

# RAPPORT

## TROISIEME RAPPORT ANNUEL AU PARLEMENT ET AU GOUVERNEMENT DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL DE L'ENFANCE EN DANGER

*Décembre 2007*

GIP

***Enfance en danger***



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>P.7</b>
<b>CHAPITRE I: 2007, UNE ANNEE DE CHANGEMENTS MAJEURS.....</b>	<b>P.9</b>
I. DES MODIFICATIONS IMPORTANTES DE LA PLACE DES ACTEURS DANS LE SYSTEME.....	P.9
II. DE NOUVEAUX DISPOSITIFS ORGANISATIONNELS EN VUE D'AMELIORER L'EFFICIENCE DU DISPOSITIF.....	P.22
<b>CHAPITRE II : AMELIORATION DE LA CONNAISSANCE CHIFFREE DE L'ENFANCE EN DANGER .....</b>	<b>P.39</b>
I. EXPLOITATION DES SOURCES EXISTANTES SUR LES ENFANTS ET LES JEUNES PRIS EN CHARGE EN PROTECTION DE L'ENFANCE.....	P.39
II. PREMIER RECENSEMENT DE STATISTIQUES PRODUITES PAR LES SERVICES DEPARTEMENTAUX.....	P.52
<b>CHAPITRE III : LES PRATIQUES DE PREVENTION, DE DEPISTAGE ET DE PRISE EN CHARGE.....</b>	<b>P.67</b>
I. LES INTERVENTIONS SOCIO-EDUCATIVES : DES ENJEUX THEORIQUES, UN TOURNANT DANS LES PRATIQUES ?.....	P.69
II. LES PRATIQUES DE MEDIATION FAMILIALE : INCIDENCE DU CONFLIT PARENTAL SUR LES PRATIQUES EN PROTECTION DE L'ENFANCE.....	P.89
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>P. 101</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>P.112</b>

## *Un travail collectif*

*Ce troisième rapport remis au Parlement et au Gouvernement par l’Oned est issu d’un travail collectif coordonné par Paul Durning, directeur de l’Oned et du GIP enfance en danger et Anne Oui, chargée de mission.*

*Le premier et troisième chapitres ont été élaborés principalement par Pascale Breugnot chargée d’études, Pascaline Chamboncel-Saligue magistrat chargée de mission et Anne Oui, avec l’appui de tous les membres de l’Oned : Marie-Pierre Mackiewicz, David Pioli, Nadège Séverac, chargés d’études, ainsi que Emmanuelle Guyavarch, Juliette Halifax\* et Lucy Marquet, démographes qui ont également rédigé le deuxième chapitre de ce document. Hélène Milova, maître de conférences à l’Université Paris X - Nanterre et chercheur associé, a rédigé les éclairages internationaux.*

*Véronique Fava-Natali, documentaliste et Constance de Ayala, rédactrice, ont assumé la correction, la mise en page, l’élaboration de la bibliographie et du glossaire. Rehema Moridy, secrétaire de direction, a organisé les différentes rencontres et déplacements ayant permis l’élaboration de ce document.*

---

\*Nous remercions l’INED qui cofinance le poste de J. Halifax

## PREFACE

La loi du 2 janvier 2004 stipule que l'Observatoire national de l'enfance en danger (Oned), qui constitue avec le 119 les deux entités du GIP enfance en danger (GIP enfance maltraitée avant la loi 2007-293 du 5 mars 2007), remet annuellement au Parlement et au Gouvernement un rapport rendu public. L'Oned poursuit ainsi sa mission de soutien de tous les partenaires, en conformité avec la prudence des auteurs de ce rapport et avec leur attachement au caractère concerté des politiques publiques relatives à la protection de l'enfance. Ce troisième rapport, remis quelques mois après la publication de réformes législatives concernant notre système de protection de l'enfance, est l'occasion de procéder à de premiers éclairages sur la portée des changements introduits au niveau juridique, de souligner l'existence d'incertitudes et de repérer que la mise en œuvre des transformations s'effectue de façon variable selon les contextes départementaux.

Il ne s'écoule pas de semaines sans que s'exprime, chez les acteurs de la protection de l'enfance, dans le cadre de départements, de l'institution judiciaire ou d'associations, une très forte demande d'information et d'échange autour des changements en cours. Les auteurs notent une demande réelle de cadre de références susceptibles de constituer une base commune pour les réflexions menées localement. Il me revient d'insister, car cette préoccupation était partagée par de très nombreux membres, notamment parmi les départements lors de la dernière assemblée générale du GIP enfance en danger. Ceux-ci soulignaient l'extrême importance de la sortie rapide des décrets qui complèteront la réforme et doivent permettre son accomplissement. Le décret portant sur les données statistiques est particulièrement attendu, tant au niveau national que par les responsables chargés de mettre en place, dans les départements, les cellules et les observatoires de la protection de l'enfance.

Ce rapport constitue un premier outil d'accompagnement des évolutions que l'Oned souhaite mettre à disposition des acteurs. Il doit être suivi, en 2008, de rencontres organisées sur un plan régional, pour proposer des pistes sur la mise en place des cellules et des observatoires.

**Christophe BECHU**  
**Président du GIP Enfance en Danger**  
***Président du Conseil général de Maine-et-Loire***



## INTRODUCTION

Le troisième rapport de l'Oned coïncide, pour le système de protection de l'enfance, avec une année charnière qui a vu l'aboutissement de plusieurs réformes législatives de grande importance. A l'heure où ce rapport est remis, la mise en application des deux principales réformes, la loi n° 2007-293 réformant la protection de l'enfance et la loi n° 207-295 relative à la prévention de la délinquance, n'en est qu'à ses débuts, même si la publication de ces textes date du mois de mars.

En effet, du temps s'avère nécessaire pour que les dispositions juridiques nouvelles se propagent dans l'ensemble du champ et que les acteurs prennent la mesure des transformations à opérer. Des efforts pédagogiques et de diffusion sont indispensables, comme en témoigne l'importance du nombre et le succès des journées d'information qui ont été consacrées à ces réformes au long de l'année 2007 et auxquelles l'Oned a apporté une contribution active. L'absence de parution des décrets d'application de la réforme de la protection de l'enfance retarde également la mise en œuvre concrète des changements. Enfin les zones de chevauchement entre les deux textes et la difficile lisibilité de leurs articulations sont sources d'incertitudes à différents niveaux.

Dans ce rapport, l'Oned a donc souhaité développer des analyses approfondies de cette nouvelle donne juridique, clarifier certains enjeux des nouveaux textes afin d'apporter des éléments de repérage pour les décideurs et les intervenants. L'observation des transformations qui s'opéreront dans les organisations, tant des services des conseils généraux que des associations impliquées dans le fonctionnement des services et établissements, sera poursuivie au cours des prochains mois, permettant de voir à quelles évolutions effectives conduisent ces réformes juridiques.

Le présent rapport reprendra le même plan en trois chapitres que les rapports remis en 2005 et en 2006. Le premier chapitre est consacré au décryptage du contenu des réformes juridiques intervenues en 2007. Une première section s'intéresse aux modifications profondes apportées à la place des acteurs dans le dispositif, s'agissant d'une part des autorités institutionnelles - président du conseil général, maire, parquet, d'autre part des personnes concernées par les dispositifs parents-enfant-professionnels. Une seconde section aborde les nouveaux dispositifs organisationnels prévus par la réforme de la protection de l'enfance que sont la cellule de recueil des informations préoccupantes et l'observatoire départemental de la protection de l'enfance et formule des préconisations pour la mise en place de ces instances.

Le deuxième chapitre consacré à l'amélioration de la connaissance chiffrée de l'enfance en danger actualise l'estimation du nombre d'enfants bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance en France et propose des analyses, tant en termes de comparaisons départementales qu'en termes d'évolution, à partir de l'exploitation des données de la DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) et de la DPJJ (Direction de la protection judiciaire de la jeunesse). Il présente également un premier recensement des statistiques produites par les services des départements permettant de repérer les données recueillies et de proposer des éléments de méthode pour parfaire la connaissance des situations internes aux départements.

Le troisième chapitre participe de la mission de l’Oned de recensement et de diffusion des pratiques de prévention, de dépistage et de prise en charge médico-sociale et judiciaire des mineurs en danger dont les résultats évalués ont été jugés concluants. Il porte cette année sur les pratiques centrées sur les fonctions parentales, à travers deux aspects. D’une part sont analysées des interventions socio-éducatives qui visent à améliorer les conduites éducatives parentales par le soutien à la parentalité et le développement des compétences parentales. D’autre part ce chapitre aborde les interventions de médiation familiale, qui ont pour but l’amélioration des relations entre les parents afin d’éviter les incidences négatives sur les enfants des relations entre adultes, et qui englobent un travail sur le conflit parental dans les pratiques en protection de l’enfance.

## **CHAPITRE I : 2007, une année de changements majeurs**

Le début de l'année 2007 a été marqué par une très abondante production de textes législatifs. Dans le champ de l'action sociale et publique en direction des enfants et des jeunes en difficulté, le 5 mars demeurera une date clé, puisque pas moins de 5 lois majeures ont été promulguées ce jour-là :

- loi n° 2007-293 réformant la protection de l'enfance
- loi n° 2007-295 relative à la prévention de la délinquance
- loi n° 2007-308 portant réforme de la protection juridique des majeurs, contenant des dispositions relatives à la tutelle des mineurs
- loi n° 2007-290 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale
- loi n° 2007-291 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale, contenant des dispositions relatives à la protection des mineurs.

A ce corpus s'ajoutent d'autres textes récents qui ont un impact sur certains aspects des dispositifs, tels que la loi n° 2007-209 du 19.02.2007 relative à la fonction publique territoriale incluant des dispositions sur la formation des agents des collectivités locales. Il paraît utile en outre de mentionner la loi n° 2007-1155 du 1er août 2007 relative à la ratification de la Convention Européenne sur l'exercice des Droits de l'Enfant. Cette convention avait été adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe, le 25 janvier 1996, et signée par la France le 4 juin de la même année. Son contenu complète la Convention Internationale relative aux Droits des Enfants, en visant notamment à accorder aux enfants de moins de 18 ans des droits procéduraux et à permettre leur exercice effectif.

Au-delà des évolutions que contiennent ces textes dans les domaines concernés, ils impliquent des bouleversements majeurs portant sur la place des acteurs. De plus, ils introduisent de nouveaux dispositifs organisationnels.

### **I. Des modifications importantes de la place des acteurs dans le système**

Dans le champ des actions concernant l'enfant et la famille, les lois de 2007 introduisent des modifications importantes dans les places et les attributions des différentes autorités que sont le président du conseil général, le maire et le parquet, sans pour autant que ces places soient stabilisées puisqu'elles peuvent différer selon les textes. Par ailleurs, la situation des personnes concernées par les dispositifs - enfant, parents, professionnels - diverge selon les textes.

## **A. Trois autorités pilotes et/ou pivots**

### **1. Positionnement des autorités chargées de la protection de l'enfance et de la prévention de la délinquance**

#### **a) Le président du conseil général confirmé comme chef de file de la protection de l'enfance**

Depuis la loi du 13 août 2004 constituant « l'acte II de la décentralisation », le département est clairement titulaire des compétences en matière d'action sociale, ayant reçu la mission de définir et mettre en œuvre la politique en ce domaine, avec un rôle de coordination des actions menées sur son territoire qui y concourent (art. L 121-1 du CASF). La loi n° 2007-293, tout en élargissant notamment la définition de la protection de l'enfance, vient confirmer son rôle de chef de file de ce dispositif spécifique et pluri-institutionnel.

Figurant désormais, après les politiques de prestations familiales, d'aide à l'emploi pour la garde des jeunes enfants, de réductions fiscales aux familles..., sous l'intitulé de la politique familiale, au chapitre II du CASF, la protection de l'enfance reçoit un périmètre très large qui va de la prévention des difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, à la prise en charge en suppléance de mineurs privés de leur famille (art. L 112-3 du CASF). Cette conception déplace l'action des conseils généraux en direction de la prévention très précoce, dans la mesure où toute famille pourrait être en situation de se tourner vers la collectivité départementale pour trouver une aide face à ses difficultés dans l'éducation de ses enfants. Dans le même temps, en assurant la délivrance de prestations relevant d'un cadre législatif particulier, l'aide sociale à l'enfance reste un service relativement spécialisé.

La place de chef de file attribuée au président du conseil général découle principalement d'une nouvelle articulation des réponses de la protection de l'enfance, qui donne la priorité à la protection sociale en première intention, la protection judiciaire ne devant être mobilisée que lorsque les actions menées par les services sociaux n'ont pas permis de remédier à la situation de danger, en cas d'impossibilité de collaboration avec la famille ou de refus de sa part, ou en cas d'impossibilité d'évaluer la situation. Une première mission de « tri » de ce qui doit être traité par le département et de ce qui relève directement de la justice est donc attribuée au président du conseil général. Au-delà, les critères de passage d'une situation du département aux instances judiciaires fonctionnent dans les deux sens : lorsque les conditions de l'intervention du juge ne sont plus réunies, il doit être mis fin à l'action judiciaire et c'est au niveau de l'intervention sociale que la situation doit être traitée. Désormais, la distinction des interventions ne repose donc plus sur les notions de risque et de danger mais sur la capacité des services départementaux à remédier à la situation de l'enfant. Ainsi est introduite une méthode d'action, davantage fondée sur une notion d'objectif à atteindre et de recherche de la réponse adéquate que sur la problématique de l'instance décisionnelle compétente.

C'est précisément cette préoccupation de meilleure adaptation de la réponse au besoin social que l'on retrouve dans la loi n° 2007-308 avec la création de la mesure d'accompagnement social personnalisé, mesure administrative destinée à aider les personnes dans la gestion de leurs prestations sociales : ce n'est que si cette mesure n'a pas permis une gestion satisfaisante de ses prestations par la personne et si sa santé ou sa sécurité en est compromise qu'une mesure d'accompagnement judiciaire peut être mise en place.

Ces évolutions ont comme conséquence une montée en charge des missions d'action sociale des départements, qui entraîne plusieurs questions concernant les services d'action sociale « de première ligne » : faut-il définir, en ce qui les concerne, des priorités d'action ? Comment organiser les transversalités avec les autres services ? Existe-t-il un rôle spécifique des intervenants de « première ligne » et comment le caractériser, au regard en particulier de la place des travailleurs sociaux d'autres institutions (CAF, CCAS...) ?

Un autre défi à relever par les départements au travers de la compétence première sur les mesures en protection de l'enfance va consister à permettre aux cadres de l'aide sociale à l'enfance de prendre suffisamment confiance dans leur légitimité. Même si dire le droit reste l'apanage de l'autorité judiciaire, en vertu du pouvoir de « *juris dictio* », le responsable décisionnel qui recevra la famille devra asseoir suffisamment la mesure envisagée sur des bases de discussion, pour en montrer l'intérêt, lever les inquiétudes, et ne pas se limiter au recueil superficiel de l'adhésion, ni même au refus non motivé. Ceci suppose bien sûr une formation, conformément aux dispositions de la loi du 5 mars 2007<sup>1</sup>. Le cadre chargé de l'aide sociale à l'enfance reçoit une place symbolique, qui n'est pas simple à assumer et qui suppose une « *aura* » décisionnelle. Sans rivaliser avec celle du juge, elle la devance, ou lui succède, légitimée par une reconnaissance de compétences dans l'observation adéquate et dans l'action.

Les associations délivrant des prestations<sup>2</sup> sont, quant à elles, conduites, au regard de la réforme, à réinterroger la répartition de leur activité entre les actions relevant de mesures administratives et celles liées à des mesures judiciaires, ce qui peut les amener à repenser leur organisation interne, notamment pour celles qui n'assuraient que des interventions sur décision judiciaire. Au-delà des positionnements institutionnels, ce sont également les pratiques d'intervention qui peuvent être remises en question, et notamment l'importance parfois donnée au caractère « symbolique » du cadre judiciaire.

## **b) Le maire pilote de la prévention de la délinquance**

La confirmation du rôle du maire comme pivot de la prévention de la délinquance et sa désignation comme pilote de cette politique sont issues, selon les travaux préparatoires de la loi n° 297-2007, de sa position de personnalité de proximité. Le souci affiché consistait en outre à éviter la multiplicité des intervenants. Le texte législatif accorde

---

<sup>1</sup> L'article 25 créant un article L 226-12-1 dans le Code de l'Action Sociale et de la Famille, qui ne fait que reprendre sur ce point la loi du 10 juillet 1989, restée à cet égard sans décret d'application suffisant.

<sup>2</sup> Sur l'importance et le rôle joué par les associations dans le dispositif, voir le rapport de l'Oned 2006, paragraphe II du Chapitre I.

ainsi une importance particulière à la prévention fondée sur l'action sociale et éducative et vise à favoriser une action sociale de proximité. Plusieurs versions ont pu être imaginées, allant, par exemple, jusqu'à la possibilité donnée au maire de proposer directement le contrat de responsabilité parentale. On sait que le choix définitif au terme des débats parlementaires a porté sur une formule affichant la volonté de préserver la qualité des relations entre le maire et le président du conseil général.

L'un des dispositifs ayant le plus interrogé les professionnels sur les articulations des pouvoirs entre maire et président du conseil général est celui du coordonnateur. Il paraît important de tenir compte de la volontaire précision du cadre posé par la loi : la désignation du coordonnateur n'est supposée intervenir qu'à partir d'une aggravation de la situation d'une personne ou d'une famille, appelant l'intervention de plusieurs professionnels de l'action sociale. L'appréciation est faite par le maire de l'opportunité de cette désignation. On ne peut s'empêcher de faire là un parallèle entre le rôle pivot conféré au travers de cette opportunité, et le rôle pivot décrit ci-après découlant de l'opportunité des poursuites pour le parquet. En sus d'être informé par les professionnels, ou d'être saisi par le président du conseil général, le maire peut procéder à la désignation du coordonnateur de sa propre initiative. Mais, en application du principe de respect des compétences affiché plus haut, des attributions se trouvent conférées au président du conseil général pour la désignation du coordonnateur. Elles recoupent trois cas de figure différents, ainsi qu'il ressort de l'article L. 121-6-2 du CASF et des précisions contenues dans le texte de la circulaire n° NOR INT/K/07/00061/C du 9 mai 2007 :

- premiers cas de consultation du président du conseil général, systématique, en parallèle avec l'accord de l'autorité dont relève la personne pressentie,
- deuxième cas d'accord du président du conseil général, s'il est l'autorité hiérarchique de la personne,
- troisième cas de proposition, si tous les professionnels concernés par la situation relèvent de l'autorité du président du conseil général, puisque le coordonnateur doit alors être désigné parmi lesdits professionnels.

L'intervention du coordonnateur vise, dans l'intérêt des personnes qui bénéficient d'une action sociale, à en renforcer l'efficacité ou la continuité.

Le conseil pour les droits et devoirs des familles (CDDF) est un nouvel organe qui, contrairement au conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) également créé par la loi, est indépendant du seuil de la population ou de la présence d'une zone urbaine dite « sensible ». Sa mise en place relève donc du pouvoir discrétionnaire du maire. L'article 9 de la loi s'inscrit dans l'objectif de « *diversification et de graduation des mesures d'aide à la parentalité développées en amont de la protection de l'enfance, qu'elle soit administrative ou judiciaire* » (extrait de la circulaire précitée du 9 mai 2007). Le seul seuil d'intervention du conseil est situé dans l'existence de « *troubles à la tranquillité ou à la sécurité publique* » au travers du comportement de l'enfant. Selon les termes de la circulaire, les mesures d'aide sont examinées avec les parents ou les titulaires de l'autorité parentale concernés, au terme d'un entretien verbal « *ne revêtant pas de formalisme particulier* » : qu'en sera-t-il de la possibilité ou non d'être assisté par un avocat ? Ainsi, ce cadre, dit de « *dialogue* », correspond à une forme de médiation, du moins par la méthode, avec une dimension de « *rappel des devoirs et obligations liées à l'éducation des enfants* » qui s'apparente plus à l'admonestation judiciaire qu'à la définition d'un objectif partagé avec la famille.

Dans sa fonction, ce conseil assiste le maire ou son représentant dans le choix d'une des mesures dites d'aide à la parentalité :

- un accompagnement parental proposé par le maire (après vérification de l'existence ou non d'un contrat de responsabilité parentale ou d'une mesure d'AEMO, mais pas de vérification de l'existence d'une aide éducative à domicile)
- la saisine du président du conseil général par le maire en vue de proposer la nouvelle mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale.

Même si le CDDF n'a pas été institué, le maire peut proposer la mesure d'accompagnement parental, et délivrer une attestation à la famille comportant son engagement « *solennel* » de se conformer aux obligations liées à l'exercice de l'autorité parentale.

Le maire ou son représentant au sein du CDDF peut enfin saisir le juge des enfants, non pas en vue d'une mesure d'AEMO, mais en vue d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial (nouvelle mesure créée par la loi n° 293-2007 réformant la protection de l'enfance, inscrite à l'article 375-9-1 du code civil). Cette saisine ne peut s'effectuer que conjointement avec l'organisme débiteur des prestations familiales. Dans le cas où un coordonnateur aurait été désigné au préalable par le maire, le juge des enfants en est informé après accord de l'autorité hiérarchique dont relève le professionnel concerné.

Plus globalement, les nouvelles compétences du maire en prévention de la délinquance empiètent sur les prérogatives du juge des enfants en matière civile, et plus encore sur les prérogatives de justice pénale.

En sus des mesures prévues au sein de la loi sur la prévention de la délinquance, le décret n°2007-1388 du 26 septembre 2007 fixe le cadre réglementaire du pouvoir de transaction<sup>3</sup> accordé au maire par la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances. A ce titre, les édiles ont désormais le pouvoir, pour les contraventions relatives à des incivilités ayant porté préjudice à un bien de la commune, de proposer au contrevenant une transaction. Il demeure la simple limite que l'action publique n'ait pas été mise en mouvement (c'est-à-dire que les poursuites n'aient pas été décidées par le parquet). Cette transaction, qui devra être homologuée par le procureur de la République, consistera en la réparation du préjudice, au terme de modalités proposées par le maire au contrevenant, dont on peut supposer qu'il sera fréquemment mineur, donc représenté par ses parents pour la partie financière du préjudice.

En fait, alors que le rôle du maire comporte un intérêt évident en matière d'intensification du lien social et de représentation au niveau local de la démocratie, la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 l'investit majoritairement d'une mission portant atteinte à l'autorité parentale et jouant sur l'aspect répressif, au travers du mode « aide-contrainte » jusque là réservé à la justice. Il est indéniable, en effet, que la prévention de la délinquance, ajoutée au dispositif de réussite éducative, touche profondément aux questions de parentalité : le maire et ses services semblent être en position d'orienter les situations, en les gardant ou en les passant au conseil général, et ce faisant, de

---

<sup>3</sup> Rappelons qu'en droit, la transaction consiste en ce que deux parties au moins s'accordent sur un résultat négocié, alternatif à une décision judiciaire.

privilégier une entrée prévention de la délinquance ou protection de l'enfance au risque d'un chevauchement des compétences.

### **c) Nouvelles prérogatives et rôle pivot du parquet**

En France, le système judiciaire reste caractérisé par la division traditionnelle de la fonction de jugement, dévolue aux magistrats du siège, et de la fonction de réquisition, réservée aux magistrats du parquet. Le rôle de représentant de la société confié au procureur de la République et à ses substituts amène un positionnement en matière pénale mais également en matière civile, par la prise de parole lors de l'audience, et durant toute la chaîne de la procédure.

Dans le champ civil, outre des fonctions relatives à des procédures sur l'état des personnes et la filiation (par exemple l'adoption mais aussi le retrait d'autorité parentale), le procureur de la République assume le rôle de saisine du juge des enfants, par voie de requête, en vue de l'ouverture d'une procédure d'assistance éducative. Jusqu'à la réforme de la protection de l'enfance, il était ainsi le destinataire des signalements d'enfants en danger pouvant être réalisés par les citoyens, les professionnels, les services sociaux (principalement sous couvert de l'aide sociale à l'enfance), les services de police et de gendarmerie, ainsi que les acteurs du champ médical ou scolaire. Au niveau local, son rôle participait déjà de l'élaboration d'une politique de prévention et d'intervention, autant que possible en concertation avec les institutions locales. En effet, sans se limiter à une décision « *ab initio* » de saisine ou non du magistrat du siège spécialisé qu'est le juge des enfants, il est supposé garder un œil sur les procédures en cours, pour donner un avis, mais également, si besoin, rajouter une requête, concernant par exemple un autre mineur.

Toujours en matière de protection de l'enfance, le procureur est compétent pour décider en urgence d'une mesure confiant à titre conservatoire le mineur, de manière non susceptible d'appel, à charge de saisir le juge des enfants dans les huit jours (article 375-5 du code civil).

La loi réformant la protection de l'enfance viendra très probablement atténuer de façon massive la charge de tri du courrier résultant des signalements, puisque la cellule devrait assumer la réception, et, ce faisant, le traitement donc l'orientation des écrits ou même des appels téléphoniques contenant les « préoccupations » et inquiétudes des intervenants professionnels, voire des particuliers.

En revanche, la création de la cellule et le lien supposé étroit de coordination dans le traitement des signalements feront peser sur le parquet une charge politique supplémentaire, en lui conférant un rôle de pivot au titre de l'article L 226-4 du CASF. Il aura en effet à se prononcer sur les transmissions effectuées par la cellule au regard des trois critères contenus dans le texte, et sur les « avis » adressés directement par les acteurs extérieurs au conseil général. De plus, il se trouve, comme on a pu le remarquer, en position d'arbitre, dans l'appréciation des demandes de saisine du juge des enfants, en vertu de la disposition rajoutée dans l'article 375 du code civil. En effet, même si le président du conseil général par le biais de la cellule considère justifiée la saisine judiciaire, le procureur de la République pourra encore apprécier si la situation relève bien de la protection de l'enfance, ou d'un autre cadre, qu'il soit civil, ou pénal. Plus

qu'un effet de contrôle ou de désaveu du conseil général craint par les professionnels, il faut voir là la possibilité d'un filtre positif au regard du principe de subsidiarité, le procureur de la République disposant d'éléments éventuellement non connus du conseil général, parvenus tardivement ou issus de procédures judiciaires (JAF, pénal).

Par ailleurs, au terme de la loi n° 297-2007 sur la prévention de la délinquance, le procureur de la République intervient dans le processus de coordination et de partage d'information, au travers d'un double rôle :

- d'information, d'une part, envers le maire sur les suites données aux faits commis dans le ressort territorial de la municipalité
- d'appréciation, d'autre part, en opportunité sur la poursuite des faits, dès lors qu'il les considère constitutifs d'infractions proprement dites.

Il en résulte une sorte de sujexion, sous couvert d'un « rendu compte » heureusement largement compensé par le pouvoir d'orienter les procédures, lequel peut être considéré comme un contre-pouvoir à double détente : celui d'instaurer les règles du débat contradictoire inhérent à toute procédure judiciaire (assistance de l'avocat, etc... ), mais aussi de créer un précédent dans la chronologie des dossiers soumis à la justice, susceptible de peser lourd au regard des nouvelles règles sur la récidive et les peines planchers.

Certains peuvent considérer comme critiquable la focalisation croissante opérée par le législateur sur les pouvoirs du parquet, en tant que filtre, mais aussi arbitre, au détriment du juge de siège, cantonné à des fonctions plus subsidiaires. Sans doute est-ce le signe d'une méfiance, à l'égard d'une prise de décision qui est ressentie comme plus aléatoire, par comparaison avec un positionnement supposé plus cohérent, grâce à un fonctionnement davantage hiérarchisé, et à un travail d'équipe.

Les interrogations organisationnelles sur la justice appellent actuellement beaucoup de débats au niveau théorique autour de l'éventuelle partition des fonctions du juge des enfants, revenant à confier le traitement des dossiers civils et pénaux des mineurs à deux magistrats distincts. Il semble utile par ailleurs, à un niveau pratique, de mentionner les choix organisationnels au sein des parquets. En effet, plusieurs tribunaux, notamment en région parisienne, ont consacré un « pôle » au traitement des dossiers « mineurs et famille ». Ce terme recoupe non seulement l'examen des dossiers des mineurs au titre de l'assistance éducative et de la délinquance, mais aussi les mesures affectant l'autorité parentale (contentieux civil du retrait, de la délégation), ainsi que, de façon assez innovante, les violences intra familiales, ce qui permet de lier la question des poursuites à celle de la protection du mineur. Cette conception du parquet (en tant que filtre) s'inscrit dans l'élaboration d'une politique cohérente, et illustre particulièrement la mobilisation des moyens judiciaires à la fois nécessaires et suffisants, sur une problématique individuelle et familiale.

## **2. Faut-il distinguer entre « enfant en difficulté » et « enfant difficile ou manifestant des troubles du comportement » ?**

Au regard de la place des autorités, la sortie des textes produit un effet de désordre lié à un manque de coordination au niveau de leur préparation. Si la circulaire de mai 2007 DGAS/ministère de l'intérieur rétablit des éléments de sens, aucun dispositif n'est prévu

pour soutenir les départements et les associations dans l’observation de la délinquance et les moyens de sa prévention. La participation d’un magistrat chargé de mission au comité interministériel de prévention de la délinquance témoigne simplement de la présence d’un représentant du ministère de la justice, qui garde ainsi un interlocuteur privilégié susceptible de créer l’interface entre les ministères concernés. Mais cet élément ne peut suffire à l’impératif de dialogue avec les départements.

Se trouve donc aujourd’hui à nouveau posée la question de la distinction ou du passage du statut de victime (« enfant en difficultés ») à celui de potentiellement délinquant (« enfant difficile ou manifestant des troubles du comportement »). L’intention logique et louable de ces politiques est d’essayer de prévenir plutôt que de guérir ou de réparer. Or plus la prévention est précoce, plus elle va répondre aux besoins fondamentaux de l’enfant, sans qu’il soit possible de cibler le trouble contre lequel on souhaite intervenir : c’est ainsi que les politiques visant à prévenir précocelement la délinquance vont intervenir auprès des mêmes enfants que ceux qui font l’objet de prévention dans un but de protection. Le même mode de raisonnement fonctionne face à l’échec scolaire qui conduit à développer des actions le plus en amont possible. Le découpage administratif retenu ne recouvrant pas la réalité clinique, chaque institution intervenant auprès des enfants (dans le champ de la justice, du social, de l’école) est amenée à développer une prévention de plus en plus précoce, souvent dans la méconnaissance de ce que font les autres. Deux issues sont alors possibles : la première consiste à confier la direction des actions à l’un des acteurs, ce qui est le cas en Angleterre où le système de protection de l’enfance s’est vu chargé de coordonner toutes les actions destinées aux enfants en difficulté, y compris en matière scolaire ou concernant leur état sanitaire<sup>4</sup>. La seconde solution est de travailler à mettre en synergie les différents systèmes, avec la nécessité de devoir gérer des difficultés liées à des logiques différentes (sur le secret professionnel, etc...).

L’exemple du Canada montrait bien la complexité des choix. La loi québécoise sur la protection de la jeunesse remontait à 28 ans. Après des modifications importantes opérées en 1984 et 1994, une refonte en profondeur a été conduite en 2003. Les principes sont entrés en vigueur en 2007<sup>5</sup>, parmi lesquels : primauté des droits de l’enfant au cœur des décisions, de la responsabilité parentale ; rappel que le milieu de vie familial constitue le lieu le plus approprié au développement de l’enfant ; importance de la stabilité des conditions de vie pour le développement de l’enfant ; intervention centrée sur la mobilisation de la famille…

La loi canadienne sur le système de justice pénale des adolescents (LSJPA) s’adresse à des adolescents de 12 à 17 ans qui ont commis une infraction au code criminel ou à d’autres lois fédérales. La réforme, entrée en vigueur en 2003, avait pour but d’assurer une meilleure adéquation entre la sanction et la gravité de l’acte, et de rendre possible l’assujettissement d’un adolescent à une peine applicable aux adultes. Ce régime ne s’applique toutefois qu’aux adolescents de 14 ans et plus, poursuivis pour une infraction passible d’une peine de plus de deux ans d’emprisonnement. Le tribunal des adolescents devient donc compétent pour prononcer à l’encontre de ces jeunes des sanctions

---

<sup>4</sup> Cf. deuxième rapport annuel au Parlement et au Gouvernement de l’Observatoire national de l’enfance en danger.

<sup>5</sup> Il faut rappeler qu’au Canada comme au Québec, un texte législatif est voté à une date donnée, mais n’entre en vigueur que lorsque la vérification a été faite de la réunion des moyens permettant son application.

réservées jusqu'alors aux adultes. Prenant acte du très fort taux de recours aux tribunaux pour des délits mineurs, ce texte légal prévoyait néanmoins, à titre de régime parallèle, l'application de mesures alternatives au processus judiciaire et le recours à des mesures extrajudiciaires (signification d'un avertissement, ou renvoi à un programme communautaire). Quatre ans plus tard, cette loi pénale continue de soulever interrogations et débats. D'une part, le gouvernement fédéral envisage de la rendre plus répressive et, d'autre part, il est constaté que certains jeunes sont orientés plus tardivement dans des mesures de réparation ou de réadaptation. Les directeurs de la protection de la jeunesse et directeurs provinciaux, en vertu de la loi sur le système de justice pénale pour les adolescents, s'inquiètent de la tendance répressive au détriment de mesures de réadaptation appropriées aux besoins de ces jeunes. D'ailleurs, plusieurs études démontrent que le durcissement des sanctions pénales auprès de ces adolescents n'atteint pas son objectif de dissuasion.

En ce qui concerne la France, en l'état actuel, ces éléments de réflexion soulignent l'existence d'un véritable enjeu dans la coordination des actions respectives des maires et des présidents de conseils généraux, en vue d'articuler les circuits et les orientations à partir du moment où un enfant est repéré comme en difficulté. C'est de cette confrontation, si ce n'est de leur coordination, que découlera le jeu des frontières entre la prévention en direction de jeunes fortement susceptibles de commettre des délits, et la protection de l'enfance, étant observé que la nécessité de séparer les publics est aussi recherchée par le législateur (cf article 23 de la loi n° 2007-293).

En matière d'action sociale, les maires et les présidents de conseils généraux coopèrent d'ores et déjà sur de nombreux dossiers, à travers notamment les centres communaux d'action sociale qui peuvent être délégataires de compétences sociales globales sur le territoire communal par convention avec le conseil général : de telles coopérations existent en matière de logement, d'aide à l'insertion. Sur les questions d'enfance en difficulté, quelques signaux de mise en place de circuits parallèles existent, ainsi l'exemple des départements qui, ayant passé convention avec des communes pour participer à la réussite éducative, constatent que les enseignants confrontés à un élève en difficulté ne s'adressent plus au service social mais aux équipes de veille éducative. Les professionnels socio-éducatifs des départements ne sont, de leur côté, pas toujours prêts à travailler avec ceux des équipes de réussite éducative, au nom du secret professionnel. Il sera donc très important, et l'Oned prévoit de s'y employer, de continuer à observer les modalités de la mise en place de ces politiques et leurs incidences organisationnelles et pratiques.

## ***B. L'évolution de la place des personnes concernées***

Les places des familles, de l'enfant et des professionnels se trouvent également modifiées par les textes, sans pour autant être toujours clarifiées.

### **1. Responsabilisation ou soutien des familles ?**

Depuis le milieu du XXème siècle, l'introduction des familles dans l'analyse et les réponses apportées aux problèmes rencontrés par les enfants et les jeunes a connu différentes phases.

Dans une première période, théoriciens et praticiens mettent l'accent sur « l'enfant problème » et débattent des relations entre punition et éducation en partageant l'idée que l'environnement, notamment familial, est pathogène et que l'action ciblée sur l'enfant impose le plus souvent sa séparation d'avec ce milieu et sa prise en charge par des professionnels spécialisés<sup>6</sup>.

À partir de la fin des années cinquante, se développent des interventions en direction des parents (AED/AEMO) et en direction des jeunes dans leur milieu (travail de rue). Cette réorientation découle notamment d'une première prise de conscience des effets néfastes de nombreux placements : travaux sur l'hospitalisme (Sptiz, Aubry), repérage de mauvais traitements au sein d'internats dont les personnels étaient peu qualifiés, premières interrogations sur la rentabilité économique de telles interventions.

Dans cette deuxième période, les difficultés manifestées par les jeunes, mais aussi par leurs parents, sont considérées comme des symptômes d'un trouble psychique ou d'une situation sociale très dégradée. Cette perspective, fondée pour les uns sur une analyse d'inspiration marxiste, pour les autres sur la psychanalyse, conduit à privilégier un travail sur les causes profondes des actes délinquants commis par les jeunes ou de l'éducation défaillante ou violente (non encore identifiée comme maltraitance) au détriment d'interventions visant à améliorer le fonctionnement relationnel familial (analyse systémique, psychothérapie) et/ou à travailler sur les conditions de vie concrètes des familles. Dans un contexte de primat des idées libérales anti-répressives, en matière de vie familiale et surtout d'éducation des enfants, et des théories psychanalytiques, les interventions se focalisent sur les dimensions relationnelles et visent la prise de conscience, par les sujets, de l'origine supposée de leurs difficultés comme moyen principal de les aider à les surmonter.

À partir du milieu des années soixante-dix aux Etats-Unis, et dix ans plus tard en France, les chercheurs puis les professionnels se sont intéressés à la compréhension des processus éducatifs intra-familiaux : travaux sur l'éducation familiale, émergence du concept de parentalité, de mal puis de bien-traitance. Cette évolution a, comme corollaire, la prise en considération de dimensions et de facteurs beaucoup plus nombreux pour rendre compte d'une difficulté parentale ou encore manifestée par un enfant. Un système de causalités complexe, avec notamment le recours à des statistiques de plus en plus détaillées grâce à la banalisation de l'informatique, conduit à essayer d'examiner la contribution de nombreux facteurs ou acteurs dans les processus<sup>7</sup>.

