd'hui satisfaisante.

- Le placement familial : son poids est plus élevé que la moyenne, mais sa gestion éclatée, aujourd'hui en restructuration, est peu encadrée et caractérisée par une politique minimale de rémunération des assistantes maternelles de l'aide sociale à l'enfance. Il appelle la définition d'une stratégie d'action.

- Le placement en établissement : contrepartie d'un placement familial développé et d'une réduction des placements externes au département, son poids tend à décroître malgré une augmentation récente de capacité à l'occasion de laquelle les établissements se sont efforcés de s'adapter aux besoins des adolescents. Toutefois cette évolution reste encore inachevée, notamment en ce qui concerne les mineurs délinquants. L'absence de schéma départemental des établissements et services sociaux de l'enfance, pourtant prévu par la loi, ainsi qu'une tutelle insuffisamment orientée vers la maîtrise pédagogique, freinent la prise de conscience et la réalisation des adaptations nécessaires.

La mission souligne enfin **d'importants dysfonctionnements** concernant :

- Le signalement et le traitement des informations concernant l'enfance en danger : l'examen des procédures internes et externes ainsi que l'analyse d'un échantillon significatif de dossiers individuels mettent en évidence l'absence d'outils de suivi au niveau du siège dans un contexte de poursuite de la hausse des saisines du parquet par le conseil général. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les délais internes de transmission des enquêtes sociales dépassent fréquemment un mois, que des files d'attente en matière d'AEMO administrative retardent l'accompagnement social indispensable, que les délais de traitement par l'institution judiciaire sont longs et enfin que de nombreuses décisions d'AEMO judiciaires sont inexécutées par surcharge de l'association prestataire.

- L'assistance éducative en milieu ouvert : l'efficacité préventive des AEMO administratives décidées et gérées en régie directe est amoindrie par la longueur des délais de prise en charge et par le nombre élevé de mesures attribuées simultanément à un même travailleur social. Les AEMO judiciaires souffrent, quant à elles, d'un climat relationnel dégradé avec leur unique gestionnaire associatif dans un contexte marqué par le choix départemental d'un nombre élevé de mesures confiées à un même éducateur et par le maintien d'un important stock de mesures inexécutées. Cette situation contraire aux intérêts des mineurs crée également des risques financiers et juridiques non négligeables pour le conseil général.

Le rapport s'organise en trois parties :

- une présentation des données générales relatives à la stratégie et au pilotage, à l'organisation et aux moyens humains et financiers de l'aide sociale à l'enfance de l'Eure (1) ;

- une analyse des différents dispositifs mis en œuvre : le signalement des enfants en danger, la prévention collective de l'inadaptation, les aides financières, les AEMO, l'accueil d'urgence, le placement familial, le placement en établissement et l'adoption (2) ;

- le rappel de 36 recommandations (3).

Dans le cadre de sa compétence de contrôle de l'aide sociale à l'enfance (article L 221-9 du code de l'action sociale et des familles complété par l'Art. 42-I de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996), l'Inspection générale des affaires sociales a conduit **en 2001** un contrôle thématique dans les **Alpes-Maritimes**. Ce contrôle fait suite aux contrôles réalisés dans cinq départements depuis 1999 (Gironde, Essonne, Eure, Bas-Rhin, Nièvre).

La mission s'est efforcée de vérifier si le conseil général des Alpes-Maritimes remplissait correctement les missions qui lui sont dévolues par la loi dans un domaine en partie faiblement normé par les textes, riche de nombreux dispositifs, et où divers partenaires institutionnels interviennent aux côtés du département.

L'analyse de l'organisation du conseil général dans le domaine de l'enfance, des moyens mis au service de cette politique et des différents dispositifs mis en œuvre, conduit la mission à des appréciations mitigées sur l'action menée jusqu'ici par ce département. Elle relève néanmoins que de nombreuses initiatives sont prises pour assurer une meilleure prise en charge de ce secteur.

Les investigations de la mission ont été compliquées par l'existence d'outils de suivi peu fiables, essentiellement centrés sur des éléments quantitatifs et ne prenant pas en compte les éléments qualitatifs du service rendu.

