



SIXIÈME RAPPORT ANNUEL DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL DE L'ENFANCE EN DANGER REMIS AU GOUVERNEMENT ET AU PARLEMENT

Juin 2011

GIP Enfance en Danger

Assemblée des
DEPARTEMENTS
DE FRANCE

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Un travail collectif

Ce sixième rapport remis au Parlement et au Gouvernement par l'Oned est issu d'un travail collectif coordonné par Marie-Paule Martin-Blachais, directeur général du GIP Enfance en Danger, Philippe Lacombe directeur de l'ONED, Anne Oui, chargée de mission et Anne-Sylvie Soudoplatoff, magistrate, chargée de mission.

Le premier chapitre a été élaboré par Anne Oui, chargée de mission et Anne-Sylvie Soudoplatoff, magistrate, chargée de mission, avec l'aide de Milan Momic et Maud Gorza, chargés d'études démographes qui ont élaboré le deuxième chapitre. Le troisième chapitre a été élaboré avec l'aide de Nadège Séverac, chargée d'études sociologue.

Constance de Ayala, rédactrice, a assuré la mise en page et la réalisation du glossaire. Réhéma Moridy, secrétaire de direction, a organisé les différentes rencontres et déplacements ayant permis l'élaboration de ce document.

Table des matières

INTRODUCTION	6
CHAPITRE I : ENQUETE EXPLORATOIRE SUR L'OFFRE DE SERVICE EN PROTECTION DE L'ENFANCE ...	8
I.1 Présentation de l'enquête.....	9
I.2 Le milieu ouvert.....	11
I.3 La mise en œuvre de la loi de 2007.....	18
I.4 Les dispositifs d'accueil	28
CHAPITRE II : CONNAISSANCE CHIFFREE DE L'ENFANCE EN DANGER.....	34
II.1. Estimation du nombre d'enfants pris en charge en protection de l'enfance au 31 décembre 2008	34
II.2 La transmission des données individuelles et anonymisées	49
CHAPITRE III : LE DROIT DE VISITE EN PRESENCE DUN TIERS EN PROTECTION DE L'ENFANCE.....	57
III. 1 LE CADRE JURIDIQUE ET L'INTERVENTION JUDICIAIRE	61
III. 2. LES ORGANISATIONS DEPARTEMENTALES	68
III.3. LES CONTENUS DES RENCONTRES EN PRESENCE D'UN TIERS :	85
GLOSSAIRE.....	98

Préface de la Présidente

Le sixième rapport de l'ONED au Gouvernement et au Parlement a été élaboré dans un contexte de changements pour l'institution ainsi que d'importants travaux de partenariats. Philippe Lacombe, sociologue et Professeur des universités, attentif aux enjeux de l'articulation entre les approches de la recherche et les connaissances spécifiques des acteurs de la Protection de l'Enfance, a pris ses fonctions de Directeur de l'ONED en octobre 2010.

Il s'inscrit dans la mise en place des missions d'observatoire, telle que prévue au titre de l'article L226-6 du CASF, alinéa 3 qui précise la contribution de l'ONED au recueil, à la connaissance et à l'analyse de l'ensemble des données disponibles en Protection de l'Enfance.

Les objectifs escomptés de cette observation devront permettre une meilleure connaissance des pratiques de prévention sociale et médicosociale de protection sociale ou judiciaire, dont les résultats ont démontré leur efficience.

En 2010, autour de sa mission sur les données chiffrées, l'ONED a participé, en collaboration avec de nombreux interlocuteurs, à une nouvelle phase de réflexion sur la connaissance des parcours des enfants concernés par la Protection de l'Enfance, aboutissant au décret du 28.02.2011 qui précise les variables devant être transmises par les départements aux ODPE et à l'ONED. La CNIL a également rendu une délibération le 17 mars 2011 qui pose le principe et les conditions d'une Autorisation Unique (AU) pour ce dispositif de remontée de données.