Cette évolution conduit notamment à considérer le rôle de chaque intervenant du « système » parents-enfant, celui-ci n'étant plus considéré comme une « cire molle » mais comme un acteur dans le processus dès la construction conjointe de la relation d'attachement mère-bébé. Le concept de résilience est introduit pour évoquer des enfants qui, bien qu'ayant subi des traumatismes, ne répètent pas les difficultés parentales et semblent se développer de manière adéquate. Or, en soulignant la part

---

<sup>6</sup> Fablet D., *Analyser les pratiques des professionnels de l'intervention socio-éducative*. Note de synthèse de l'Habilitation à Diriger des Recherches, Université Paris X Nanterre, décembre 2004. cf. [www.oned.gouv.fr](http://www.oned.gouv.fr).

<sup>7</sup> Cf. Belsky J., « The determinants of parenting: a process model», in *Child Development*, Vol. 55, n°1, pp. 93-96, 1984.

propre à chaque individu dans les incidences des évènements subis, ce concept contribue à ouvrir sur l'idée de responsabilité individuelle.

Depuis une vingtaine d'années, la responsabilisation des parents constitue dans plusieurs pays européens et sur le continent nord-américain un axe fort des politiques publiques de prévention et de lutte contre la délinquance<sup>8</sup>.

En France, les dispositions du Code Pénal, et plus particulièrement celles issues de l'article 227-17, permettaient déjà depuis la loi du 9 septembre 2002 (dite Perben 1) de poursuivre de façon plus large les parents en leur qualité d'auteurs du délit de « *soustraction aux obligations parentales* », dès lors qu'ils avaient compromis la « *santé, la scolarité, la moralité ou l'éducation* » de leur(s) enfant(s) mineur. Ce texte amenant des conséquences drastiques sur l'autorité parentale, les parquets en faisaient usage avec modération.

La loi sur la prévention de la délinquance amène un ensemble d'outils para judiciaires afférant aux responsabilités parentales. Elle comporte de surcroît, dans son volet pénal, parmi ses nouvelles peines, le stage de responsabilisation parentale. Celui-ci a pour objet « *de rappeler au condamné les obligations juridiques, économiques, sociales et morales qu'implique l'éducation d'un enfant* » précise le décret n° 2007-1388 du 26 septembre 2007. Les règles relatives à l'organisation de ce stage sont similaires à celles du stage de citoyenneté. Le décret indique encore que ses modules peuvent être élaborés avec le « *concours* » des personnes publiques ou privées mettant en œuvre les accompagnements parentaux proposés par les maires, ou les contrats de responsabilité parentale proposés par le président du conseil général. Même si les frais, qui peuvent être à la charge du condamné, ne peuvent excéder le montant encouru pour une amende de 3<sup>ème</sup> classe, soit 450 euros, le dispositif nouveau semble lourd de conséquences au travers d'une action mobilisant le président du conseil général, chef de file désigné normalement pour la protection de l'enfance. En outre, les départements subissent une certaine pression pour mettre en œuvre le contrat de responsabilité parentale, alors que la réponse promue par la majorité d'entre eux reste l'aide éducative à domicile, fondée sur une évaluation globale et sur un projet pour l'enfant, conformément à la loi réformant la protection de l'enfance.

Pour compléter cette présentation des interrogations devant lesquelles peuvent se trouver les familles quant à leur place dans le système, il convient d'évoquer une troisième position envisagée par les textes, celle de familles disposant d'un droit d'action directe en justice : dès la fin 2008, au titre de la loi n°2007-290, des personnes seules avec enfants ne disposant pas de logement décent, reconnues comme prioritaire par la commission de médiation, devant être logées d'urgence, et « *n'ayant pas reçu de propositions adaptées à leurs besoins et à leurs capacités* » en réponse à leur requête, pourront introduire un recours devant la juridiction administrative afin que soit ordonné leur logement ou relogement. Ces personnes pourront être assistées par une association agréée par le préfet pour exercer ce recours (association d'insertion, pour le logement des personnes défavorisées, ou de défense des personnes en situation d'exclusion).

---

<sup>8</sup> Cf. Durning P., « Répression, soutien ou formation des parents », in *Informations Sociales*, 73/74, 1999, pp. 192-199 ; Centre d'Analyse Stratégique, Note de Veille n° 63 (lundi 18 juin 2007) - Analyse : Des pères et des mères « plus responsables », une réponse à la délinquance des mineurs ? Une perspective internationale. Téléchargeable : <http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf>NoteVeille63V2.pdf>

Dès lors que les mêmes familles vont se trouver concernées par ces dispositifs, elles sont laissées dans l'incertitude sur le fait de savoir si la mesure mise en œuvre est contrainte ou suppose de prendre en compte leur avis, voire leur demande. Selon le cadre considéré, elles se trouvent en position de victime, ou sont considérées comme responsables.

## 2. L'enfant au cœur du dispositif de protection de l'enfance

Dans un article à valeur de principe général (art L 112-4 du CASF), la loi réformant la protection de l'enfance définit trois axes pour guider les décisions concernant l'enfant en protection de l'enfance :

- l'intérêt de l'enfant, notion qui ne fait pas l'objet d'une définition particulière,
- la prise en compte de ses besoins fondamentaux, (besoins physiques, intellectuels, sociaux et affectifs),
- le respect de ses droits, en référence à la CIDE (Convention internationale des droits de l'enfant).

Ces trois axes sont présents dans la loi elle-même. Sans revenir sur la tradition essentiellement « familialiste » du dispositif français de protection de l'enfance, qui reste centré sur l'appartenance de l'enfant à sa famille, la réforme introduit, par une série de dispositions très précises, une forme de rééquilibrage entre le respect des droits de l'autorité parentale et une meilleure prise en compte de la personne de l'enfant dans sa réalité. Elle affirme donc une double inscription de notre dispositif. Il est à noter que beaucoup de pays européens privilégient la prise en compte des droits de l'enfant sans référence forte à une politique familiale.

- Le respect des droits de l'enfant est au cœur de plusieurs dispositions qui améliorent la prise en compte de son point de vue : reconnaissance du droit du mineur qui le demande d'être entendu par le juge aux affaires familiales ou faculté de refus par le mineur de son audition, information portée à sa connaissance « *en fonction de son âge* » des situations d'évaluations partagées à son sujet. Son avis est également pris en compte dans la définition du « *projet* » le concernant.

- Le texte prend en considération certains concepts empruntés à la notion d'intérêt de l'enfant telle qu'elle est définie dans d'autres législations. Ainsi en Italie et au Québec l'intérêt de l'enfant est défini comme la protection de sa sécurité et de son développement intellectuel et affectif. La loi n° 2007-293 fait entrer le développement physique, affectif, intellectuel et social de l'enfant comme devant être protégé lorsqu'il est compromis, au même titre que ses conditions d'éducation.

Par ailleurs, la loi apporte une considération particulière à la continuité des liens qui s'établissent pour un enfant et à l'importance de cette continuité pour son développement : les missions de l'ASE sont ainsi complétées par une disposition chargeant le service de veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec d'autres personnes que ses parents soient maintenus, voire développés *dans son intérêt supérieur*. Le texte apporte une réponse nuancée au problème des enfants qui sont élevés dans le cadre d'une mesure de protection de l'enfance. Une modification de l'article 375 du code civil permet en effet que l'enfant soit confié pour une durée

supérieure à deux ans, lorsque les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leurs responsabilités parentales, afin de permettre à l'enfant de bénéficier d'une continuité relationnelle, affective et géographique dans son lieu de vie dès lors qu'il est adapté à ses besoins immédiats et à venir (art.14). Toujours en référence à l'intérêt de l'enfant, le texte légalise les visites médiatisées en protection de l'enfance mais aussi dans le cadre du divorce et de la séparation avec l'objectif de favoriser la continuité des liens entre l'enfant et ses deux parents. Enfin, dans le cadre d'un placement en assistance éducative, le texte prévoit que le juge des enfants peut, à titre exceptionnel et si l'intérêt de l'enfant le justifie, autoriser le « gardien » à qui l'enfant est confié à accomplir un acte non usuel de l'autorité parentale, en présence d'un refus abusif ou injustifié des parents ou de négligence de leur part, et à condition d'apporter la preuve de la nécessité de cette mesure.

- La prise en compte des besoins de l'enfant se traduit par une obligation nouvelle de vérifier sa situation et d'évaluer son évolution au cours de la mesure de protection, avec l'instauration d'un rapport annuel concernant l'enfant accueilli ou faisant l'objet d'une mesure éducative (art. 18). Le projet de loi initial détaillait les points d'attention du rapport, qui devait porter sur la santé physique et psychique du mineur, son développement, sa scolarité, sa vie sociale et ses relations avec la famille, autant d'éléments fondamentaux pour son devenir. Si la loi n'évoque plus qu'une « évaluation pluridisciplinaire », il reste fondamental que ces rapports s'attachent à vérifier la réalité de prise en compte des besoins fondamentaux d'un enfant dans le cadre de la mesure de protection le concernant.

### **3. Des professionnels confrontés à des incertitudes**

#### **a) La question du secret professionnel**

Il convient de rappeler la différence entre la « transmission » effectuée envers d'autres professionnels et la « révélation<sup>9</sup> » plus assimilée à la divulgation, et faite auprès de tiers non habilités. La loi réformant la protection de l'enfance a introduit le secret partagé comme l'avait fait la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades, au sein de l'équipe de soins. Toutefois, ce principe est énoncé de manière prudente, et reçoit une limite.

L'article 221-6 du CASF vise le secret professionnel mais également « missionnel<sup>10</sup> », c'est-à-dire attaché à une mission, celle de la protection de l'enfance. Par ce texte, la loi énonce le principe du partage des informations à caractère secret, mais dans le but de l'évaluation d'une situation individuelle, pour les meilleures détermination et mise en œuvre des actions et aides intervenant au bénéfice des personnes concernées. L'encadrement résulte de la formulation du partage autour de ce qui est « *strictement limité à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de la mission de protection de*

---

<sup>9</sup> Terme ayant plus une connotation pénale, c'est-à-dire susceptible de correspondre à des faits réprimés par la loi.

<sup>10</sup> Cf. Lhuillier J-M., *Guide pratique de l'aide sociale à l'enfance*, Berger-Levrault, 2007.

*l'enfance* ». Par ailleurs, le souci des droits des personnes est présent puisque l'avis du partage survient de façon systématique, envers les personnes concernées, c'est-à-dire les titulaires de l'autorité parentale, le tuteur ; cette communication reçoit cependant une limite, lorsque l'intérêt contraire de l'enfant justifie de ne pas y procéder.

Le partage des informations pour les besoins de la prévention de la délinquance est également contenu comme principe dans la loi n° 2007- 297. La loi prévoit que seuls les élus titulaires d'une délégation de fonction du maire ou du président du conseil général sont habilités à recevoir des informations confidentielles. L'information du maire comme du président du conseil général ne revêt pas de caractère systématique, elle n'intervient que dans le cas de l'aggravation des difficultés qui appellent l'intervention de plusieurs professionnels, afin de faciliter l'exercice de leurs compétences respectives. Il n'est pas prévu au sein de la loi d'avis aux personnes visées, mais la circulaire du 9 mai 2007 ouvre une brèche, puisqu'elle précise que la faculté de cet échange « *s'inscrit dans la pratique professionnelle* » et est envisagée par les professionnels selon « *l'appréciation des circonstances* ». Le coordonnateur reste tenu au secret professionnel, et assujetti aux règles des articles 226-13 et 226-14 du Code pénal. A la charge de ce coordonnateur, et du professionnel intervenant seul, un rappel est contenu dans la loi n° 2007-297 : celui de l'obligation d'aviser sans délai le président du conseil général lorsque un mineur se trouve en situation de danger « au sens de l'article 375 du code civil » ; un avis est effectué en parallèle au maire dans ce cas.

### **b) La formation des professionnels**

Le caractère pluri-institutionnel et pluri-professionnel des missions de protection de l'enfance, qui mobilisent des connaissances relevant de champs de compétences divers et non unifiés sous une même discipline spécifique, rend nécessaire un double effort de formation consacré par la loi de réforme de la protection de l'enfance (art. L 542-1 du code de l'éducation) : d'une part en formation initiale, de manière à ce que la préparation à toute une série de métiers intègre un minimum de connaissances sur les questions d'enfance en danger, d'autre part en formation continue, compte tenu de la nécessité d'actualiser régulièrement ces connaissances et en veillant à promouvoir des parties communes aux différentes institutions et professions. Ceci donnera lieu à un décret d'autant plus attendu que les difficultés techniques de coopération sont importantes et concerne un nombre important de personnels visés par l'article précité : médecins, personnels médicaux et paramédicaux, travailleurs sociaux, magistrats, personnels enseignants, personnels d'animation sportive, culturelle et de loisirs, personnels de la police nationale, des polices municipales et de la gendarmerie nationale.

## **II. De nouveaux dispositifs organisationnels en vue d'améliorer l'efficience du dispositif**

La mise en place de deux nouveaux dispositifs par la loi réformant la protection de l'enfance, la cellule en charge des informations préoccupantes et l'observatoire départemental de la protection de l'enfance, introduit des bouleversements dans les organisations départementales et nécessite que soit repensé l'ensemble du système.

Devront, en particulier, être déterminés les articulations entre ces deux nouvelles instances et le -ou les- service(s) assurant les missions d'aide sociale à l'enfance.

## ***A. La création des cellules et les modes d'organisation des départements***

### **1. Rappel des dispositions de la loi**

Parmi les grands axes de la réforme de la protection de l'enfance, figure, comme indiqué précédemment, un souci de meilleure articulation des principaux acteurs du dispositif ainsi que l'amélioration de l'efficacité du système. La réforme des circuits de repérage et de décision concernant les situations est un des moyens pour aboutir à ce que le dispositif de protection fonctionne en mobilisant les actions nécessaires et suffisantes de nature à remédier à la situation de danger auquel l'enfant se trouve exposé.

L'article L 226-3 du code de l'action sociale et des familles charge le président du conseil général du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être et précise que le représentant de l'Etat et l'autorité judiciaire lui apportent leur concours. La loi attribue donc une mission générale de repérage et de prise en compte des situations de mineurs en danger au président du conseil général, en y associant les deux principales institutions qui vont l'appuyer dans l'exercice de cette mission.

Le deuxième alinéa de l'article L 226-3 précité prévoit deux types d'outils en vue de l'accomplissement de cette mission : un support de formalisation des partenariats, les protocoles, et un instrument opérationnel d'organisation, la cellule.

Sur ce point, la réforme poursuit plusieurs objectifs et répond à des préoccupations identifiées par les différents rapports publics préalables relatifs au dispositif de protection de l'enfance. Le premier consiste à clarifier l'entrée dans ce dispositif et à éviter l'engorgement des parquets qui, en pratique, pouvaient être saisis dès qu'une inquiétude existait pour un enfant sans qu'une évaluation première n'ait été menée. Il s'agit d'organiser un circuit unique de signalement, facilement repérable pour chaque professionnel ou citoyen ayant connaissance d'une situation préoccupante. Ce faisant, la création d'une cellule fait partie des dispositions de la loi qui renforcent le rôle du département comme chef de file de la protection de l'enfance.

Un autre objectif est de rassembler en un lieu toutes les informations préoccupantes concernant une situation : l' « affaire de Drancy », révélatrice de l'éparpillement entre diverses institutions des informations concernant une situation non repérée par les services départementaux, a joué un rôle déclencheur sur cet aspect de la réflexion. L'enjeu est important puisqu'il s'agit d'intervenir de manière adéquate dans des situations au départ inconnues des services sociaux de proximité, de protection maternelle et infantile ou d'aide sociale à l'enfance et détectées par des intervenants extérieurs.

La coordination du recueil des informations préoccupantes via le dispositif de la cellule vise également à éviter que des enfants puissent être victimes de violences dans des familles connues des services sociaux, sans que soit décidée une évaluation approfondie de la situation conduisant les professionnels à partager leurs informations partielles, voire leurs inquiétudes. En l'espèce, la situation dramatique médiatisée structurant les choix organisationnels serait plutôt celle d'Angers, indicative de la dispersion des informations dans les services du département.

### **a) La notion d'« information préoccupante »**

L'Oned a proposé, dans ses rapports de 2005 et 2006, d'utiliser le terme d'information préoccupante ou inquiétante pour éviter les risques de confusion entre des notions telles qu'information signalante et signalement. La proposition était donc de parler d'information préoccupante pour nommer tout élément d'information susceptible de laisser craindre qu'un enfant puisse avoir besoin d'aide. Selon l'origine de l'information, les difficultés d'ordre familial peuvent être de nature et d'intensité très différentes. L'information préoccupante désigne aussi bien une demande volontaire de la famille auprès d'un service social du conseil général pour surmonter une difficulté passagère qu'une transmission, par une assistante sociale scolaire, d'un rapport sollicitant une prise en charge en protection de l'enfance.

La loi du 5 mars 2007 est venue confirmer ce choix terminologique en faisant de la notion d'information préoccupante un concept juridique. De façon opérationnelle, on peut maintenant définir l'information préoccupante comme toute information concernant un mineur en danger ou risquant de l'être, au sens de l'article 375 du code civil, parvenant au(x) responsable(s) désigné(s) par le président du conseil général, que le mineur soit précédemment connu et/ou suivi ou non par les services départementaux. Les informations préoccupantes au sein d'un département devraient donc concerner tous les mineurs au sujet desquels la cellule reçoit une information préoccupante, quelle que soit sa teneur. Par ailleurs, les situations des mineurs pour lesquels se pose, pour un professionnel, au cours d'un accompagnement médico-social, la question d'une éventuelle orientation en protection de l'enfance, devraient également être transmises à la cellule de recueil, du traitement et d'évaluation des informations préoccupantes comme le prévoit la loi.

Concernant la détermination du seuil d'une information préoccupante, notamment pour les professionnels de première ligne, on se trouve face à une tension entre le caractère très mineur de la préoccupation et le risque que plusieurs préoccupations mineures rassemblées permettent la découverte d'une situation grave.

### **b) La question du recueil « à tout moment »**

Se posera nécessairement en pratique le problème majeur de la disponibilité sous-tendue par le système. En effet, le procureur de la République fonctionne avec une permanence qui est vraiment effective la nuit et le week-end, ce qui engendre d'ailleurs un effet incitatrice aux signalements directs, par exemple le samedi matin quand les écoles sont fermées, ou que certaines écoles sont ouvertes mais ne peuvent joindre l'aide sociale à l'enfance. Il est à noter toutefois que cette permanence du parquet n'est pas toujours

synonyme du traitement des situations par un spécialiste des mineurs, d'où des placements d'urgence prononcés par des substituts ne connaissant pas la protection de l'enfance, ou à l'inverse des dénis de justice face à des situations de péril manifeste.

La fonction de « tri » en même temps que de traitement des informations préoccupantes conférée à la cellule suppose la possibilité d'assumer une continuité dans l'examen des éléments importants, la loi spécifiant bien que la charge impartie au président du conseil général s'exerce « *à tout moment* ». La notion du temps est intéressante à considérer : alors que les professionnels sont supposés transmettre au président du conseil général les éléments adéquats « sans délai », et que le président du conseil général lui-même doit saisir le procureur de la République « sans délai » dans les trois cas circonscrits par la loi, aucune précision n'est contenue dans le texte légal sur le délai imparti pour la réalisation de l'évaluation. Celle-ci est censée pourtant aboutir ensuite à la prise de décision, y compris le classement. Notons que le guide ministériel sur la cellule donne pour indication un délai de trois mois, ce qui laisse perplexe en comparaison de l'urgence sous-tendue par le terme de « sans délai ».

Compte tenu des perspectives ouvertes par la mesure d'accueil durant 72 heures par l'aide sociale à l'enfance, il conviendrait en outre, pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment concernant les placements du parquet, que les conseils généraux soient très vigilants sur la spécialisation des titulaires de la délégation de signature permettant ce type de prise de décision. Il serait souhaitable que les professionnels concernés se sentent suffisamment légitimes pour utiliser les possibilités ouvertes par le texte légal afin qu'elles ne restent pas théoriques.

### **c) L'articulation département – parquet**

Concrètement, le texte n'impose pas un mode d'organisation de ces cellules et la réflexion sur leur mise en place doit tenir compte de la taille des départements, de leurs modalités de fonctionnement selon des organisations plus ou moins déconcentrées ; un des enjeux majeurs de ce circuit unique concerne l'articulation du département avec le parquet.

Rappelons que l'article L 226-4 I du CASF fixe les critères de la transmission au parquet, qui procèdent d'un raisonnement articulé autour de la possible ou impossible efficacité de la réponse disponible parmi les moyens mis en œuvre au sein des services du conseil général. Ces critères peuvent être expliqués autour de la notion de temps, passé, présent et futur :

- temps passé : en cas de danger, le signalement au procureur de la République aura lieu si l'action des services sociaux n'a pas pu résoudre la situation par le passé, et que cet échec présume du caractère illusoire de la nouvelle tentative de protection sociale. Cet échec prévisible paraît cependant devoir être apprécié de façon non stricte, les moyens disponibles en protection sociale pouvant s'enrichir de nouveaux dispositifs au fur et à mesure de l'enrichissement des pratiques et la mobilisation de la famille pouvant être différente selon les périodes données ;
- temps présent : toujours en cas de danger, le signalement aura lieu à partir de la cellule si dans le présent de l'élaboration d'une action éducative, la famille oppose un refus de

consentement, ou montre son impossibilité à consentir (par exemple impossibilité psychique mais aussi matérielle du fait de l'éloignement) ; un tel refus pourra s'interpréter au travers d'une volonté de mise en échec du dispositif, malgré une apparence de consentement ;

- temps futur : en cas de suspicion de danger, le signalement devra intervenir sur la base d'un pronostic d'échec sur le futur de la réponse en protection sociale, partant du constat que la situation s'avère impossible à évaluer, donc que la décision prise serait faussée dans son appréciation, voire inopportun.

Il convient de considérer la question de l'articulation du civil avec le pénal, et plus précisément de l'opportunité des poursuites gardée par le procureur de la République : les informations préoccupantes lui seront transmises, si tout fonctionne selon la loi, majoritairement par le circuit institué à l'article L 226-4 I précité, et minoritairement par le circuit que prévoit le II de ce même article, qui ne prévoit de saisine directe du parquet par des institutions collaborant au dispositif départemental de recueil des informations préoccupantes qu'en cas de « gravité de la situation ».

Parmi les saisines, certains faits seront qualifiables pénalement, c'est-à-dire constitutifs d'une infraction. La cellule sera confrontée à deux écueils :

- le premier consisterait à retenir l'information, et « couvrir » des faits graves, en empêchant que l'enquête pénale démarre à temps et dans de bonnes conditions d'efficacité,
- le second reviendrait à tout transmettre sans évaluer sous prétexte que les faits pourraient revêtir une qualification pénale.

Un troisième dysfonctionnement toucherait lui les services du procureur de la République, dans le sens inverse du circuit, et se traduirait par le « déversement » de la part du parquet à la cellule de pièces non triées, incluant des auditions et CDROMs enregistrés, étendant le partage de l'information à caractère normalement secret. On peut espérer que la rédaction des protocoles permettra de « sonder » les sensibilités locales, et de fixer du côté du parquet des critères de transmission mais aussi des indications sur les seuils des poursuites.

#### **d) La cellule du point de vue du guide ministériel**

La sortie de la loi s'est accompagnée de la diffusion de guides pour son application. Leur contenu repose sur la réflexion d'un certain nombre de partenaires à un moment donné. Ces documents n'ont pas été, faute de temps, *stricto sensu* ratifiés par les co-rédacteurs et ne constituent pas des circulaires. Ces guides constituent donc des outils de travail, des supports pour la réflexion sans avoir le statut de référentiels ; ils sont évolutifs au sens où ils ont vocation à être adaptés au fur et à mesure de l'avancement de la réforme.

Le guide intitulé « *La cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation* »<sup>11</sup>, construit autour de 3 chapitres (le partage d'informations, la cellule

---

<sup>11</sup> *La cellule départementale de recueil de traitement et d'évaluation* – guide pratique Protection de l'enfance ; disponible sur [www.travail-solidarité.gouv.fr/espaces/famille-enfance/](http://www.travail-solidarite.gouv.fr/espaces/famille-enfance/)

départementale et l'évaluation d'une situation à partir d'une information préoccupante) vise à être très opérationnel. Ce faisant, il minimise les enjeux que recouvre l'instauration de cellules par la loi, tels que : l'organisation territoriale des politiques départementales de protection de l'enfance, les conditions et modalités de délégation de compétences en matière de signalement du président du conseil général et le nombre de délégataires. Cette réflexion politique est laissée de côté au profit d'un centrage sur les procédures avec des recommandations orientées autour de principes comme celui de la « cellule unique » et une sous-estimation de l'importance de la distinction entre situations nouvelles et situations déjà connues des services départementaux, qui font l'objet d'un traitement similaire ou distinct selon les départements.

## **2. Les questions posées par la cellule au regard des organisations départementales**

Dans son rapport de 2005, l'Oned avait proposé un premier repérage de grands schémas organisationnels départementaux par croisement de grandes caractéristiques organisationnelles telles que le lieu de la transversalité entre les services d'aide sociale à l'enfance, de protection maternelle et infantile et d'action sociale, l'emplacement du niveau hiérarchique et le lieu des décisions. Ceci conduisait à distinguer :

- des départements organisés avec des directions techniques distinctes pour les trois missions (ASE, PMI, service social), ces directions ayant une autorité hiérarchique sur leurs unités territoriales différenciées, la transversalité étant assurée au niveau central.
- des départements organisés en « unités territoriales » déconcentrées regroupant sous l'autorité d'un responsable d'unité des professionnels de la PMI, de l'ASE et de l'action sociale générale, où la transversalité est impulsée au niveau territorial par le responsable de secteur. Les personnels des territoires relèvent à la fois de l'autorité technique et hiérarchique de la direction technique centrale et de la direction chargée de la coordination des secteurs si elle a une fonction hiérarchique partagée.
- des départements organisés en circonscriptions déconcentrées dans lesquels les personnels PMI, ASE et d'action sociale sont « mutualisés » sous la responsabilité d'un chef de mission territorial co-désigné par les directions techniques de central et la direction chargée de la coordination des secteurs. Ce type d'organisation donne deux types de transversalité : centrale par la définition des missions et territoriale par l'intermédiaire des chefs de mission.

La prise en compte d'autres principes d'organisation, telles que les orientations des politiques d'aide sociale à l'enfance, qui peuvent être combinées avec des éléments de territorialisation, conduit à affiner ces schémas. On peut donc distinguer :

- des départements où la mission ASE n'est pas déconcentrée, les cadres ASE chargés de l'ensemble des missions étant au siège,
- des départements très déconcentrés, où toutes les missions d'ASE sont exercées au niveau des territoires, l'échelon central ayant une mission fonctionnelle visant à l'harmonisation des pratiques. A noter la particularité de certains départements où la

déconcentration s'accompagne d'un dispositif de remontée des informations préoccupantes ;

- des départements où les missions de protection sociale au titre de l'aide sociale à l'enfance (y compris l'aide éducative à domicile) sont déconcentrées et exercées par le service social de secteur et/ou le service d'ASE. L'échelon central, ou un niveau territorial intermédiaire dans les départements ayant deux niveaux de déconcentration ou encore les cadres ASE plus ou moins territorialisés décident, par délégation des signalements, des accueils provisoires et assurent le suivi des mineurs concernés par ces décisions.

La déconcentration des actions relevant de l'aide sociale à l'enfance au titre de la protection administrative de plus en plus qualifiée de « sociale » (action d'une TISF, accompagnement en économie sociale et familiale, action éducative à domicile, versement d'aides financières) vise à ce que ces actions de prévention, qui sont codifiées (art. L 222-5 du CASF), s'intègrent dans le travail global d'accompagnement social effectué auprès des familles. Dans ce type d'organisation, c'est donc souvent le service social de secteur qui se trouve chargé de mettre en œuvre ces actions. Dans ces modèles, l'enjeu est de développer la globalité et la transversalité de la prévention, mission qui par essence nécessite une proximité avec les populations et a donc vocation à être territorialisée.

Néanmoins, la dissociation organisationnelle actuelle<sup>12</sup> entre ces missions de prévention et celles de protection judiciaire (et administrative lorsqu'on intègre l'accueil provisoire) revêt également un aspect fictif. De nombreuses mesures d'AED relèvent déjà d'une logique de protection des enfants. Cette dissociation pose la question de la transversalité des actions de protection de l'enfance, qui doit alors être pensée et prévue en tant que telle. Par ailleurs, ce mode d'organisation nécessite une réflexion sur les missions de la polyvalence de secteur, compte tenu de leur alourdissement, et sur les priorités qui lui sont fixées. A cela s'ajoute la question de savoir si un même service peut être chargé de l'accompagnement et du soutien aux familles d'une part, et de l'évaluation d'expertise que requiert la protection de l'enfance d'autre part.

L'analyse plus fine des organisations départementales permet de repérer comment les départements se situent actuellement par rapport à la perspective d'une mise en place de cellule et quelles questions se posent pour eux. Ainsi, des types de choix organisationnels départementaux pour la protection de l'enfance peuvent être identifiés<sup>13</sup>. Ils tiennent compte également de contraintes telles que le nombre de situations qu'une instance peut gérer dans un temps déterminé, sans négliger sa nécessaire réactivité. Chacun de ces choix organisationnels présente des intérêts et des points de fragilité qui ne sont pas les mêmes et qu'il convient de spécifier.

► Les départements très déconcentrés ne disposent pas tous actuellement d'un système de remontée d'informations vers l'échelon central concernant le suivi donné aux informations préoccupantes et le niveau d'activité sur cette question. Cependant,

---

<sup>12</sup> La nouvelle définition de la protection va certainement réinterroger les contours de cette dissociation.

<sup>13</sup> Le travail qui suit constitue une première analyse, visant à distinguer des types d'organisation qui sont décrits à partir d'exemples départementaux : certains d'entre eux reposent sur des fonctionnements éprouvés pendant plusieurs années, d'autres correspondent à des organisations en cours de construction, au regard notamment de la réforme du 5.03.2007.

certains d'entre eux, tout en ayant déconcentré les décisions en matière de protection de l'enfance, ont mis en place des dispositions spécifiques pour le suivi des informations concernant des mineurs en danger ou en risque de l'être, suite à la loi du 12.07.1989.

#### Exemple d'une organisation départementale déconcentrée avec cellule

- Réception des informations préoccupantes : arrivent à la cellule, directement ou via les territoires, les informations en provenance de personnes extérieures aux services départementaux (professionnels ou particuliers), hors les situations prises en compte par le travail social de réseau entre les professionnels du département et ceux des services extérieurs.
- Évaluation : elle s'effectue sur les territoires, sur transmission de la cellule s'agissant des informations qui lui sont communiquées.
- Saisine du parquet : exceptionnellement en cas d'urgence, la décision de saisir le parquet peut être prise par la cellule, mais la plupart des décisions de saisine du parquet sont prises par les chargés de protection de l'enfance sur les territoires. La transmission du dossier au parquet est faite par la cellule lorsqu'il s'agit d'une première mesure d'aide sociale à l'enfance.
- Autres fonctions de la cellule : fonction d'écoute et de première évaluation avant sollicitation d'une évaluation des territoires ; suivi du traitement des informations par les territoires ; fonction de formation et d'information ; fonction d'observatoire départemental ; fonction d'accompagnement des demandes d'accès au dossier.
- Composition de la cellule : un médecin, deux travailleurs sociaux, un rédacteur.

Dans cette organisation, la cellule assure de nombreuses fonctions mais n'est pas destinataire des informations préoccupantes relatives à des enfants déjà suivis par les services.

► Pour d'autres départements dans lesquels le service social départemental de proximité est chargé de la protection sociale au titre de l'ASE et intervient sur les territoires en relation très étroite avec les services sociaux d'autres institutions, la perspective est celle d'une cellule à plusieurs entrées (une au siège, une dans chaque territoire ou unité relevant d'un cadre ASE).

#### Exemple d'une organisation départementale avec plusieurs points d'entrée pour le recueil des informations préoccupantes

- Réception des informations préoccupantes : les informations extérieures au département (centre hospitalier, éducation nationale, médecins, particuliers) et les comptes rendus d'appel téléphonique (CRAT) du 119 seront reçus par la cellule. Les informations préoccupantes émanant de services du département (PMI, service social – soit environ 75 % des informations préoccupantes reçues dans le département) seront gérées par les unités territoriales d'action sociale (UTAS) au niveau des cadres prévention. Quand ne sont nécessaires que des aides de prévention, la situation reste de la responsabilité de l'UTAS. En cas de besoin d'une mesure plus importante (accueil provisoire, mesure judiciaire), un lien doit se faire entre l'UTAS et le cadre ASE.

- Évaluation : elle se fait au niveau de chaque territoire, en complément de celle réalisée par la cellule pour les informations préoccupantes qui sont transmises à cette dernière.
- Saisine du parquet : la cellule peut le saisir en cas d'urgence ; peuvent également le saisir les cadres ASE ayant délégation de signature sur des ressorts de territoires correspondant à ceux des parquets du département.
- Fonction de la cellule : suivi du traitement de toutes les informations préoccupantes qu'elle transmet.
- Composition cellule : un psychologue, un travailleur social, un secrétaire, un mi-temps de médecin.

Dans ce type d'organisation, le point d'attention doit porter sur l'articulation régulière entre les différentes portes d'entrées pour éviter les doublons possibles suite à la détention d'informations sur une même situation en des lieux différents et en l'absence d'évaluation.

► Dans une troisième configuration, un fonctionnement de cellule de type « commission d'aide à la décision » réunirait de manière régulière (hebdomadaire, tous les quinze jours ou tous les mois) un certain nombre de partenaires (internes au département ou internes et externes). Ce type de choix concerne des départements de petite taille et d'autres beaucoup plus importants ayant des organisations non déconcentrées pour l'aide sociale à l'enfance.

#### Exemple d'une cellule de type « aide à la décision » dans un département

- Réception des informations préoccupantes : le recueil des informations provenant de l'extérieur se fait sur une fiche par un éducateur du service ASE de permanence. Ces informations sont transmises pour évaluation au service social et à la PMI.
- Evaluation : se fait en 3 temps : la réunion de stratégie, pour définir une stratégie de travail ; puis l'évaluation faite par au moins deux professionnels est présentée devant une commission d'aide à l'évaluation (CAE) (qui permet une aide technique et de vérifier que toutes les possibilités ont été exploitées) ; enfin passage devant la commission d'aide à la décision (CAD) qui se réunit une fois par semaine, donne un avis au responsable chargé de prendre la décision et réexamine les dossiers classés sans suite. A noter que les informations préoccupantes traitées par le service social des élèves passent en CAE et en CAD.
- Saisine du parquet : se fait exclusivement par le responsable de l'ASE ou son adjoint qui ont la délégation de signature, avec l'appui technique de la commission d'aide à la décision.
- Composition CAD : le responsable enfance jeunesse, les responsables des services sociaux et PMI du département.

Ce type d'organisation nécessite une mobilisation importante des moyens sur la mission d'évaluation initiale des situations en protection de l'enfance et nécessite qu'une attention soit portée au maintien d'un équilibre avec les autres missions de ces services.

Concernant la mise en place des cellules, l'Odas, dans son enquête sur les signalements d'enfants en danger dans les départements en 2006, a relevé que 4 départements sur 10

se sont déjà dotés de cellules de signalements<sup>14</sup>. Si l'organisation concrète des cellules relève du pouvoir d'administration des conseils généraux, elle implique dans tous les cas de repreciser les points suivants :

- Qui demande qu'une situation donne lieu à évaluation ?
- Qui évalue la situation ?
- Cette évaluation conduit-elle à une décision prise par l'instance, la plus souvent territoriale, qui a mis en œuvre l'évaluation ou celle-ci produit-elle une préconisation à l'attention de la cellule ou d'un cadre délégataire du président du conseil général ?
- Qui s'assure que l'évaluation est conduite dans les délais prévus et que ces conclusions sont transmises à qui il convient ?
- Qui prend les décisions concernant les mesures de protection sociale et qui transmet à l'autorité judiciaire ?

On peut ainsi penser que, à terme, la différenciation sera plus explicite entre personnes conduisant une évaluation, personnes prenant une décision et personnes informées de l'évaluation et des décisions subséquentes. Notons enfin que ce réexamen des procédures peut conduire à modifier les dispositifs existants, ce qui peut ne pas être souhaité par un certain nombre d'intervenants.

### 3. Préconisations

- La permanence du recueil :

Cette question conduit à souligner la nécessité de l'organisation d'astreintes des cadres de l'aide sociale à l'enfance dans les départements. Beaucoup s'en sont déjà dotés, *via* ou en complément des permanences téléphoniques assurées par les centres départementaux de l'enfance au titre de la mission d'accueil de mineurs en urgence dévolue aux départements. Pour certains départements qui ne disposent pas de permanences 24/24 H, au regard également de la taille des collectivités, le dispositif national du « 119 » pourrait fonctionner comme un filtre sur les périodes de nuit ou non ouvrables. Le « 119 » prendrait contact avec le cadre d'astreinte départemental en cas d'urgence. Un tel système impliquerait une mise à jour très rigoureuse des informations concernant les astreintes départementales.