Les moyens mobilisés par les Alpes-Maritimes ne traduisent **pas un effort significatif du département au profit de l'aide sociale à l'enfance**. Une comparaison avec les 25 plus importants départements souligne d'ailleurs la faiblesse de l'effort social des Alpes-Maritimes situées respectivement au 24<sup>ème</sup> rang en matière de dépenses d'aides sociales et au 23<sup>ème</sup> dans le domaine de l'ASE. Entre 1996 et 2000, les dépenses directes consacrées à l'ASE ont connu une quasi stagnation en francs constants.

Un effort, en termes d'effectifs, a été fait au profit de l'aide sociale à l'enfance par le conseil général. La prise en charge des situations familiales reste toutefois très insuffisante sur le plan psychologique dans l'ensemble du département, et sur le plan éducatif dans certaines circonscriptions. Par ailleurs, l'exécution des missions d'aide sociale à l'enfance dans le département pâtit de leur éclatement entre trois sous-directions et quatre services, et de la complexité de la chaîne hiérarchique.

**Les outils de pilotage du département**, en particulier le schéma départemental de l'enfance, aujourd'hui obsolètes et insuffisants, sont en train d'être revus. Le suivi de l'activité de l'aide sociale à l'enfance et des besoins de la population est très approximatif. Aux difficultés de traitement statistique de données éparées, s'ajoutent l'inadéquation de l'outil informatique et un manque de précision des indicateurs utilisés.

L'analyse des différents dispositifs mis en œuvre par le département conduit à relever un certain nombre d'insuffisances ou de dysfonctionnements auxquels le conseil général sera invité à remédier rapidement. Le schéma départemental de l'enfance dont les travaux de préparation devront être repris à la lumière des observations formulées par la mission IGAS, devrait en être l'instrument privilégié.

\*

En plus de ces observations qui portent sur le dispositif en général, sont présentées d'autres observations sur les différents domaines d'intervention du conseil général en matière d'aide sociale à l'enfance.

- **Un dispositif départemental de signalement des enfants en danger à améliorer**

Ce dispositif se caractérise par des évolutions positives depuis quelques années : actualisation en cours du guide de signalement, mise en place d'une procédure de traitement des signalements transmis par le service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (SNATEM) performante, relance de la logique partenariale. Celle-ci est particulièrement sensible avec la création en 1997 de l'observatoire de l'enfance maltraitée sous l'égide du conseil général, le rapprochement de l'institution judiciaire et le projet de protocole commun avec l'éducation nationale et les parquets.

Néanmoins, le dispositif des signalements n'échappe pas à l'observation générale de manque de rigueur dans son suivi : hétérogénéité des modalités de recueil et de suivi des signalements, quantification de l'ensemble de l'activité en la matière inexistante...

Enfin, la logique partenariale mérite d'être approfondie et poursuivie par des réalisations concrètes (guide de signalement inter institutionnel, recueil statistique permanent, etc.).

- **Des actions de prévention (notamment de prévention spécialisée) très réduites malgré l'annonce d'un développement qui tarde à se concrétiser**

Si le conseil général contribue de manière indirecte et réduite à la prévention (participation à la politique de la ville, aide financière aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents), ses actions de prévention spécialisée sont actuellement très limitées, contraintes par le très faible niveau des moyens financiers que le conseil général y consacre. La mission a noté, toutefois, que par délibération du 11 décembre 2000, le conseil général a décidé de dynamiser sa politique de prévention spécialisée en impliquant fortement les communes, au plus près du terrain, dans le cadre d'un nouveau type de dispositif. Il convient que cette volonté trouve rapidement sa concrétisation.

- **Des aides financières ne répondant qu'imparfaitement aux situations d'urgence sociale**

La mission note avec intérêt que le conseil général, ne limite pas ses aides trop strictement, et consacre donc une partie de ses moyens à la satisfaction des besoins primaires des familles. Comme cela a été observé dans d'autres départements, il est parfois amené à pallier les lenteurs et rigidités d'autres guichets. Mais ses propres procédures souffrent elles aussi de rigidité : la centralisation des décisions d'attribution au niveau du siège du conseil général rend le traitement des secours urgents peu performant et conduisent des personnes en droit de bénéficier d'une aide de l'aide sociale à l'enfance de devoir s'adresser à des organisations caritatives. La mise en œuvre de chèques d'accompagnement personnalisés devrait prochainement remédier à ce dysfonctionnement.