Le cadre juridique étant ainsi défini, l'ONED a entamé et poursuivra dans les prochains mois une mission d'appui auprès des départements pour la mise en place de ce système d'observation anonymisé, individuel et longitudinal, qui passe par divers moyens dont plus particulièrement : la présentation du nouveau décret dans le cadre des Journées interrégionales du GIP Enfance en Danger, l'élaboration de documents techniques (guide de collecte, guide de préconisations), l'instauration d'un comité de pilotage et d'un comité technique pour le suivi de la mise en place du dispositif, la création sur le site web de l'ONED d'un espace dédié d'information et d'échanges. Le présent rapport prend sa place dans cet ensemble, en particulier par son apport sur l'offre de service et d'établissement (chapitre 1) et par la présentation des enjeux du décret n° 2011-222 du 28.02.2011 (chapitre 2). A terme, il s'agit de permettre à l'ensemble des départements de mettre en place le système d'observation dans les meilleures conditions, afin de favoriser une véritable connaissance du public concerné par le système de Protection de l'Enfance de notre pays et du fonctionnement de ce système, conformément à la volonté unanime portée par le législateur, comme par les autorités publiques.

Dans le cadre de ces travaux, d'autres besoins de clarification sont apparus, ainsi sur la question fondamentale de la conservation des données en Protection de l'Enfance, qui est traversée par deux grandes logiques. D'une part il convient dans ce domaine de veiller au

respect des personnes et au droit à l'oubli, mais parallèlement il est nécessaire de préserver aussi l'accès des enfants concernés à leur dossier et à leur histoire. A cet effet, l'actuelle règlementation (circulaire D 98-6 du 6 juillet 1998 sur le traitement des archives produites dans le cadre de l'aide sociale en faveur des mineurs) ne répond que partiellement à ces préoccupations et devra de ce fait faire l'objet d'adaptation en conformité avec la loi du 5 mars 2007 relative à la Protection de l'Enfance. L'ONED souhaite donc attirer l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de conduire rapidement un travail de fond sur ces questions qui font l'objet de préoccupations légitimes des services départementaux et des acteurs du champ de la Protection de l'Enfance mais aussi du secteur associatif représentatif des anciens bénéficiaires du dispositif de Protection de l'Enfance.

Dans cette attente, le deuxième chapitre consacré à l'amélioration de la connaissance chiffrée de l'Enfance en Danger montre une relative stabilité (+0,7%) des mineurs bénéficiant au moins d'une mesure de prise en charge (266 951) soit 1,87% des moins de 18 ans, et une inflexion significative (- 2,6%), s'agissant des majeurs (20 995) soit 0,83% des 18 -21 ans, mais une grande variabilité départementale.

Ces données montrent, s'il en était besoin, l'urgence d'une approche qualitative populationnelle permettant d'appréhender les problématiques des familles comme le suivi des parcours de prise en charge pour analyser l'impact du dispositif de Protection de l'Enfance, préoccupation largement partagée par l'ensemble des acteurs.

La capacité du GIPED, comme structure d'interface entre la construction des savoirs, les autorités publiques de l'Etat et des départements, ainsi que les acteurs de prise en charge et le secteur associatif habilité, devrait largement contribuer à cette nécessaire connaissance partagée pour une meilleure efficience au service des enfants et de leur famille.

Patricia ADAM
Présidente du GIPED
Députée du Finistère

INTRODUCTION

Ce sixième rapport de l'ONED approfondit la question de l'amélioration de la connaissance du dispositif de protection de l'enfance, en particulier dans son organisation. L'année 2010-2011 a en effet vu un important travail mené entre différents acteurs du champ pour redéfinir, suite à la remise en question du décret n° 2008-1422 du 19 décembre 2008, le cadre d'observation des parcours des enfants concernés par des mesures de protection, une des fenêtres à partir desquelles peut être approchée la question essentielle de l'évaluation de la mise en place et des effets du dispositif. Durant cette même période, les observatoires départementaux de la protection de l'enfance ont été installés dans certains départements, tandis que dans d'autres, l'action de l'ODPE se consolidait autour de la préparation de nouveaux schémas départementaux, mais aussi de l'organisation de journées thématiques annuelles rassemblant les différents acteurs du champ, de la création de formations pour les professionnels intervenant en protection de l'enfance et de diverses autres réalisations.