- La cellule est garante de l'évaluation ce qui ne signifie pas qu'elle la réalise elle-même. La pertinence de l'évaluation gagne à ce qu'elle soit faite sur le territoire par les professionnels qui connaissent l'environnement, les partenaires, voire la famille...
- La coopération avec les parquets :

Les protocoles sont très importants. Ils ont à régler plusieurs questions :

- Préciser ce qui relève du département, ce qui relève du parquet, donc réfléchir à la portée de l'accord de la famille : la loi raisonne sur une notion objective, ce qui

---

<sup>14</sup> Etude de l'Odas : *Protection de l'enfance : une plus grande vulnérabilité des familles, une meilleure coordination des acteurs*, novembre 2007.

remédie ou non à une situation, c'est-à-dire ce qui assure ou non la protection de l'enfant en danger, ou en risque de danger. Il faudra que les signataires considèrent bien les situations lourdes dans lesquelles les auteurs d'infractions (ou supposées telles) sont tout de même d'accord avec la mesure de protection, et l'incidence de cet accord sur l'effectivité renforcée de la mesure, en tant que chance d'une protection pérenne. Traditionnellement, le choix était fait d'une action pénale, couplée avec une protection judiciaire, alors que cette intervention systématiquement doublée n'était pas synonyme d'une « réparation » au sens psychique pour l'enfant, et encore moins d'une préservation de sa place au sein d'un système familial. Aujourd'hui, la loi ne semble pas exclure l'association de poursuites pénales et d'une protection sociale. Il sera intéressant d'observer la réalité de cette combinaison

- Préciser ce qui doit être immédiatement transmis au parquet, en raison de l'expression « sans délai » contenue dans la loi. Les conseils généraux se préoccuperont de respecter les conditions prioritaires de la recherche de la vérité. Même s'il n'est bien sûr pas concevable que les seuils de poursuite soient « figés », il apparaît faisable de déterminer des situations « type » dans lesquelles la transmission à l'autorité judiciaire devra intervenir pour ne pas créer d'obstacle à l'enquête pénale dans sa latitude de recherche de la vérité. On pourrait envisager une différenciation par catégorie de délits (stupéfiants, violences, atteintes sexuelles). Malgré les efforts en direction d'un caractère uniforme de la loi sur le territoire national, il est vraisemblable que figureront des variantes propres à la densité de la population, et à la force des habitudes de vie locales.
- Préciser ce qui doit être transmis au parquet après évaluation du département. Le cas de figure contenu dans l'article L 226-4 II du CASF peut amener des interrogations dans les services départementaux ou associatifs, les travailleurs sociaux ne comprenant pas qu'ils aient à transmettre le contenu de leur évaluation au procureur de la République, alors qu'ils ont été interrogés par le président du conseil général. Le texte légal prévoit bien que le magistrat du parquet transmet au département « les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission », mais, pour autant, ce magistrat s'est trouvé saisi par le signalement direct. Il est donc tenu d'y répondre, et pour cela il doit pouvoir être en mesure de vérifier le bien fondé ou non de la réponse en protection sociale de l'enfance, de préférence à la protection judiciaire qui est sollicitée par la personne ou le service l'ayant saisi. Une solution envisageable consisterait à transmettre au minimum les conclusions de l'évaluation au procureur de la République.
- Préciser qu'en cas d'informations préoccupantes concernant un enfant déjà suivi par le juge des enfants, la cellule devrait transmettre au parquet et au juge des enfants pour ne pas perdre de temps. Préciser également qu'en cas de dossier suivi par le juge des enfants pour un enfant, et de signalement parvenu directement au magistrat pour un autre enfant, il conviendrait *a minima* d'aviser la cellule mais l'extension de saisine ne se justifierait pas systématiquement.

Sans participer au débat en cours relatif à la carte judiciaire, il apparaît utile de mettre l'accent sur l'intérêt d'un seul protocole par département. Ce protocole unique impliquerait dès lors tous les tribunaux de grande instance et leurs parquets. En outre, les cours d'appel pourraient favoriser la cohérence des différents protocoles de leur ressort.

Par ailleurs, devront également être envisagées à travers les protocoles les questions de coopération avec l'éducation nationale ainsi qu'avec le secteur de la santé, notamment les hôpitaux et les services de pédopsychiatrie d'inter secteurs.

## ***B. Un nouveau lieu d'observation et de partenariat : l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance***

La réforme de la protection de l'enfance confirme l'importance des questions d'observation et d'évaluation avec la création dans chaque département d'un observatoire pluri-partenarial, par l'article L 226-3-1 du CASF. Comme au niveau national avec l'instauration de l'Oned, l'enjeu est de faire progresser la connaissance des questions de protection de l'enfance et du contexte local dans lequel elles prennent place. Par sa composition qui regroupe toutes les institutions chargées d'intervenir sur ce champ de compétence, l'observatoire départemental constitue également un lieu-clé pour la construction d'une culture commune entre des partenaires ayant des formations, des rôles et des modes d'action différents.

### **1. Les perspectives de l'observation départementale de la protection de l'enfance**

#### **a) Les missions de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance**

Le législateur s'est appuyé sur le champ des missions confiées à l'Oned en 2004 pour l'attribution de trois missions principales à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance.

Celui-ci doit contribuer à la connaissance de la situation départementale concernant l'enfance en danger, étant chargé de recueillir, examiner et analyser les données relatives à l'enfance en danger au regard notamment des informations anonymes transmises à la cellule. Plusieurs types de données peuvent être recueillis. Concernant les données statistiques agrégées (stock au 31.12), l'observatoire départemental, de par sa composition, sera à même de permettre une mise en commun des données de chaque institution impliquée dans le repérage et les actions en direction des enfants en danger. Si les variables de stock fournissent des informations intéressantes, telles que l'évolution dans la durée du nombre de signalements à l'autorité judiciaire, du nombre de placements, on ne peut, sans bases individualisées, éviter, ni même évaluer précisément les doublons (problème du même enfant signalé deux fois dans l'année ou encore ayant bénéficié de deux placements successifs, l'un en foyer de l'enfance, l'autre en famille d'accueil). Le recours à des informations individualisées anonymisées pallie ces inconvénients tout en permettant, quand le système est complètement opérationnel, de calculer des stocks à une date donnée. L'observatoire départemental de protection de

l'enfance pourra travailler sur des données relatives aux parcours des enfants pris en charge en protection de l'enfance, dès lors que ces données seront anonymisées.

L'observatoire départemental reçoit également une mission sur les interventions mises en oeuvre au titre de la protection de l'enfance : il doit en effet être informé des évaluations internes et externes effectuées en application des dispositions de la loi du 2.01.2002 dans les services et établissements délivrant des prestations au titre de la protection de l'enfance. Ces informations pourront nourrir une réflexion partenariale sur l'activité des services et des établissements et sur l'amélioration continue de la qualité des prestations délivrées au niveau du territoire départemental.

L'observatoire départemental est enfin mandaté pour orienter les politiques locales par des propositions et avis, notamment à partir du suivi de la mise en oeuvre du schéma départemental concernant l'enfance et la famille.

Dans un département où la réflexion sur la mise en place de cette nouvelle instance est en cours, l'observatoire départemental de protection de l'enfance est perçu comme un outil de mesure et de compréhension globale du social prenant appui sur les informations remontant du terrain, au service des responsables des politiques sociales. Ses objectifs sont de permettre une aide à la décision, l'accompagnement des changements, la réduction des incertitudes.

Selon cette réflexion départementale, l'observatoire développerait cinq types d'actions :

- mutualiser des données statistiques départementales sur l'enfance en danger (état des lieux des différentes statistiques disponibles sur l'enfance en danger dans le département, constitution d'une banque de données statistiques mutualisée, modalités de transmission, modalités de traitements) ;
- mutualiser et valoriser des études qualitatives réalisées sur la thématique de l'enfance en danger (recenser les études réalisées sur le département, identifier des champs d'étude intéressants à approfondir, faire connaître ces travaux) ;
- mettre en place une charte de partage des données (principes déontologiques du partage, fonctionnement du partage des données, analyse, productions attendues...) ;
- connaître et valoriser les interventions des différents acteurs participant à la prévention et à la protection (recensement, communication) ;
- faire de l'observatoire un espace de connaissances, d'analyses partagées sur l'enfance en danger avec tous les acteurs concernés (démarche d'observation sociale, favoriser la participation des usagers, encourager la collaboration entre observatoire et dispositifs de formation).

Selon cette approche, la mise en place de l'observatoire doit servir :

- par le biais des animateurs, à avancer sur des questions de fond sans pour autant être porteur des décisions,
- pour les professionnels de terrain, à s'exprimer sur leurs pratiques et constats,

- aux élus qui bénéficieront de cet outil pour une aide à la décision.

Il est à noter que cette réflexion n'a pas inclus le rôle de l'observatoire du point de vue des familles concernées par les politiques de protection de l'enfance.

## **b) Des enjeux méthodologiques et éthiques**

Une des missions premières de l'observatoire départemental sera l'analyse des données relatives aux enfants en danger et à leur famille. Cet ensemble de données (portant notamment sur le nombre de mineurs concernés, leurs caractéristiques démographiques), sur lequel l'observatoire départemental sera en lien avec l'Oned, permettra des analyses internes au système de protection de l'enfance du département. Il nécessite que les variables soient détaillées et contiennent des précisions qui ne seront pas nécessairement utiles au niveau d'une observation nationale.

L'observatoire départemental devra mettre ces données en relation avec des informations externes, contextuelles portant par exemple sur le niveau socio-économique du département, le taux de chômage, l'état de santé de la population locale ainsi qu'avec des données sur les ressources du territoire en matière d'offre de services et de soins.

Enfin un dernier niveau d'analyse pourrait être envisagé à travers la définition d'indicateurs subjectifs, prenant en compte en particulier le point de vue des familles et aussi des enfants eux-mêmes, à l'instar des réflexions menées au niveau international autour de la problématique des indicateurs de bien-être des enfants.

Dans leur démarche d'analyse, les observatoires départementaux vont se trouver confrontés à différents types d'exigences et d'enjeux. En premier lieu, se posent des exigences éthiques, prises en compte par la loi puisqu'elle prévoit l'anonymisation des données transmises aux observatoires départementaux. Vont également se poser des impératifs méthodologiques et différents problèmes techniques, tels que la nécessité d'éviter les doublons, de ne comparer que des informations comparables.

Enfin le fonctionnement de ces observatoires appelle une réflexion sur les enjeux politiques au sens où le choix de ce que l'on observe ne peut pas être indépendant de conceptions politiques. On peut décider de mettre en relation les taux d'enfants en danger ou d'enfants pris en charge en protection de l'enfance avec des indicateurs de pauvreté, d'isolement, notamment la monoparentalité, et également de troubles comme la toxicomanie. Ne retenir qu'une seule de ces analyses est un choix politique, et les préconisations seront différentes selon qu'on se centre sur chacune de ces variables supposées explicatives prises isolément ou qu'on les regarde concomitamment. Cependant, le fait de déterminer le poids de plusieurs variables dans l'évolution d'un phénomène impose de recourir à des statistiques d'une réelle complexité.

## 2. L'organisation, le fonctionnement et l'animation des observatoires départementaux

L'observatoire départemental a vocation à associer des partenaires multiples, impliqués à un titre ou à un autre dans la protection de l'enfance. Il comprend les services du conseil général, les représentants de l'autorité judiciaire - parquets, tribunaux pour enfants et services de la protection judiciaire de la jeunesse -, ainsi que les services de l'Etat concernés par la protection de l'enfance, en particulier les services de l'éducation nationale et ceux de pédopsychiatrie. Les associations joueront un rôle très important, qu'il s'agisse de celles représentant les usagers, bien que leur présence n'ait pas été envisagée de manière systématique par la loi, ou des associations assurant par délégation les prestations de l'aide sociale à l'enfance. Un département, réfléchissant sur l'intérêt qu'il y a à recueillir le point de vue des familles concernées par la protection de l'enfance, a d'ores et déjà annoncé son intention de créer un comité d'usagers. Celui-ci fonctionnerait de façon accrochée à l'observatoire départemental de la protection de l'enfance. Pour les associations assurant par délégation les prestations de l'aide sociale à l'enfance et dans les départements où elles sont nombreuses et ne pourront donc toutes siéger à l'observatoire départemental, se posera la question d'un fonctionnement en réseau, permettant une coordination au niveau départemental et constituant une force de réflexion et de proposition au niveau d'un territoire<sup>15</sup>.

On peut également s'interroger sur l'opportunité d'intéresser au débat des ordres professionnels tels que les médecins en raison de leur rôle en matière de repérage des enfants en difficulté, ou les avocats, pour ne pas systématiser l'assistance de ces derniers au seul cas de la procédure judiciaire. Le risque serait, sinon, de mettre en échec, par ce biais, l'effort de mesures efficaces en protection sociale. Il convient donc que ces derniers mesurent l'intérêt de la protection sociale, en tant qu'alternative à la procédure judiciaire.

Le texte de la loi est imprécis sur la question de l'institutionnalisation de l'observatoire départemental, en dehors du fait qu'il le place sous l'autorité du président du conseil général. La décision de son lieu d'implantation et de son niveau de rattachement constitue un problème politique et technique. Concernant la pérennité et la permanence de l'observatoire départemental, qui ne seront pas assurées par l'ensemble des institutions représentées contrairement à ce qui a été prévu pour l'Oned, elle reposera sur une équipe d'animation ou un secrétariat : les observatoires départementaux se distingueront selon que cette équipe sera interne ou externe aux services des conseils généraux.

Avant même l'entrée en vigueur de la réforme, plusieurs départements s'étaient d'ores et déjà dotés d'observatoires, dont les configurations diffèrent et relèvent de trois grands « modèles » en fonction de leur objet :

- des observatoires consacrés à l'enfance en danger ou maltraitée, ou à l'aide sociale à l'enfance ou à la protection de l'enfance, soit le plus grand nombre,
- des observatoires de l'enfance, de la jeunesse et/ou de la famille, configuration qui concerne plutôt de petits départements,
- des observatoires de l'action sociale.

---

<sup>15</sup> Cf. chapitre I paragraphe II du rapport de l'Oned 2006 déjà cité.

Peuvent être également distingués :

- des départements où des personnes rattachées à la cellule assurent le secrétariat de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance qui fonctionne sous forme de réunions régulières des partenaires,
- des départements où l'observation de l'enfance en danger est assurée par une instance interne chargée de l'observation des questions sociales,
- des départements qui chargent une institution extérieure, par exemple l'UDAF, de gérer l'observatoire départemental ; par ailleurs, certains départements ont passé convention avec des organismes spécialisés tels que les observatoires régionaux de santé en vue de la réalisation de travaux statistiques sur l'enfance en danger.

### **3. Préconisations**

D'ores et déjà, un certain nombre d'observatoires se sont assurés de la collaboration d'experts, soit de manière interne, soit comme appuis extérieurs (sociologues, statisticiens, etc...) ; ce mouvement devrait s'amplifier au fur et à mesure de leur développement.

- Pour faire un lien entre les politiques de protection de l'enfance et de prévention de la délinquance, une régulation serait nécessaire entre l'observatoire départemental de la protection de l'enfance et le conseil départemental de prévention de la délinquance. Un enjeu important est l'interface possible par le service départemental de la protection judiciaire de la jeunesse et le parquet, présents dans les deux instances.

### ***C. Les relations entre la cellule et l'observatoire départemental et les services chargés de la protection de l'enfance***

Les questions concernant les relations entre la cellule et l'observatoire départemental de la protection de l'enfance, au partage des tâches entre ces instances et à leur articulation ne sont pratiquement pas présentes dans la loi du 5.03.2007, elles ne sont pas non plus abordées dans les guides ministériels. La seule indication porte sur la transmission sous forme anonyme de données entre la cellule et l'observatoire départemental.

Si, par la mise en place de la cellule, les informations préoccupantes doivent être centralisées, tout ce qui concerne le suivi de la prise en charge de l'enfant devrait l'être également, même si cela n'est pas explicitement prévu dans les textes. Cette préoccupation découle directement des missions du président du conseil général telles que la loi les confirment : chef de file de la protection de l'enfance, il est chargé d'une mission de coordination, d'une veille sur la continuité des actions menées, et est responsable de la mise en place de projets individualisés pour les enfants. Il doit donc être informé de ce que devient l'enfant dans sa prise en charge.

Par le fait de demander au département des informations sur les décisions prises, sur les fins de mesure, il s'agit de souligner que leur responsabilité ne s'arrête pas à l'entrée dans le dispositif. Doivent être alors identifiés un ou des lieux dans le département qui soient porteurs de la préoccupation sur le devenir des enfants, qui aient connaissance

des projets les concernant qui portent attention à leur parcours. Trois possibilités peuvent être envisagées quant à ce lieu :

- La cellule : elle a besoin d'une information sur ce qui se passe au cours de la première mesure mise en œuvre afin d'évaluer la qualité de son propre travail d'orientation et en vérifier la validité.
- L'observatoire départemental de la protection de l'enfance : les données dont il disposera seront anonymisées, destinées à un travail de réflexion sur les politiques et non le suivi des parcours individuels.
- Le service de l'aide sociale à l'enfance : on retrouve le caractère fondamental du rôle des cadres ayant délégation du président du conseil général pour prendre les décisions en matière de protection de l'enfance et pour fixer les modalités de leur mise en œuvre. Avec la réforme de la protection de l'enfance, leur place est appelée à se situer à l'interface des deux grandes missions du département. Les cadres auront à prendre part à la régulation et à la qualité de la gestion des « entrées » dans le dispositif, avec l'impératif que tous les enfants ayant besoin d'une protection - mais eux seuls - bénéficient de l'aide sociale à l'enfance ; ils seront directement concernés par la question de l'articulation entre protection sociale et protection judiciaire. Ils devraient être également impliqués dans le suivi de la cohérence et de la continuité des trajectoires des enfants bénéficiant de mesures de protection.

Au terme de ce premier chapitre, il apparaît que les modifications législatives récentes vont entraîner des réformes en profondeur du dispositif de protection de l'enfance. Du point de vue tant des réajustements de positionnements des différents acteurs, que des organisations et des pratiques, un certain temps sera nécessaire pour voir les effets des transformations législatives.

En ce qui concerne les organisations départementales, il semble très important de conduire une approche systémique de la réforme de la protection de l'enfance, où soient pensées les articulations entre les différentes instances - cellule, observatoire départemental de la protection de l'enfance, services chargés des missions d'aide sociale à l'enfance -, leurs rôles spécifiques et le sens de leur fonctionnement global.

L'importance du rôle des intervenants chargés de prendre les décisions concernant le devenir des enfants relevant de la protection de l'enfance, magistrats, intervenants des services du conseil général, intervenants associatifs, doit être à nouveau soulignée ainsi que l'enjeu de leur formation. En ce qui concerne les cadres délégataires du président du conseil général pour les décisions d'aide sociale à l'enfance, les responsabilités nouvelles des départements conduisent à recommander que le nombre de ces délégataires soit limité.

## **CHAPITRE II : Amélioration de la connaissance chiffrée de l'enfance en danger**

Comme les années précédentes, l'Oned propose dans son rapport 2007 une estimation actualisée du nombre d'enfants et de jeunes majeurs bénéficiant d'une mesure en protection de l'enfance. Plus largement, la première partie de ce chapitre est consacrée à l'exploitation des données de la Drees (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) et de la DPJJ (Direction de la protection judiciaire de la jeunesse). Plusieurs analyses sont proposées, tant en comparaisons départementales qu'en termes d'évolution depuis le rapport publié en 2005 et les premières estimations effectuées alors.

Comparer la proportion des enfants pris en charge dans un département avec, d'une part la proportion nationale, et d'autre part celle des autres départements est une première mesure de l'activité en protection de l'enfance. Mais cette comparaison nécessite également de tenir compte de la structure de la population et des offres de services de protection de l'enfance qui existent. Les caractéristiques de la population ne sont pas les mêmes d'un département à l'autre, d'un territoire à l'autre. De même, la capacité d'accueil des établissements peut influer sur les décisions prises. La deuxième partie de ce chapitre propose ainsi des éléments de méthode pour parfaire la connaissance des situations internes aux départements en s'appuyant sur des études recensées dans ces derniers.

### **I. Exploitation des sources existantes sur les enfants et les jeunes pris en charge en protection de l'enfance**

L'Oned propose une estimation actualisée du nombre d'enfants en danger, mesurée à partir des sources de données existantes. La méthode utilisée repose sur l'exploitation des données de la Drees et de la DPJJ. La Drees réalise une enquête annuelle, auprès de chaque conseil général, afin de recueillir des tableaux de données sur les mesures financées par l'aide sociale à l'enfance<sup>16</sup>. De son côté, la DPJJ a connaissance des mesures qu'elle finance grâce à l'exploitation de données saisies dans le logiciel GAME (Gestion de l'Activité et des Mesures Educatives) par chaque structure publique (foyer d'action éducative, centre d'action éducative...). Ces sources de données ont été analysées dans le premier rapport de l'Oned publié en septembre 2005.

Comme dans les précédents rapports publiés par l'Oned, l'estimation que nous proposons se base d'une part, sur des données dont les méthodes de calcul évoluent, et d'autre part sur une évaluation du taux de doubles mesures dont la méthode n'a pas encore pu être validée, faute de données nationales comparables et exhaustives émanant des services déconcentrés de l'aide sociale à l'enfance (ASE) sur le nombre d'enfants concernés. Par ailleurs, la proportion des enfants et des jeunes majeurs bénéficiant d'une mesure en protection de l'enfance se rapporte quant à elle à une estimation du nombre total d'enfants et de jeunes, réalisée par l'Insee (Institut national de la statistique et des études économiques). Cette estimation à une date donnée étant

---

<sup>16</sup> Bailleau G., Trespeux F., *Bénéficiaires de l'aide sociale des départements en 2005*, Document de travail de la DREES (coll. Séries statistiques), n°107, mars 2007.

réévaluée chaque année de manière rétrospective, il est également nécessaire de considérer cette proportion avec les précautions nécessaires. C'est la raison pour laquelle il nous paraît important d'insister sur le caractère approximatif de cette estimation du nombre d'enfants en danger.

Ces précisions étant données, rappelons que d'après les estimations qui avaient été réalisées dans le rapport précédent pour la situation au 31 décembre 2004 sur la France entière, réévaluées après des changements de méthode, le nombre d'enfants et de jeunes majeurs pris en charge par au moins une mesure en protection de l'enfance étaient respectivement de 253 730 et 21 828 (soit 1,79% des moins de 18 ans et 0,90% des 18-21 ans).

### ***A. Estimation actualisée du nombre d'enfants et de jeunes majeurs bénéficiant d'une mesure en protection de l'enfance.***

La même méthodologie que les années précédentes a été utilisée afin de réaliser l'estimation au 31 décembre 2005. Elle donne le résultat suivant :

- le nombre d'enfants de moins de 18 ans bénéficiant d'au moins une mesure serait, fin 2005, de 255 292 sur la France entière, ce qui représente 1,81 % des moins de 18 ans ;**
- le nombre de jeunes majeurs bénéficiant d'au moins une mesure serait, fin 2005, de 21 371 sur la France entière, ce qui représente 0,87 % des 18-21 ans<sup>17</sup>.**

#### **1. Les mineurs**

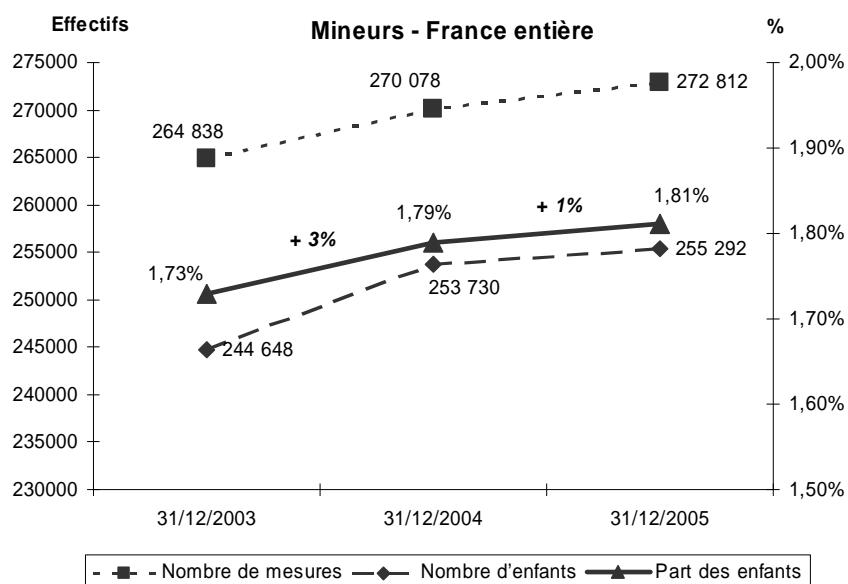
Durant l'année 2005, le nombre de mineurs pris en charge en protection de l'enfance a donc très légèrement augmenté (+0,6%). En termes relatifs (pourcentage d'enfants pris en charge par rapport à la population française du même âge), cette augmentation est légèrement supérieure (+1,0%), le nombre total de mineurs estimé par l'Insee ayant diminué entre les deux dates.

Le caractère estimatif de ces données ne permet cependant pas de conclure à une évolution significative de la situation des mineurs de moins de 18 ans et nous pouvons ainsi résumer la situation :

Au 31/12/2005, le nombre de mineurs pris en charge en protection de l'enfance est d'environ 255 000, soit une part relative de la population des mineurs qui se stabilise autour de 1,8% des moins de 18 ans en France entre le 31/12/2004 et le 31/12/2005.

<sup>17</sup> D'après les dernières estimations de l'Insee, le 1<sup>er</sup> janvier 2006, il y avait, sur la France entière, 14 130 966 enfants de moins de 18 ans et 2 360 012 majeurs de moins de 21 ans. En France métropolitaine, ils étaient respectivement 13 567 235 et 2 451 134.

**Figure 1 - Evolution de la prise en charge en protection de l'enfance  
2003-2005 (31 décembre)**



Bien que nos investigations tendent à confirmer la légère croissance de la part d'enfants pris en charge, nous observons un ralentissement de celle-ci : +3% entre le 31 décembre 2003 et le 31 décembre 2004, +1% entre le 31 décembre 2004 et le 31 décembre 2005.

De son côté, l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas) a publié, le 16 novembre 2007, son rapport annuel sur les signalements d'enfants en danger. A partir de l'exploitation du questionnaire qui a été retourné par 88 départements métropolitains sur 96, l'Odas estime à 98 000 le nombre d'enfants signalés en 2006, soit 7 mineurs sur 1 000. Entre 2005 et 2006, le nombre d'enfants « en risque » (qui représentent 80% des signalements) augmente de 2,6%, tandis que dans le même temps, le nombre d'enfants maltraités (20% des signalements) diminue de 5%. A partir des données agrégées sur l'ensemble des « signalements » qui transitent par l'ASE, l'Odas observe un taux de croissance équivalent à celui mesuré dans notre estimation : + 1% entre 2005 et 2006. Certaines précautions sont cependant nécessairement à prendre en compte : la croissance de 1% mesurée par l'Odas est calculée sur des données brutes, tandis que cette même croissance de 1% que nous avons estimée est calculée sur des données relatives. Par ailleurs, les chiffres de l'Odas sont basés sur des données de flux (sur une année), tandis que notre estimation est basée sur des données de stock (à une date donnée), les périodes d'observation ne sont donc pas les mêmes et les chiffres ne sont pas comparables entre eux. Quoiqu'il en soit, l'Odas enregistre également un ralentissement de cette croissance qui était de plus de 2% entre 2004 et 2005.

En outre, même si l'Odas continue d'employer le terme de *signalement* dans ses analyses, terme discuté par l'Oned dans son premier rapport en 2005, il utilise désormais le terme d'*information préoccupante* dans son questionnaire envoyé aux conseils généraux, notion portant moins à confusion. Enfin, la modification récente du questionnaire de l'Odas, et notamment l'introduction du nombre d'informations

préoccupantes sans suite, distinguées dans le total des informations préoccupantes reçues, peut entraîner un biais dans l'analyse de l'évolution de ces « signalements ». Par ailleurs, dans sa lettre, l'Odas interpelle sur l'absence de centralisation des informations préoccupantes dans de nombreux départements, ce qui tendrait à biaiser les chiffres publiés.

## 2. Les jeunes majeurs

L'évolution, en baisse, du nombre de jeunes majeurs est quant à elle à relativiser. En effet, les premières données fournies par la Drees et la DPJJ découlaient sur une estimation de 22 459 jeunes pris en charge au 31 décembre 2005, soit 0,92% du total des jeunes âgés de 18 à 21 ans sur la France entière, c'est-à-dire une augmentation par rapport au 31 décembre 2004. La consolidation des estimations par la DPJJ a entraîné une nouvelle estimation, qui réduit fortement le nombre et la part des jeunes majeurs pris en charge. Ce changement de méthode peut laisser penser que le nombre et la part des jeunes majeurs pris en charge aux 31 décembre 2003 et 2004, publiés dans les rapports de l'Oned de 2005 et 2006 étaient probablement surestimés. Nous ne pouvons donc conclure sur l'évolution de la prise en charge des jeunes majeurs. Cependant, si la baisse de 5% observée entre les deux méthodes de calcul (avant et après consolidation des estimations) avait été la même l'an passé, le nombre de jeunes majeurs pris en charge aurait été d'environ 21 000 au 31/12/2004, soit 0,86% des jeunes âgés de 18 à 21 ans. Comme pour les mineurs, le nombre et la part des jeunes majeurs se stabilise donc entre le 31 décembre 2004 et le 31 décembre 2005.

Les mêmes estimations d'enfants et de jeunes majeurs pris en charge par la protection de l'enfance ont été mesurées pour la France métropolitaine. L'inclusion ou l'exclusion des départements d'Outre-mer n'entraîne aucune modification de la part des mineurs pris en charge en protection de l'enfance, la situation des enfants pour l'ensemble des départements d'Outre-mer semble donc similaire à la situation en France métropolitaine. La variation minime chez les jeunes majeurs (0,88% en France métropolitaine, contre 0,87% pour la France entière) avait été repérée dans les mêmes proportions entre le 31 décembre 2003 et le 31 décembre 2004. Elle n'est cependant pas assez importante pour être significative.

**- le nombre d'enfants de moins de 18 ans bénéficiant d'au moins une mesure serait, fin 2005, de 246 024 en France métropolitaine, soit 1,81 % des moins de 18 ans ;**

**- le nombre des jeunes majeurs bénéficiant d'au moins une mesure serait, fin 2005, de 20 783 en France métropolitaine, soit 0,88 % des 18-21 ans.**

Cette distinction en deux groupes uniquement (mineurs/jeunes majeurs) ne permet cependant pas une analyse fine de la situation des enfants et nous regrettons que les données mises à disposition par la Drees et la DPJJ ne permettent des analyses par groupes d'âges plus réduits. Le groupe des 0-18 ans en particulier cache probablement

de très fortes disparités selon l'âge<sup>18</sup> (cf. deuxième partie de ce chapitre). La remontée de données individuelles prévue à l'article L 226-3 du code de l'action sociale et des familles (article 12 de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance) va dans le sens d'une observation centrée sur l'enfant et qui, entre autre, permettrait des analyses selon l'âge de l'enfant. Par ailleurs, les estimations réalisées depuis 3 ans dans les rapports de l'Oned sont basées sur des données agrégées rendues disponibles par la Drees et la DPJJ. Seule une collecte de données individuelles permettra une estimation vraiment juste du nombre d'enfants et de jeunes majeurs bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance.

---

<sup>18</sup> Seule la Drees, dans son document sur les bénéficiaires de l'ASE, publie un tableau sur les enfants confiés en déclinant l'ensemble des enfants et jeunes de 0 à 18 ans selon 6 groupes d'âges. Cependant cette répartition est estimée par la Drees pour 22 départements sur 100, près d'un quart n'ayant pu donner cette répartition.

**Tableau 1 - METHODOLOGIE (France entière)**

**Nombre d'enfants placés en protection de l'enfance le 31/12/2005**

	0-18 ans	18-21 ans	Total	%
<b>Enfants confiés à l'ASE*</b>	<b>104 528</b>	<b>16 770</b>	<b>121 298</b>	83%
<i>Dont mesure administrative*</i>	<i>13 953</i>	<i>16 770</i>	<i>30 723</i>	21%
<i>Dont mesure judiciaire*</i>	<i>90 575</i>	<i>0</i>	<i>90 575</i>	62%
<b>Placement direct par le juge des enfants*</b>	<b>22 782</b>	<b>0</b>	<b>22 782</b>	16%
<b>Total enfants accueillis à l'ASE*</b>	<b>127 310</b>	<b>16 770</b>	<b>144 080</b>	98%
Enfants placés en secteur public PJJ (art. 375)**	483	0	483	0%
Protection jeunes majeurs secteur public**	0	250	250	0%
Protection jeunes majeurs secteur habilité**	0	2 118	2 118	1
<b>Total des placements en protection de l'enfance</b>	<b>127 793</b>	<b>19 138</b>	<b>146 931</b>	100%
Total enfants placés en protection de l'enfance (%)	87%	13%	100%	

\* Drees, enquêtes sur les bénéficiaires de l'ASE

\*\* DPJJ, données issues du logiciel GAME

**Nombre d'enfants ayant une mesure ouverte en protection de l'enfance le 31/12/2005**

	0-18 ans	18-21 ans	Total	Total (%)
<b>Aides éducatives à domicile (AED)*</b>	34 522	1 847	36 369	24%
<b>AEMO financées par l'ASE</b>	102 179	0	102 179	69%
<b>AEMO financées par la PJJ – secteur public</b>	8 318	766	9 084	6%
<b>AEMO financées par la PJJ – secteur habilité</b>	0	1 087	1 087	1%
<b>Total des mesures en milieu ouvert</b>	<b>145 019</b>	<b>3 700</b>	<b>148 719</b>	100%
Total des mesures en milieu ouvert (%)	98	2	100%	

\*La distinction entre mineurs et jeunes majeurs pour les AED a été estimée par la DREES à partir des départements ayant répondu à cette question

**Estimation du taux de doubles mesures (placement physique et milieu ouvert) en assistance éducative le 31/12/2005**

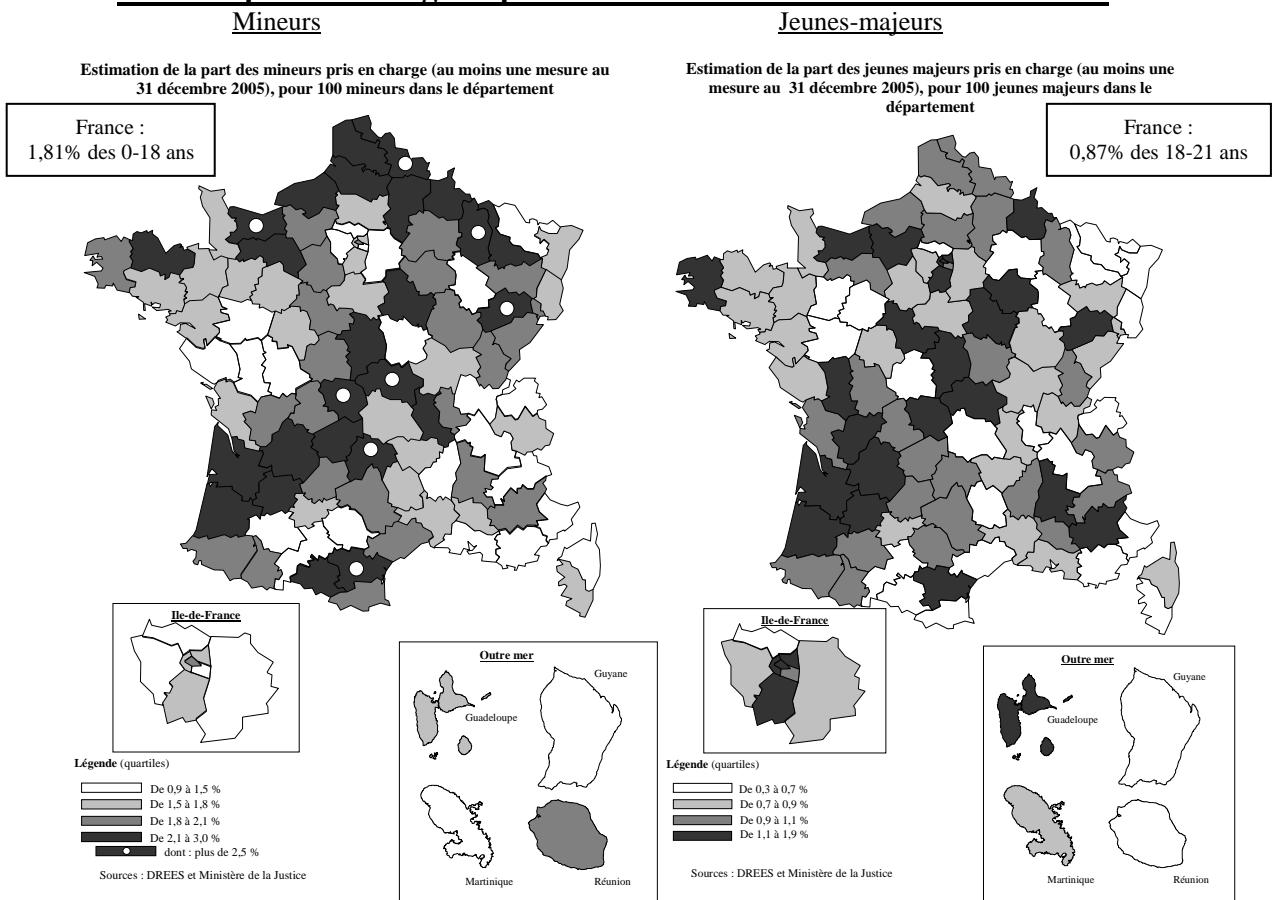
	Nom de la mesure	France entière au 31/12/05	Sources des données
Placements mineurs Art. 375 c.c.	Mesures confiées par le JE à l'ASE	90 575	DREES
	Placements directs secteur associatif	22 782	DREES
	Placements directs secteur public	483	DPJJ
Total des placements mineurs Art. 375 c.c.		113 840	
Milieu ouvert (AEMO) Art. 375 c.c.	AEMO financées par l'ASE	102 179	DREES
	AEMO financées par la PJJ	8 318	DPJJ
Total des AEMO Art. 375 c.c.		110 497	
<b>Total des mesures (placement + AEMO)</b>		<b>224 337</b>	
Nombre de mineurs en assistance éducative (Art. 375 c.c.)		209 930	Tableaux de bord des Tribunaux pour enfants

D'après les tableaux de bord des tribunaux, 209 930 mineurs sont pris en charge en assistance éducative. Ceci nous permet d'estimer que le taux de doubles mesures entre placement physique et mesure en milieu ouvert est de 6,4% en assistance éducative ( $[1 - (209 930 / 224 337)] * 100$ ). Ce taux de double comptage est appliqué à l'ensemble des mesures administratives et judiciaires, quel que soit l'âge des enfants protégés.

## B. Des situations départementales couvrant de fortes variations

La part des mineurs et des jeunes majeurs pris en charge par au moins une mesure de protection de l'enfance, a été estimée avec la même méthode pour chaque département français.