- **Un pilotage insuffisant de l'action éducative en milieu ouvert (AEMO)**

La mission fait le constat d'une insuffisance de pilotage, par le département, de l'action éducative en milieu ouvert, intégralement déléguée à trois prestataires : « commande publique » lacunaire passée aux services, non-maîtrise des délais de prise en charge par ces derniers alors que les moyens en effectifs octroyés à ceux-ci devraient leur permettre

d'intervenir réellement rapidement, absence d'évaluation des actions éducatives menées... Il appartiendra au conseil général de ne plus se limiter à un rôle de bailleur de fonds, mais de se comporter en véritable mandant et de mettre enfin en œuvre une véritable réforme de sa politique et de ses pratiques notamment en ce qui concerne les procédures d'échanges d'information. Il en avait lui-même identifié la nécessité dès 1998 dans une étude conjointe avec la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse (DDPJJ).

- **Des capacités de placement familial trop limitées par rapport aux besoins**

Le département se caractérise par un taux de placement familial (43% des placements en 1999) inférieur à la moyenne nationale (57%). Le souhait du conseil général, exprimé depuis plus de 10 ans, de développer ce mode de placement est contrarié par les difficultés de recrutement d'assistantes maternelles auxquelles il se heurte, malgré des conditions de rémunération particulièrement avantageuses.

Un meilleur suivi des familles d'accueil et des enfants placés, un meilleur accompagnement et un soutien plus affirmé par le conseil général aux assistantes maternelles (création de groupes de parole, par exemple) pourraient contribuer à renforcer l'attractivité de ce métier. La mission a, par ailleurs, noté avec intérêt le travail de grande qualité effectué par le service de placement familial spécialisé du foyer de l'enfance.

- **Le placement en établissement : une inadéquation manifeste de l'offre aux besoins**

La mission fait le constat d'une inadéquation manifeste, en termes qualitatifs, de l'offre de places aux différentes problématiques posées par les enfants et adolescents accueillis en établissements. Des carences ont, par ailleurs, été identifiées en matière d'accueil de mineures enceintes et de femmes seules avec enfant(s) de moins de 3 ans. L'absence de véritable étude de besoins, préalable nécessaire à l'élaboration d'un « schéma de l'enfance », ne fait qu'accentuer les doutes de la mission quant à une adéquation quantitative souvent affirmée mais sans démonstration étayée. Cette situation pourrait expliquer que le taux de placement en établissement dans les Alpes-Maritimes soit inférieur de près de 50% à la moyenne nationale.

Les investigations de la mission sur le foyer de l'enfance, dont les difficultés avaient été à l'origine de la demande par le président du conseil général d'une mission de l'IGAS, ont montré que si certaines étaient bien réelles, d'autres avaient été cependant magnifiées sans fondement sérieux. Elle a noté avec intérêt les mesures prises par le directeur du foyer pour remédier aux dysfonctionnements constatés dans un établissement dont l'importance et le rôle, au sein du dispositif départemental d'accueil, sont tout à fait atypiques. Elle constate, toutefois, que des incidents mettant en jeu des mineurs continuent à se produire, ce qui devrait inciter le conseil général à décider rapidement une stratégie claire sur la vocation qu'il entend confier au foyer dans le cadre du dispositif départemental d'accueil en établissements.

Ces progrès devront aller de pair avec des mesures urgentes pour faire cesser des carences inadmissibles : défauts de renouvellement d'habilitation, voire même absence pure et simple de toute autorisation (et habilitation) pour une institution accueillant actuellement près de 40 enfants.

Cela étant, la mission a également fait le constat que l'insuffisance des capacités d'accueil du secteur médico-social et du secteur pédopsychiatrique a pour effet de laisser sans prise en charge appropriée des enfants souffrant notamment de troubles psychologiques graves.



- **Les usagers (enfants, adolescents, jeunes adultes, parents) sont encore négligés par les décideurs du conseil général**

Au delà des déclarations d'intention du conseil général qui reconnaissent par exemple qu'il faut « *affirmer la place des parents* », les besoins des usagers restent pour l'instant très mal pris en compte. Les multiples difficultés déjà présentées ci-dessus en matière de signalement, d'AEMO ou d'accueil en établissement ont des conséquences concrètes sur les personnes. Ces constats peuvent être complétés par le défaut de respect d'obligations légales (par exemple : l'absence de conseils d'établissements) ou de besoins très simples (lieux adéquats pour des visites de parents à leurs enfants accueillis en établissement). Conscients de ces carences, les responsables du conseil général et les responsables des établissements et services placés sous leur tutelle ont commencé à porter remède à certains de ces défauts.