L'un des aspects encore très insuffisamment appréhendé au niveau national concerne l'organisation de l'offre en matière de services et d'établissements actuellement disponible pour répondre aux problématiques des enfants en risque ou en danger et de leur famille. Face au manque de données partagées et en tenant compte des évolutions législatives récentes, notamment des nouvelles prestations prévues par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, qui impliquent une modification des modes d'intervention proposés sur les territoires départementaux, l'ONED a conduit une première étude exploratoire sur l'état de cette offre. D'emblée cette étude s'est intéressée, au-delà de la compétence juridique et financière *stricto sensu* des départements, aux structures susceptibles d'accueillir des enfants et des jeunes relevant d'une aide en protection de l'enfance mais aussi d'autres dispositifs d'aide ou de prise en charge au titre de difficultés associées à leur situation de risque ou de danger. Le premier chapitre du présent rapport rend compte des résultats de cette étude.

Le deuxième chapitre poursuit le travail d'estimation du nombre de mineurs et de jeunes majeurs concernés par une mesure. Dans le cadre de la mission d'appui de l'ONED à la mise en place du décret n° 2011-222 du 28 février 2011 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger paru au Journal Officiel du 1^{er} mars 2011, ce dispositif règlementaire fait également l'objet d'une présentation.

L'enquête sur l'offre de service en protection de l'enfance est enfin complétée, au troisième chapitre, par une étude spécifique portant sur un mode d'intervention particulier : l'accompagnement des droits de visite en présence d'un tiers. Ce type d'action, en plein essor dans les lieux de prise en charge de mineurs séparés de leur famille, soulève beaucoup de

questionnements de la part des intervenants et des responsables de services et nécessitait un état des lieux permettant de formuler quelques propositions en vue d'harmoniser les pratiques.

CHAPITRE I : ENQUETE EXPLORATOIRE SUR L'OFFRE DE SERVICES EN PROTECTION DE L'ENFANCE

La connaissance de l'offre de services en protection de l'enfance est l'un des éléments importants pour approcher et comprendre l'organisation du dispositif, situer la question des itinéraires des enfants pris en charge et suivre et accompagner les évolutions en cours. Sur le plan national, deux principales sources d'information sont actuellement mobilisables :

- l'enquête sur les établissements et services en faveur des personnes en difficulté sociale (ES « difficulté sociale »), pilotée par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) auprès des établissements et services pour personnes en difficulté sociale. Ce volet de l'enquête ES, distinct du volet « personnes handicapées » depuis 2001, a lieu tous les 4 ans et permet de décrire les moyens mis en œuvre et les besoins couverts des personnes accueillies dans ces structures, notamment concernant la protection de l'enfance. La collecte la plus récente porte sur l'année 2008. Les derniers résultats disponibles remontent¹ au 31 décembre 2004 concernant la situation des établissements et services, tandis que les résultats de l'enquête 2008 sont attendus pour le deuxième semestre 2011.
- le Fichier National des Etablissements Sanitaires et Sociaux (FINESS) qui répertorie les établissements et services habilités notamment pour la mise en œuvre de prestations en protection de l'enfance, fichier à partir duquel est conduite l'enquête précitée.

Ces sources fournissent une vision partielle de l'offre de services en protection de l'enfance, dans la mesure où elles ne permettent pas de connaître les équipements départementaux fonctionnant en régie directe. Notons que l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements (ANDASS) produit également chaque année un annuaire des données sociales fournissant différentes indications sur l'Aide Sociale à l'Enfance.