**Carte 1. Taux de prise en charge en protection de l'enfance au 31 décembre 2005**



### 1. Variations de la part des mineurs pris en charge

Le taux de prise en charge chez les mineurs (nombre d'enfants et de jeunes de moins de 18 ans bénéficiant d'au moins une mesure de prise en charge dans le département, rapporté au nombre total de mineurs dans le département) varie de moins de 1% à 3% selon le département<sup>19</sup>. Il nous a paru intéressant de pouvoir situer chaque département par rapport à la moyenne nationale. Pour cela, 4 groupes de 25 départements ont été constitués : 2 groupes se situant en dessous de la moyenne (de 0,9 à 1,5% et de 1,5 à 1,8% d'enfants pris en charge), 2 groupes se situant au dessus (de 1,8 à 2,1% et de 2,1 à 3,0% d'enfants pris en charge). Ce sont les 2 groupes aux extrêmes qui contiennent les situations les plus hétérogènes. En effet, 50% des départements ont une proportion variant de 1,5 à 2,1% de prise en charge (soit une variation de 0,6 point), tandis que les

<sup>19</sup> Cette hétérogénéité départementale a également été soulignée par l'Odas concernant le taux de signalements en 2006.

groupes situés aux extrêmes varient de 0,6 point pour les 25 plus bas, contre 0,9 point pour les 25 plus hauts. Les 8 départements se situant au-delà de 2,5% d'enfants bénéficiant d'au moins une mesure en protection de l'enfance ont été repérés sur la carte par des points blancs. Presque tous les départements (7 sur 8), repérés comme étant ceux où la prise en charge est la plus élevée, sont localisés par l'Insee comme faisant partie des départements où la médiane du niveau de vie est la plus basse. Cependant, d'autres départements repérés par l'Insee dans ce groupe de départements plus défavorisés économiquement sont parmi ceux où la part des enfants pris en charge est la plus faible. Outre la comparaison avec quelques cartes de l'Insee, ce travail de comparaison qui révèle des diversités de prise en charge selon le département demande à être approfondi par des indicateurs départementaux mettant en valeur les caractéristiques économiques, géographiques, historiques et culturelles qui sont susceptibles d'expliquer à un niveau macro des spécificités départementales en matière de protection de l'enfance.

Si la carte semble stigmatiser les départements situés dans le nord de la France, ainsi que dans une diagonale partant du centre vers l'ouest, il est important de rappeler que cette part plus importante d'enfants pris en charge ne correspond pas forcément à des situations plus critiques mais peut-être à un meilleur repérage de l'enfance en danger, ainsi qu'à une intensité plus forte de l'intervention.

## **2. Variations de la part des jeunes majeurs pris en charge**

La part des jeunes majeurs pris en charge parmi l'ensemble des jeunes âgés de 18 à 21 ans varie de 0,3 à près de 2,0%. Comme dans le cas des mineurs, le groupe des 25 départements où cette part est la plus élevée est le plus hétérogène. Si les surreprésentations de prise en charge chez les mineurs et les jeunes majeurs sont comparables dans certains départements comme ceux de l'Ouest de l'Aquitaine, il n'en est pas de même pour tous les départements du Nord. Inversement dans des régions comme l'Ile de France, la part des jeunes majeurs pris en charge est relativement élevée, comparativement à la part des mineurs. Les situations départementales entre prise en charge des mineurs et des jeunes majeurs sont donc assez différentes.

La variation des situations dans les 4 départements d'Outre-mer explique quant à elle, le peu de différences observées au niveau national entre la France métropolitaine et la France entière.

## **C. Répartition des mesures en protection de l'enfance : entre administratif et judiciaire**

A partir des données fournies par la Drees et la DPJJ, nous avons pu dresser un tableau de la répartition des mesures selon le type de décision et le type de financement (administratif ou judiciaire) et selon les deux principales interventions mises en œuvre en protection de l'enfance : l'action éducative à domicile ou l'accueil de l'enfant.

## 1. En France

Pour l'ensemble des départements français (y compris les départements d'Outre-mer), le nombre total de mesures en cours au 31 décembre 2005 s'élève à 295 650 (mineurs et jeunes majeurs). Les interventions se répartissent de façon équivalente entre action à domicile et accueil de l'enfant ; cependant, tandis que 77% des mesures résultent d'une décision judiciaire en assistance éducative, 96% de l'ensemble des mesures sont financées par l'ASE. Ces proportions ont chacune augmenté d'un point depuis le 31 décembre 2004 où les financements étaient pour 95% effectués l'ASE tandis que les décisions étaient à 76% judiciaires.

**Tableau 2 - Mesures en protection de l'enfance en cours au 31 décembre 2005.  
Répartition par type de décision et type de financements.**

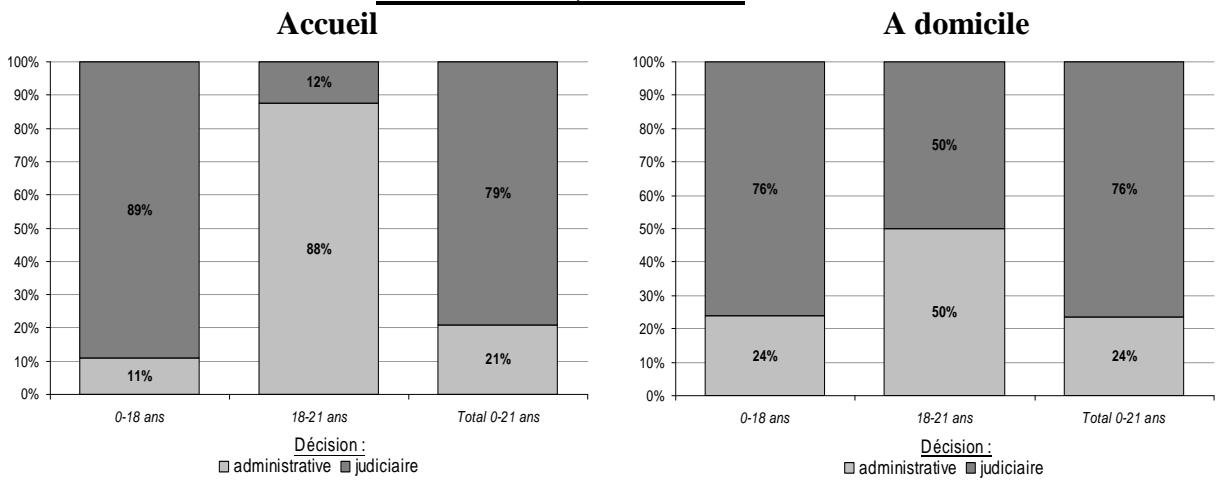
			Décision		Ensemble des mesures			
			ADMINISTRATIVE De l'aide sociale à l'enfance (ASE)					
			Accueil	A domicile	Accueil	A domicile	Effectifs	
Institution finançant l'intervention	ASE	0-18 ans	13 953	34 522	113 357	102 179	264 011	
		18-21 ans	16 770	1 847	0	0	18 617	
	DPJJ	0-18 ans	0	0	483	8 318	8 801	
		18-21 ans	0	0	2 368	1 853	4 221	
Ensemble des mesures		Effectifs	30 723	36 369	116 208	112 350	295 650	
		%	11%	12%	39%	38%	100%	
			23%		77%			

Source : Drees, DPJJ

Dans son rapport 2006, l'Oned analysait l'évolution des mesures en protection de l'enfance entre 1992 et 2004, comparant les mesures d'accueil et les mesures à domicile selon l'origine de la décision (administrative ou judiciaire). Le rapport faisait état d'une baisse de la part des décisions administratives concernant les placements, qui ne concernait plus que 21,7% des placements en cours au 31 décembre 2004 (contre 28,2% en 1992), tandis que la part des mesures de milieu ouvert (à domicile) faisant suite à une décision administrative restait stable (27,4% contre 27,1% en 1992).

Au 31 décembre 2005, la part des décisions administratives parmi les mesures de placement continue à décroître, ne représentant plus que 20,9% des accueils. Cette baisse des décisions administratives s'observe également parmi les mesures en milieu ouvert puisqu'elles ne représentent plus que 23,5% des suivis à domicile (moins 14% en seulement un an).

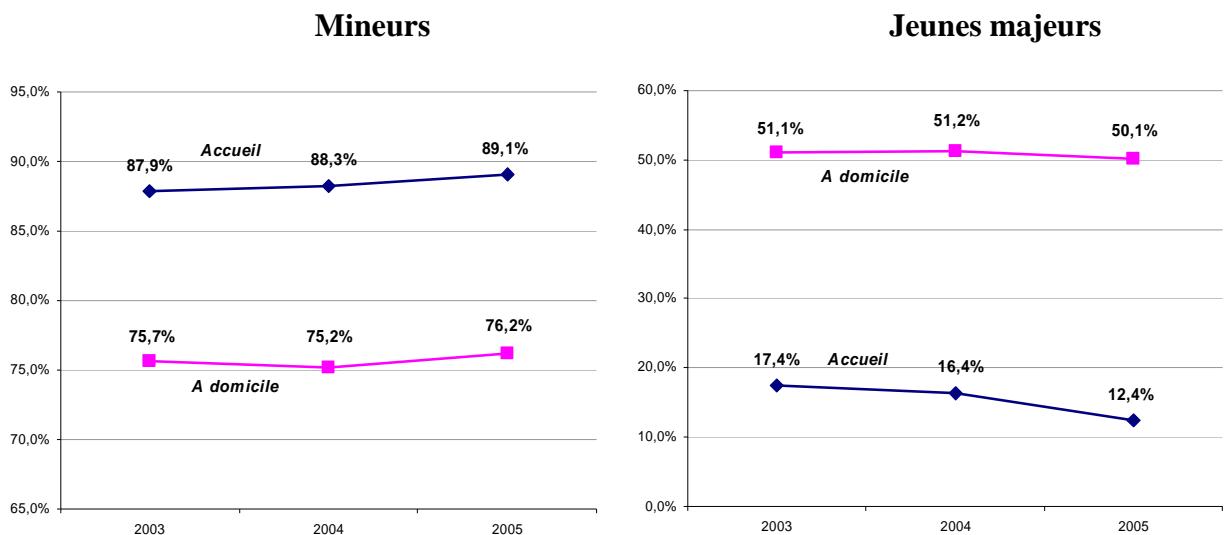
**Figure 2 - Répartition des décisions selon le type de mesure et le groupe d'âge.**  
**France entière, 31/12/2005.**



La judiciarisation des mesures ne semble donc plus toucher uniquement les mesures d'accueil, mais également les mesures à domicile. Cependant, la mise en place de la nouvelle loi et la création des cellules de centralisation des informations préoccupantes peut laisser penser que cette tendance à la judiciarisation des mesures ne se prolongera pas. En effet, de nouvelles situations, davantage traitées en amont à un niveau administratif avec un travail sur l'accord des familles, pourraient laisser présager d'avantage de possibilités d'intervention en protection sociale.

Par ailleurs, cette tendance à la judiciarisation des mesures touche uniquement le groupe des mineurs. Parmi les mesures de protection concernant les jeunes majeurs, on observe à l'inverse une part décroissante des décisions judiciaires, qu'il s'agisse des mesures d'accueil (-24% de la part relative entre le 31 décembre 2004 et le 31 décembre 2005) ou des mesures à domicile (-2%).

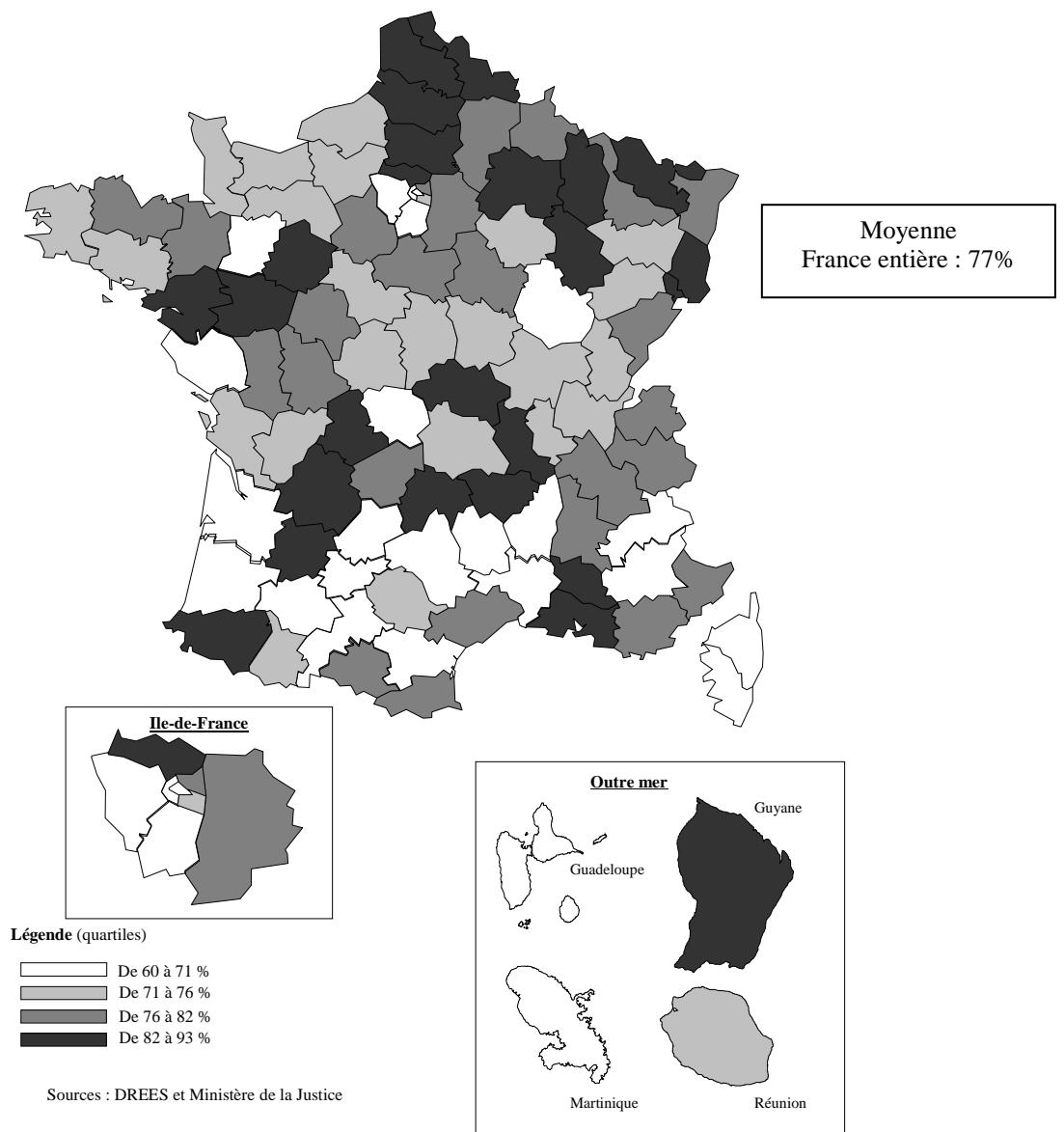
**Figure 3 - Part des décisions judiciaires selon la mesure et le groupe d'âge.**  
**France entière, 31 décembre 2003, 2004 et 2005.**



## 2. Dans les départements

Disposant des données par type de mesure et origine de la décision selon le département, nous avons pu dresser la carte de la part des décisions judiciaires parmi l'ensemble des mesures en cours au 31 décembre 2005, pour l'ensemble des enfants et des jeunes âgés de 0 à 21 ans. La part de ces mesures judiciaires ne touche pas tous les départements de la même façon. Ainsi, sur l'ensemble des mesures d'accueil et de milieu ouvert, les décisions judiciaires varient de 60 à 93% selon le département.

**Carte 2. Part des décisions judiciaires parmi l'ensemble des mesures en cours au 31 décembre. Enfants et jeunes majeurs en protection de l'enfance, par département**



Ces différences interdépartementales ne peuvent être expliquées que par une étude approfondie des fonctionnements internes à chaque département.

## **D. Répartition des mesures en protection de l'enfance : entre accueil et milieu ouvert**

### **1. En France**

Le tableau ci-dessous, comme le tableau 2, nous informe sur la répartition selon le type de mesure, en regroupant les financements ASE et DPJJ et en présentant la répartition (%) de ces mesures au sein des groupes d'âge. Sur l'ensemble des mesures en cours à la fin de l'année 2005, quel que soit l'âge, la répartition entre mesures d'accueil et mesures à domicile est équivalente, ce qui n'est pas le cas lorsque l'on observe ce phénomène en détail. En effet, la part des mesures d'accueil varie selon le type de décision (46% si administrative, 51% si judiciaire) et le groupe d'âge (47% entre 0 et 18 ans, 84% entre 18 et 21 ans). Ces variations sont particulièrement marquées entre les groupes d'âge pour les mesures administratives (29% de décisions de placements pour les 0-18 ans, contre 90% pour les 18-21 ans).

**Tableau 3 - Répartition des mesures (accueil ou à domicile) selon la décision (administrative ou judiciaire) et l'âge, au 31 décembre 2005.**

		Accueil		A domicile		Ensemble des mesures		Ensemble des mesures
		Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	
ADM	0-18 ans	13 953	29%	34 522	71%	48 475	100%	16%
	18-21 ans	16 770	90%	1 847	10%	18 617	100%	6%
<i>Ensemble des mesures administratives</i>		30 723	46%	36 369	54%	60 092	100%	23%
JUD	0-18 ans	113 840	51%	110 497	49%	224 337	100%	76%
	18-21 ans	2 368	56%	1 853	44%	4 221	100%	1%
<i>Ensemble des mesures judiciaires</i>		116 208	51%	112 350	49%	228 558	100%	77%
<b>Ensemble des mesures</b>		<b>146 931</b>	<b>50%</b>	<b>148 719</b>	<b>50%</b>	<b>295 650</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<i>Ensemble 0-18 ans</i>		127 793	47%	145 019	53%	272 812	100%	92%
<i>Ensemble 18-21 ans</i>		19 138	84%	3 700	16%	22 838	100%	8%

Si aucune variation importante n'est observée depuis 2003, la régression régulière des mesures de placement chez les mineurs, qu'il s'agisse d'une décision administrative ou judiciaire, semble cependant se profiler (tableau 4). Chez les jeunes majeurs en revanche, l'origine de la décision influe sur la tendance : en légère augmentation parmi les décisions administratives, le placement est en régression parmi les décisions judiciaires.

**Tableau 4 - Part des mesures d'accueil selon la décision (administrative ou judiciaire) et selon le groupe d'âge. France entière, 31 décembre 2003, 2004 et 2005.**

31-déc	Administrative			Judiciaire		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
<b>0-18 ans</b>	31,1%	29,6%	28,8%	51,3%	51,0%	50,7%
<b>18-21 ans</b>	88,3%	88,9%	90,1%	60,3%	59,9%	56,1%
<b>Ensemble</b>	45,4%	45,2%	45,8%	51,5%	51,2%	50,8%

L'analyse présentée ici est cependant limitée par la seule prise en compte des mesures classiques d'intervention en protection de l'enfance. Ainsi, les statistiques exploitées ne tiennent pas compte de toutes les mesures. Qu'en est-il des mesures entre AED/AEMO et placement (qui, selon les départements peuvent être intégrées dans le questionnaire Drees ou bien simplement ignorées car aucune case ne correspond, ces mesures pouvant aussi bien être administratives que judiciaires), ou encore des TISF qui interviennent de plus en plus en protection sociale (décision de l'ASE) ? Les statistiques disponibles aujourd'hui, réalisées à partir de tableaux agrégés issus des départements ne permettent pas une analyse plus fine de la situation, et les tendances et variations observées peuvent cacher des biais (voir rapports précédents sur la qualité des données). Seules des données individuelles et détaillées, prévues à l'article L 226-3 du code de l'action sociale et des familles, permettront une connaissance approfondie de la situation de la protection de l'enfance en France.

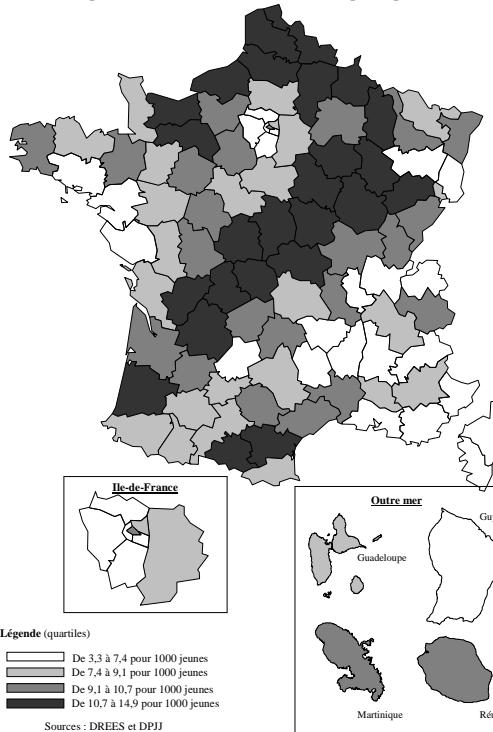
## 2. Dans les départements

A partir des données de la Drees et de la DPJJ, nous avons pu mesurer, pour chaque département français, le nombre d'enfants accueillis en protection de l'enfance (confiés à l'ASE, placés directement par le juge ou placés en secteur public PJJ), parmi l'ensemble des enfants de moins de 18 ans du département. Les résultats, présentés ci-dessous, sont dressés parallèlement à l'estimation du nombre d'enfants bénéficiant d'une mesure en milieu ouvert (AED-AEMO). Si la première carte se fonde sur des données brutes détaillées par groupe d'âge et département, la deuxième a dû être réalisée à partir d'estimations de la distribution entre mineurs et jeunes majeurs dans le cas des AED administratives, pour lesquels cette distinction selon l'âge n'était pas disponible par département.

**Carte 3 - Taux de prise en charge des mineurs en protection de l'enfance, au 31 décembre 2005**

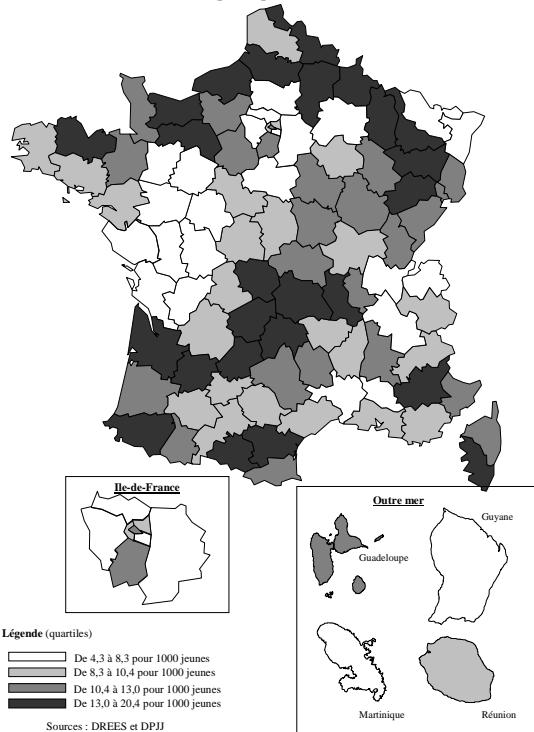
**Accueil de l'enfant**

Nombre d'enfants placés en protection de l'enfance (confiés à l'ASE, placés directement par le juge ou placés en secteur public PJJ) au 31 décembre 2005, pour 1000 enfants de moins de 18 ans, par département



**Action à domicile**

Estimation du nombre d'enfants bénéficiant d'une mesure en milieu ouvert (AED ou AEMO) au 31 décembre 2005, pour 1000 enfants de moins de 18 ans, par département



Ainsi, qu'il s'agisse de mesures d'accueil ou de mesures à domicile, le nombre d'enfants concernés parmi l'ensemble des enfants âgés de moins de 18 ans varie d'un département à l'autre.

Il semble cependant que l'on retrouve une prédominance des mesures de prise en charge encore plus marquée que pour les taux de mineurs et de jeunes majeurs (carte 1) dans les départements du Nord de la France et selon une diagonale Nord-Est / Sud-Ouest. Ceci est surtout vrai pour les mesures d'accueil.

## **II Premier recensement de statistiques produites par les services départementaux**

En 2005, l'Oned s'était attaché à analyser les sources qui recueillaient des données sur l'enfance en danger au niveau national. Nous concluons alors que ces données ne permettaient pas une connaissance précise de la population des « enfants en danger ».

Depuis, plusieurs initiatives vont dans le sens du développement de concepts communs à l'ensemble des départements et vers de nouvelles manières de recueillir les données : création des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) par la loi du 5 mars 2007, propositions du guide sur les ODPE qui a accompagné la réforme (voir chapitre 1), construction et proposition aux départements volontaires de mettre en

œuvre le Système d'observation longitudinale des enfants en danger (Soled) développé par l'Oned, transmission des données rassemblées par les « cellules départementales » à l'ODPE et à l'Oned qui sera fixée par décret d'application associé à la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

Néanmoins, depuis plusieurs années et aujourd'hui encore, en dépit d'expériences hétérogènes, des exploitations départementales de données disponibles et la réalisation d'enquêtes spécifiques à l'initiative des services départementaux de protection de l'enfance sont sources de connaissance sur les caractéristiques des enfants en danger.

En 2007, l'Oned a débuté un premier recensement de ces statistiques produites au niveau de chaque département. Nous présentons, dans cette partie, les champs couverts par ces données qui nous sont parvenues suite à une demande générale que nous avons adressée à l'ensemble des départements au début de cette année, sont disponibles sur les sites Internet des conseils généraux, ou nous ont été envoyées spontanément. Ce recensement n'est nullement exhaustif, il a vocation à mettre en évidence certaines connaissances chiffrées recueillies, surtout à diffuser des études et indicateurs particulièrement pertinents construits au niveau local.

## **A. Statistiques départementales recensées**

A l'heure de la rédaction de ce rapport, des documents statistiques et des rapports d'activité de 59 départements sont disponibles à l'Oned. Les résultats que nous présentons ci-dessous, relèvent du traitement des données chiffrées pour 32 de ces départements.

Ce premier recensement met en valeur les champs pour lesquels des données départementales sont disponibles mais aussi traitées pour une diffusion synthétique aux partenaires départementaux - notamment par le biais des schémas départementaux - et nationaux.

Parmi l'ensemble des schémas recensés à l'Oned (45), 60% contiennent des statistiques sur l'activité des services de protection de l'enfance et/ou sur les enfants bénéficiaires d'une prestation. Parmi les 32 départements concernés plus spécifiquement par notre étude, 21 schémas étaient recensés dont plus de 70% contenaient des données chiffrées.

Les données que nous avons recueillies traitent presque exclusivement de l'activité des services des conseils généraux, même lorsqu'elles sont présentées dans les schémas départementaux. **L'une des missions des observatoires départementaux sera d'intensifier la mise en commun des statistiques de l'ensemble des partenaires de la protection de l'enfance** (service du conseil général, parquet des mineurs, tribunal pour enfants, DPJJ, éducation nationale) pour une meilleure diffusion des données recueillies par chaque acteur.

## 1. Données sur le contexte départemental

Pour une bonne connaissance de la protection de l'enfance et des caractéristiques des enfants en danger et de leur famille, différentes données de contexte<sup>20</sup> affinent l'analyse de l'activité départementale :

### - le contexte démographique

Pour expliquer certains phénomènes observés, mais également pour se situer par rapport au niveau régional ou national, il convient de comparer les caractéristiques de la population locale à celles de la population soumise au risque.

Mettre en relation l'effectif des mineurs pris en charge en protection de l'enfance dans un département avec l'effectif total des mineurs dans ce même département permet d'éviter une interprétation de l'augmentation du nombre d'enfants pris en charge par une aggravation de la situation dans le département si, dans le même temps, le nombre de mineurs dans le département a augmenté dans les mêmes proportions. De même, les caractéristiques familiales des enfants pris en charge (composition de la famille, taille de la fratrie, vie de couple...) sont à comparer avec les structures familiales du département.

### - le contexte socio-économique et culturel

Les indicateurs socio-économiques et culturels sont nombreux et variés. Ils peuvent concerner l'emploi, la précarité, les conditions de vie, la santé, l'enseignement, etc. Certains départements recueillent de telles informations sur la population des enfants en danger et de leur famille. Ainsi, par exemple, il est intéressant de confronter le taux de chômage chez les parents d'enfants bénéficiant d'une prise en charge avec le taux de chômage dans le département.

### - l'offre de services

Le troisième type de données à considérer sont celles concernant l'offre de services disponible dans le département, à savoir les structures existantes, que ce soient les structures d'aide sociale à l'enfance ou les structures d'accueil, d'éducation ou de soin en pédopsychiatrie, etc.

Parmi l'ensemble des documents étudiés, des données de contexte étaient présentes dans la moitié des cas (16/32). Celles-ci concernaient principalement les chiffres en population générale du dernier recensement national (1999), en mesurant souvent la croissance de la population dans le département depuis le recensement précédent (1990). Si toutes les données de contexte principalement présentes dans les schémas départementaux citent ces effectifs de population, moins de la moitié (6/16) des départements sont en mesure de proposer des données actualisées sur la population générale de leur département, alors même que leurs analyses portent sur des données actuelles.

Ces données de contexte ne se limitent pas aux effectifs de population dans le département. En effet, plus de la moitié proposent des données chiffrées sur les

---

<sup>20</sup> De nombreux instituts proposent des données chiffrées d'accès facile (voir la liste des sources de données en annexe).

structures familiales (nombre de personne par ménage, familles monoparentales, nombre moyen d'enfants par famille...) et la moitié d'entre eux présentent également des indicateurs démographiques classiques tels que les niveaux de mortalité ou de natalité, voire les tendances sur les mariages et les divorces dans le département.

Encore plus fréquents que les indicateurs démographiques, des indicateurs économiques sont cités 7 fois sur 10 dans les données chiffrées. Le taux de chômage, régulièrement actualisé par l'Insee est l'indicateur le plus fréquemment trouvé, mais certains départements abordent également les questions du secteur d'emploi. Les indicateurs sociaux tels que les bénéficiaires du RMI ou de la CMU sont, quant à eux, également présents dans la moitié des documents étudiés où des données de contexte général apparaissent.

Ces indicateurs de contexte permettent une meilleure appréhension et compréhension des situations, des diversités locales ou des difficultés auxquelles est confrontée la population. Cependant ils sont très peu exploités, pour des analyses ne figurant parfois qu'en annexe des schémas départementaux.

## **2. Mesures de protection de l'enfance et enfants concernés**

85% des statistiques départementales traitées présentent des informations sur les mesures mises en œuvre par décision du service de l'aide sociale à l'enfance et 70% sur les mesures en assistance éducative. 40% des départements présentent l'évolution du nombre d'enfants concernés par ces mesures.

Cette information est précieuse car les statistiques diffusées nationalement<sup>21</sup> ne permettent pas jusqu'alors de raisonner en termes d'enfants concernés mais uniquement en termes de mesures. Parfois, l'information sur le nombre de familles concernées est également recueillie. Cet indicateur a le double avantage de permettre de mesurer la taille des fratries concernées par une mesure en protection de l'enfance et d'être un meilleur indicateur de la variation de la visibilité des services d'intervention (taux de nouvelles familles aidées).

Le premier apport des statistiques départementales est de présenter, notamment dans les schémas départementaux, les enfants bénéficiant de mesures financées par l'aide sociale à l'enfance mais également ceux bénéficiant de mesures financées par la DPJJ et d'offrir ainsi une vision plus complète de la protection de l'enfance<sup>22</sup>.

Les documents étudiés présentent par ailleurs des données concernant des prises en charges complémentaires en protection de l'enfance.

Plusieurs départements pour lesquels les documents statistiques ont été étudiés proposent des informations sur les interventions d'un(e) technicien(e) de l'intervention sociale et familiale (TISF) (28% des départements), sur les aides financières (44% des départements) ou sur l'accueil de femmes enceintes ou de mères isolées avec leurs enfants de moins de 3 ans (69% des départements). Pour ces trois types de mesure,

---

<sup>21</sup> Recueillies par le biais de l'enquête de la Drees sur les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance sous forme d'un tableau de données agrégées rempli par chaque département.

<sup>22</sup> Autant d'informations qui ne sont pas disponibles dans les statistiques de la Drees.

l'intérêt est notamment le dénombrement des enfants mais également des familles ou des femmes. En effet, l'utilisation de ces unités d'observation permet de mesurer le nombre moyens d'enfants aidés par famille.

Les rapports départementaux sont également l'occasion d'appréhender la mise en œuvre d'interventions départementales spécifiques notamment les interventions se situant entre AED/AEMO et placement.

Ces supports proposent enfin des approfondissements sur les interventions en présentant par exemple l'évolution de la part des mineurs étrangers isolés dans l'ensemble des tutelles déférées à l'aide sociale à l'enfance, l'accueil des enfants hors du département ou encore les désignations du président du conseil général comme administrateur "ad hoc".

Cependant, sur l'ensemble des documents statistiques étudiés, bien que l'on retrouve des informations sur des taux de double mesure pour certaines catégories de mesure, ce résultat n'a pas été trouvé sur l'ensemble des mesures de protection de l'enfance d'un département. Notons tout de même que dans trois départements, nous avions le résultat pour l'ensemble des mesures judiciaires, un résultat qui peut, par ailleurs, être calculé à partir d'une source nationale : les tableaux de bord des tribunaux qui présentent des résultats détaillés pour chaque tribunal pour enfants<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Consultation des tableaux de bord des tribunaux : [http://www.stats.justice.gouv.fr/dlmin1\\_web.htm](http://www.stats.justice.gouv.fr/dlmin1_web.htm) .

Ce tableau présente certains indicateurs repérés dans les documents des 32 départements étudiés en précisant le nombre de départements concernés.

27 départements sur 32 proposent des données chiffrées sur les mesures en protection sociale et 22 sur les mesures judiciaires en assistance éducative. Au total, 16 départements sur 32

proposent des données chiffrées sur l'ensemble des mesures en protection de l'enfance.

Pour 32 départements, données recueillies sur :	Nombre de départements concernés
Structure par poste	6
Evolution des effectifs ou du nombre de bénéficiaires	13
Evolution des mesures	10
Ratios entre protection administrative et protection judiciaire	3
Ratios entre intervention et prise en charge	1
<b>Mesure/Décision administrative de l'aide sociale à l'enfance :</b>	<b>27</b>
AED	27
Accueils administratifs	26
Accompagnement/accueil des jeunes majeurs	16
TISF	9
Aides financières aux familles	14
Accueil en familles d'accueils	18
Accueil mère-enfant	22
Pupilles	9
<b>Mesure/Décision judiciaire en assistance éducative :</b>	<b>22</b>
Enquête sociale, IOE, RRSE, TPSE	16
AEMO	27
Doubles mesures, mesures concomitantes	7
Milieu ouvert et accueil	21
Measures d'accueil par le juge des enfants	20
Délégation de l'autorité parentale	7
<b>Ensemble des mesures en protection de l'enfance :</b>	<b>16</b>

### **3. Les informations en amont d'une décision en protection de l'enfance, à l'occasion d'une nouvelle information**

Dans les rapports d'activité des « cellules » préexistantes à la loi du 5 mars 2007 et dans le cadre de l'enquête annuelle de l'Odas, les statistiques départementales à propos des « informations préoccupantes », des « informations signalantes » et des « signalements » sont fréquentes (plus de 70% des départements). Ces statistiques résultent parfois d'enquêtes régulières qui ne prennent pas appui sur les informations recueillies à l'occasion du traitement de l'information et de l'intervention. Ces publications enrichissent les statistiques nationales sur les « signalements en France » tout d'abord par leur dimension départementale et également à travers des données complémentaires qui, bien qu'elles ne soient pas recueillies lors de l'enquête annuelle de l'Odas, résultent souvent des propositions dans son guide publié en 2001<sup>24</sup>.

Dans chaque étude statistique, la définition de l'unité d'observation est primordiale pour appréhender les populations et pour des comparaisons intra et inter départementales. Lorsqu'il s'agit de caractériser l'amont d'une prise en charge, cette unité est à définir pour deux raisons supplémentaires.

D'une part, le sens attribué au terme de « signalement » varie d'une institution à l'autre. En conséquence, l'étude des « signalements » dans un département peut aussi bien concerner l'étude des signalements judiciaires transmis par l'Aide sociale à l'enfance à l'autorité judiciaire que l'étude de l'ensemble des informations qui aboutissent à une décision administrative, à une décision judiciaire ou à un classement « sans suite » en protection de l'enfance.

<sup>24</sup> *L'observation de l'enfance en danger : guide méthodologique*. Edition revue et corrigée, juin 2001. Odas Editeur.

D'autre part, le dénombrement des « signalements » se cantonne souvent aux informations qui parviennent dans le service du conseil général. Or, selon les organisations et protocoles départementaux, le nombre d'informations centralisées par ce service représente une quantité plus ou moins exhaustive au regard de l'ensemble des nouvelles informations, évaluations, transmissions et décisions en protection de l'enfance.

Que l'évènement étudié soit un « signalement », une « information signalante » ou une « information préoccupante », les statistiques départementales proposent des informations complémentaires sur :

- l'enfant (âge et sexe, connaissance antérieure, situation familiale et socio-économique, origine géographique...),
- l'évènement (origine, transmission et suites données à l'information, élément déclenchant une nouvelle évaluation...),
- ou le danger encouru par l'enfant (caractéristiques de la personne mise en cause par l'information, durée et répétition de sévices...).

Les données sont établies à partir de plusieurs unités d'observation : le nombre d'informations, le nombre d'enfants, le nombre de familles, le nombre de « liasses de signalement »....

#### **4. Les informations en cours de prise en charge et sur les situations antérieures et postérieures à la mesure**

Dans l'attente d'une observation régulière des trajectoires des enfants en protection de l'enfance, les analyses départementales développent des indicateurs qui offrent des premiers éléments sur le parcours des enfants. Ces mesures sont souvent établies pour les enfants placés. Nous avons relevé les indicateurs suivants :

- âge à la première mesure
- décisions antérieures : mesure, signalement judiciaire
- lieu de vie antérieur du jeune
- lieu de vie des jeunes qui bénéficient d'une action à domicile
- forme et nombre d'accueils antérieurs du jeune
- raison de l'accueil de l'enfant
- durée moyenne de l'accueil
- situation de l'enfant au fil du parcours : scolarisation, suivis médicaux et/ou paramédicaux, problématiques observées chez l'enfant
- regard des professionnels sur l'adéquation des prises en charge
- sorties de structures d'hébergement : orientations et motifs, cumul des difficultés et limites du placement.