Le rapport s'organise en **trois parties** :

- une présentation du contexte général ainsi que des données relatives à la stratégie et au pilotage, à l'organisation et aux moyens humains et financiers qui déterminent le cadre d'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance des Alpes-Maritimes ;
- une analyse des différents dispositifs mis en œuvre : signalement des enfants en danger, prévention (dont prévention spécialisée), aides financières, travailleuses familiales, AEMO, placement familial, placement en établissement et adoption, avec une attention identifiée sur les réponses aux besoins des usagers ;
- des recommandations.

Dans le cadre de sa compétence de contrôle de l'aide sociale à l'enfance (article L 221-9 du code de l'action sociale et des familles complété par l'article 42-1 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996), l'Inspection générale des affaires sociales a conduit de **mai à juillet 2002** un contrôle thématique du département des **Hautes Pyrénées**. Ce contrôle fait suite aux contrôles réalisés dans Six départements depuis 1999 (Gironde, Essonne, Eure, Bas-Rhin, Nièvre et Alpes-Maritimes).

La mission s'est efforcée de vérifier si le conseil général des Hautes Pyrénées remplissait de façon satisfaisante les missions qui lui sont dévolues par la loi dans un domaine faiblement normé par les textes, riche de nombreux dispositifs et où divers partenaires institutionnels interviennent aux côtés du département.

L'analyse de l'organisation du conseil général dans le domaine de l'enfance, des moyens mis au service de cette politique, et des différents dispositifs mis en œuvre, conduit la mission à faire un constat globalement positif sur l'action menée dans ce département. Néanmoins, la mission a identifié un certain nombre d'insuffisances qui viennent pondérer cette appréciation. Le schéma départemental de l'enfance, en cours d'élaboration au moment du passage de la mission, devrait être l'occasion de remédier à ces insuffisances.

Les Hautes Pyrénées consacrent des **moyens budgétaires très importants au service de l'aide sociale à l'enfance**. Avec un montant de dépenses directes d'Aide sociale à l'enfance par habitant de – de 20 ans de 360 euros par an, les Hautes Pyrénées se situent au 6<sup>ème</sup> rang des départements qui consacrent le plus de moyens à l'ASE. Sur la période 1996-2000, les dépenses consacrées à l'ASE ont connu une progression plus rapide que l'ensemble de dépenses d'aide sociale, la part des dépenses de l'ASE dans l'ensemble des dépenses d'aide sociale passant de 30,9 à 35,4 %. Au sein des dépenses de l'ASE, la part de dépenses directes a également progressé significativement (à vérifier).

La mission tient à souligner la **qualité des partenariats** mis en œuvre par le conseil général notamment avec le parquet, le juge des enfants, l'Inspection d'académie et les services déconcentrés de l'Etat. Cette richesse des partenariats est un atout considérable dans la mise en œuvre des politiques relatives à l'enfance.

Ce partenariat est particulièrement important dans le domaine du recueil des informations et des **signalements d'enfants en danger**, domaine dans lequel la mission souligne l'efficacité des actions mises en place qui vont de l'information préventive à la mise en œuvre effective des mesures de protection des enfants. Tant les moyens consacrés qu'une organisation souple et déconcentrée permettent en effet d'obtenir des délais de traitement très rapides des signalements. Même si un certain nombre d'améliorations sont souhaitables, elles ne font que nuancer l'appréciation générale positive sur l'efficacité des procédures mises en place.

Les montants budgétaires consacrés aux **aides financières** se sont accru fortement ces dernières années (augmentation de 52.5% entre 1995 et 2000) alors même que les moyens budgétaires étaient déjà élevés ce qui a conduit les Hautes Pyrénées à avoir le taux d'aides par enfant de moins de 20 ans de loin le plus élevé de tous les départements contrôlés jusqu'à présent par l'Igas. De même, la rapidité de l'instruction a résulté d'une volonté du

département de déconcentrer les procédures. Face à un niveau de dépenses devenu trop important pour les capacités budgétaires du département, une réorganisation est cependant intervenue en fin d'année 2001, afin d'encadrer et d'harmoniser l'évolution des dépenses dans chaque circonscription grâce à un système d'enveloppes limitatives.