Par ailleurs, la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance est venue créer de nouveaux types de prise en charge. Elle a en outre redéfini le champ de la protection de l'enfance puisque l'article L. 112-3 du CASF dispose désormais que « la protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs. Elle comporte à cet effet un ensemble d'interventions en faveur de ceux-ci et de leurs parents. Ces interventions peuvent également être destinées à des majeurs de moins de vingt et un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de

¹ <http://www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/seriestat113.pdf>

leur famille et d'assurer leur prise en charge ». Compte-tenu de ces éléments, l'ONED a mené une première enquête exploratoire sur l'offre de service en protection de l'enfance : en sont ici présentés le principe et le contenu puis les principaux résultats de son exploitation.

I.1 Présentation de l'enquête

Cette enquête avait pour objectif de réaliser une photographie de l'existant dans les départements en termes d'offre de services deux ans après la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007. Les responsables d'observatoires départementaux de la protection de l'enfance (qui ont un rôle stratégique dans l'élaboration et le suivi du schéma départemental ce qui permet une meilleure adéquation entre les besoins en dispositifs de protection de l'enfance et l'offre développée dans le département) ont d'ailleurs indiqué tout l'intérêt qu'ils ont pu trouver à l'enquête.

Dans la mesure où cette offre de services s'inscrit dans un dispositif global en direction des mineurs dans un département, l'ONED a aussi interrogé l'offre existante du côté de l'éducation nationale (en termes d'internats scolaires), de la santé mentale et des structures de la protection judiciaire de la jeunesse en ce qui concerne l'enfance délinquante.

Un important questionnaire quantitatif et qualitatif a donc été élaboré puis testé auprès de 5 départements. A l'issue de ce test, il a été envoyé à l'ensemble des départements.

57 départements ont répondu au questionnaire et nous les en remercions. Parmi les répondants, figurent des départements très peuplés et d'autres comptant peu d'habitants, des départements fortement urbanisés et d'autres ruraux, l'ensemble des régions administratives est représenté. Outre l'absence d'exhaustivité des réponses départementales, le questionnaire a été très inégalement rempli en raison de la complexité du champ (une seule personne n'ayant pas nécessairement l'ensemble des réponses) mais aussi en raison d'une sémantique qui n'est pas forcément harmonisée entre les départements (notamment en ce qui concerne les mesures ou actions de prévention ainsi que les mesures innovantes). La formulation de certaines des questions pouvait par ailleurs prêter à confusion, malgré le test réalisé. Enfin, à travers le nombre de places ou de mesures au 31.12.2009, on ne connaît pas forcément le nombre de mineurs domiciliés relevant du département où fonctionne l'établissement ou le service.

Pour améliorer la connaissance de l'offre, il sera sans doute nécessaire de faire évoluer le questionnaire afin d'en simplifier la teneur et de rechercher une meilleure homogénéité des réponses malgré les différences territoriales.

Compte tenu de ces éléments mais aussi de la richesse de ce questionnaire, le choix a été fait toutefois d'en rendre compte dans cette première étude sur les différents points suivants :

- Le milieu ouvert :
 - Les aides financières
 - Les TISF
 - Le contrat de responsabilité parentale
 - Les opérateurs des mesures de milieu ouvert
- La mise en œuvre de la loi de 2007 :
 - La mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale (l'AESF)
 - Les pratiques innovantes depuis la loi du 5 mars 2007
 - La question de « l'accueil 72 H »
- Les dispositifs d'accueil
 - Les internats pour enfants de plus de trois ans
 - Le placement familial
 - Les lieux de vie
 - L'accueil mère-enfant et les pouponnières
 - Les jeunes majeurs

Les questions concernant les visites dites « médiatisées » sont par ailleurs traitées dans le troisième chapitre de ce rapport, consacré à cette thématique.

Enfin, nombre des éléments renseignés n'ont de sens que dans une lecture croisée de ces éléments au sein de chaque département et non dans une vision comparative à l'échelle nationale ; c'est bien de l'ensemble du dispositif à l'échelon de chaque département dont il est intéressant de rendre compte. Dans un second temps, l'ONED effectuera en conséquence des monographies afin d'avoir une vision globale de l'offre de services sur un territoire

départemental, en partant des questionnaires les plus complets ; ceci permettra également des comparaisons entre monographies.