Comme pour toute donnée de parcours, il serait favorable de décomposer ces indicateurs selon l'âge de l'enfant et la durée de prise en charge depuis la première mesure en protection de l'enfance.

De manière générale, dans les études sur le parcours en protection de l'enfance, deux principes généraux augmentent la significativité des résultats :

- mettre en valeur les **successions « administratif/judiciaire », et « à domicile/accueil »**

- **inscrire les situations dans le temps, mesurer les durées** en favorisant les croisements de données avec l'année et l'âge de l'enfant lors de la première mesure, lors de la mesure immédiatement antérieure, lors de la mesure actuelle.

## 5. Moyens d'intervention et budgets alloués

L'information sur les moyens d'interventions, les services d'action à domicile et les structures d'accueil, est primordiale pour comprendre le contexte départemental d'intervention. Elle est également utile dans la mesure où elle révèle les expériences spécifiques qui méritent d'être diffusées.

Ce renseignement sur les structures d'accueil est disponible dans presque 60% des cas.

La moitié des départements pour lesquels les documents statistiques ont été étudiés présentent des données concernant le budget ou les dépenses du service de l'aide sociale à l'enfance en les détaillant fréquemment selon le poste concerné et leur variation dans le temps.

Pour 32 départements, données recueillies sur :	Nombre de départements concernés
<b>Structures d'accueil</b>	18
Nombre d'assistants familiaux	17
Hébergements dans le département	14
Activité des établissements	12
<b>Dépenses d'aide sociale</b>	16
Evolution des dépenses	11
Dépenses selon le poste	10
Recettes selon le poste	2
Détaillées pour les assistants familiaux	1

## B. Etudier la population bénéficiant d'une mesure en protection de l'enfance : moyens pour réaliser des études au niveau des départements

Après avoir procédé à la synthèse des divers objets d'étude couverts par les statistiques départementales étudiées, il est possible de présenter une illustration plus détaillée de données recueillies dans les documents et rapports transmis par les services des conseils généraux. Il s'agit des principales caractéristiques démographiques et socio-économiques des enfants et de leur famille. L'exemple suivant illustre un certain type de données d'ores et déjà recueillies par les départements. Il met également en avant les difficultés actuellement rencontrées pour des comparaisons interdépartementales ou pour obtenir une vision nationale de la situation. Sont proposés en conclusion des moyens pour améliorer la connaissance, par les départements, des populations concernées.

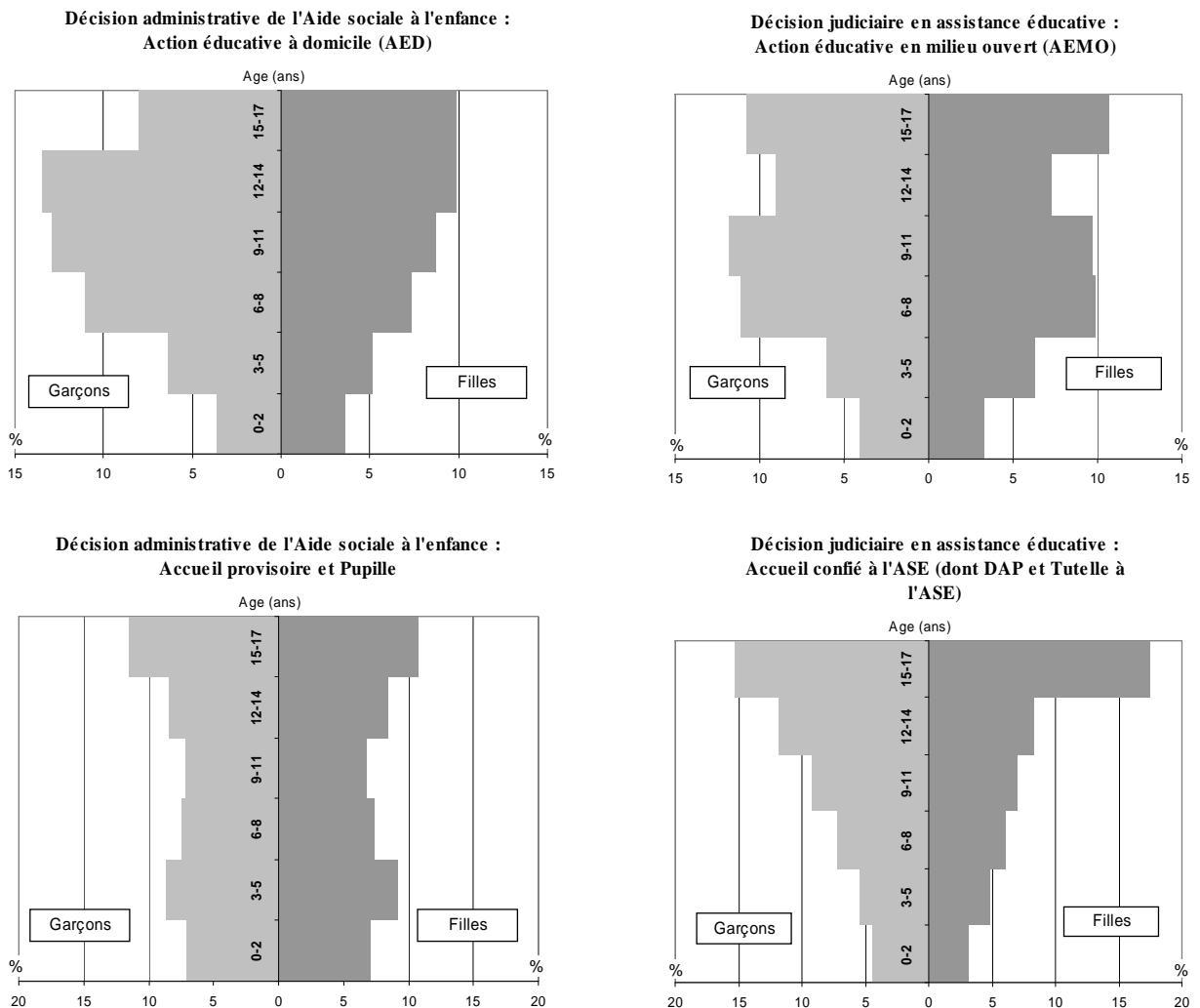
## 1. Un exemple de données recueillies : les caractéristiques des enfants et de leur famille

### a) Répartition par sexe et âge des enfants qui ont une mesure en protection de l'enfance en cours

La représentation ci-dessous a été permise grâce à des tableaux d'effectifs, issus d'un rapport d'activité de l'Aide sociale à l'enfance d'un département qui croisent trois informations : le type de mesure, le sexe et le groupe d'âge de l'enfant.

Ces pyramides des âges en valeurs relatives permettent de comparer la répartition par groupe d'âge et sexe des enfants selon quatre types de mesure : l'action à domicile (décision administrative), l'action éducative en milieu ouvert (mesure judiciaire en assistance éducative), l'accueil de l'enfant par décision de l'aide sociale à l'enfance (en tant que pupille ou sous forme d'accueil provisoire), l'accueil de l'enfant confié à l'ASE par décision du juge des enfants mais aussi suite à une délégation de l'autorité parentale à l'ASE ou suite à une tutelle déférée à cette dernière.

Dans un département, répartition en % des enfants âgés de 0 à 18 ans par groupe d'âge triennal, sexe et type de mesure en protection de l'enfance à une date t en 2005 :



Source : Rapport d'activité d'un service départemental de protection de l'enfance

Quel que soit le type de mesure, la part des garçons est légèrement supérieure à celle des filles sur l'ensemble de la tranche d'âge 0-18 ans : elle est maximale dans le cadre de l'AED où elle atteint 55%. Par ailleurs, de façon générale, on observe une hausse de la représentation des enfants au fur et à mesure que l'âge augmente.

Concernant les mesures d'AED, la surreprésentation masculine se situe entre le 6<sup>ème</sup> et le 15<sup>ème</sup> anniversaire de l'enfant, pour autant les filles sont plus présentes dans la dernière tranche d'âge.

Lorsque l'action à domicile est décidée par le juge des enfants, nous remarquons une répartition équivalente de la naissance de l'enfant à son 12<sup>ème</sup> anniversaire. Ensuite, il est intéressant de remarquer la sous-représentation des garçons comme des filles entre 12 et 14 ans révolus alors qu'ils sont à nouveau plus représentés entre 15 et 17 ans révolus.

Concernant les mesures d'accueil, la répartition des enfants selon le groupe d'âge est sensiblement homogène dans le cadre de la mesure en protection sociale. Ainsi, dans ce cas, la hausse sensible observée pour les autres types de mesures n'est pas concluante. Il est toutefois nécessaire de relativiser cette observation dans la mesure où les effectifs sont particulièrement faibles.

Dans le cadre des mesures judiciaires, la surreprésentation masculine (53 garçons pour 47 filles) se répartit sur chaque groupe d'âge entre 0 et 14 ans révolus. Les filles sont un peu plus représentées à partir de leur 15<sup>ème</sup> anniversaire.

***Recommandations pour la construction de tableaux de données qui croisent l'âge et le sexe des enfants ayant une mesure en cours, à un moment donné :***

- Les **données en effectifs** sont préférables aux données exprimées en pourcentage dans le tableau afin de multiplier les possibilités de représentations graphiques et de construction d'indicateurs pour les lecteurs qui n'ont pas accès aux données sources ;
- En fonction des effectifs, proposer **des groupes de données** tout en prenant en compte une contrainte d'homogénéité entre les unités du groupe : groupes d'âge, groupes d'un certain type de mesures ;
- Pour la construction des pyramides, il convient de présenter les données **par âge ou par groupes d'âge équivalents** et non par groupes d'âges de différentes ampleurs ;
- Les pyramides des âges proposées ici représentent **la répartition par groupe d'âge triennal et sexe de 100 enfants bénéficiant d'un type de mesure**. Même si le nombre d'enfants par type de mesure n'est pas équivalent, avec ce type de représentation en %, chaque pyramide a la même surface. Il est également possible de réaliser des pyramides directement à partir des effectifs. Dans ce cas, la pyramide des accueils par décision administrative est beaucoup moins vaste que la pyramide des accueils confiés à l'ASE par le juge des enfants.
- Une pyramide des âges est une représentation de la population à un moment donné : préciser **à quelle date** se réfère la répartition par sexe et groupe d'âge des enfants qui ont une mesure en cours (par exemple *1<sup>er</sup> juillet 2005*) ;
- La répartition par âge à une date donnée s'exprime en **années révolues**.

Dans des études de population qui s'intéressent aux mesures en protection de l'enfance, à une date t, lorsque les représentations par âge ne sont pas possibles, la répartition par groupes d'âge suivante présente plusieurs intérêts :

- 0-2 ans** révolus,
- 3-5 ans** révolus,
- 6-8 ans** révolus,
- 9-11 ans** révolus,
- 12-14 ans** révolus,
- 15-17 ans** révolus,
- 18-20 ans** révolus.

En effet, elle permet de recouvrir les champs de mesures destinées à des enfants, de leur naissance à leur 3<sup>ème</sup> anniversaire (mesure d'accueil mère-enfant), de leur naissance à leur 18<sup>ème</sup> anniversaire, et destinés aux jeunes majeurs. Outre la distinction entre mineurs et jeunes majeurs, ce découpage permet par ailleurs de repérer les situations en rapport à la scolarisation : l'âge d'entrée à l'école étant souvent 3 ans, l'âge obligatoire à la scolarisation étant 6 ans.

Bien entendu, comme précisé précédemment dans les recommandations, cette répartition reste dépendante des effectifs en présence.

Cette représentation des enfants à un moment donné est le résultat de situations très différentes : certains enfants sont pris en charge dans ce type d'accueil depuis plusieurs années alors que d'autres viennent d'y entrer et n'y resteront que quelques mois ; par ailleurs, certains enfants ont connu précédemment d'autres types de prises en charge en protection de l'enfance alors que pour d'autres il s'agit d'une première décision.

Ainsi, on peut s'interroger, par exemple, sur les différences observées dans les répartitions par sexe et groupe d'âge des enfants selon que l'accueil est administratif ou judiciaire. Par rapport aux décisions en protection sociale, ces différences seraient-elles liées à des décisions judiciaires d'accueil prises en moyenne plus tard pour l'enfant, à un âge plus élevé ?

Répondre à cette question demande en réalité de construire plusieurs indicateurs supplémentaires comme :

- l'âge moyen de l'enfant lors de sa première admission selon le type d'accueil : est-il en moyenne plus élevé dans le cas d'un accueil décidé par le juge relativement à un accueil décidé par l'aide sociale à l'enfance ?
- la durée moyenne de prise en charge au sein d'un même type d'accueil : est-elle plus longue dans le cadre judiciaire ?
- la durée moyenne totale de prise en charge en protection de l'enfance : est-elle plus importante pour les enfants qui bénéficient en 2005 d'un accueil judiciaire ?
- la durée moyenne de prise en charge dans un même type d'accueil selon le groupe d'âge triennal à la 1<sup>ère</sup> admission et le taux des premières admissions dans chaque groupe d'âge : dans le cadre administratif, la durée moyenne est-elle courte dans les trois tranches d'âges les plus jeunes, avec autant de première admissions dans ce type de prise en charge, que les enfants aient entre 0 et 2 ans révolus, entre 3 et 5 ans révolus et entre 6 et 8 ans révolus ?

La construction de ces indicateurs est permise grâce à des données longitudinales concernant les enfants, à partir de leur première prise en charge en protection de

l'enfance. Les données à recueillir sont celles que nous retrouvons d'ores et déjà dans les rapports départementaux, la dimension à ajouter est la datation des évènements en protection de l'enfance et la sauvegarde des informations caractérisant l'enfant au moment de ces évènements.

### **b) Caractéristiques familiales et socio-économiques des enfants pris en charge**

Parmi les statistiques recensées pour les 32 départements étudiés, des éléments sur l'environnement familial de l'enfant sont proposés par 11 départements.

Des données chiffrées sont établies concernant les adultes avec lesquels l'enfant vit en dehors des temps de placement (ses parents, sa mère seule, son père en famille recomposée, avec un autre membre de la famille...), sur la vie en couple de ses parents (ensemble, séparés, veufs, ...).

Des informations sur la fratrie des enfants sont également disponibles : sa taille, le nombre de frères et sœurs également pris en charge en protection de l'enfance.

Ces renseignements se réfèrent à des étapes différentes dans le parcours de l'enfant (réception d'une « information préoccupante », mesure en protection de l'enfance en cours, accueil de l'enfant) et à des situations passées ou présentes (connaissance antérieure de la fratrie, composition familiale avant l'accueil ou au moment de la mesure).

Toutefois les nomenclatures utilisées permettent difficilement de développer une idée sur l'environnement familial des enfants pris en charge en protection de l'enfance. En effet, elles peuvent avoir du sens dans le cadre d'une analyse sur une problématique particulière mais sont difficilement réutilisables pour des comparaisons interdépartementales ou avec la population générale.

Des informations chiffrées sur les conditions socio-économiques de vie des enfants sont présentes dans les documents de 6 départements. Elles font référence en grande majorité à la situation des parents de l'enfant et parfois de la famille élargie (beaux-parents) : catégorie socioprofessionnelle, situation au regard de l'emploi, bénéficiaires de minima-sociaux.

De la même manière que précédemment, il est difficile de mettre en valeur les résultats recueillis, étant donné que ces mesures correspondent à des étapes différentes dans le parcours de l'enfant et utilisent des typologies très difficilement comparables.

## **2. Moyens actuellement disponibles pour rendre plus efficientes les études départementales**

Les statistiques présentées dans ce rapport et recueillies dans les départements existent en très grande partie grâce à l'exploitation de données utilisées pour la gestion

quotidienne des dossiers des enfants. L'informatisation de ces informations permet d'envisager une plus grande valorisation de ces données dans des objectifs de connaissance de la population prise en charge.

Nous l'avons vu précédemment, elles peuvent dès à présent être riches d'enseignement concernant la répartition des enfants selon leurs principales caractéristiques démographiques (âge et sexe) et le type de prise en charge, voire la succession des prises en charge pour chacun. Concernant la situation sociale, économique, familiale des enfants, le traitement des informations est plus difficile à harmoniser dans la mesure où les situations sont davantage diversifiées mais surtout évoluent dans le temps.

D'une part, l'étude comparative des données départementales s'est heurtée, sur ce point, à des nomenclatures très difficilement comparables dans la mesure où elles sont établies pour mettre en évidence un point particulier à défaut de réussir à présenter l'ensemble des situations possibles. Ainsi, pour caractériser la situation socio-économique des parents de l'enfant, la nomenclature suivante illustre les typologies utilisées en général dans les études réalisées à partir des données des services des conseils généraux : « Emploi du père : au chômage, employé ou ouvrier, au foyer, autre ». Pour appréhender les situations dans leur globalité et permettre des comparaisons, il serait favorable d'appliquer les nomenclatures suivantes : « Emploi du père : en emploi, en recherche d'emploi, au foyer, retraité, incapacité de travailler, autre inactif professionnellement » associées à une nomenclature simplifiée des professions de l'Insee. Bien entendu, ces variables doivent être définies au regard des réalités observables par les professionnels.

D'autre part, d'un document à l'autre, les « moments de la situation » étaient systématiquement différents : des étapes différentes dans le parcours en protection de l'enfance (à l'occasion d'une nouvelle information, lors d'une évaluation, au cours d'un certain type d'intervention...), des situations présentes ou passées (actuellement, avant la prise en charge...).

En conséquence, sur cet objet d'étude en particulier, deux méthodes d'observation peuvent être préconisées.

### **a) Les études départementales sur des populations ou des problématiques spécifiques**

Le développement d'études sur des populations ou des problématiques spécifiques est un premier moyen pour appréhender la situation des enfants au regard d'une dimension particulière (familiale, sociale, économique, éducative...).

Pour être réalisées, ces études ont fait l'objet de collaborations entre les départements et des équipes universitaires, des bureaux d'études, un observatoire régional de santé et, bien entendu, de partenariats entre les différentes institutions prenant en charge les enfants : l'aide sociale à l'enfance, les associations, les tribunaux de grande instance, la DDPJJ.

Dans le cadre de ces études, les connaissances recueillies par les logiciels de gestion des informations peuvent être complétées par des dépouillements de certains dossiers papiers ou par des enquêtes auprès de différentes acteurs (l'enfant, ses parents, les professionnels qui suivent l'enfant). Ainsi, une situation au départ résumée par une ou deux questions sera bien mieux appréhendée grâce à la compilation de l'ensemble des éléments caractérisant la dimension d'étude.

Par exemple, concernant la situation socio-économique de l'enfant, l'information de départ qui porte sur l'emploi de la mère séparée du père de l'enfant, pourra être complétée par la situation de son nouveau conjoint, leurs conditions de logement, leurs revenus, les prestations dont ils ont bénéficié, les aides proposées antérieurement par les professionnels, la vision de la famille, comme celle des professionnels, sur les perspectives à venir, la situation socio-économique au moment de la première mesure décidée pour l'enfant avec la caractérisation de cette mesure et la situation actuelle après 2 ans d'intervention auprès de l'enfant.

Ces études spécifiques offrent ainsi une vision plus complète de la situation des enfants et peuvent mettre en évidence des points communs entre les enfants mais également des points plus particuliers, qui peuvent être aussi bien des leviers que des freins pour la suite des interventions et ainsi guider des politiques d'interventions plus ou moins généralisées.

Certains départements ont envoyé à l'Oned des études qu'ils ont effectuées ou commandées, ou qui leur sont parvenues car elles touchaient à la protection de l'enfance dans leur département. Elles présentent des approches diverses dans leurs méthodologies, dans les sources employées, dans les collaborations mises en œuvre entre le conseil général et des équipes extérieures.

Les sujets d'études sont par exemple :

- les usagers qui viennent dans les territoires d'action sociale : caractéristiques démographiques et socio-économiques comparées avec la population générale, rencontres antérieures, objet de la demande, aide apportée ;
- les « signalements itératifs », c'est-à-dire la succession de plusieurs informations préoccupantes pour un même enfant ;
- les caractéristiques des enfants confiés à l'Aide sociale à l'enfance et de leurs parents : caractéristiques démographiques et socio-économiques, état de santé physique, psychologique, vie relationnelle, comportements et conduites à risque, vie sociale et loisirs, scolarité ;
- le parcours des enfants confiés à l'Aide sociale à l'enfance : multiplicité des parcours, âge de l'enfant lors du premier placement, durée des placements, part des échecs de retour à domicile ;
- l'avis des parents des enfants accueillis à l'aide sociale à l'enfance ;
- l'avis des professionnels de la protection de l'enfance sur le dépistage des difficultés dans la petite enfance, l'insertion des jeunes, la prévention individuelle et collective, les interventions à domicile, l'hébergement des enfants ;
- le devenir des enfants et jeunes majeurs sortis de l'Aide sociale à l'enfance.

Les méthodes employées sont aussi bien l'analyse quantitative des informations, des études qualitatives sur la base d'entretiens, des études monographiques.

Les sources utilisées sont des données de gestion des services, les dossiers des enfants, des entretiens auprès des enfants, parents et professionnels<sup>25</sup>.

### **b) Soled : Système d'observation longitudinale des enfants en danger**

Le Système d'observation longitudinale des enfants en danger (Soled), développé par l'Oned (cf. rapport 2006), propose une série de nomenclatures qui peuvent être renseignées au fur et à mesure par les professionnels qui suivent les enfants, et être intégrées dans les bases informatiques de gestion des mesures.

Ces variables ont été construites dans le triple souci de :

- proposer une première vision globale de la situation familiale et socio-économique de l'enfant,
- d'être limitées en nombre et facilement renseignées par les professionnels à différentes étapes dans le parcours de l'enfant,
- d'être comparables avec les études en population générale et d'un département à l'autre.

A l'occasion du recensement des études statistiques, nous avons pu observer qu'un grand nombre de variables inscrites dans le Soled sont d'ores et déjà recueillies par les départements.

L'utilisation des définitions et nomenclatures proposées dans le Soled sont une première base pour harmoniser les systèmes d'observations départementaux, chaque département peut en faire usage globalement ou pour traiter certaines questions spécifiques. Il est proposé que ces nomenclatures soient reprises pour les variables qui seront fixées par le décret organisant la remontée des données, en application de la loi du 5 mars 2007.

---

<sup>25</sup> Un recensement de ces études sera progressivement disponible à partir de 2008 sur le site de l'Oned : [www.oned.gouv.fr](http://www.oned.gouv.fr).

## CHAPITRE III : Les pratiques de prévention, de dépistage, et de prise en charge

Dans le cadre de sa mission de recensement des pratiques de prévention, de dépistage et de prise en charge médico-sociales et judiciaires, l’Oned consacre ce troisième chapitre aux pratiques centrées sur la fonction parentale. Deux aspects sont abordés. La première partie, portant sur les interventions socio-éducatives qui visent à améliorer les conduites éducatives parentales, analyse les transformations de ces interventions : l’émergence de nouveaux concepts manifeste-t-elle un tournant dans les pratiques professionnelles mises en œuvre en protection de l’enfance ?

Dans une seconde partie, sont abordées les interventions de médiation familiale, centrées sur l’amélioration des relations entre les parents afin d’éviter des incidences négatives sur les enfants, résultant des relations entre adultes. Il s’agit d’examiner les effets du conflit parental sur les pratiques en protection de l’enfance.

Le choix d’articuler ces deux sous-chapitres est à résituer dans le rapport au terme « parentalité », notion qui a émergé face aux mutations de la famille. Celles-ci ont des incidences tant du côté des relations entre parents, que du côté des relations parents/enfant.

Le rappel des conditions dans lesquelles émerge la notion de « parentalité » fait apparaître que ce sont des cliniciens qui, les premiers, se saisissent puis portent cette notion. Les termes de *maternalité* et *parentalité* sont introduits en France par le psychiatre psychanalyste P.C. Racamier<sup>26</sup> en 1961 lors d’une étude sur les psychoses puerpérales, à la suite du néologisme « *parenthood* » créé en 1959 par le psychanalyste américain T. Benedek pour identifier la parentalité comme une phase de développement. Celui-ci désigne un processus de maturation psycho-affectif commun aux deux parents du fait de la conception d’un enfant. Ce terme reste alors limité à l’étude des pathologies.

La notion de « parentalité » sera reprise par R. Clément<sup>27</sup> en 1985 dans son ouvrage « parentalité et dysparentalité ». La *dysparentalité* désigne les troubles de la fonction parentale.

A la fin des années 70, le terme apparaît parallèlement dans un autre champ social, celui de la sociologie : A. Michel et N. Lefaucheur parlent en effet de « familles monoparentales » pour déstigmatiser les situations où l’enfant est élevé par un seul parent, avec succès puisque cette désignation inédite est adoptée comme catégorie socio-démographique et administrative en 1982. Cette tentative aboutie de légitimation d’une forme de parentalité a-typique (puisque non conjugale), ouvrira la porte aux mouvements visant à la reconnaissance d’autres parentalités « nouvelles », telles que « *beau-parentalité* », « *homo-parentalité* », « *pluri-parentalité* ».

Dans l’un comme dans l’autre cas, il en ressort que le fait même d’être parent n’est plus socialement considéré comme donné, ni dans sa pratique, ni dans sa conception. Du

---

<sup>26</sup> Racamier P.-C., « La mère et l’enfant dans les psychoses post-partum », in *L’Evolution psychiatrique*, vol. 26, 4, 1961, pp. 525-570.

<sup>27</sup> Clément R. « Parentalité et dysparentalité », in *Le groupe familial*, FNEPE éd., 1985,

côté de la clinique, la « découverte » d'un processus psychique d'élaboration qui construit la parentalité chez l'individu, met en lumière l'existence d'une acquisition susceptible de donner lieu à des difficultés, voire à des défaillances. L'idée du parent « suffisamment bon » pour autoriser le développement satisfaisant de l'enfant, souligne que la dimension du lien et sa qualité est désormais au centre de l'exercice de la parentalité. Du côté de l'analyse sociologique, la demande de reconnaissance de « parentalités alternatives » converge dans la même direction, pour mettre l'accent sur le fait que ce qui définit le « parent », c'est, au-delà du statut, la relation à l'enfant.

Une décennie plus tard, la notion de « parentalité » s'est imposée, renvoyant autant à des formes de « parentalités particulières » qu'à la parentalité en général. Nombre d'auteurs se penchent sur elles à partir de différentes disciplines et le terme est passé dans le langage courant. Le fait que la parentalité en tant que telle doive faire l'objet d'une attention collective est désormais acquis. Parallèlement, de nouveaux professionnels s'imposent dans le champ : les conseillers conjugaux, les médiateurs familiaux.

Si l'intérêt pour la notion de parentalité se construit d'abord autour d'une parentalité jugée problématique, car considérée comme facteur de risque pour le parent et/ou l'enfant, son application à la parentalité en général témoigne d'un succès qui renvoie à un contexte historique marqué par ce que d'aucuns ont pu appeler la « crise de la famille ». Rappelons que les mutations majeures qui ont marqué les années 60 au plan démographique<sup>28</sup> annonçaient très concrètement une exigence nouvelle des acteurs sociaux, celle de pouvoir mener leur vie privée comme ils l'entendaient. Il a pu être question d'une « privatisation » des formes de vie familiale. Si la famille s'est effectivement réorganisée à partir d'un droit à l'autonomie égal, concernant les parents, et d'une prise en considération de plus en plus marquée des droits de l'enfant, c'est parce que les pouvoirs publics ont rendu possible, accompagné, encadré ces transformations, à travers un ensemble de réformes législatives et de politiques publiques. Sous cet angle, il a plutôt été question de « désinstitutionnalisation » de la famille et « d'individualisation » de ces membres.

La famille n'en demeure pas moins « incertaine » et plus que jamais « sous surveillance », dans un contexte normatif renouvelé, dont l'enfant est devenu le point d'ancrage fort, objet de toutes les attentions : « *Si la famille est prise en compte dans le souci public de l'enfant, c'est désormais par rapport à l'enfant et à ses propres intérêts*<sup>29</sup> ». Dans ce nouveau contexte, l'enfant est un sujet de droit à part entière, dont la responsabilité est assortie à des exigences, qui ne sont plus seulement celles de s'abstenir de maltraitance, mais de pratiquer une bientraitance, voire de tendre vers l'optimisation du développement de l'enfant. On peut donc bien parler d'un renversement de perspective : être parent signifie dès lors moins faire valoir, à partir d'une position d'autorité, un modèle moral d'en haut, que se situer dans un modèle de « proximité » où chaque parent est chargé de créer un environnement propice à l'individualisation de son enfant<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> On rappellera pour mémoire : baisse de la natalité, de la fécondité, de la nuptialité, augmentation de la divorcialité, des naissances hors mariage, des formes de vie familiales dites « nouvelles ».

<sup>29</sup> Commaille J., Strobel P., Villac M., *La politique de la famille*, Editions de la Découverte, 2002.

<sup>30</sup> Martin C., « Les politiques de l'enfance en Europe » in *Enfants, adultes : vers une égalité des statuts ?*, Editions Universalis, 2004.

La « mission parentale » ainsi redéfinie apparaît d'autant plus complexe, lourde et périlleuse, qu'on considère qu'elle conditionne de manière décisive le devenir de l'enfant, ce qui justifie tout à la fois le regard de la société sur les bonnes conditions de sa réalisation, et des propositions de soutien à l'exercice d'une « parentalité » devenue exigeante. L'action des pouvoirs publics, à travers la définition des politiques et l'intervention des acteurs chargés de les mettre en œuvre, procède toutefois à travers une double lecture de la parentalité : d'une part, une lecture (à connotation plus « traditionnelle ») étroitement centrée sur le lien parent/enfant et qui en appelle à la « responsabilité parentale » renvoyant l'adulte à son devoir d'assumer une position d'autorité ; d'autre part, une lecture (connotée comme plus « moderne ») qui résitue la famille dans un contexte social plus large et qui souligne les difficultés inhérentes à la parentalité contemporaine, *a fortiori* lorsque les acteurs sociaux sont déjà fragilisés pour de multiples raisons. D'où une tension permanente en matière d'accompagnement à la parentalité, susceptible de s'exprimer sur le versant de la contrainte, voire de la sanction ou sur le versant du soutien.

Les notions auxquelles se réfèrent les professionnels de terrain rencontrés, telles que soutien à la parentalité, compétences parentales, médiation familiale<sup>31</sup> peuvent faire penser que ces interventions se déroulent en amont et ont une visée uniquement « préventive ». Or il s'avère qu'en se saisissant de procédés et de concepts visant l'ensemble des parents, les professionnels construisent des modes renouvelés d'intervention s'adressant aux familles les plus en difficulté.

## **I. Les interventions socio-éducatives : des enjeux théoriques, un tournant pour les pratiques ?**

A l'occasion de son premier programme de travail sur les pratiques d'intervention en protection de l'enfance se situant entre les actions en milieu ouvert et le placement, et notamment lors des entretiens de groupe avec une trentaine d'équipes, l'Oned a constaté l'émergence de nouvelles démarches de travail en direction des enfants et des familles<sup>32</sup>. Lors des échanges sur les objectifs et perspectives des actions engagées, il est frappant de constater que, outre l'usage systématique du terme parentalité, les professionnels axent leurs interventions sur le repérage et le renforcement des compétences des parents.

De ce travail avec les équipes de terrain, sont apparues diverses interrogations. Comment les professionnels définissent-ils et évaluent-ils les compétences parentales ? Est-il possible de cerner des indicateurs permettant de déterminer si le parent a la capacité de mettre en œuvre telle ou telle compétence ? Comment sont pris en compte les dysfonctionnements ou limites des parents dans leur fonction parentale ? Peut-on envisager de soutenir les parents dans le renforcement de ces compétences, peut-on engager dans ce domaine des processus d'apprentissage ?

Ces questions sont d'autant plus d'actualité que, depuis la loi du 5 mars 2007, la protection de l'enfance ne se limite plus aux actions en direction des enfants en difficulté et de leurs familles mais s'étend à la prévention des difficultés auxquelles les

---

<sup>31</sup> A noter la présence de médiatrice familiale dans les équipes de nombreux dispositifs recensés par l'Oned.

<sup>32</sup> Cf rapports de l'Oned de 2005 et 2006

parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives (article L 112-3 nouveau du CASF).

Par rapport à ce constat et à ces questions, l'Oned a entamé une démarche de réflexion incluant le recours à un groupe de travail<sup>33</sup> qui a permis de réunir différents points de vue et méthodologies d'action. Il s'agissait dans un premier temps d'examiner le contenu que donnent les professionnels aux notions de parentalité et compétences parentales, puis de repérer les éléments structurants de nouvelles pratiques professionnelles s'appuyant sur ces approches pour aider les parents à modifier leur attitude, à construire et développer des modes de réponses plus adaptés aux besoins de leur enfant.

## **A. *Mise en perspective des notions de parentalité et de compétences parentales dans le champ de la protection de l'enfance***

### **1. La parentalité et les politiques publiques**

Alors qu'historiquement la première modalité d'intervention éducative en direction des parents en difficulté consistait au placement de l'enfant en internat, cette politique est progressivement remise en cause à partir des années 1970<sup>34</sup>. Une diminution du nombre de placements est alors constatée au début des années 1980, et un développement simultané des interventions au domicile de la famille. L'aide à la famille est privilégiée et de nouveaux rapports parents/professionnels se construisent.

Parallèlement à la fin des années 1980, un double mouvement peut être constaté en direction de l'ensemble des parents : développer la prévention de manière plus précoce et dans le même temps responsabiliser les parents quant à leurs pratiques éducatives, à leur « démission » et ce, en lien avec les questions d'échec scolaire et, plus récemment, des comportements d'adolescents. C'est dans ce cadre de « prévention ou de responsabilisation »<sup>35</sup> qu'émerge la notion de « parentalité ».

L'Etat s'engage, par l'intermédiaire du législateur et des politiques publiques, en un ensemble de réformes qui autorise, accompagne et encadre cette transformation majeure.

En 1994, un groupe de travail pluridisciplinaire dirigé par Didier Houzel, pédopsychiatre et psychanalyste est mis en place par le ministère chargé des affaires sociales, de la santé et de la ville (Direction générale de l'action sociale). La réflexion

---

<sup>33</sup> Ce chapitre s'est construit tant à partir d'échanges avec les équipes de terrain et de diverses lectures que d'une réflexion menée dans le cadre d'un groupe de travail réuni à l'ONED auquel ont participé : P. Breugnot, B. Chatoney, J. Deydier, A. Grevot, C. Palumbo, A. Oui, J. Oxley, C. Sellenet, B. Walter et Y. Zimini.

<sup>34</sup> Fablet D., *Suppléance familiale et interventions socio-éducatives*, Paris, L'Harmattan, 2005.

<sup>35</sup> Sur ce point voir également chapitre 1 du présent rapport.

menée aboutira à la publication du livre « Les enjeux de la parentalité »<sup>36</sup>. Par rapport au concept « parentalité », selon lui, il ne « suffit ni d'être géniteur ni d'être désigné comme parent pour en remplir toutes les conditions, encore faut-il "devenir parent", ce qui se fait à travers un processus complexe impliquant des niveaux conscients et inconscients du fonctionnement parental ».

A partir d'une analyse exclusivement clinique de situations prises en charge dans le champ social, médico-social ou sanitaire mettant de côté les éléments de contexte sociétal, trois axes de la parentalité sont distingués :

- L'axe de l'exercice concerne les droits et les devoirs dont un parent est investi par rapport à l'enfant.
- L'axe de l'expérience renvoie à la dimension psychique subjective du fait d'être parent, impliquant l'affectif et l'imaginaire.
- L'axe de la pratique comprend les actes concrets de la vie quotidienne, autrement dit la mise en œuvre des soins parentaux et des interactions : tâches domestiques et techniques, de garde, de soins, d'éducation, de socialisation...

Ce néologisme de « parentalité » désignant ce que contiendrait le fait « d'être parent » renvoie à de nouvelles interrogations : qu'est-ce qu'être parent ou comment l'être ? La fonction de parent s'apprend-elle ? En effet, être parent ne serait plus une aptitude innée mais serait le résultat d'une maturation psychologique. Comment alors accompagner le parent dans cette parentalité ou dysparentalité ? Une nouvelle fonction apparaît du côté des professionnels : le soutien à la parentalité.

Le succès de cette notion de « parentalité » traduit cet éclatement d'une figure unique en une pluralité de figures et donc de modes de faire : « *La parentalité trouve dès lors dans l'action sociale un immense champ d'application, tant parce qu'elle permet de repenser les situations complexes : familles d'accueil, adoption, recompositions familiales, homoparentalité..., que parce qu'elle ouvre des voies pour un soutien et un accompagnement des parents qui visent à préserver le lien parental, et ses diverses expressions, et non plus à contrôler et recadrer les familles au regard d'une norme unique et immuable* »<sup>37</sup>.

La conférence de la famille du 12 juin 1998 décide de la création d'une Délégation interministérielle à la famille, chargée de mettre en place la politique d'appui à la fonction éducative des parents. De nombreux acteurs s'engagent dans cette réflexion (services de l'Etat, CNAF, réseaux associatifs...). Cette initiative donne lieu à la circulaire ministérielle du 9 mars 1999 et à l'élaboration d'une charte, base essentielle des Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP). La mise en place de ces réseaux donnera une légitimité et un essor à diverses interventions sur la parentalité.

Alors que la loi du 5 mars 2007 étend, comme indiqué précédemment, les missions de la protection de l'enfance au champ d'une prévention précoce en direction des familles, un certain nombre de départements font entrer l'information et le soutien à la parentalité parmi les objectifs opérationnels de leur schéma départemental concernant l'enfance et

<sup>36</sup> Houzel D. (sous la dir.), *Les enjeux de la parentalité*, Erès, 1999.

<sup>37</sup> Barreyre J.-Y., Bouquet B. (sous la dir.), *Nouveau dictionnaire critique de l'action sociale*, Bayard, 2006.

la famille. Dans cette perspective, plusieurs départements envisagent de se positionner sur le pilotage des REAAP.

## 2. Les compétences parentales

Rappelons que le terme « compétence », repris à la psychologie du travail, est particulièrement présent dans la formation continue et dans les politiques de ressources humaines dans les entreprises<sup>38</sup>. L'approche par compétences sert en particulier à construire des référentiels de métiers et de diplômes qui énoncent :

- la compétence globale visée (être capable),
- les capacités générales impliquées dans cette compétence globale (s'informer, organiser, réaliser, communiquer)
- les capacités, les compétences terminales et les savoirs et savoir-faire qui leur sont associés (être capable de).