Dans une optique générale de réaffirmation de la prévention comme axe de travail prioritaire des services de l'ASE, les moyens budgétaires consacrés aux **aides à domicile** ont également connu une forte progression depuis quelques années (+ 74% entre 1998 et 2001). La mission souligne en outre la qualité du travail d'accompagnement et de prévention effectué par les aides à domicile auprès des familles.

En matière **d'adoption**, la création d'une cellule spécifique a permis de stabiliser le dispositif qui aujourd'hui fonctionne convenablement malgré quelques insuffisances notamment en ce qui concerne les délais d'instruction des demandes d'agrément.

Concernant le **placement familial**, la procédure d'agrément a été entièrement revue en 2000 avec notamment la création d'une cellule spécialisée ce qui a permis de résoudre un certain nombre de déficiences existant antérieurement en ce domaine. Tant le statut des assistantes maternelles (recrutement, rémunération, formation) que la gestion proprement dite du placement familial et notamment le suivi des placements témoignent d'une mobilisation des services du conseil général en faveur de ce secteur. De fait le placement familial est, dans ce département, le mode privilégié du placement (66% de placements familiaux contre 34% de placements en établissements) au contraire de nombreux départements.

Les **Action Educatives en Milieu Ouvert** comportent dans ce département une double spécificité : le nombre global des AEMO tant administratives que judiciaires baisse depuis six ans à l'inverse de la tendance nationale et le nombre d'AEMO administratives est très faible suite à une baisse continue depuis le milieu des années 1980. Le conseil général est conscient de cette faiblesse des AEMO administratives et se propose d'y remédier à la fois par le recrutement de nouveaux travailleurs sociaux en circonscription auxquels des objectifs en ce sens ont été fixés et par la mise en œuvre de l'AED, mesure spécifique de prévention comparable à une AEMO non contractualisée.

D'un point de vue qualitatif, doivent être soulignés l'effectivité du suivi social des mesures d'AEMO accompagnées d'écrits réguliers et la gestion satisfaisante des AEMO judiciaires (pas de file d'attente) confiées à une seule association laquelle est financée en dotation globale, ce qui est rare, par le conseil général.

De manière plus transversale, certaines pratiques du conseil général méritent d'être soulignées. Ainsi, la tenue des dossiers qu'il s'agisse de dossiers généraux, de signalements, de dossiers d'adoption est satisfaisante, au contraire de nombreux départements, et le suivi social est régulier et de qualité. De même, la volonté de préserver les liens entre les parents et les enfants confiés à l'ASE est une constante dans ce département, qui s'avère efficace en ce domaine. Enfin, l'orientation prise de soutenir activement les jeunes majeurs afin d'assurer une transition sans trop de heurts vers l'autonomie et la sortie définitive du service est un aspect satisfaisant de la politique du conseil général dans le domaine de l'enfance.

Ces aspects positifs de l'organisation de l'Aide sociale à l'enfance dans les Hautes Pyrénées doivent néanmoins être nuancés par la prise en compte **d'éléments sur lesquels la mission porte une appréciation plus mitigée voire négative** :

En premier lieu, la mission a constaté un **manque important d'outils de pilotage et de suivi stratégique**, la gestion de l'ASE se fait, au quotidien, plus au fil de l'eau que guidée par une véritable vision de long terme. Au moment du passage de la mission, le département ne dispose toujours pas de schéma départemental de l'enfance, ni d'un règlement départemental d'aide sociale qui intègre les actions relatives à l'enfance. Il ne dispose pas non plus d'un document général qui servirait de référence commune à l'intervention des travailleurs sociaux. Une réflexion se met en place depuis quelques mois pour définir une vision de long terme, mais ses effets ne sont pas vraiment encore visibles.

De même, les **outils de suivi statistique, de type tableau de bord, sont apparus très faibles** voire, dans de nombreux domaines, inexistantes. La plupart des indicateurs simples nécessaires (nombre de mesures en cours par exemple) sont introuvables. Certes, un nouveau système informatique (IMPLICIT) devrait améliorer les possibilités de requêtes statistiques et de suivi des données mais il faudra surtout que le service s'approprie réellement cet outil et adopte une culture de gestion différente.