I.2 Le milieu ouvert

I.2.1 Les aides financières

Les questions sur les aides financières sont plutôt bien renseignées puisqu'un seul département n'a pas su répondre à l'une des deux questions sur cette mesure. Par ailleurs, trois départements n'ayant pas répondu à la question sur le montant total d'aides financières octroyées ont néanmoins indiqué le nombre de familles bénéficiaires de ces aides. Inversement, 9 départements ont pu répondre à la question sur le montant octroyé mais pas sur le nombre de familles bénéficiaires.

Ainsi, en termes d'aides octroyées en 2009, sur les 53 départements répondant 29 d'entre eux ont octroyé moins d'un million d'euros d'aides, 10 entre un et deux millions d'euros et 14 plus de deux millions d'euros.

Montant des aides financières octroyées	Nombre de départements
<100 000	3
100 000-499 999	10
500 000-999 999	16
1 000 000-1 999 999	10
$\geq 2 000 000$	14
NSP	4

Au niveau des familles bénéficiaires d'aides financières, sur les 47 départements répondants 6 départements ont octroyé ces aides à moins de 1 000 familles tandis que 5 départements les ont octroyées à plus de 10 000 familles. Si la taille des départements a une influence évidente sur le nombre de familles bénéficiaires d'aides financières, la corrélation n'est pas toujours très forte. Ainsi, dans deux départements de taille comparable (environ 550 000 habitants chacun), le nombre de familles bénéficiaires varie de 1 à 12 (306 contre 3622 familles) pour un montant moyen très proche (respectivement 255 et 289 euros). Ces fortes différences sont à contextualiser avec les autres offres de services, mais aussi en fonction de l'histoire sociale, culturelle et économique des territoires.

Nombre de familles bénéficiaires	Nombre de départements	Montant d'aides financières octroyées
<1 000	6	Varie de 53 224€ à 500 786€
1 000-1 999	5	Varie de 456 246€ à 706 248€
2 000-4 999	21	Varie de 273 435€ à 3 201 873€
5 000-9 999	10	Varie de 991 517€ à 6 967 546€
>= 10 000	5	Varie de 2 061 130€ à 6 389 756€
NSP	10	Varie de 93 100€ à 3 454 900€

Le montant par famille bénéficiaire est, lui aussi, d'une grande variabilité. En effet, cette aide varie de 63 euros en moyenne par famille pour un département (pour un total de 4 313 familles bénéficiaires) à 1089 euros en moyenne par famille pour le département voisin 3 fois plus peuplé (pour 2 940 familles bénéficiaires).

La proportion de familles bénéficiaires d'aides financières par rapport aux familles (c'est-à-dire des ménages comptant au moins un enfant, que ce soit des familles monoparentales ou des couples) des départements varie de 0,3% à 16,5%. Cette variation très forte est faiblement corrélée au nombre de familles bénéficiaires ainsi qu'au montant moyen alloué à ces familles. D'autres facteurs expliquent ces variations : offre de service, histoire mais aussi pratiques des professionnels. Ainsi, comme le montre le tableau ci-dessous, plus le taux de familles bénéficiaires est important moins la fourchette d'aides financières allouées est importante : il peut s'agir d'une utilisation importante de l'aide financière dans le cadre d'une prévention large. Ce « saupoudrage » peut aussi s'expliquer par la taille du département, n'ayant que peu de moyens pour offrir un dispositif complet de protection de l'enfance. A l'opposé des départements octroient des montants plus élevés à peu de familles proportionnellement : dans ce cas on peut penser qu'ils ciblent de façon plus précise les besoins de certaines familles et proposent d'autres aides à d'autres familles.