Une définition plus sociale de la compétence<sup>39</sup> distingue deux niveaux :

- celui de l'organisation, qui relève d'un appareillage entre des informations de toute nature (ensemble des systèmes symboliques, connaissances et savoirs auquel on fait appel pour la mise en œuvre des actions) et des systèmes d'action (séquences d'action rythmées qui permettent à un geste de se mettre en mouvement),
- celui du sujet, renvoyant d'une part à sa disposition à agir, d'autre part à une habileté cultivée, avec incorporation de ce qui fait sa compétence, au fil du temps et au gré des contextes.

Le terme de compétence a glissé dans le champ de la parentalité<sup>40</sup> pour désigner les capacités d'un parent à répondre aux besoins de son enfant, avec la distinction suivante :

- des compétences de savoir, nécessitant un apprentissage. Le savoir étant transmis par « celui qui sait », cela s'adresserait plus particulièrement à des parents qui n'ont que peu de connaissances quant au développement de l'enfant, à la coopération avec d'autres instances comme l'école participant à l'éducation de l'enfant... Les comportements de l'axe de la pratique de la parentalité pourraient faire l'objet d'apprentissages, à condition que les deux autres axes (de l'exercice et de l'expérience) ne soient pas par trop dégradés.
- des compétences de savoir-faire et de savoir-être, qui nécessitent du temps, de l'espace, un réseau...

Ces compétences sont plus ou moins présentes chez chaque individu, plus ou moins apprises et développées selon les circonstances et aussi plus ou moins stimulées ou inhibées par l'enfant lui-même. Elles s'exercent et se confirment dans le cadre d'un

---

<sup>38</sup> Tanguy L., « Les usages sociaux de la notion de compétence », in *Sciences humaines*, hors-série n° 12, 1994.

<sup>39</sup> Minvielle Y., « Les compétences en entreprise. Entretien avec Yvon Minvielle », in *Sciences humaines*, hors-série n°12, 1994.

<sup>40</sup> Les pays anglo-saxons utilisent la notion de « parenting skills », les « savoir-faire parentaux », pour nommer les compétences parentales.

système interactif des relations parents enfants<sup>41</sup>. Une grande partie des savoir-faire des parents sont « calqués » sur le milieu familial (la mère, une sœur...). Des parents élevés en institution ou ayant peu de modèles de référence dans leur entourage se trouvent ainsi démunis face à certaines réponses éducatives à donner à leur enfant.

Pour ces auteurs, posséder ces compétences parentales n'assure pas pour autant aux parents le sentiment d'être compétent. Pour de nombreuses raisons, ils peuvent posséder des compétences et en ignorer l'existence, ou avoir des attentes trop grandes engendrant la démotivation et la dévalorisation devant l'incapacité de les remplir.

Par ailleurs une enquête menée par la Fondation Investir auprès de pères et mères canadiens montre que la confiance des parents à l'égard de leurs connaissances sur le développement de l'enfant et de leurs compétences parentales est très faible<sup>42</sup>. Plus les parents possèdent des connaissances approfondies concernant le développement des enfants, plus ils se sentent confiants dans leur rôle parental et plus les interactions sont positives, efficaces et tolérantes avec les enfants. Dans cette perspective, il s'agit donc plus précisément de repérer comment aider le parent à élaborer un sentiment de compétence.

Dans différents pays, des programmes d'éducation parentale ont été mis en place, par exemple, ceux du CERIS (Centre de recherche et d'innovation sociopédagogique familiale et scolaire) de l'Université de Mons (Belgique) destinés à améliorer les compétences éducatives des parents. Ces programmes offrent aux parents un espace de parole. Ils autorisent un échange d'expériences dans une vision positive de la famille, dans le cadre de pratiques de groupe. Les objectifs sont généralement les suivants :

- mieux « outiller » le parent,
- améliorer la relation avec les enfants,
- situer l'enfant dans son entourage,
- accroître les connaissances des parents sur le développement des enfants,
- réduire le sentiment d'isolement des familles,
- reconnaître la compétence du parent par une revalorisation de la famille.

Ce type de formation parentale fait souvent appel au travail de groupe conduit soit par un expert, soit par un parent. Par contre, la notion de programme est un vocable peu utilisé par les intervenants en France, « *l'action conduite paraît plutôt caractérisée d'une manière plus large puisque l'intervenant semble construire son intervention au fur et à mesure de son développement...* »<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Boisvert F., Trudelle D., « Etre parent en milieu défavorisé : de la compétence au sentiment d'impuissance », in *Revue internationale de l'Education Familiale*, Vol. 6, n°2, 2002.

<sup>42</sup> Oldershaw I. « A national survey of parents of young children ». Invest in Kids Foundation ,Toronto, 2002.

<sup>43</sup> Boutin G., Durning P., *Les interventions auprès des parents, Innovations en protection de l'enfance et en éducation spécialisée*, Paris, Dunod (coll. Enfances), 1999, (2<sup>ème</sup> édition.), p. 40

## ***B. Mise en perspective des conceptions de l'action, des dispositifs et des pratiques de terrain***

Au regard de l'analyse des différents dispositifs se référant aux notions de parentalité et de compétences parentales, il apparaît que les professionnels rattachent leurs pratiques d'intervention, non pas à un seul fondement théorique mais à une diversité d'approches. Alors que, durant de longues années, l'intervention était ancrée sur un modèle clinique, par une analyse psycho-sociale linéaire de la situation familiale, en termes de cause à effet, les interventions socio-éducatives actuelles se recentrent sur le « faire avec ». Il s'agit de ne pas apprécier la situation familiale à partir du seul discours du/des parents mais d'observer ce qu'il fait, comment il fait pour des actes quotidiens relatifs à l'enfant : repas, sommeil, soins, accompagnement à l'école, activités à l'extérieur... et de l'aider à améliorer ses pratiques. Ceci n'exclut pas le modèle clinique et le recours à des instruments relatifs aux représentations qu'ont les personnes de leur histoire familiale tels que le génogramme utilisé par plusieurs équipes rencontrées qui s'inspirent du modèle systémique. L'intervention peut également prendre appui sur des approches de type plus comportementaliste.

Après avoir évoqué le contenu que les professionnels donnent aux apports théoriques récents, nous examinerons en quoi le soutien à la parentalité constitue un concept de base d'un système de protection de l'enfance conçu sur un continuum d'actions avant de présenter quelques axes structurant des pratiques nouvelles.

### **1. Retentissement des apports théoriques récents sur les pratiques**

L'approche de la parentalité par axe conduit les professionnels à réfléchir à la notion de suppléance familiale partielle puisqu'elle ouvre la possibilité de centrer leur action sur les fonctions parentales défaillantes, en veillant à ne pas intervenir sur ce qui paraît adéquat, pour le préserver.

Concernant les compétences, il apparaît que les équipes des différents dispositifs que nous avons visités se situent plus particulièrement sur un mode d'intervention visant à développer les savoir-faire et savoir-être des parents plus que leurs connaissances à proprement parler. L'idée est que la famille, sans se calquer sur le modèle des professionnels, puisse construire ses réponses dans l'échange, ou bien apprenne en observant les pratiques des professionnels à l'égard des enfants ainsi que celles des autres parents. Cependant, les professionnels du champ mettent en garde sur le fait que la notion de « compétences parentales » ne doit pas conduire à proposer un manuel de ce qui « est bon, est bien », de ce « que serait un parent compétent », ce qui risquerait d'aboutir à parler un jour de « performances familiales ».

De la même manière, les professionnels souhaitent se démarquer d'une « fonction d'expert » et de réponse parfois trop « normative », pour se situer dans une approche prenant appui sur « les compétences parentales » souvent associée à l'objectif de ne pas limiter l'évaluation d'une situation familiale aux difficultés mais d'aborder également les ressources parentales. Il s'agit d'amener la famille à construire ses propres réponses, ou co-construire avec d'autres parents des solutions face aux difficultés rencontrées dans l'éducation de l'enfant au quotidien.

La notion de « responsabilité » est reprise par les professionnels de terrain que nous avons rencontrés, plus dans le sens de donner des responsabilités aux parents (prise de conscience de leur rôle, les amener à franchir des étapes) que dans le sens juridique d’engagement ou d’obligation donc de faute ou de manquement, même si ce sens reste présent.

Les professionnels développant des interventions en protection de l’enfance ont-ils des objectifs de soutien et d’échange, comme dans le cas des actions en direction de l’ensemble des parents, ou poursuivent-ils une visée de changement dans des situations où la question du danger pour l’enfant est présente ?

## **2. Le soutien à la parentalité, base de la protection de l’enfance comme « continuum »**

La notion de continuum<sup>44</sup> caractérise les procédures françaises en ce qu’elles établissent une progressivité entre la prévention et la protection, sans notion de seuil. Trois types de dispositifs centrés sur le soutien à la parentalité (les accueils parents-enfants, les dispositifs développant une action globale à partir d’une intervention sur le logement, l’accompagnement des familles « hors mandat ») vont illustrer ce continuum.

### **a) L’expérience de certaines « maisons vertes »**

Au sein des quartiers, diverses formes d’accueil parents-enfants se sont développées dans le cadre de la prévention précoce et du soutien à la parentalité, en référence à « la Maison Verte », créée en 1979 par Françoise Dolto et volontairement distincte des modes de garde<sup>45</sup>. Plusieurs structures de ce type ont été implantées dans des « quartiers difficiles » avec, pour objectif, de rompre l’isolement de certaines familles. Elles sont ainsi amenées à accueillir un public très diversifié dont une partie pourrait relever ou relève des dispositifs de protection de l’enfance.

Ces associations proposent des temps d’écoute, de réflexion, d’échange, de partage des inquiétudes, mais également des savoir-faire. Il s’agit de soutenir l’enfant et de l’accompagner, ainsi que ses parents, dans les toutes premières étapes de la vie, de la naissance à quatre ans. L’accueil de l’enfant est au centre du dispositif. Il est individualisé, distingué, son prénom est d’emblée noté à son arrivée sur un tableau, ainsi que le lien avec la personne qui l’accompagne. L’anonymat du patronyme est associé au fait que le parent peut venir sans rendez-vous et sans demande précise. Le(s) parent(s) reste présent tout au long de l’accueil. Il fixe le rythme et le temps de l’accueil à son gré.

Les lieux d’accueil parents-enfants sont des lieux où l’on peut venir pour parler de la difficulté d’être parent et d’accompagner le développement de son enfant à travers différentes étapes (allaitements, sevrage, arrivée d’un autre enfant, entrée en crèche...).

---

<sup>44</sup> Utilisée entre autres par Alain Grevot dans sa comparaison internationale des systèmes de protection de l’enfance.

<sup>45</sup> Ce type de dispositif s’est développé dans différentes villes de France, mais également dans d’autres pays : Arménie, Amérique Latine, Belgique, Canada, Suisse, Pologne, Hollande...

Lieux intermédiaires entre la vie familiale et collective, ils permettent à l'enfant de faire ses premiers pas vers la socialisation. L'objectif premier est de soutenir et d'accompagner l'enfant, mais aussi ses parents, d'assurer le mouvement d'autonomisation. Le deuxième objectif est de prévenir les troubles relationnels précoces de l'enfant.

C'est pourquoi il nous semble, au regard des différents services rencontrés, que la libre adhésion des familles, la question de l'anonymat et le travail sur ce que la famille souhaite livrer, peuvent susciter des interrogations concernant les orientations choisies dans des situations de risque. Alors que pour certains, la question du danger amène à un signalement par l'équipe, d'autres se situent dans une place d'accompagnateur de la famille afin que celle-ci fasse une demande d'orientation par elle-même.

### **b) Le logement, support d'une intervention globale**

Le soutien à la parentalité, qui pourrait conduire les équipes à se focaliser à nouveau sur le lien enfant-parents, peut en amener certaines à développer une approche plus globale de l'aide aux familles, dès lors qu'est prise en considération l'importance des conditions de vie sur les interactions au sein du groupe familial. Ainsi certaines équipes font du relogement de la famille le support de leur intervention. L'obtention d'un lieu de vie stable et adapté à ses besoins constitue alors la condition et le point de départ d'une intervention globale.

Un dispositif d'accompagnement familial à domicile mis en place par une maison d'enfants dans le Nord part ainsi « *de là où en sont les parents et les enfants* » afin de permettre à ceux-ci d'expérimenter une vie familiale -ou une « recomposition familiale » suffisamment « bonne » après placement. L'accompagnement vise la mobilisation et la restauration progressives des compétences des parents à l'exercice de leur fonction parentale dans les registres éducatif, affectif et de protection ainsi que dans l'organisation des conditions matérielles de vie quotidienne indispensables à l'équilibre de leurs enfants. En amont de l'accompagnement, les conditions de vie de la cellule familiale sont évaluées : si les conditions de vie dans le logement de départ ne permettent pas un travail optimum avec la famille, un nouveau logement est recherché et proposé à la famille sur le principe d'un bail glissant. Les locations sont réalisées dans des zones d'habitation présentant des facilités d'accès aux infrastructures nécessaires à la mise en œuvre d'un projet familial et à la reconstruction de relais et liens sociaux pérennes à l'issue du suivi. L'établissement met à disposition de ces projets non seulement les intervenants socio-éducatifs mais également son personnel technique et d'entretien pour l'aide à l'installation dans le nouvel habitat.

La même démarche inspire l'action d'un centre parental à Paris, qui vise à soutenir la constitution du couple parental au moment de l'arrivée d'un premier enfant par une aide à l'accès à un logement progressivement autonome, en utilisant des baux glissants. L'accompagnement de la grossesse puis de l'accueil du bébé constitue un axe important de cette action en direction de jeunes parents en situation de vulnérabilité sociale et psychique.

### **c) Travailler autrement avec des familles en difficulté**

D'autres associations assurant des mesures des prestations d'aide sociale à l'enfance ont diversifié leurs modes d'action dans un souci de prévention, de prise en compte de la dimension familiale et du soutien à la parentalité. Un des aspects de la démarche de ces équipes était la volonté de sortir de la notion de « mesure » et de travailler avec les familles dans un système de libre adhésion.

Sans abandonner leur mission d'accueil en protection de l'enfance, elles se sont ainsi engagées dans des actions d'insertion, d'aide à la parentalité et de lutte contre l'exclusion et ce, avec des familles « volontaires », en se situant hors mesure d'aide sociale à l'enfance. Des négociations ont alors eu lieu avec le département pour sortir « d'un prix de journée » et obtenir une dotation globale. Les projets s'inscrivent dans une démarche psycho-éducative individualisée et collective, sur des « temps de vie partagés » en dehors de toute notion d'expertise. Ce type d'établissement s'adresse à des familles qui n'entrent pas dans un dispositif d'aide spécialisée pour différentes raisons : familles inconnues des services, refus de collaboration avec les services existants, impossibilité d'effectuer un travail de fond dans des structures d'accueil et d'aide « classiques ». Il est d'ailleurs vérifié en accord avec la famille que celle-ci ne bénéficie pas d'une mesure de protection de l'enfance. Par contre, les familles peuvent rester dans le dispositif après un éventuel placement de l'enfant ce qui permet un travail en vue du retour de celui-ci. Ce public présente de multiples éléments de fragilité familiale : histoires personnelles complexes avec parfois de longs suivis en protection de l'enfance, isolement social, précarité, conduites addictives, violence intra-familiale... L'accompagnement s'ajuste à la situation, à l'histoire et aux contextes spécifiques de chaque famille, il se déroule tant en individuel que par des temps collectifs de « vie partagée ». Il est basé sur le repérage des compétences dans les actes de la vie quotidienne : actes de la vie quotidienne : compétences affectives, professionnelles, domestiques, professionnelles, culturelles... A partir des compétences repérées, d'entretiens individuels ou familiaux, des problèmes rencontrés, une réflexion se fait entre professionnels et famille, entre familles, afin d'imaginer des stratégies en ce qui concerne l'éducation des enfants. Un des fils conducteurs de l'intervention est d'aider les personnes à s'inscrire dans différents réseaux extérieurs ou d'échange de savoirs et d'entraide entre elles.

Bien que ces interventions se situent « hors mandat » pour travailler à la libre adhésion des familles, on retrouve, dans tous les cas, une phase initiale de travail partagée avec les bénéficiaires sur un projet d'accompagnement familial, phase au cours de laquelle sont explicitées les inquiétudes des services concernant les enfants ; très souvent cette phase débouche sur une formalisation de ce projet, qui pose le cadre de l'intervention. Le protocole d'accord ou contrat d'accompagnement est parfois conçu de manière à ce que la famille effectue elle-même des choix parmi plusieurs propositions d'axes d'accompagnement, en fonction des besoins qu'elle éprouve : ceci vise à renforcer l'approbation des personnes à la démarche proposée. La co-signature du document par le service et la famille concrétise l'engagement mutuel.

### 3. Quelques axes structurant des pratiques nouvelles

Le travail sur les compétences parentales inverse les logiques, les professionnels étant depuis longtemps formés et habitués à évaluer les failles, les limites. Le rapport de confiance, le respect mutuel devient primordial dans l'intervention, faute de quoi le professionnel n'a accès qu'aux aspects négatifs de la parentalité.

Les échanges dans le cadre du groupe mis en place à l'ONED montrent cependant qu'il est difficile pour les professionnels de ne pas revenir, sur la durée, à une position d'expertise centrée sur les défaillances. La mixité des professions ouvre d'autres horizons par un croisement de points de vue d'intervenants issus de cultures différentes, elle permet également de relativiser les degrés d'expertise des uns et des autres.

Par contre, la posture professionnelle consistant à reconnaître que la famille qui pose problème dans le domaine de l'éducation a aussi en réserve, même si elle l'ignore, la solution de son problème est « libératrice de compétences ». Le professionnel ne se situe plus en position d'expert qui s'adresse à des personnes en manque de savoir, mais en « facilitateur <sup>46</sup> » qui, sans juger ni envahir, va mettre en jeu ses compétences communicationnelles pour autoriser la personne à faire autrement.

Même si les approches observées relèvent d'expériences encore dispersées, il est possible de repérer trois axes qui structureraient de nouvelles pratiques.

#### a) La notion de l'accueil pour mettre en valeur les compétences parentales

Le développement d'autres types d'organisation de services vise à favoriser l'émergence d'une relation authentique avec la famille, permettant à celle-ci de montrer ses ressources, ses difficultés et de construire ainsi une intervention soutenante et acceptée.

Certains services soulignent l'importance de construire un espace temps, encore plus fortement lors de demande/contrainte, dans un lieu où se noue la relation. Cet espace temps qui s'instaure autour du « être avec-faire avec », notamment dans les lieux qui accueillent toute la famille, vise à affranchir celle-ci de la peur et lui permet de progressivement montrer ce qui va et ce qui ne va pas. L'émergence du vécu permet d'élaborer à partir de ce que les familles apportent. La famille a ainsi accès à un lieu où elle peut être entendue sans qu'il y ait obligation de parler à tel ou tel moment si elle ne le souhaite pas.

Outre le temps autour des questions parentales, une des demandes des usagers est de pouvoir « parler d'eux »<sup>47</sup>, en tant qu'homme ou femme, sans aborder forcément les questions concernant leur enfant. La posture et la capacité d'écoute sont primordiales

<sup>46</sup> Ausloos G., *La compétence des familles : temps, chaos, processus*, Erès, (2<sup>ème</sup> édition), 2001.

<sup>47</sup> Mackiewicz M.-P., « Requalification paternelle : cadre associatif et modalités d'intervention pour un « Atelier pères » », in Tillard B. (coord.), *Groupes de parents, Recherches en Education familiale et expériences associatives*, L'Harmattan (coll. Savoir et Formation), 2003, pp. 81-105.

avant de pouvoir aborder la question de la parentalité. La prise en compte de la communication non verbale est également très importante : prendre soin, attention donnée par le professionnel aux parents, attention que le parent donne à l'enfant...

Ces notions d'accueil et d'espace temps permettent d'analyser la capacité de mobilisation des parents. D'une part, tous ces parents éprouvent des difficultés à être parents, ils sont en manque de repères ou possèdent des repères déconstruits, désorganisés. Pour les professionnels, l'objectif est de solliciter leur intérêt sans les stigmatiser, les amener à évoluer par un mouvement d'attention particulière, construit, comme nous l'avons vu précédemment, dans un espace-temps et d'accueil.

D'autre part, le groupe de travail a souligné que les compétences se modifient, surviennent, varient, ne sont plus les mêmes à mobiliser en fonction de l'âge des enfants : certaines couvrent une période de la vie uniquement (référence à la notion de « *capacité de préoccupation maternelle primaire* » développée par D. Winnicott), d'autres, toute la durée de la vie. Parfois, du fait d'un évènement traumatisant pour les parents tel un conflit conjugal grave, bien qu'existant encore, elles n'arrivent plus à s'exercer. La capacité des parents est à mettre en relation avec les besoins de l'enfant. La question du diagnostic fait encore débat à l'heure actuelle en France. Il apparaît d'autant plus complexe de penser les moyens à mettre en œuvre pour parer aux manques des parents afin de permettre un bon développement de l'enfant.

Si des pratiques « bienveillantes » permettent une authenticité de relations avec les personnes et d'accéder ainsi à ce qui peut être mobilisé, ce type de dispositif peut également amener les familles à se replier sur un lieu unique. Dans le cadre de la prise en charge, il apparaît donc très important de penser tant le temps de l'entrée que celui de la sortie.

Ces pratiques construites sur le « faire avec » et les compétences familiales ne doivent pas faire oublier qu'il est parfois nécessaire de recourir à des interventions de suppléance familiale. Si le recours à une parentalité partielle est nécessaire, plutôt que de travailler uniquement sur les difficultés conduisant au placement, le fait de résituer ce qui « allait bien » entre le parent et l'enfant, de repréciser ses compétences au parent peut permettre d'accompagner parent et enfant dans un processus de séparation tant physique que psychique.

## **b) Des dispositifs et outils pour construire les compétences parentales**

L'isolement d'une grande partie des familles suivies en protection de l'enfance ne facilite pas une imprégnation des différents modèles de l'entourage. Les prises en charge plus collectives font émerger des possibilités, des ouvertures, des échanges entre parents sur des éléments concrets de la vie quotidienne. Des réajustements de comportement se font entre eux, de manière naturelle ce qui évite, dans certaines situations, un vécu persécutif, une stigmatisation, des culpabilités. Il permet de rompre l'isolement et peut se prolonger par des interactions entre les familles à l'extérieur (moments de vie partagés, soutien et entraide, réalisations communes, échange de savoirs).

La plupart des dispositifs mixent les interventions sur un mode individuel et collectif, par contre un travail collectif ne peut se mettre en place que lorsque la relation et le climat de confiance sont réellement créés, que le lieu d'accueil est investi par les parents. L'accueil collectif se fait principalement soit lors de temps de discussion, de travail à partir de supports (jeux de rôles) et d'échanges informels, soit à l'occasion d'activités manuelles (ludiques ou de la vie quotidienne), de sorties... Dans l'ensemble des expériences, il apparaît très nettement que la présence des mères est plus grande que celle des pères. Elles s'investissent beaucoup plus difficilement dans des groupes thématiques ou groupes de paroles.

L'action collective nécessite la mise en place d'un cadre garantissant le bon déroulement des échanges. Ceci pose plusieurs questions :

- Le choix d'une stratégie d'animation de ces groupes et donc la formation des intervenants. Il existe, en effet, des groupes ayant des stratégies et modes d'animation très diversifiés, par exemple les réunions organisées par les alcooliques anonymes, les groupes de discussions entre parents développés par l'école des parents et des éducateurs etc...

L'une des difficultés, dans ces groupes, est d'éviter que des contre-leaders aient un effet négatif ou contraire à l'effet recherché. Ceci conduit d'une part à la nécessité de pouvoir faire une sélection des membres du groupe et à envisager la possibilité d'exclure l'un d'eux. Une seconde difficulté concerne le fait de clarifier le degré d'obligation ou de libre choix du participant à ces groupes.

- Le recours à des groupes de formation présuppose que le problème puisse être, au moins pour partie, résolu par le changement d'attitude et de représentation qu'un tel groupe, -on le sait depuis les travaux de Lewin-, peut produire sur les participants. L'action se fait sur des représentations, des conceptions de ce qu'il faut faire, etc... Le groupe ne peut cependant agir sur les conditions contextuelles influençant la situation (logement, chômage, précarité...). Dans une réflexion normative, on pourrait noter qu'il convient ne pas sous estimer le rôle de chaque individu (adulte ou enfant) tel que cela a pu être fait en privilégiant comme cause unique des problèmes, la situation sociale ou l'histoire familiale trans-générationnelle. Mais, le comportement des sujets ne peut être considéré sans tenir compte du poids très lourd des contextes et de l'histoire développementale de chacun.
- On peut relever de nombreux avantages à l'organisation d'activités collectives de sujets confrontés à une difficulté : lutte contre l'isolement, contre la stigmatisation individuelle ; processus de changement favorisés par certains phénomènes de groupe (Lewin<sup>48</sup>), mais cela suppose de disposer de stratégies de formation, capables notamment d'expliquer le processus de changement sur lequel l'activité de groupe est supposée reposer. Le transfert d'une modification des attitudes à une modification des comportements reste une question complexe.
- Dans les groupes réunissant des parents, la question des pères, rarement posée, est cependant tout à fait fondamentale. Il est manifeste que la plupart des groupes sont majoritairement, voire exclusivement, composés de mères. De fait,

---

<sup>48</sup> Lewin K, « la dynamique des groupes », in *Sciences Humaines*, n° 14, février 1992, p 10.

ceci amène à faire reposer sur les seules mères la démarche de changement visé et pourrait entraîner des effets non souhaités en matière de conflits conjugaux.

La question est difficile pour de nombreuses raisons. D'une part, le fait que les participantes peuvent être ambivalentes en renonçant à un lieu soutenant entre femmes. D'autre part, la présence des hommes pose beaucoup plus souvent la question du statut de conjoint lorsqu'ils ne sont pas les pères des enfants ou lorsqu'ils sont « de passage ». Ceci conduit à devoir définir le moment où un conjoint, non père des enfants concernés, est invité à participer à un tel groupe de parentalité.

De ces stratégies découlent des procédures organisationnelles importantes : profil des animateurs, groupes ouverts ou fermés, à durée limitée prévue à l'avance ou à durée indéterminée, fondée sur le volontariat ou l'obligation, règles sur la confidentialité, etc...

Certains dispositifs prennent en compte des dimensions cognitives dans l'intervention auprès des parents. Ainsi, dans le département du Nord, une structure d'accueil de parents en grande difficulté développe un travail autour de la représentation, de la mise en mots et la réflexion, en se référant aux méthodes du Programme d'Enrichissement Instrumental<sup>49</sup>, en particulier celle relative à la mentalisation avant l'action (« une minute je réfléchis »). Cette approche repose sur une analyse globale de la situation des parents, prenant en compte l'impossibilité de penser pour des personnes qui sont sous l'emprise de problématiques de survie au quotidien. Elle vise à leur permettre de conceptualiser le travail de la pensée sur ce qui fait peur et freine les avancées. Par toute une série de micro-expériences portant sur ce que l'adulte n'a pas appris durant l'enfance, pendant les temps partagés avec l'équipe, y compris à l'occasion de séjours familiaux de vacances, il s'agit permettre aux personnes de prendre conscience de l'élaboration sous-jacente aux gestes expérimentaux de base, de « remettre de l'ordre, hiérarchiser, décoder les actes ». Des outils très simples (« Ce qui fait pour moi feu rouge, feu orange, feu vert ») sont utilisés pour aider les personnes à décoder leurs difficultés ou exprimer ce qui est difficile à effectuer, à entendre, à partager. L'objectif est d'ouvrir des possibilités d'agir différemment et de rendre lisible le changement.

Ces pratiques sont ancrées sur des expériences relatives à l'insertion, à la lutte contre l'exclusion. Cette expérience s'inspire également d'une lecture par « niveau » ou « marches » de la gravité des situations de difficultés sociales, qui conduit à adapter les réponses pour aider les personnes à franchir différents paliers préalables à la reconstitution de leurs capacités ou potentiel d'action<sup>50</sup>.

### **c) Des modalités pour évaluer les compétences parentales**

Nous avions, dans le rapport 2006, relaté l'expérience de « l'instance de concertation parents/professionnels » qui se situait dans le partage de l'analyse de la situation

---

<sup>49</sup> Programme développé par Reuven Feuerstein, ayant pour objectif d'améliorer l'efficience intellectuelle et les compétences instrumentales des personnes à partir de différents exercices.

<sup>50</sup> Lorthiois J., « Les neuf marches », in *Territoires. Correspondance Municipale*, n°332, novembre 1992.

familiale. Il s'agit bien, avant tout, de se situer dans un « parler-vrai » avec les familles qui permet ainsi de donner toute sa crédibilité à l'intervention et de pouvoir faire entendre les limites et l'évaluation que les professionnels transmettent.

Pour introduire les familles dans une dynamique de changement, une des conditions concerne le partage entre les différents professionnels mais aussi avec les parents et l'enfant. Ce partage portant sur les inquiétudes et les ressources, offre une forme de mutualisation de l'analyse et permet un meilleur engagement de l'intervention. En effet, l'engagement dans une action peut démarrer de ce qu'expriment le professionnel qui oriente, et les autres professionnels ayant été amenés à intervenir ou qui vont intervenir, lors d'un temps d'échanges : informations sur ce qu'il a constaté, le pourquoi de l'orientation vers tel type d'intervention, la vision des réponses envisageables adaptées à cette situation... Le débat est ainsi contradictoire et permet de mesurer les écarts de perception entre les différents professionnels connaissant la famille, les parents et l'enfant.

Ainsi, un service propose des temps spécifiques pendant lesquels parents et intervenants dressent ensemble un portrait de l'enfant à partir de leurs points de vue respectifs. « *Il s'agit de restituer l'enfant au cœur de l'action et des échanges, de partager et/ou conforter, de manière claire, lisible et équilibrée, le point de vue de chacun... Il est demandé à tour de rôle de présenter clairement et synthétiquement une description de l'enfant... de ce que chacun considère comme les aspects forts et faibles du développement de l'enfant (santé, cognitif, socialisation, comportement...), de ce qu'il apprécie ou n'apprécie que peu ou pas, de ce qu'il espère ou craint pour l'enfant* <sup>51</sup> ».

Il ressort des échanges du groupe de réflexion de l'ONED que les professionnels ayant une mission formalisée ont par contre des difficultés à se prêter à cet exercice. Des écarts existent également entre ce que le professionnel dit et doit dire, entre ce que la famille a entendu ou n'a pas entendu. Cet exercice s'assouplit avec la pratique régulière.

L'évaluation des capacités parentales pose plusieurs questions. Rappelons qu'elle interroge « le modèle idéal type d'éducation de l'enfant », les représentations des professionnels et pose la question du niveau de l'exigence éducative.

Dans le cadre du groupe de travail, un préalable a été posé : avant d'évaluer la capacité de mobilisation des parents, il faut mettre au clair les processus à l'œuvre dans la « parentification », ses étapes. Il y a un « état préalable » du parent : quelle est la réalité des personnes qui exercent les fonctions parentales ? Quels sont les liens entre ce que cette personne a connu et sa manière d'agir au quotidien ?

Il s'agit donc d'évaluer la capacité du parent, le degré de mobilisation tout en gardant présente la nécessité de la notion du temps : temps d'accueil et temps de l'acte, temps pour les professionnels, pour les parents, et surtout pour l'enfant.

Le contenu de l'évaluation doit se recentrer sur les capacités de mobilisation psychique et éducatives des parents, sur ce qui « est ouvert et fermé pour eux », sur leur possibilité d'avancer et de réadapter leurs positions en parallèle à l'évolution de leur enfant et de ses besoins. Le cœur de l'évaluation serait la capacité de mobilisation des parents et son caractère suffisant ou non, rapportés aux besoins de l'enfant en fonction de son âge.

---

<sup>51</sup> Éléments de guidance sur les réunions de réseau mises en place par le SISAE à Beauvais (note interne).

C. Sellenet<sup>52</sup> rappelle quelques principes pour la pratique professionnelle :

- il est important de ne pas confondre savoir et compétence : un parent peut avoir des connaissances mais le discours qu'il tient sur son enfant et sur ses besoins ne veut pas dire qu'il n'est pas en difficulté sur sa pratique,
- le parent est compétent dans un domaine précis, pour certaines actions,
- il est nécessaire de repérer les potentialités du parent : certains pourront résoudre un problème par imitation (faire comme le professionnel l'aura effectué), par transposition (ce que le parent aura appris dans une situation sera transposable dans une autre), par capacité d'invention en réponse à des demandes de l'enfant imprévues,
- les compétences sont en partie apprises, ce qui renvoie à la manière de les transmettre,
- dans les groupes de parents, outre de « savoir-faire », il peut également s'échanger des pratiques inappropriées,
- il est impossible de se limiter au discours des parents pour évaluer les compétences, une observation en situation est nécessaire.

L'utilisation d'outils d'évaluation permet d'avoir une lecture plus objective des situations familiales et de repérer des implicites sur lesquels les professionnels travaillent ; ceci peut faciliter le partage de l'analyse avec les parents. Au Québec, par exemple, le « Guide d'évaluation des capacités parentales » réalisé grâce à une adaptation de la grille de Steinhauer, est construit en 9 dimensions : le contexte socio-familial, la santé et le développement de l'enfant, l'attachement, les compétences parentales, le contrôle des impulsions, la reconnaissance de la responsabilité, les facteurs personnels affectant les capacités parentales, le réseau social, l'histoire des services cliniques. Ce guide a pour objectif d'aider à structurer l'analyse clinique pour identifier les forces et les faiblesses, mieux cibler les zones d'intervention devant être priorisées<sup>53</sup>.

En l'absence d'utilisation d'outils, il est primordial de sortir du face à face. L'intervention collective offre un croisement de regards, de points de vue qui permet de travailler sur les écarts de perception et d'être le plus objectif possible quant à une situation. La pluridisciplinarité permet d'atténuer un autre problème essentiel pour les professionnels qui est celui de la construction d'une représentation suffisamment stable et cohérente de l'état des parents. Cet espace de construction solide donne une base de sécurité d'intervention tant aux professionnels qu'à la famille.

L'évaluation se situe également dans le continuum de l'intervention, allant d'une analyse partagée de la situation avec la famille à une évaluation des capacités de mobilisation de la famille.

## Conclusion

Les cadres de référence que les professionnels utilisent pour parler de leurs pratiques pourraient faire penser que l'on se situe dans des stratégies de prévention et que l'intervention se situe en amont de prises en charge lourdes et plus « intrusives » au sein

<sup>52</sup> Sellenet C., Premières assises du REAPP dans les Hauts-de-Seine, « les carrefours », 5 novembre 2002

<sup>53</sup> *Guide d'évaluation des capacités parentales*, Centre jeunesse de Montréal, Institut universitaire, (3<sup>e</sup> édition), 2006. Téléchargeable : <http://www.centrejeunessemontréal.qc.ca/evaluation/pdf/guide-competences-parentales.pdf>

des familles. Ainsi, la connotation positive des termes « compétences, soutien à la parentalité, prévention » est d'autant plus difficile à questionner, car ces notions renvoient d'emblée à une évidence d'agir en amont pour éviter des formes d'intervention plus conséquentes. Il est apparu, lors des différents échanges avec des équipes rencontrées, que, dans la réalité, se sont construites, à partir de ces cadres de référence, des interventions en direction de populations confrontées à des difficultés importantes et multiples. Il s'agit en réalité du même public, auquel s'adressait déjà les mesures de prise en charge de l'aide sociale à l'enfance<sup>54</sup>.

Ces notions se sont ainsi ancrées sous le concept plus large de « prévention ». La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a plus particulièrement développé cette notion dans le domaine sanitaire, mais elle reste imprécise dans le champ social. Tant au travers de l'analyse des dispositifs qu'au travers de celle des schémas départementaux, les lisières entre prévention et protection, intervention préventive et « curative » restent très floues. En effet cette notion de prévention recouvre différents objectifs pour les équipes de terrain que nous avons rencontrées allant de la prévention du danger, de l'isolement, de l'exclusion, de la dilution des liens parent/enfant, des liens enfant/territoire, famille/famille élargie/territoire, jusqu'à la prévention du placement qui revient à prévenir, par une intervention, une autre forme d'intervention. Comme le souligne Laurent Barbe<sup>55</sup>, suite à ses différents travaux menés en tant que consultant au sein des départements, « *on peut se demander si l'usage d'une terminologie inspirée du modèle médical n'a pas pour fonction de contourner un certain nombre de tensions qui traversent le secteur quant à son rôle normatif et ses modes de légitimation au sein de l'action publique. Et si finalement, il ne traduit pas la difficulté à énoncer et faire vivre dans les politiques publiques, la nécessité, ou le droit des familles à un soutien, dans la difficile tâche que constitue aujourd'hui l'éducation des enfants, sans que l'aide apportée ne soit sous-tendue par une potentielle dangerosité à l'égard des enfants qui ne peut ni ne doit constituer le seul fondement d'une politique dans ce domaine* ».

Ne s'agit-il pas, d'une part, sous couvert de termes à connotation plus « douce » et destinée à des familles « ordinaires », de sortir d'une certaine discrimination envers des familles en difficultés et de prendre en compte, non plus uniquement la difficulté parent/enfant mais la famille dans sa globalité, dans ses disparités et dans la réalité sociale dans laquelle elle vit ?

D'autre part, les professionnels n'aboutissent-ils pas, par ce biais, à un nouveau modèle d'interventions intensives, sachant que les professionnels de certains dispositifs peuvent intervenir entre 10 à 20 heures hebdomadaires au domicile de la famille à des périodes de l'intervention ?

Cette thématique relative au soutien à la parentalité et aux compétences parentales demandera une poursuite de l'analyse étant donné les enjeux relatifs aux pratiques. Elle repose constamment la question de l'évaluation<sup>56</sup>. Ces modes d'action qui valorisent la

<sup>54</sup> Sellenet C. fait un constat identique dans « *L'enfance en danger. Ils n'ont rien vu ?* », Paris, Ed. Belin, 2006.