La mission a fait le constat d'une **carence manifeste dans le domaine de l'accueil en établissement** et surtout de l'adéquation de l'offre départementale aux besoins. Les six établissements du département sont de qualité très variable et, dans l'ensemble, répondent mal à l'évolution des populations accueillies, ce qui explique en partie une baisse régulière des placements en établissement depuis quelques années au profit notamment du placement familial. Certains établissements et notamment les foyers de l'établissement de la «Maison Saint-Joseph» fonctionnent de façon satisfaisante avec un suivi régulier des jeunes, des lieux agréables et répondent aux besoins des publics accueillis. D'autres sont plus problématiques à l'instar de la MECS de la Merletterie qui accueille des jeunes malgré un avis défavorable de la commission de sécurité depuis trois ans.

Du côté du conseil général, la tutelle exercée sur les établissements est très tolérante voire lointaine. Les habilitations sont la plupart du temps très anciennes et les capacités théoriques qu'elles définissent ne correspondent plus à la réalité. D'un point de vue financier, la tutelle est généreuse et attribue des dotations globales croissantes pour des établissements qui sont pourtant en crise, ce qui fait augmenter rapidement les prix de journée théoriques.

A cette date, un plan général de restructuration des établissements a été acté dans ses grandes lignes et devrait être mis en œuvre rapidement. La mission s'interroge néanmoins sur la capacité de ce nouveau schéma à répondre réellement aux besoins du département en ce domaine.

Enfin, **l'accueil d'urgence est apparu à la mission comme l'élément le plus négatif** et le moins efficace du dispositif mis en place par le conseil général dans le domaine de l'enfance. Si l'accueil des enfants de moins de dix ans (en famille d'accueil) et celui des femmes enceintes avec enfant de moins de trois ans ne pose pas de difficulté, l'accueil en urgence des jeunes de dix à dix-huit ans et des jeunes majeurs n'est plus à l'heure actuelle assuré de façon correcte. Le foyer du « clos des Vignottes » chargé de cette tâche a connu en effet des dysfonctionnements répétés et parfois graves depuis de nombreuses années,

dysfonctionnements auxquels ni l'association gestionnaire, l'AGOP, ni le conseil général n'ont su répondre avec efficacité.

Aujourd'hui, un nouveau schéma de l'accueil d'urgence a été validé entre les partenaires avec notamment la création d'une veille téléphonique au conseil général, la création de nouvelles structures et la distinction entre foyer de l'enfance et accueil d'urgence. La mission exprime des interrogations quant à la capacité de ce schéma à répondre aux besoins du département en ce domaine et à satisfaire l'intérêt des enfants accueillis.

Ce rapport s'organise en **trois parties** :

- Une présentation des données relatives à la stratégie et au pilotage, à l'organisation et aux moyens humains et financiers de l'aide sociale à l'enfance des Hautes Pyrénées ;
- Une analyse des différents dispositifs mis en œuvre : signalement des enfants en danger, prévention spécialisée, aides financières, aides à domicile, AEMO, placement familial, placement en établissement, adoption et droits des usagers ;
- Des recommandations.

<b>LISTE DES SIGLES utilisés dans le rapport</b>
--

ADF	Assemblée des Départements de France
AED	Action Educative à Domicile
AEMO	Action Educative en Milieu Ouvert
ANAES	Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé
ANCCAS	Association Nationale (des directeurs) de Centres Communaux d'Action Sociale
ANDASS	Association Nationale des Directeurs d'Action Sanitaire et Sociale (et donc en fonction dans des services des conseils généraux)
ANMJF	Association Nationale des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille
ANPASE	Association Nationale des Professionnels de l'Aide Sociale à l'Enfance
ANPF	Association Nationale des services de Placement Familial
ARH	Agence Régionale de l'Hospitalisation
ARTT	Aménagement Réduction du Temps de Travail
ASE	Aide Sociale à l'Enfance
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CAFDES	Certificat d'Aptitude aux Fonctions de Directeur d'Etablissement Social
CASF	Code de l'Action Sociale et des Familles
CAMSP	Centre d'Action Médico-Sociale Précoce
CC	Code Civil
CDAD	Conseil Départemental d'Accès au Droit
CDES	Commission Départementale d'Education Spéciale
CEFS	Conseiller en Economie Sociale et Familiale
CFES	Comité Français d'Education à la Santé (devenu INPES en 2002)
CG	Conseil Général
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CMPP	Centre Médico PsychoPédagogique
C.MSA	Caisse de Mutualité Sociale Agricole
CNAEMO	Carrefour National AEMO
CNAF	Caisse Nationale des Allocations Familiales
CNAM	Conservatoire National des Arts et Métiers
CNESMS	Conseil National de l'Evaluation Sociale et Médico-Sociale (créé par la loi du 02/01/02 et codifié à l'art. 312-8 du CASF)
CNFE-PJJ	Centre National de Formation et d'Etude de la PJJ :
CNEFEI	Centre National d'Etudes et de Formation sur l'Education aux Inadaptations
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CNOSS	Comité National de l'Organisation Sanitaire et Sociale
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
CPC	Commission Professionnelle Consultative (du travail social et de l'intervention sociale)
CSTS	Conseil Supérieur du Travail Social
DAP	Délégation d'Autorité Parentale
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