<sup>55</sup> Barbe L., « Pour un usage raisonnable du concept de prévention », in *RAJS – JDJ*, n° 244, avril 2005, p. 8-11.

<sup>56</sup> Actuellement une étude est réalisée par le CREAI Rhône-Alpes sur l'élaboration d'un référentiel d'évaluation des situations familiales en protection de l'enfance en partenariat avec quatre conseils généraux, en réponse à l'appel d'offres ouvert en 2006 par l'Oned. Cette étude s'inspire de travaux étrangers, notamment du « Guide d'évaluation des capacités parentales » de Steinhauer Cf. référence 53.

place des parents et font l'hypothèse d'un travail possible avec eux restent confrontés à la question du mandat. Une question porte alors sur la possibilité de travailler par rapport aux compétences parentales à partir d'une commande explicite (juge, service de protection de l'enfance...).

De même, le petit nombre, sinon l'absence de publications, de comptes-rendus détaillés et argumentés, voire d'études évaluatives de dispositifs est préjudiciable à un développement maîtrisé de ces modes d'intervention. Il importe que des travaux notamment des recherches-actions permettent d'apporter des éléments de réponses aux questions que nous avons formulées ci-dessus.

Les questions de formation et de supervision sont également remises en question. Le type d'intervention « du faire avec-être avec » ne permet plus une même mise à distance des professionnels. Le contexte du travail doit être pensé en fonction du temps important passé avec les familles et de la notion du « pouvoir d'agir » des usagers.

Il serait nécessaire d'intégrer ou d'intensifier des modules de formation relatifs à :

- cette pratique basée sur des actes simples du quotidien tant dans le cadre de la formation initiale que continue. Il est intéressant de noter que, lors de nos déplacements dans les départements, de nombreux directeurs d'internat ont soulevé les questions de formation. Les professionnels, plus particulièrement formés au management et au montage de projets, montreraient un intérêt moindre à tous les actes éducatifs quotidiens relatifs à l'enfant,
- les questions de parentalité,
- les techniques d'observation de la relation parent/enfant qui permettent au professionnel de prendre ce temps pour observer avec de poser des éléments d'analyse,
- le développement de la capacité d'adaptation et d'écoute, par exemple en proposant aux étudiants d'aller à la rencontre de parents dans le cadre d'interviews ou d'entretiens,
- l'articulation entre références théoriques et mise en œuvre de pratiques concrètes.

Les formations continues réunissant différents professionnels d'un territoire permettent de donner un sens et une articulation entre les interventions des différentes institutions et une lisibilité des pratiques de chacun. Ceci faciliterait les orientations familiales et la possibilité de travailler ensemble. L'absence de continuité du travail mené avec la famille autour des compétences parentales avec les partenaires, est en effet source de clivage entre les institutions. Le travail partenarial permet aussi de préciser les savoir-faire de chacun, d'apporter une lisibilité de l'intervention, de clarifier les compétences des différents professionnels et de ne pas « s'enfermer et enfermer la famille ». Il permet le maintien d'une continuité de l'intervention sociale, si elle est nécessaire après une prise en charge spécialisée.

Comme nous l'avions recommandé dans le rapport 2006, la supervision par le travail collectif d'une équipe permet :

- de stabiliser la position du professionnel dans ce rôle de « facilitateur » pour permettre au parent de prendre confiance en lui,

- de sortir du subjectif et permet de construire une vision stabilisée de la relation parent-enfant,
- de maintenir un point de vue stable sur la situation familiale mais également de le partager avec les parents.

« Apprendre ensemble », un exemple de dialogue et partenariat dans le travail avec les jeunes et leurs familles : Une expérience allemande mise en œuvre par l'association « Cercle de Kronberg pour le développement de la qualité »<sup>57</sup>

De nouvelles exigences retentissent à l'adresse des professionnels de l'éducation, ainsi que des parents : aujourd'hui ce sont eux qui doivent respecter l'enfant et non plus le contraire. Les programmes d'éducation parentale se multiplient, proposant de former les parents pour qu'ils puissent répondre à ces exigences. Or, ces programmes présentent souvent les professionnels comme une autorité morale en matière d'éducation, ce qui laisse peu d'espace pour la discussion et l'échange dans la formation<sup>58</sup>

Face à ces constats, le programme « Apprendre ensemble » propose une nouvelle approche en matière d'entraînement parental. Face à un contexte en évolution, il tire des conséquences stratégiques :

- il est nécessaire de développer une nouvelle compréhension théorie – pratique : avant tout, penser et agir de manière réflexive ;
- « *We talk the walk* »: nous parlons et réfléchissons sur ce que nous faisons. L'objectif est d'éviter de dire aux personnes ce qu'elles doivent faire (arrêter le principe de « *we walk the talk* »).

Le principe essentiel d'une aide aux enfants et aux familles, et notamment d'un travail de formation parentale, basés sur le dialogue, concerne la communication, qui doit permettre le partenariat, la participation ouverte, et le dialogue entre tous ceux qui sont impliqués. C'est pourquoi est utilisé un dispositif incitant au dialogue (comprenant l'utilisation des espaces d'apprentissage, les instruments et les méthodes).

### Objectifs

Le programme « Apprendre ensemble » poursuit un double objectif. Il s'agit d'une part, de permettre une réorientation stratégique de l'Aide à la jeunesse à travers un système de soutien partenarial dans le milieu social. D'autre part, l'expérience doit permettre de développer et de mettre à l'essai un programme associant l'entraînement parental et la gestion des conflits. Au-delà de ces deux objectifs, l'idée centrale est que les professionnels et les parents apprennent à apprendre ensemble :

- pour mieux se comprendre eux-mêmes (comme parent ou comme professionnel) ;
- pour renforcer leurs compétences (dans la vie quotidienne, dans le processus d'éducation, dans les relations sociales, dans l'effort de comprendre les choses, d'estimer les évolutions et les problèmes, dans les situations de conflits).

### Déroulement

Le programme peut regrouper 6 à 8 professionnels d'une administration régionale d'aide familiale, 8 à 16 parents, 8 aides familiales /thérapeutes /éducateurs, des experts dits « entraîneurs ».

Deux formules ont été expérimentées, l'une avec hébergement et l'autre sans. Le programme avec hébergement comprend, sur un an, 17 journées de travail (avec plus de

<sup>57</sup> D'après la présentation du Prof. Dr. Reinhart Wolff (Alice-Salomon-Fachhochschule Berlin) dans le cadre de la journée de recherche de l'équipe « Education Familiale » à l'Université Paris 10 Nanterre, le 23 janvier 2007.

<sup>58</sup> Wolff R, Auf dem Weg zu einer kinderfreundlichen Gesellschaft- Kinder fördern durch Elternkompetenz“, in Schluchter W., Tönjes A., Elkins S (dir.) *Menschenskinder ! Zur Lage von Kindern in unserer Gesellschaft*. Cottbus, 2004, pp. 71-82.

200 heures de travail en 5 blocs de 3 à 5 jours), un coût total d'environ 60 000 €, 31 participants au total (18 parents, 13 professionnels). La formule sans hébergement prévoit un programme de 12 à 14 séances de 4-5 heures (60 heures au total), un coût total d'environ 8 000 €, 24 participants (8-10 professionnels, 10-12 parents, 2 entraîneurs).

Durant ces temps de regroupement, différents modules sont travaillés par tous les participants:

- un atelier parental,
- un laboratoire du développement des enfants,
- un entraînement des parents pour les situations de conflit,
- un entraînement aux compétences de la vie quotidienne et la recherche des racines.

#### Exemples<sup>59</sup>

- Chaque participant décrit sa situation de vie, son quartier, sa personnalité, en indiquant ce qui lui paraît le plus important.
- Chacun explique aux autres où il voit ses difficultés, les obstacles dans sa vie, mais aussi, quelle est son implication dans les problèmes et les conflits qu'il vit, et comment il peut les expliquer.
- Chacun se demande quels changements il aimerait réaliser dans sa vie. On commence avec de petits objectifs et un calendrier, en discutant avec les autres, afin d'avoir un point de vue extérieur.
- Plusieurs séances sont consacrées à des thématiques concrètes (gestion du quotidien, santé, éducation, couple)
- Une réflexion commune sur les personnes auxquelles on peut demander de l'aide, sur ce qu'on peut faire soi-même pour préserver son réseau de soutien et d'entraide.

#### Résultats

Les participants, professionnels ou parents, relèvent divers changements à l'issue de ces programmes :

- une vision et une orientation stratégique nouvelles pour l'aide aux enfants et aux familles,
- des enrichissements personnels (confiance en soi),
- une nouvelle relation, d'égal à égal, entre parents et professionnels,
- la création d'un réseau de soutien régional et le renforcement de la coopération interprofessionnelle,
- la position d'acteur des parents et des professionnels dans les processus d'apprentissage individuel et organisationnel.

Les citoyens et citoyennes (parents et professionnels) apprennent ensemble, et les uns par les autres. De cette manière, ils peuvent se développer et soutenir le développement de leurs enfants. Ainsi, ils surmontent l'unilatéralité, se sentent moins étrangers les uns aux autres, démontent l'animosité entre eux dans leurs relations de travail et privées.

---

<sup>59</sup> Thèmes de travail pour plusieurs séances d'un atelier développé à Berlin dans le cadre de « ProjektPlus », un projet réalisé en 2005/2006.

## **II. Les interventions de médiation familiale : incidence du conflit parental sur les pratiques en protection de l'enfance**

On a vu que l'intérêt pour le concept de parentalité était issu de réflexions autour de la dysparentalité. Or, les praticiens, notamment ceux du monde judiciaire, partagent souvent entre eux une réflexion portant sur le lien entre la conflictualité parentale et la dysparentalité, la deuxième étant une forme altérée de la première. Les conflits relatifs à la résidence de l'enfant, tant dans sa forme principale que dans sa forme périodique (le droit de visite et d'hébergement), nécessitent énormément de coordination entre les professionnels des services juridiques (magistrats, avocats, voire huissiers de justice et notaires), des services sociaux, et le cas échéant, des services de santé mentale.

Au travers du choix et de la mise en œuvre des mesures, les professionnels en protection de l'enfance, qu'elle soit sociale ou judiciaire, se trouvent amenés à intervenir non seulement dans la qualité de l'éducation prodiguée par les parents à l'enfant, mais aussi de façon plus hardie, dans la sphère privée des relations conjugales. Cette intrusion se fonde sur l'incidence de ces relations sur l'équilibre psychologique, voire la sécurité physique des enfants. Si un tel thème a certes été abordé en de nombreuses instances ces derniers mois, notamment lors des discussions des groupes de travail autour de la réforme du 5 mars 2007, il reste à ce stade incontournable. Il apparaît traversé par la dimension de la prévention très en amont, mais aussi, plus en aval, dans le continuum de la protection de l'enfance, avec la tentation consistant à appliquer la méthode de médiation dans des situations très dégradées. La question des « enfants exposés » à la violence entre conjoints a été choisie comme thème de travail par un groupe piloté de concert par le Service du Droit des Femmes et de l'Egalité (SDFE) et l'Oned. Il a été ainsi possible de réfléchir en termes de préconisations, notamment sur les atouts comme sur les limites de la médiation familiale, en particulier dans les situations de violence structurelle au sein du couple.

La médiation familiale constitue en effet un exemple de la déjudiciarisation, couplée à une forme originale de soutien à la parentalité. Distinction faite des spécificités de la médiation familiale par rapport à la médiation en général, il convient de s'interroger sur les articulations de cette forme de pacification avec la protection de l'enfance. La médiation familiale présente une histoire spécifique, elle possède par ailleurs des avantages dont l'application paraît, par certains aspects, pouvoir s'adapter à la protection de l'enfance, par sa dimension d'aide à la parentalité, combinée avec la gestion de l'espace conflictuel potentiellement sous-jacent, visant une économie de souffrance pour l'enfant. En outre, la médiation familiale peut être considérée comme emblématique d'un nouveau mode de relation entre les membres de la société civile et les pouvoirs publics. En effet, elle concerne un domaine en pleine évolution, touchant l'ensemble de la population, et est née d'initiatives associatives ayant engagé peu à peu des partenariats locaux avec les pouvoirs publics.

Il paraît intéressant de réfléchir d'abord à l'incidence de la médiation sur les pratiques, sous l'angle des « prescripteurs ». En effet, le magistrat est seul à pouvoir ordonner une médiation familiale judiciaire ; l'utilisation de cet outil a paru, pour les professionnels concernés (juges puis avocats), une piste efficace, permettant d'éviter une aggravation du conflit et un durcissement de la saisine du juge des enfants. Mais, par ailleurs, sans attendre les prévisions de la réforme de la protection de l'enfance, la médiation

familiale a été utilisée en prévention par les départements. Avec le décloisonnement des champs, il est possible que le département puisse être amené à privilégier tel ou tel type de mesure, destinée à remédier efficacement au danger, et à recommander la médiation conventionnelle, ou à obtenir le prononcé d'une médiation judiciaire.

Il faut bien sûr également aborder le sujet de la médiation familiale sous l'angle de sa pratique par les professionnels qui la mettent en œuvre, dans sa dimension de gestion de conflit du couple, dans l'utilisation de sa méthode pour gérer des relations parent-enfant, ainsi que pour « médiatiser » des relations entre parent et enfant dans le cadre d'un placement.

## **A. Des magistrats, pionniers de la médiation familiale**

Des magistrats se sont, à une époque « pionnière », alliés avec enthousiasme au mouvement transposant en France une méthode étrangère, y voyant une perspective fondatrice d'un nouveau regard sur la liberté individuelle, dans un domaine touchant à l'intimité du couple.

Aider les conjoints à rester parents et veiller au développement de l'enfant, tel était et reste l'enjeu auxquels les pouvoirs publics sont nécessairement confrontés, vu l'ampleur prise par le phénomène des séparations, et leur fréquente conflictualité. Le recours à la médiation familiale peut être qualifié de culturel, la préoccupation affichée envers le rôle du père étant issue de la fragilisation de la famille et de la tendance à la prise de pouvoir croissante de l'enfant. Par ailleurs, le judiciaire se voit concurrencé par le conventionnel, dont les initiatives sont issues du pragmatisme, avec sans doute davantage d'humanisme et d'efficacité.

### **1. L'indissolubilité du lien de filiation**

En parallèle à la fragilisation du mariage en tant que principe fondateur de la filiation, la force du principe de l'indissolubilité du lien de filiation se développe et se substitue à l'indissolubilité du couple.

Les conséquences destructrices des séparations conflictuelles ont amené un recentrage sur l'enfant. Une des normes édictées juridiquement au travers de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 tient dans le maintien des relations personnelles avec l'enfant de la part de ses deux parents. Un tel principe a été justifié par le fait que l'enfant a besoin de ses deux parents, impliquant le devoir pour le couple parental de survivre au couple conjugal. Les deux parents sont incités en théorie à jouer pleinement leur rôle après leur séparation : la famille de l'enfant de parents séparés ne doit plus être ni monoparentale, ni recomposée, mais véritablement bifocale. L'enfant continuerait en effet dans l'absolu à bénéficier du soutien de ses deux parents et parviendrait même à circuler entre ses deux domiciles<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Extrait du rapport d'information au Sénat fait au nom de la Commission des lois sur le thème « *Les nouvelles formes de parentalité et le droit* », introduction de Sylvie CADOLLE, sociologue. Rapport consultable sur le site du Sénat <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000552/index.shtml>

Mais la coparentalité est apparue pendant ces dernières années surtout comme un idéal, véhiculé au travers des réformes successives du droit de la famille, et moins comme une réalité véritablement intériorisée par les sujets concernés. Dans les faits, il est en effet courant que le parent avec qui vit l'enfant au quotidien assume la plupart des choix décisionnels. Néanmoins, le modèle de pérennité du couple parental, initialement réalisé dans les milieux culturellement favorisés, a gagné du terrain. Il est supposé se diffuser peu à peu dans les autres milieux sociaux. La loi a éminemment contribué à créer la norme et comparée à la situation, vingt ans auparavant, les enfants de parents séparés qui ont gardé contact avec le parent non résidant ont aujourd'hui davantage de contacts avec lui. Les mères en particulier disent aujourd'hui que leurs enfants ont besoin de leur père et, au moins dans leur discours, se réjouissent de leur engagement ou déplorent leur trop faible présence éducative.

Même si les couples choisissent moins actuellement de passer par l'institution du mariage, l'absence de ce cadre juridique formel n'évite pas, pour les parents qui se séparent, les difficultés à s'accorder par le dialogue ou la négociation raisonnée. Les concubins au même titre que les conjoints mariés se voient ainsi contraints de recourir à une départition, pour la gestion de leur séparation, incluant les conséquences relatives au devenir des enfants.

## 2. La recherche d'une solution adaptée

Le conflit sous-tend une théorie sur sa gestion, passant de la domination (caractérisée comme une emprise ou une vengeance privée) à la résolution par une solution adaptée, éventuellement autoritaire.

- Dans la domination, le « droit du plus fort » reste prévalent, et le dominé n'a plus d'autre choix que la soumission silencieuse, ou encore la révolte avec tout le fracas et les dégâts collatéraux que cela peut induire.

- Dans la résolution, la solution peut être déléguée, c'est à dire que le conflit est intégralement soumis à un tiers, selon la méthode de la départition, d'où le réflexe du recours au pouvoir judiciaire, impliquant une plus grande immixtion de la puissance publique dans la sphère de la vie privée.

La notion d'intérêt supérieur de l'enfant est supposée prise en compte plus favorablement dans la résolution par départition. Or, la justice n'a pas présenté la disponibilité en moyens humains et en temps pour répondre à la demande correspondant au besoin de séparation ou de divorce, souvent exprimé sur un mode péremptoire, voire impératif. Les enjeux psychologiques sous-tendus par les processus de rupture ou en tout cas de dissension n'ont certes pas échappé aux acteurs judiciaires, magistrats et avocats, mais nombre de ceux-ci ont vite réalisé combien ils étaient mal outillés pour traiter ce contentieux. Il a été question lors des discussions sur la réforme du divorce, de supprimer le divorce pour faute, qualifié par François Colcombet de « fléau social »<sup>61</sup>, mais aussi d'aller plus loin en prévoyant un divorce sans juge. Les avocats eux-mêmes se sont interrogés sur la légitimité du juge à intervenir dans des situations familiales non conflictuelles. La création d'un divorce sans juge avec avocat aurait

---

<sup>61</sup> Colcombet F., « Le divorce pour faute : un fléau social » in *RAJS-JDJ*, n°229, novembre 2003.

supposé une homologation par le greffier en chef du tribunal de grande instance<sup>62</sup>. On sait qu'en définitive, ce pas n'a pas été franchi.

La médiation est apparue comme une troisième voie dans la gestion du conflit, s'inscrivant dans un réflexe pacificateur, mais aussi dans une stratégie, par une vision plus active du problème, permettant aux protagonistes de chercher par eux-mêmes la solution du conflit, afin de rendre cette solution plus efficace, plus réaliste, parce que choisie et adaptable dans le temps. Alors que dans la domination, seule la victime est consciente du problème, et que dans la départition, le problème est interprété autoritairement, la médiation s'inscrit, elle, dans une responsabilisation positive, résumée dans le terme anglais « empowerment<sup>63</sup> ».

La médiation reçoit étymologiquement l'origine suivante : « medeus », donc milieu, intermédiaire. Elle est qualifiée de la manière suivante sur le plan sociologique : « un mode de construction et de gestion de la vie sociale grâce à l'entremise d'un tiers »<sup>64</sup>. Plus généralement, la médiation intervient dans la création du lien social, la réparation de ce lien, la prévention des conflits et le règlement des conflits<sup>65</sup>.

Il faut, bien sûr, rappeler la distinction entre la médiation familiale judiciaire et la médiation familiale extra judiciaire : la promotion de la première passe prioritairement par la sensibilisation des professionnels, notamment ceux de la Justice, la seconde implique également des actions de communication et d'information en direction du grand public.

### 3. Le développement de la médiation familiale

Le développement de la médiation familiale devrait selon ses partisans devenir une phase obligatoire et systématique, du moins en tant que phase d'information préalable. Bien que ne constituant pas la solution permettant à l'institution judiciaire d'absorber une grande quantité du contentieux, elle permettrait une nouvelle culture dans la gestion des conflits, née dans le champ judiciaire.

Les juges redécouvriraient que leurs décisions ne s'appliquent que si les parties ne parviennent pas à un meilleur accord que la solution judiciaire. L'autonomie de la volonté, principe fort du droit contractuel, serait solennellement réintroduit et transformerait le justiciable de la position « d'assisté » à celle d'acteur de sa propre histoire. Nombre de juges ont d'ailleurs pris le parti d'indiquer, dans le dispositif de leur jugement, « sauf meilleur accord des parties ».

Certains pays ont rendu la rencontre de médiation obligatoire avant de saisir la justice, dès qu'il y a des conflits familiaux concernant des enfants : tel est le cas de certains états

---

<sup>62</sup> cf la lettre du SAF octobre 1998 et les documents de travail du Sénat : la déjudiciarisation du divorce mars 1998.

<sup>63</sup> Les auteurs ont élaboré plusieurs définitions concernant le concept du mot (Rappaport, 1984). Selon les contextes, on peut conceptualiser la notion et s'y référer à la fois comme théorie, cadre de référence, plan d'action, but, idéologie, processus, résultat (Hawley & Mc Wrirter, 1991) ou conséquence (Gibson, 1991).

<sup>64</sup> Guillaume-Hofnumg M, *La Médiation*, PUF Que sais-je, n°2930, 1995, (réed. 2007 corrigée).

<sup>65</sup> Sur les origines de la médiation, voir Actes du colloque de Caen 29/30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 1990

américains (Californie, Wisconsin, Minnesota, etc...), du Québec (qui prévoit obligatoirement une information relative à la médiation avant de saisir le juge). En Europe du Nord, à titre d'exemple, la Norvège a rendu la médiation obligatoire dans tous les litiges concernant les enfants de moins de 16 ans. En Angleterre et au Pays de Galles, le Family Law Act de 1996 en matière familiale et l'Access to Justice Act de 1999 en matière civile et commerciale obligent les personnes qui demandent l'aide judiciaire pour une procédure de tenter d'abord une médiation ou de démontrer pourquoi elle est impossible ; la médiation peut être gratuite ou modulée selon les revenus.

En France, la première décision de justice ordonnant une médiation familiale daterait du 23 juin 1988, rendue par un Juge aux Affaires Familiales du Tribunal de Grande Instance d'Argentan.

Le conseil national consultatif de la médiation familiale, créé par arrêté du 8 octobre 2001, propose la définition suivante : « *la médiation familiale est un processus de construction ou de reconstruction du lien familial axé sur l'autonomie et la responsabilité des personnes concernées par des situations de rupture ou de séparation, dans lequel un tiers impartial indépendant qualifié et sans pouvoir de décision, le médiateur familial, favorise à travers l'organisation d'entretiens confidentiels, leur communication, la gestion de leur conflit dans le domaine familial entendu dans sa diversité et son évolution* »<sup>66</sup>.

Le décret n° 2003-1166 du 2 décembre 2003 portant création du diplôme d'Etat de médiateur familial achève le temps des pionniers pour rendre institutionnelle la médiation familiale. L'article 1° précise « Il est créé un diplôme d'Etat de médiateur familial qui atteste des compétences nécessaires pour intervenir auprès de personnes en situation de rupture ou de séparation afin de favoriser la reconstruction de leur lien familial et aider à la recherche de solutions répondant aux besoins de chacun des membres de la famille ».

Le législateur, successivement, en 1993, 1995, 1998, a institutionnalisé la médiation judiciaire dans le domaine pénal (article 41-1 du Code de procédure pénale) mais aussi civil (articles 131-1 et suivants du nouveau code de procédure civile). Ces dispositions, combinées avec celles sur la résidence alternée, consacrent, selon un certain nombre de magistrats spécialistes, dont Antonio Fullada et Marc Juston<sup>67</sup>, l'esprit et la culture de la médiation qui devraient guider les parents pour une « démocratie familiale », en prenant garde cependant à ne pas conférer une place décisionnelle à l'enfant.

Par ailleurs, de façon plus spécifique, la loi n° 2002 - 305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale a véritablement consacré la médiation familiale dans le code civil en son article 373-2-10 dans les termes suivants : « *en cas de désaccord, le juge s'efforce de concilier les parties. À l'effet de faciliter la recherche par les parents de l'exercice consensuel de l'autorité parentale, le juge peut leur proposer une mesure de médiation et, après avoir recueilli leur accord, désigner un médiateur familial pour y procéder. Il peut leur enjoindre de rencontrer un médiateur familial qui les informera sur l'objet et*

---

<sup>66</sup> cité par Madame Guillaume-Hofnung, page 9 in « *La médiation familiale : du partenariat à une politique renouvelée* », Compte-rendu de l'atelier du 20 mars 2003. Télécharger la publication : [http://www.unaf.fr/article.php3?id\\_article=571](http://www.unaf.fr/article.php3?id_article=571) )

<sup>67</sup> Voir notamment leurs articles disponibles sur le site de la FENAMEF <http://www.mediation-familiale.org/publication>, rubrique débats et conférences

*le déroulement de cette mesure* ». Enfin, la loi du 26 octobre 2004 valorise les accords et leur donne valeur de premier principe de règlement du conflit, ce dont les justiciables concernés ne semblent pas toujours conscients.

Certains juges aux affaires familiales ont utilisé la résidence alternée probatoire (article 373-2-9 alinéa 2 du code civil), couplée parfois avec une mesure de médiation ou d'enquête sociale, au profit des enfants, comme outil d'apaisement et de gestion du conflit, dans la phase aiguë de celui-ci, suite à la séparation. Ils ont constaté qu'à l'issue de la période probatoire, la quasi-totalité des parents auxquels cette mesure avait été imposée ont demandé la confirmation de la résidence alternée ou une organisation différente mais consensuelle, décidée au vu de leurs contraintes respectives<sup>68</sup>. Danièle Ganancia, magistrat spécialisée en affaires familiale et fervente partisane de la médiation familiale dans les situations de couples<sup>69</sup> fait le commentaire suivant : en sus du fait que les cas adressés par les juges concernent les situations les plus complexes et enkystées, il ne faut pas limiter le résultat des médiations à la seule rédaction d'un protocole. En effet après une médiation, la plupart du temps un apaisement du conflit peut être constaté, qui permet ensuite au juge de parvenir à concilier les parties dans la très grande majorité des cas, selon les constatations de nos collègues. Lorsqu'il y a médiation, les dégâts des procédures conflictuelles sont pour ainsi dire épargnés aux parents et aux enfants dans plus d'un cas sur deux : le résultat peut être considéré comme réellement positif. Le développement d'une pédagogie de la médiation auprès des juges, tel est le parti adopté par l'association « groupement européen des magistrats pour la médiation » (GEMME), créée en décembre 2003 sous la présidence de Guy Canivet, alors premier président de la cour de cassation. De son côté, le conseil national consultatif de la médiation familiale estime raisonnable que 10 % des affaires relevant de la compétence des juges aux affaires familiales puissent concerter le champ de la médiation familiale.

On constate cependant que dans les faits, les juges aux affaires familiales, magistrats seuls saisis des procédures de divorce et conflits d'autorité parentale, utilisent très peu l'opportunité qui leur a été donnée par la loi du 4 mars 2002 d'enjoindre les parties à une rencontre d'information sur la médiation<sup>70</sup>.

Les obstacles chez les magistrats sont de plusieurs ordres : ces professionnels craignent en particulier de rallonger les délais de jugement et d'accroître le coût de la procédure pour les parties. Par ailleurs, certains juges vivent mal cette médiation qui leur échappe par son côté confidentiel (vécu comme secret et opaque), alors que la culture judiciaire est celle du « contradictoire », c'est-à-dire du débat mettant à disposition du juge tous les arguments échangés entre les parties au litige. Il est possible de déceler une réticence à « forcer » la liberté des parties, qui ne veulent pas spontanément de la médiation, attitude qui se retrouve chez les travailleurs sociaux, dans le registre des mesures de prévention et de protection sociale. Les magistrats, comme les travailleurs sociaux, ne

<sup>68</sup> Voir Hébrard S., « Loi du 4 mars 2002, regard d'un juge aux affaires familiales » in *Actualité juridique famille*, n° 9, 2003.

<sup>69</sup> Auteur de l'ouvrage : *La médiation familiale internationale ; la diplomatie du cœur dans les enlèvements d'enfants*, Editions Erès, 2007.

<sup>70</sup> Une étude disponible sur Infostat justice, n° 84, du mois d'août 2005, montre que sur l'année 2003, les juges aux affaires familiales ont eu recours aux mesures de médiation familiale seulement dans 0,7 % des litiges avec enfants mineurs qu'ils ont eu à traiter.

sont pas d'accord entre eux sur le mérite de l'injonction, ou le « préalable sacré » de l'adhésion des parties, discussion également classique en protection de l'enfance.

## ***B. L'utilisation de la médiation familiale en protection sociale de l'enfance***

Le juge des enfants n'est pas le seul à se trouver saisi de la situation des enfants autour desquels existe le conflit, puisqu'il intervient dès lors que le danger a un caractère certain et sérieux, mais aussi si les conditions de la protection que peut fournir le président du conseil général ne sont pas suffisantes.

La médiation familiale peut donc paraître tentante par son esprit, et même par son économie, à inscrire dans le panel des mesures de prise en charge, au cours du traitement d'une situation préoccupante par les services départementaux, en articulation avec le parquet, via la cellule départementale.

### **1. La médiation au bénéfice de l'enfant**

La dimension d'apaisement donc de plus grand équilibre pour l'enfant aboutit à l'hypothèse qu'en protection de l'enfance, la médiation puisse trouver matière à s'appliquer, soit au travers de l'approche générale de raisonnement qu'elle implique, soit même au travers de la mise en œuvre des processus caractéristiques de la médiation familiale.

L'article 375 du code civil a vu sa rédaction enrichie par la loi du 5 mars 2007 puisqu'il prévoit que « *si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation, ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social, sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, de la personne ou du service à qui l'enfant a été confié ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel. Elles peuvent être ordonnées en même temps pour plusieurs enfants relevant de la même autorité parentale* ». Rien n'interdit au juge des enfants de désigner la tierce personne « *susceptible de confronter les points de vue des parties* » ainsi que le spécifie le texte légal déjà cité (article 131-1 du NCPC). Il peut proposer la mise en place d'une médiation familiale parallèlement à la mesure d'assistance éducative en milieu ouvert. Il peut même l'enjoindre, en application de l'injonction prévue par l'article 375-2 alinéa 2 du code civil, qui prévoit que le maintien de l'enfant dans son milieu peut être subordonné à des « obligations particulières ».

Le magistrat en matière familiale et en protection de l'enfance n'est plus vu seulement comme celui qui dit le droit, mais comme celui qui est supposé réinstaurer la paix au sein de la famille, même éclatée. La médiation est donc investie au travers de cette attente, et qualifiée d'outil précieux, en tant qu'aide à la décision. Mais il faut remarquer que la médiation, déléguée au secteur associatif, peut s'analyser comme une fuite des prérogatives de responsabilité du secteur public, ou en tout cas une délégation. En effet, le magistrat ne demande rien de moins au médiateur que de trouver au conflit une autre

issue que sa propre décision, trop difficile à rendre dans le climat conflictuel, et malaisée à appliquer, puisque non acceptée.

## 2. Une intervention spécifique des services du département

Une dimension de médiation est sous-tendue par l'intervention spécifique des services du département, celle-ci reposant prioritairement sur le dialogue avec la famille.

Toujours dans le champ extra judiciaire, il est intéressant de noter que la loi du 2 janvier 2002 ouvrira déjà la porte au développement de la médiation « préventive » ou « spontanée » ; l'article 4 de ce texte prévoit en effet que « l'action sociale et médico-sociale, au sein du code de l'action sociale et des familles, s'inscrit dans les missions d'intérêt général et d'utilité sociale suivantes : 1° évaluation et prévention des risques sociaux et médico-sociaux, information, investigation, conseil, orientation, formation, **médiation et réparation** ; 2° protection administrative ou judiciaire de l'enfance et de la famille, de la jeunesse, des personnes handicapées, des personnes âgées ou en difficulté. » Selon Ségolène Royal, alors Ministre de la famille, l'accès à la médiation méritait d'être développé le plus en amont possible des conflits familiaux avant que le conflit ne dégénère et ne se fige dans un débat judiciaire.

## 3. Un outil de régulation attractif

La question du financement revêt bien sûr une part non négligeable dans l'aspect attractif ou non de la médiation familiale en tant qu'outil de régulation des conflits et surtout de prévention. Parallèlement à une stratégie développée par les associations à échelon national, ce financement a fait l'objet d'initiatives locales, prenant la forme de partenariats.

L'UNAF s'est impliquée dans le développement de la médiation familiale, en occupant une position déterminante dans la construction du rapport « *Arguments et propositions pour un statut de la médiation familiale en France* »<sup>71</sup>, ainsi que dans les travaux du conseil national consultatif de la médiation familiale, présidé pendant trois ans par Monique Sassier, alors directrice générale de l'UNAF.

Des exemples de financements croisés montrent la réalisation pratique de stratégies en faveur d'une culture juridique faisant cohabiter accès au droit et médiation, ou soutien à la parentalité et médiation.

Certains départements, comme la Seine-Saint-Denis, ont fait le choix très tôt de promouvoir la médiation familiale en tant qu'instrument préventif, sous couvert d'un cofinancement entre le conseil général et les communes. D'autres, comme les Yvelines, ont avancé sur le préalable du financement grâce à un accord de coopération entre associations spécialisées en médiation familiale et associations de médiation généraliste, aboutissant à la mise en place d'une plateforme d'information juridique, en partenariat avec le barreau des avocats. Le Val de Marne a privilégié la solution de médiateurs communs entre la Caisse d'Allocations Familiales et le conseil général. Ce département a également réfléchi sur le maintien des liens parents-enfants au-delà de l'incarcération, et favorisé les pistes communes entre le relais parents enfants et la médiation : Le SPIP

---

<sup>71</sup> Rapport consultable en ligne sur le site de l'UNAF : [www.unaf.fr](http://www.unaf.fr)

94 a mis en place un dispositif d'interventions hebdomadaires intégrant la médiation familiale au sein du centre pénitentiaire de Fresnes. En effet, les travailleurs sociaux, mais aussi une psychologue et une médiatrice familiale de l'association concernée, interviennent auprès de la population carcérale.

Face aux modifications touchant les familles, la caisse nationale d'allocations familiales a souhaité développer une politique d'accompagnement de la fonction parentale. A ce titre, les caisses d'allocations familiales ont été invitées dès 1998, à soutenir le développement de la médiation familiale afin d'accompagner la fonction parentale et préserver les liens familiaux. Face au caractère éclectique des solutions de financement, la convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la CNAF pour 2005-2008 prévoit la création d'une prestation de service « médiation familiale » en 2006, une enveloppe de 18 894 000 euros étant inscrite pour la période 2006-2008.

Bien que l'instauration de cette prestation de service constitue une reconnaissance nationale de la médiation familiale, force est de constater que, comme sur d'autres domaines, l'Etat manifeste un recul en se désinvestissant du financement, donc du soutien concret de la médiation familiale. En effet, tandis que les caisses d'allocations familiales contribuent à hauteur de 66 % à la prestation de service, l'Etat et les collectivités locales limitent à 34 % leur participation, celle de l'Etat couvrant la part du ministère de la justice, et celle plus importante du ministère des affaires sociales. Selon la circulaire du 25 octobre 2006, un barème de participation est fixé pour les familles, entre 5 et 131 euros selon les ressources. Au titre de la loi de finances, une part est réservée à la médiation familiale sur les crédits déconcentrés, et des enveloppes sont ainsi octroyées aux cours d'appel. Celles-ci tiennent compte de l'activité des associations de médiation familiale sur le ressort de la cour, avec une majoration accordée si la trésorerie de l'association se trouve en péril ; certaines associations ont en effet à tort ou à raison mis sur le compte de la LOLF (loi organique aux lois de finance) des pertes financières, invoquant l'arrêt brutal de financements procurés jusque là sous couvert des enquêtes sociales ordonnées judiciairement.

### ***C. La médiation familiale en protection de l'enfance : l'utilisation systématique d'une méthode ?***

Le cadre légal de la médiation familiale judiciaire et non pas simplement conventionnelle s'est développé grâce un fort courant d'acteurs locaux grâce aux associations soutenues par les départements, relayés dans un second temps par une volonté politique. Toutefois, pour les professionnels, la conviction du droit à l'assistance se combine avec une tendance, plus subjective, au « paternalisme ». Ce cumul expliquerait la grande difficulté de départ pour saisir le sens du concept de médiation, et se l'approprier dans la pratique. En effet, si dans l'assistance, l'aide garde un caractère unilatéral et est empreinte en conséquence d'asymétrie, la médiation laisse prévaloir le principe de la liberté de deux personnes ou de deux groupes qui vont eux-mêmes, ou en tout cas, par eux-mêmes, rétablir un lien rompu, vivifier un lien ancien distendu, ou encore créer un lien nouveau. Le concept de médiation s'oppose ainsi à celui d'assistance en ce que, de préférence à une obligation d'aider l'autre qui ne peut s'en sortir par lui-même, se construit une conviction de ce que deux personnes ont la capacité, avec leurs propres ressources, de créer une relation qui leur permet de trouver elles même la solution à leur différend.

Si la méthode qui lui correspond peut être fructueuse, il semble indispensable de ne pas négliger l'individualité de l'enfant, par la préservation de ses droits. Il apparaît nécessaire que soient remplies certaines conditions tant du côté des adultes (absence de violence) que du côté de l'enfant (appréciation de contre-indications liées au danger).

## **1. L'utilisation de la médiation familiale comme méthodologie**

Certaines équipes éducatives ont fait le choix, en accord avec leur institution, d'utiliser le processus rigoureux de la médiation familiale, pour appréhender certaines situations, de préférence à la réponse psychosociale habituelle. L'enveloppe juridique utilisée est celle de l'assistance éducative en milieu ouvert, ou plus fréquemment l'investigation d'orientation éducative, celle-ci constituant une mesure d'investigation et reposant en théorie sur une intervention pluridisciplinaire. L'originalité de la démarche tient notamment au fait que durant le déroulement de la mesure, les intervenants peuvent faire le choix de ne jamais rencontrer l'enfant, mais uniquement les parents ; le plateau technique diversifié reste toutefois conservé pour permettre d'y référer parents et enfants. Une telle posture est empreinte du souci d'épargner l'enfant en lui évitant des souffrances inutiles, mais les détracteurs pourraient soulever le risque majeur inhérent à une sorte de négligence de la personne de l'enfant, en contradiction avec l'évolution récente du droit, puisque l'audition de l'enfant a été élargie dans sa force obligatoire par la loi du 5 mars 2007.