DGAS	Direction Générale de l'Action Sociale (des Ministères des affaires sociales, du travail et de la solidarité & de la santé, de la famille et des personnes handicapées)
DESCO	Direction de l'Enseignement SCOLAIRE (du Ministère de l'éducation nationale)
DGEFP	Direction Générale de l'Emploi et de la Formation professionnelle
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DGPN	Direction Générale de la Police Nationale
DGS	Direction Générale de la Santé
DIF	Délégation Interministérielle à la Famille
DPJJ	Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (du Ministère de la Justice)
DDPJJ	Direction Départementale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse
DRPJJ	Direction Régionale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse
DREES	Direction de Recherche de l'Evaluation des Etudes et des Statistiques (des Ministères des affaires sociales, du travail et de la solidarité & de la santé, de la famille et des personnes handicapées)
ENM	Ecole Nationale de la Magistrature
ENSP	Ecole Nationale de la Santé Publique
FJT	Foyer de Jeunes Travailleurs
FNARS	Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale
GNDA	Groupement National des Directeurs (généraux) d'Associations
IAE	Insertion par l'Activité Economique
IDEF	Institut de la Famille et de l'Enfance (supprimé depuis environ 10 ans)
IGAS	Inspection générale des Affaires Sociales
IGSJ	Inspection générale des Services Judiciaires
ISPJJ	Inspection des services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse
INSERM	Institut National Scientifique d'Etudes et de Recherche Médicale
INED	Institut National d'Etudes Démographiques
INPES	Institut National de Prévention et d'Education à la Santé
IOE	Investigation d'Orientation Educative
IR	Institut de Rééducation
IRTS	Institut Régional du Travail Social
IUT	Institut Universitaire de Technologie
JAF	Juge aux Affaires Familiales
MIRE	Mission Recherche (de la DREES, et qui existait avant la création de cette direction)
MSA	Mutualité Sociale Agricole
ODAS	Observatoire national de l'Action Sociale Décentralisée
PMI	Protection Maternelle et Infantile
PJJ	Protection Judiciaire de la Jeunesse
REAAP	Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents

SNATEM	Service National d'Accueil Téléphonique pour l'Enfance Maltraitée
TGI	Tribunal de Grande Instance
TISF	Technicien(ne) d'Intervention Sociale et Familiale (ex « travailleuse familiale ; et à ne pas confondre avec les personnes titulaires du CAFAD – Certificat d'Aptitude aux Fonctions d'Aide à Domicile- qui est un diplôme de niveau V)
TPSE	Tutelle aux Prestations Sociales Enfants
UDAF	Union Départementale des Associations Familiales
UNAF	Union Nationale des Associations Familiales
UNASEA	Union Nationale des Associations de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence
UNIOPSS	Union Nationale Interfédérale des Œuvres et organismes Privés Sanitaires et Sociaux
VAE	Validation des Acquis de l'Expérience



**Liste des membres du "groupe de travail",  
et des personnes y ayant participé, assisté ou effectué une présentation**

*la liste est établie par ordre alphabétique*

Personnes	Institution et/ou fonctions	Département (en tant que de besoin)	Participation au "groupe de travail"			
			Membre effectif Participation à plus de 2/3 des réunions	Membre participant Participation entre 1/3 et 2/3 des réunions	Membre occasionnel Participation à moins de 1/3 des réunions	Interve- -nant invité à une réunion
Thierry BARANGER	Prés. ANMJF et Juge enfants	BOBIGNY				X
Roseline BECUE	Directeur. « enfance famille» C.Gal	GARD				X
Jean-Marc BEDON	CNAF				X	
Dr Maurice BERGER	Chef de service de pédopsy Pers. Qualifiée	St ETIENNE	X			
Jean-Paul BISCHWILLER	respo. protect° enf. C.Gal	MEURTHE et MOSELLE				X
Jean BLOCQUAUX	IGAS Pers. Qualifiée		X			
Yves BOULANGER	DDPJ	VAL d'OISE	X			
Pascale BOUVET	DESCO		X			
Catherine BRIAND	DGAS		X			
Françoise BUSNEL (et/ou Anne DUPUY)	DPIJ		X			
Emmanuelle CHAMINAND	UNIOPSS		X			
Benoît CHASTENET Et/ou Annie MESRINE	DREES		X			
Valérie CHEVALIER	UNASEA		X			
Christophe DARASSE	v-pr ANDASS et dir.act°soc.	YVELINES			X	
Daniel DESMAISON	DDASS	CHARENTE MARITIME	X			
Michel DESMET	Président UNASEA				X	
Marie-Josèphe DEYDIER	Dir. act°sociale C.MSA	PUY de DOME	X			
Sandrine DOTTORI	ODAS		X			
André DUCOURNAU Et/ou Dominique GUILLAUME	GNDA et aussi respectivement dir.associations	CAEN (ACSEA) & As.J.COTXET (ILE-de-FRANCE)	X			
Paul DURNING	Prof. d'Université	PARIS X (NANTERRE)				X
Eric FREYSSSELINARD	Dir. adj. cab. ministre délég. libertés locales.				X	

Marceline GABEL	Chargée d'enseignemt	PARIS X (NANTERRE)				X
Catherine GADOT	Asso. « Le fil d'Ariane »	plusieurs départements				X
Pierre GRAND	UNAF				X	
Alain GREVOT	respo. asso JCLT	plusieurs départements				X
Marie Colette LALIRE	Dir. «enfance famille» C.Gal Pers. Qualifiée	ISERE	X			
Brigitte JULLIEN ou Françoise LARROQUE et/ou Etienne LEGROS et/ou Sylvain NOEL	DGPN		X			
Jean-Michel LEDUC	Dir.«asso Œuvre Normande Mères»	SEINE MARITIME				X
Jacques Le GUILLOU	DDPJ				X	
Michel LEVASSEUR	Prés.ANPASE Et dir. Foy. Enf.	SEINE-MARITIME	X			
Luc MACHARD	Délégué DIF				X	
Catherine MARCHAL	ANDASS Et C.Gal	YVELINES	X			
Rémy MAZIN	Dir. Gal adj «SOS Villag. Enf.»	plusieurs départements				X
Christian MESNIER	ANPF et dir. associat°	« œuvre GRANGER » plusieurs départs.	X			
Sylvie MOREAU	DGAS					X
Annick MOREL	Directrice CNAF				X	
Jean-Marie MULLER	Pr. Fédé Nat. des ADEPAPE					X
Loubna NAJIM (et /ou Marc DROUET ou Jérôme TEILLARD)	DGCL		X			
Pierre NAVES	IGAS Pers. Qualifiée		X			
Aline OSMAN	Ceillère tech. FNARS					X
Anne OUI	DGAS		X			
Claudine PADIEU	ODAS					X
Michel PEYRONNET	UNASEA Et prés. asso.	«Olga SPITZER» (ILE-de-France)	X			
Jean-Michel RAPINAT	ADF				X	
Marie-Cécile RENOUX	ATD Quart-Monde	plusieurs départements				X
Dominique ROCHE	DDASS	CHARENTE MARITIME				X
Jean Louis SANTIAGO	ODAS				X	
Monique SASSIER	UNAF				X	
Marc SCOTTO	Défenseur des enfants		X			
Hélène SIAVELLIS	DIF		X			

Estelle SICARD	DIF		X			
Yves TOUCHARD	Ceiller techn. C.Gal	CHARENTE MARITIME				X
Pierre TROUILLET	Ceiller techn. cab. minist. dél. Famille				X	
Marie-Dominique VERGEZ	v-pré. TGI ; présid. TPE Pers. Qualifiée	CRETEIL	X			
Denis VERNADAT Et Antoine POTTIEZ	Prés. & respo. CNAEMO Et d'asso.	plusieurs départements				X
Alain VOGELWEITH	Défenseur des enfants		X			
Joëlle VOISIN	DGAS				X	
XXX	ANCCAS				excusés	