Les initiatives innovantes de ces professionnels participent, en tout état de cause, d'une transformation à l'intérieur d'un contexte d'exercice en protection de l'enfance devenu à leurs yeux inadéquat, en raison de la prééminence du lien conjugal. Une telle démarche s'inscrit dans une tentative de déjudiciarisation, face au constat de ce que l'intervention du juge des enfants succédant à celle du juge aux affaires familiales ne fait que contribuer à l'intensification de l'affrontement parental, et favorise des réactions protectrices voire exclusives des enfants, en alliance avec un des parents.

## **2. Activité médiatrice des points rencontres**

En parallèle à la médiation familiale, les points rencontres peuvent s'inscrire dans une logique « d'activité médiatrice » lorsque la parentalité est en crise. Ces dispositifs ont pour objectif premier de dédramatiser l'exercice des droits de visite et d'hébergement. Ils offrent le soutien d'une équipe de médiateurs et permettent l'exercice dans un lieu réputé neutre des droits de visite (mais non d'hébergement excepté des équipes encore peu nombreuses) lorsque les conflits parentaux sont exacerbés, et portent atteinte à l'équilibre psychologique ou même à l'intégrité physique de l'enfant. Ils ont fait, au même titre que la médiation familiale, l'objet d'une charte déontologique spécifique, concrétisée par un label déposé par une association, l'AFCC (Association française des centres de conseils conjugaux).

Un rapport<sup>72</sup> avait fait, en 2002, le point sur les dispositifs existants et les préconisations utiles. En pratique, le système fonctionne de la manière suivante : le parent gardien chez lequel est fixé le domicile de l'enfant, vient amener et rechercher l'enfant à l'issue du droit de visite exercé par l'autre parent qui, selon le cas, reste au point rencontre ou prend l'enfant et le ramène à l'heure prévue. Les conflits qui émaillaient les commissariats, ou requéraient la présence de l'huissier, ont pu ainsi se déplacer. La réforme sur la protection de l'enfance a donné à cette modalité ordonnée par le juge aux affaires familiales une force légale (article 22 II de la loi du 5 mars 2007 réformant l'article 373-2-9 du code civil). Par ailleurs, le point rencontre peut être sollicité en amont pour fonctionner sans mandat judiciaire avec l'accord des parents.

### 3. Les visites dites médiatisées

Ne doivent pas être confondues avec ces visites organisées dans un espace de rencontre les visites dites « médiatisées » organisées dans le cadre d'une mesure de prise en charge -placement d'un enfant en protection de l'enfance.

L'article 375-7 du code civil modifié par la loi du 5 mars 2007 prévoit que le juge des enfants peut décider que le droit de visite des parents puisse n'être exercé qu'en présence d'un tiers. Bien que leur désignation fasse appel à la notion de médiation, ces visites médiatisées relèvent d'une problématique différente de celle qui sous-tend l'aménagement des relations parents-enfants dans le cadre d'un conflit conjugal. Leur organisation répond à des objectifs autres que la gestion des relations parents-enfant et prend en compte des dimensions de protection de l'enfant, d'observation de sa relation avec ses parents et de soins.

Créé par M. David<sup>73</sup> et H. Rottman<sup>74</sup>, dans le cadre de services de placements familiaux accueillant des enfants séparés de leurs parents en raison de l'inadéquation de leurs relations, et reprécisé plus récemment par M. Berger<sup>75</sup>, le dispositif des visites médiatisées repose sur des modalités spécifiques de fonctionnement et d'accompagnement, incluant une réflexion sur leur préparation, leur déroulement, leur durée et fréquence et l'évaluation qui peut en être faite.

On voit au travers de ce récapitulatif partiel des pratiques, surtout axé sur les actions menées du point de vue des acteurs judiciaires, que la médiation familiale peut être considérée comme un des outils dans l'éventail des mesures s'inscrivant dans le continuum des actions de protection de l'enfance, depuis la séparation conflictuelle de ses parents, jusqu'aux débats acerbes dont il peut être l'enjeu, amenant trop souvent son instrumentalisation. Toutefois, cet aspect d'outil ne semble pas s'être assorti d'un réel effet de levier, amenant un changement des pratiques, puisque le militantisme de ses

<sup>72</sup> Bastard B., Grechez J., *Des lieux d'accueil pour le maintien des relations enfants-parents. Propositions pour la reconnaissance des Espaces-Rencontre*, Rapport remis à Ségolène Royal, ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance, 2002.

<sup>73</sup> David M., *Le placement familial de la pratique à la théorie*, Paris, Dunod, 2004

<sup>74</sup> Rottman H., « L'enfant face à la maladie mentale de ses parents. Impact et traitement en placement familial », in *Revue de Neuropsychiatrie de l'Enfance et de l'Adolescence*, Vol 49, n°3, pp. 178-185, 2001.

<sup>75</sup> Voir le chapitre 6 « les visites médiatisées » in Berger M., *L'échec de la protection de l'enfance* Dunod, 2004 (2<sup>ème</sup> édition)

partisans ne peut masquer l'effet de dérive ou d'assimilation, qui ne tient pas compte des situations trop dégradées, ou trop précarisées de certains parents.

## Conclusion

Quelques préconisations semblent pouvoir être formulées, notamment au regard des débats ayant traversé le groupe de travail SDFE-ONED, et de documents écrits existant à l'étranger, à valeur de guide, dont celui édité au Canada à l'intention des travailleurs sociaux<sup>76</sup> :

- Il est important de réfléchir sur les limites de principe qui doivent être posées dans le recours à la médiation familiale, même si celle-ci paraît procurer des outils intéressants dans les dysfonctionnements familiaux, donc dans la prévention participant d'une manière globale à la protection de l'enfance.
- La médiation familiale semble en effet illusoire, voire pernicieuse, dans les situations de violences de couple, lorsque celles-ci ont un caractère grave et dangereux : le risque d'emprise supplémentaire de l'auteur des sévices, et son sentiment d'impunité, s'ajoutent à celui de culpabilisation du conjoint victime.
- Des programmes de sensibilisation pourraient être montés à l'intention des avocats et magistrats, pour qu'il soit tenu compte de l'exposition à la violence pour déterminer le régime de garde et les droits de visite.
- Par ailleurs, la médiation familiale ne donne pas forcément de réponse utile au cas de figure du parent désinvesti de sa fonction parentale, c'est-à-dire celui qui s'abstient plus ou moins volontairement d'exercer son droit, et de garder des contacts avec l'enfant. Certains parents supportent mal d'être confrontés à l'échec de leur projet de couple, et par choix ou par circonstances favorables, se tiennent éloignés de l'éducation de leur enfant se sentant évincés par le conjoint présent au quotidien. Or, la médiation familiale suppose un dialogue entre les parents « médiés », donc une confrontation au moins par personne interposée, ce qui ne sera pas possible en cas d'abstention et de mise à distance, le médiateur ayant une posture lui interdisant trop d'intervention.
- Enfin, s'agissant de la protection de l'enfance, aucune charte n'existe actuellement sur les critères qui doivent faire obstacle à la poursuite de la médiation sans articulation avec les dispositifs de protection sociale et protection judiciaire, autour du rôle des cellules départementales.

---

<sup>76</sup> Guide « les enfants exposés à la violence conjugale et familiale : guide à l'intention des éducateurs et des intervenants en santé et en services sociaux », édité en 1999 par le Ministère des travaux publics et services gouvernementaux du Canada.

## CONCLUSION

Au terme de cette année 2007, si le cadre juridique délimitant le champ, les missions et l'organisation de la protection de l'enfance s'est profondément transformé, il apparaît que la mise en œuvre concrète des changements, tant au niveau des départements que des associations et de l'ensemble des acteurs impliqués dans le dispositif, se fera progressivement. De la réflexion stratégique au plan local, du temps et du pilotage seront nécessaires pour définir les nouveaux équilibres entre protection sociale et protection judiciaire, pour assurer une continuité effective des prises en charge, pour développer de nouveaux modes d'intervention et de pratiques en direction des enfants et de leurs familles, tout en restant attentif aux évolutions des besoins.

L'Oned, avec ses moyens accrus à l'unanimité par l'assemblée générale du groupement d'intérêt public en octobre dernier, apportera son soutien notamment par rapport à la mise en place des cellules et des observatoires, en étroite coopération avec les acteurs concernés par la réussite de cette réforme ambitieuse.

Durant l'année 2008, l'équipe de l'Oned poursuivra l'analyse de la mise en place de cette réforme et de ses effets sur les organisations et les pratiques.

## GLOSSAIRE

<b>Sigle</b>	<b>Définition</b>
ADF	Assemblée des départements de France
AED	Aide éducative à domicile
AEMO	Action éducative en milieu ouvert
AEP	Action éducative préventive (ou précoce)
AFCC	Association française des centres conjugaux
ASE	Aide sociale à l'enfance
CAD	Commission d'aide à la décision
CAE	Commission d'aide à l'évaluation
CAF	Caisse d'allocations familiales
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CATTP	Centre d'accueil thérapeutique à temps partiel
CC	Code civil
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDDF	Conseil pour les droits et devoirs des familles
CERC	Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant
CIPD	Comité interministériel de prévention de la délinquance
CLSPD	Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
CMP	Centre médico-psychologique
CMPP	Centre médico-psycho-pédagogique
CMU	Couverture médicale universelle
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNIL	Commission nationale informatique et liberté
CPE	Conseiller principal d'éducation
CRAT	Compte-rendu d'appel téléphonique
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DAP	Délégation d'autorité parentale
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DEP	Direction de l'évaluation et de la prospective
DESCO	Direction de l'enseignement scolaire
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DGS	Direction générale de la santé
DH	Direction des Hôpitaux (remplacée par la DHOS, D 2000-685 du 21 juillet 2000)
DHOS	Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins
DPJJ	Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DREES	Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques
EN	Education nationale
ENM	Ecole nationale de la magistrature
ENSP	Ecole nationale de la santé publique
FENAMEF	Fédération nationale de la médiation familiale
FINESS	Fichier national des établissements sanitaires et sociaux
FNORS	Fédération nationale des observatoires régionaux de santé
GAME	Gestion de l'activité et des mesures éducatives
GEMME	Groupement européen des magistrats de la médiation
GIP	Groupement d'intérêt public
GPIEM	Groupe permanent interministériel de l'enfance maltraitée

HCSP	Haut comité de la santé publique
IA	Inspecteur d'académie
IEN	Inspecteur de l'éducation nationale
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGEN	Inspection générale de l'Education nationale
IGSJ	Inspection générale des services judiciaires
INAVEM	Institut national d'aide aux victimes d'infractions et de médiation
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IOE	Mesure d'investigation et d'orientation éducative
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres
JAF	Juge aux affaires familiales
JE	Juge des enfants
MECS	Maison d'enfants à caractère social
MGEN	Mutuelle générale de l'Education Nationale
MIVILUDES	Mission de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires
ODAS	Observatoire national de l'action sociale décentralisée
ODPE	Observatoire départemental de la protection de l'enfance
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONED	Observatoire national de l'enfance en danger
OPJ	Officier de police judiciaire
OPP	Ordonnance de placement provisoire
ORS	Observatoire régional pour la santé
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PJM	Protection jeunes majeurs
PMI	Protection maternelle et infantile
REAAP	Réseau d'écoute, d'appui, et d'accompagnement des parents
RMI	Revenu minimum d'insertion
RRSE	Recueil de renseignements socio-éducatifs
SDFE	Service du droit des femmes et de l'égalité
SISAE	Service d'interventions spécialisées d'action éducative
SNATED	Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger
SOLED	Système d'observation longitudinal des enfants en danger
TISF	Technicien de l'intervention sociale et familiale
TPSE	Tutelle aux prestations sociales enfants
UDAF	Union départementale des associations familiales
UNAF	Union nationale des associations familiales
UTAS	Unités territoriales d'action sociale

## ANNEXES

### *Eléments de méthode pour une meilleure connaissance des situations départementales*

*Source de données disponibles (liste non exhaustive)*

La construction d'indicateurs nécessite une connaissance statistique de la population départementale ou locale. De nombreux instituts proposent des données chiffrées d'accès faciles (par téléchargement ou en contactant les personnes responsables des études), permettant une bonne estimation du contexte démographique, social et économique des départements.

#### **Le contexte sociodémographique**

##### **L'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (Insee)**

La source la plus utilisée par les départements pour connaître la structure de la population en termes de sexe, d'âge et de constitution familiale est le recensement de la population de l'Insee de 1999. En effet, ce recensement est le dernier qui a eu lieu simultanément sur l'ensemble du territoire français. Cependant, depuis 2004, l'Insee a mis en place des « enquêtes annuelles de recensement ». Tous les habitants ne sont pas recensés la même année : les communes de moins de 10 000 habitants sont recensées tous les cinq ans et 40 % des communes de plus de 10 000 habitants sont recensées sur la même période. Les premiers résultats complets seront disponibles en 2009. Cependant, des estimations régulières effectuées par l'Insee permettent déjà d'obtenir des données aux différents échelons géographiques.

Sur le site de l'Insee (<http://www.insee.fr>), plusieurs documents contiennent des données départementales sur le contexte démographique. Ces dernières peuvent le plus souvent être téléchargées en fichier Excel ce qui permet à chacun d'utiliser les statistiques sans avoir à ressaisir les données.

Le plus simple est de cliquer sur le sous-dossier « Population » dans « La France en faits et en chiffres » de la page d'accueil. Puis sur l'onglet « Données détaillées » pour avoir des informations départementales ou régionales. Plusieurs dossiers sont alors consultables :

- « *Estimation de la population au 1<sup>er</sup> janvier par région, département, sexe et âge, 1990-2005* »
- « *Etat civil - Naissances et décès par commune, département et région, mariages par département et région* »
- « *Insee Résultats - La situation démographique en 2005 - Mouvement de la population* » Différents indicateurs dans « Tableaux de données / Résultats par département et par région » et des cartes dans « Cartes et graphiques / Résultats par département et par région »

- Par ailleurs, le dossier « *Enquêtes annuelles de recensement : résultats communaux des enquêtes de 2004, 2005, 2006* » présente des fiches récapitulatives par commune avec les principaux indicateurs.

Dans les statistiques de l’Insee, reprises dans la plupart des sources de données disponibles, la répartition par âge de la population n’est jamais donnée plus précisément que par groupes quinquennaux. Il n’est donc pas possible de connaître le nombre de mineurs ou le nombre de jeunes de moins de 21 ans, mais uniquement le nombre de jeunes de moins de 20 ans. Cependant, l’Insee propose de délivrer à toute personne qui en fait la demande des « produits sur mesure » (PSM), c’est-à-dire des statistiques adaptées à la demande de chacun<sup>77</sup>. Ces PSM permettent donc d’obtenir les effectifs départementaux des moins de 18 ans et des moins de 21 ans, catégories nécessaires dans le champ de la protection de l’enfance.

### Les autres sources de données démographiques

L’Institut National d’Etudes Démographiques (Ined) publie des statistiques sur la structure et l’évolution de la population à partir des données de l’Insee et des enquêtes et calculs de l’Ined. On trouve notamment des données d’état civil (naissances, décès, mariages), mais aussi des données sur la fécondité, les avortements, les divorces, les couples, les migrations, etc. (<http://www.ined.fr>, onglet « population en chiffres »).

**Statiss** est une base de données gérée par les Drass (Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales) et la Drees (Direction de la Recherche, des Etudes, de l’Evaluation et des Statistiques) où l’on trouve des données et des indicateurs démographiques par département. Il y a notamment la structure par âge de la population avec les enfants de moins de 6 ans et ceux de 6 à 16 ans. Les données départementales sont toujours mises en relation avec les données régionales et nationales (<http://www.sante.gouv.fr/drees/statiss.default.htm>).

**Score-Santé** est un site commun d’observation régionale financé par le ministère de la Santé et des solidarités et la Fnors (Fédération Nationale des Observatoires Régionaux de la Santé) sur lequel on trouve des données régionales et départementales sur la population (<http://www.fnors.org/Score/accueil.htm>, dossier « indicateurs » ou « fiches de synthèse »).

### **Le contexte socio-économique et culturel**

La Base de Données Sociales Localisées (**BDSL**) « permet la consultation et l’interrogation d’indicateurs sociaux à différents niveaux géographiques : communes, cantons, zones d’emploi, départements, régions et France entière ». On trouve sur le site une cinquantaine d’indicateurs classés en six thèmes (<http://bDSL.social.gouv.fr>) :

---

<sup>77</sup> Le prix de mise à disposition du public des produits de diffusion est fixé par arrêté du ministre dont relève l’Insee.

1. Minima sociaux, revenus
2. Marché du travail, emploi
3. Logement
4. Formation, échec scolaire
5. Santé, accès aux soins
6. Protection de l'enfance, prévention des risques

Cette base de données est pratique car elle synthétise les données de différents instituts et organismes : Insee, Inserm, Cnaf, Cnam, Cnav, MSA, Assedic, Unedic, Direction générale des impôts, ANPE, Dares, Ministère de l'Equipement et du Logement, Ddass, DPD, CDES, Inspections d'académies, Rectorats, conseils généraux.

Cependant, elle ne donne pas accès aux données de base qui sont également disponibles sur les sites fournisseurs de statistiques, notamment :

- l’Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (Insee) qui propose des indicateurs sur les revenus, les conditions de vie, la santé, l’enseignement, l’économie, les entreprises, l’agriculture, l’industrie, le commerce, les services : <http://www.insee.fr> ;
- l’Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale (Inserm) avec le Centre d’épidémiologie sur les causes médicales de décès (**CépiDc**) : <http://www.cepidc.vesinet.inserm.fr> ;
- l’Institut de Recherche et de Documentation en Economie de la Santé (**Irdes**) avec notamment de nombreuses données départementales dans les bases **Eco-Santé** : <http://www.irdes.fr/EcoSante/EcoSante.htm> ;
- l’Institut de Veille Sanitaire (**InVS**) avec des bases de données départementales sur certaines maladies : <http://www.invs.sante.fr> ;
- le ministère de la Santé et des solidarités et la Fédération Nationale des Observatoires Régionaux de la Santé (**Fnors**) avec leur base commune **Score-Santé** : <http://www.fnors.org/Score/accueil.htm> ;
- le **ministère de l’Education nationale** avec notamment la mise en ligne des ouvrages « Géographie de l’école » et « L’état de l’école » : <http://www.education.gouv.fr> ;
- le ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité, par le biais de la Direction de l’Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (**Dares**) : <http://www.travail-solidarite.gouv.fr> ;
- la Direction de la Recherche, des Etudes, de l’Evaluation et des Statistiques (**Drees**) et les Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales (**Drass**) avec la base **Statiss** : <http://www.sante.gouv.fr/drees/statiss.default.htm> ;
- la Caisse Nationale des Allocations Familiales (**Cnaf**) où les statistiques départementales des bénéficiaires des prestations légales versées par les Caf sont disponibles en ligne : <http://www.cnaf.fr> ;

- la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (**Cpam**) qui met notamment à disposition en ligne un tableau des bénéficiaires de la CMU, par département (<http://www.ameli.fr>) ;
- les Caisse Nationale d'Assurance Maladie (**Cnam**), pour les travailleurs salariés : <http://www.cnamts.fr> ; pour les travailleurs indépendants : <http://www.le-rsi.fr> ou pour les travailleurs agricoles : <http://www.msa.fr> ;
- l'Union Nationale pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (**Unedic**), fédération des Associations pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (Assedic) avec son service statistique **UniStatistis** sur le chômage et l'emploi salarié : <http://info.assedic.fr/unistatis> ;
- l'Union Nationale des Associations Familiales (Unaf) met en ligne des études départementales ou pluri-départementales : <http://www.unaf.fr> ;
- les Observatoires Régionaux de l'Emploi et de la Formation (Oref), les Observatoires Régionaux de la Santé (**ORS**), les Directions Régionales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (**DRTEFP**) ainsi que les Unions Régionales des Caisses d'Assurance Maladie (**Urcam**) ont également, selon les régions, des données disponibles.

### **L'offre de services disponibles**

Les informations sur les structures d'aide sociale à l'enfance sont le plus souvent connues directement par les conseils généraux. On peut toutefois trouver également ces informations dans la base de données **Statiss** commune à la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (Drees) et aux Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales (Drass) : <http://www.sante.gouv.fr/drees/statiss.default.htm>, notamment dans les onglets « Protection de l'enfance », « Hébergement et réadaptation sociale » et « Formation aux professions du secteur social ».

Par ailleurs, la Drees met également en ligne le Fichier National des Etablissements Sanitaires et Sociaux (Finess) avec tous les établissements sanitaires, sociaux ou de formation professionnelle, qu'ils soient publics et privés. Ce répertoire est mis à jour par les Drass et les Ddass. On y trouve notamment, pour chaque établissement, les catégories de personnes admises ainsi que la capacité d'accueil, par région, département ou commune : <http://finess.sante.gouv.fr/finess/index.jsp>.

Les autres structures peuvent quant à elles être connues à partir de :

- la base de données **Score-Santé** du ministère de la Santé et des solidarités et la Fédération Nationale des Observatoires Régionaux de la Santé (Fnors) qui recense tous les établissements de santé, mais aussi les professionnels et les dépenses de santé : <http://www.fnors.org/Score/accueil.htm> ;
- la base de données **Platines** de la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (Drees) qui recense également les établissements de santé : <http://www.platines.sante.gouv.fr> ;
- le **ministère de l'Education nationale** qui recense quant à lui les établissements

scolaires : <http://www.education.gouv.fr> ;

- d'avantage d'informations se trouvent également sur les sites des **inspections académiques** ;
- enfin, certaines Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales (Drass) publient des données chiffrées ; l'accès aux sites régionaux se fait via l'adresse suivante : [http://www.sante.gouv.fr/sites\\_regionaux/index.htm](http://www.sante.gouv.fr/sites_regionaux/index.htm).

Par ailleurs, la **Drees** met également à disposition, en ligne, des études réalisées. Elle publie notamment chaque année un document de travail sur les bénéficiaires de l'aide sociale des départements, avec de nombreuses données brutes en annexe. De même, la Drees publie un document sur l'accueil collectif et l'accueil en crèches familiales des enfants de moins de 6 ans : <http://www.sante.gouv.fr/drees/seriestat/index.htm>.

Enfin, il existe des données internes aux départements sur ces différents points de contexte comme l'exploitation des données d'état-civil, de l'inspection académique, de la Protection Maternelle et Infantile (PMI) – notamment sur les suivis de grossesse, exploitation du certificat du 8<sup>ème</sup> jour, les grossesses d'adolescentes, etc. – et des autres services du conseil général – aménagement du territoire, espace solidarité, espace famille, etc.

Dans certains départements, les données locales peuvent également être exploitées lors de recherches scientifiques qui donnent des données de cadrage. Celles-ci sont réalisées par des centres de recherche ou des universités ou, comme par exemple dans département de la Côte d'Or, par l'association Acodège (organisation de services en direction des personnes et de la société dans le département de Côte d'Or).

# BIBLIOGRAPHIE

## Codes

Code de l'action sociale et des familles

Code civil

Code pénal

Code de procédure civile

Code de procédure pénale

Code de la santé publique

Code de la sécurité sociale

## Rapports et guides

Centre d'Analyse Stratégique, Note de Veille n° 63 (lundi 18 juin 2007) - Analyse : Des pères et des mères « plus responsables », une réponse à la délinquance des mineurs ? Une perspective internationale.

*Guide d'évaluation des capacités parentales*, Centre jeunesse de Montréal, Institut universitaire, (3<sup>ème</sup> édition), 2006.

Guide pratique Protection de l'enfance, *La cellule départementale de recueil de traitement et d'évaluation*, disponible sur : [www.travail-solidarite.gouv.fr/espaces/famille-enfance/](http://www.travail-solidarite.gouv.fr/espaces/famille-enfance/)

*Les enfants exposés à la violence conjugale et familiale*, Guide à l'intention des éducateurs et des intervenants en santé et en services sociaux », édité en 1999 par le Ministère des travaux publics et services gouvernementaux du Canada.

ODAS, « Protection de l'enfance : une plus grande vulnérabilité des familles, une meilleure coordination des acteurs », novembre 2007.

*ODAS, L'observation de l'enfance en danger : guide méthodologique*. Édition revue et corrigée, juin 2001.

ONED, *Rapports annuels au parlement et au gouvernement de l'Observatoire National de l'Enfance en Danger*, 2005, 2006.

Rapport d'information au Sénat fait au nom de la Commission des lois sur le thème « *Les nouvelles formes de parentalité et le droit* », 2006

## Autres (liste non exhaustive)

Ausloos G., *La compétence des familles : temps, chaos, processus*, Erès, (2<sup>ème</sup> édition), 2001.

Bailleau G., Trespeux F., *Bénéficiaires de l'aide sociale des départements en 2005*, Document de travail de la DREES, (Coll. Séries statistiques), n°107, mars 2007.

Barbe L. , « Pour un usage raisonné du concept de prévention », in *RAJS – JDJ*, n° 244, avril 2005, p. 8-11.

Barreyre J.-Y., Bouquet B. (sous la dir.), *Nouveau dictionnaire critique de l'action sociale*, Bayard, 2006,.

Bastard B., Grechez J., *Des lieux d'accueil pour le maintien des relations enfants-parents. Propositions pour la reconnaissance des Espaces-Rencontre*, Rapport remis à Sérgolène Royal, ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance, 2002.

Belsky J., « The determinants of parenting: a process model», in *Child Development*, Vol. 55, n°1, pp. 93-96, 1984,

Berger M., *L'échec de la protection de l'enfance*, Dunod, 2004 (2<sup>ème</sup> édition).

Boisvert F., Trudelle D., « Etre parent en milieu défavorisé : de la compétence au sentiment d'impuissance », in *Revue internationale de l'Education Familiale*, Vol. 6, n°2, 2002.

Boutin G., Durning P., *Les interventions auprès des parents, Innovations en protection de l'enfance et en éducation spécialisée*, Paris, Dunod (coll. Enfances), 1999, (2<sup>ème</sup> édition).

Clément R. « Parentalité et dysparentalité », in *Le groupe familial*, FNEPE éd., 1985.

Colcombet F., « Le divorce pour faute : un fléau social » in *RAJS-JDJ*, n°229, novembre 2003.

Commaille J., Strobel P., Villac M., *La politique de la famille*, Editions de la Découverte, 2002.

David M., *Le placement familial de la pratique à la théorie*, Paris, Dunod, 2004.

Durning P., « Répression, soutien ou formation des parents », in *Informations Sociales*, 73/74, 1999, pp. 192-199.

Fablet D., *Analyser les pratiques des professionnels de l'intervention socio-éducative*, note de synthèse de l'Habilitation à Diriger des Recherches, Université Paris X Nanterre, décembre 2004 cf. [www.oned.gouv.fr](http://www.oned.gouv.fr).

Fablet D., *Suppléance familiale et interventions socio-éducatives*, Paris, L'Harmattan, 2005.

Ganancia D., La médiation familiale internationale ; la diplomatie du cœur dans les enlèvements d'enfants Editions Erès 2007.

Guillaume-Hofnumg M., *La Médiation*, PUF, Que sais-je, n°2930, 1995, (réed. 2007 corrigée).

Guillaume-Hofnung M., « *La médiation familiale : du partenariat à une politique renouvelée* », Compte-rendu de l'atelier du 20 mars 2003. Télécharger la publication : [http://www.unaf.fr/article.php3?id\\_article=571](http://www.unaf.fr/article.php3?id_article=571)

Hébrard S., « Loi du 4 mars 2002, regard d'un juge aux affaires familiales » in *Actualité juridique famille*, n° 9, 2003.

Houzel D. (sous la dir..), *Les enjeux de la parentalité* Erès, 1999.

Lewin K , « la dynamique des groupes », in *Sciences Humaines*, n° 14, février 1992.

Lhuillier J-M., *Guide pratique de l'aide sociale à l'enfance*, Berger-Levrault, 2007.

Lorthiois J., « Les neuf marches », in *Territoires. Correspondance Municipale*, n°332, novembre 1992.

Mackiewicz M.-P, « Requalification paternelle : cadre associatif et modalités d'intervention pour un « Atelier pères » », in Tillard B. (coord.), *Groupes de parents, Recherches en Education familiale et expériences associatives*, L'Harmattan (coll. Savoir et Formation), 2003, pp. 81-105.

Martin C., « Les politiques de l'enfance en Europe », in *Enfants, adultes : vers une égalité des statuts ?*, Editions Universalis, 2004.

Minvielle Y., « Les compétences en entreprise. Entretien avec Yvon Minvielle », in *Sciences humaines*, hors-série n°12, 1994.

Oldershaw I.« A national survey of parents of young children ». Invest in Kids Foundation ,Toronto, 2002.

Racamier P.-C., « La mère et l'enfant dans les psychoses post-partum », in *L'Evolution psychiatrique*, vol. 26, 4, 1961, pp. 525-570.

Rottman H., « L'enfant face à la maladie mentale de ses parents. Impact et traitement en placement familial», in *Revue de Neuropsychiatrie de l'Enfance et de l'Adolescence*, Vol 49,, n°3, pp. 178-185, 2001.

Sellenet C., *L'enfance en danger. Ils n'ont rien vu ?*, Paris, Ed. Belin, 2006.

Tanguy L., « Les usages sociaux de la notion de compétence », in *Sciences humaines*, hors-série n° 12, 1994.

Wolff R, Auf dem Weg zu einer kinderfreundlichen Gesellschaft- Kinder fördern durch Elternkompetenz“, in Schluchter W., Tönjes A., Elkins S (dir.) *Menschenkinder ! Zur Lage von Kindern in unserer Gesellschaft*. Cottbus. 2004, pp. 71-82.

# Table des matières

<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>3</b>
<b>PREFACE.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>CHAPITRE I : 2007, UNE ANNEE DE CHANGEMENTS MAJEURS .....</b>	<b>9</b>
<b>I. DES MODIFICATIONS IMPORTANTES DE LA PLACE DES ACTEURS DANS LE SYSTEME .....</b>	<b>9</b>
<b>A. Trois autorités pilotes et/ou pivots .....</b>	<b>10</b>
1. Positionnement des autorités chargées de la protection de l'enfance et de la prévention de la délinquance .....	10
a) Le président du conseil général confirmé comme chef de file de la protection de l'enfance.....	10
b) Le maire pilote de la prévention de la délinquance.....	11
c) Nouvelles prérogatives et rôle pivot du parquet .....	14
2. Faut-il distinguer entre « enfant en difficulté » et « enfant difficile ou manifestant des troubles du comportement » ?.....	15
<b>B. L'évolution de la place des personnes concernées .....</b>	<b>17</b>
1. Responsabilisation ou soutien des familles ?.....	17
2. L'enfant au cœur du dispositif de protection de l'enfance.....	20
3. Des professionnels confrontés à des incertitudes.....	21
a) La question du secret professionnel.....	21
b) La formation des professionnels .....	22
<b>II. DE NOUVEAUX DISPOSITIFS ORGANISATIONNELS EN VUE D'AMELIORER L'EFFICIENCE DU DISPOSITIF .....</b>	<b>22</b>
<b>A. La création des cellules et les modes d'organisation des départements.....</b>	<b>23</b>
1. Rappel des dispositions de la loi.....	23
a) la notion d'« information préoccupante » .....	24
b) la question du recueil « à tout moment » .....	24
c) l'articulation département – parquet .....	25
d) La cellule du point de vue du guide ministériel .....	26
2. Les questions posées par la cellule au regard des organisations départementales .....	27
3. Préconisations.....	31
<b>B. Un nouveau lieu d'observation et de partenariat : l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance .....</b>	<b>33</b>
1. Les perspectives de l'observation départementale de la protection de l'enfance .....	33
a) Les missions de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance .....	33
b) Des enjeux méthodologiques et éthiques .....	35
2. L'organisation, le fonctionnement et l'animation des observatoires départementaux .....	36
3. Préconisations.....	37
<b>C. Les relations entre la cellule et l'observatoire départemental et les services chargés de la protection de l'enfance .....</b>	<b>37</b>

<b>CHAPITRE II: AMELIORATION DE LA CONNAISSANCE CHIFFREE DE L'ENFANCE EN DANGER .....</b>	<b>39</b>
<b>I. EXPLOITATION DES SOURCES EXISTANTES SUR LES ENFANTS ET LES JEUNES PRIS EN CHARGE EN PROTECTION DE L'ENFANCE .....</b>	<b>39</b>
<b>A. Estimation actualisée du nombre d'enfants et de jeunes majeurs bénéficiant d'une mesure en protection de l'enfance .....</b>	<b>40</b>
1. Les mineurs .....	40
2. Les jeunes majeurs .....	42
<b>B. Des situations départementales couvrant de fortes variations .....</b>	<b>45</b>
1. Variations de la part des mineurs pris en charge .....	45
2. Variations de la part des jeunes majeurs pris en charge .....	46
<b>C. Répartition des mesures en protection de l'enfance : entre administratif et judiciaire .....</b>	<b>46</b>
1. En France .....	47
2. Dans les départements .....	49
<b>D. Répartition des mesures en protection de l'enfance : entre accueil et milieu ouvert .....</b>	<b>50</b>
1. En France .....	50
2. Dans les départements .....	51
<b>II PREMIER RECENSEMENT DE STATISTIQUES PRODUITES PAR LES SERVICES DEPARTEMENTAUX.....</b>	<b>52</b>
<b>A. Statistiques départementales recensées .....</b>	<b>53</b>
1. Données sur le contexte départemental .....	54
2. Mesures de protection de l'enfance et enfants concernés .....	55
3. Les informations en amont d'une décision en protection de l'enfance, à l'occasion d'une nouvelle information .....	57
4. Les informations en cours de prise en charge et sur les situations antérieures et postérieures à la mesure .....	58
5. Moyens d'intervention et budgets alloués .....	59
<b>B. Etudier la population bénéficiant d'une mesure en protection de l'enfance : moyens pour réaliser des études au niveau des départements .....</b>	<b>59</b>
1. Un exemple de données recueillies : les caractéristiques des enfants et de leur famille .....	60
a) Répartition par sexe et âge des enfants qui ont une mesure en protection de l'enfance en cours .....	60
b) Caractéristiques familiales et socio-économiques des enfants pris en charge .....	63
2. Moyens actuellement disponibles pour rendre plus efficientes les études départementales .....	63
a) Les études départementales sur des populations ou des problématiques spécifiques .....	64
b) Soled : Système d'observation longitudinale des enfants en danger .....	66

<b>CHAPITRE III : LES PRATIQUES DE PREVENTION, DE DEPISTAGE ET DE PRISE EN CHARGE.....</b>	<b>67</b>
<b>I. LES INTERVENTIONS SOCIO-EDUCATIVES : DES ENJEUX THEORIQUES, UN TOURNANT POUR LES PRATIQUES ? .....</b>	<b>69</b>
<b>A. Mise en perspective des notions de parentalité et de compétences parentales dans le champ de la protection de l'enfance .....</b>	<b>70</b>
1. La parentalité et les politiques publiques.....	70
2. Les compétences parentales.....	72
<b>B. Mise en perspective des conceptions de l'action, des dispositifs et des pratiques de terrain .....</b>	<b>74</b>
1. Retentissement des apports théoriques récents sur les pratiques .....	74
2. Le soutien à la parentalité, base de la protection de l'enfance comme « continuum » .....	75
a) L'expérience de certaines « maisons vertes » .....	75
b) Le logement, support d'une intervention globale .....	76
c) Travailler autrement avec des familles en difficulté .....	77
3. Quelques axes structurant des pratiques nouvelles.....	78
a) La notion de l'accueil pour mettre en valeur les compétences parentales .....	78
b) Des dispositifs et outils pour construire les compétences parentales .....	79
c) Des modalités pour évaluer les compétences parentales.....	81
<b>II. LES INTERVENTIONS DE MEDIATION FAMILIALE : INCIDENCE DU CONFLIT PARENTAL SUR LES PRATIQUES EN PROTECTION DE L'ENFANCE .....</b>	<b>89</b>
<b>A. Des magistrats, pionniers de la médiation familiale .....</b>	<b>90</b>
1. L'indissolubilité du lien de filiation .....	90
2. La recherche d'une solution adaptée .....	91
3. Le développement de la médiation familiale .....	92
<b>B. L'utilisation de la médiation familiale en protection sociale de l'enfance .....</b>	<b>95</b>
1. La médiation au bénéfice de l'enfant.....	95
2. Une intervention spécifique des services du département .....	96
3. Un outil de régulation attractif.....	96
<b>C. La médiation familiale en protection de l'enfance : l'utilisation systématique d'une méthode ?.....</b>	<b>97</b>
1. L'utilisation de la médiation familiale comme méthodologie .....	98
2. Activité médiatrice des points rencontres .....	98
3. Les visites dites médiatisées .....	99
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>101</b>
<b>GLOSSAIRE .....</b>	<b>102</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>104</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>109</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>112</b>



## L'Observatoire National de l'Enfance en Danger

La loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance porte création de l'Observatoire National de l'Enfance en Danger. Cette création répond à l'objectif de «**mieux connaître le champ de l'enfance en danger pour mieux prévenir et mieux traiter**».

L'ONED doit favoriser une meilleure coordination de l'action de l'Etat, des conseils généraux et des associations qui constituent ensemble son conseil d'administration.

Il a pour missions :

- le soutien des administrations d'Etat, des conseils généraux ainsi que des associations participant à la protection de l'enfance,
- l'amélioration de la connaissance chiffrée de l'enfance en danger,
- le recensement et la diffusion des pratiques de prévention, de dépistage et de prise en charge,
- le développement d'études et de recherches,
- la participation au réseau des observatoires européens,
- la diffusion des connaissances relatives à l'enfance en danger

L'ONED remet chaque année un rapport au gouvernement et au parlement.

[www.oned.gouv.fr](http://www.oned.gouv.fr)

**GIP**  
***Enfance en danger***