Proportion de familles bénéficiaires	Nombre de départements	Montant d'aides financières octroyées
Moins de 1%	4	244-473 €
De 1 à 2%	6	270-1089 €
De 2 à 4%	15	140-849 €
De 4 à 8%	15	63-466 €
Plus de 8%	7 (dont 2 à plus de 10%)	131-338 €
NSP	10	

I.2.2 Les Techniciens de l'Intervention Sociale et Familiale

Les questions sur les techniciens de l'intervention sociale et familiale sont aussi correctement renseignées puisque seuls quatre départements n'ont pu répondre. Par ailleurs, 7 départements n'ayant pas répondu à la question sur le nombre d'heures octroyées ont néanmoins indiqué le nombre de familles bénéficiaires. Inversement, 5 départements ont pu répondre à la question sur le nombre d'heures octroyées mais pas sur le nombre de familles bénéficiaires.

Ainsi en termes d'heures octroyées en 2009, sur les 46 départements répondants, 6 d'entre eux ont octroyé moins de 10 000 heures, 13 entre 10 000 et 20 000, 19 entre 20 000 et 49 999 et 8 plus de 50 000 heures.

Montant d'heures octroyées	Nombre de départements
<10 000	6
10 000-19 999	13
20 000-49 999	19
$\geq 50 000$	8
NSP	11

Au niveau des familles bénéficiaires de TISF, sur les 48 départements répondants 8 départements en ont octroyé à moins de 100 familles tandis que 2 départements les ont octroyés à plus de 1 000 familles. Si pour deux départements leur faible population et l'âge moyen élevé de celle-ci explique le faible nombre de familles bénéficiant de TISF (28 et 41), pour d'autres départements d'autres facteurs expliquent ce faible recours (politique, pratique, histoire, nombre de TISF dans le département). Deux départements ayant un nombre important de familles bénéficiaires (630 et 679) sont faiblement peuplés (respectivement 240 000 et 430 000 habitants), le taux de familles bénéficiaires étant respectivement de 17,3 et 11,2 pour mille familles.

Nombre de familles bénéficiaires	Nombre de départements	Variation de nb heures	Taux familles bénéficiaires
< 100	8	40 à 808,8 heures (3 depts ne donnant pas le volume d'heures)	0,3 à 3,7 pour mille
100-199	9	14,5 à 222,1	1 à 6,5 pour mille
200-499	20	32 à 171 heures	1,1 à 9,3 pour mille
500-999	9	15 à 120 heures	2,9 à 17,3 pour mille
>= 1000	2	65 à 179,5 heures	2,4 à et 4,1
NSP	9		

Enfin en termes d'heures octroyées par famille bénéficiaire, cela varie de 14 heures à 809 heures (pour les 41 départements ayant répondu aux deux questions). Cette variation importante est à relativiser pour ce dernier département avec le faible nombre de familles bénéficiaires (65). Sans tenir compte de ce département, la fourchette va de 14 heures à 388 heures (pour 60 familles).

La proportion de familles bénéficiaires varie de 0,3 pour mille familles dans un département à 17,3 dans un autre. Ces proportions extrêmes revêtent des réalités différencierées puisque le département qui couvre la plus faible proportion de famille a octroyé en moyenne 388 heures en 2009 contre seulement 15 heures pour le département couvrant le plus de familles.

I.2.3 Le contrat de responsabilité parentale

Cette mesure a été introduite dans le code de l'action sociale et des familles comme prestation d'aide sociale à l'enfance par la loi du 31 mars 2006. Modifié à plusieurs reprises depuis l'origine, l'article L 222-4-1 du CASF prévoit que le président du conseil général peut proposer un contrat de responsabilité parentale.

Les situations dans lesquelles il peut être amené à le proposer se sont multipliées :

- absentéisme scolaire,
- trouble porté au fonctionnement d'un établissement scolaire,
- mise en place d'une mesure restreignant la liberté d'aller et de venir des mineurs de treize ans (loi n°2011-267 du 14 mars 2011),
- toute autre difficulté liée à une carence de l'autorité parentale.

Le président du conseil général peut proposer ce contrat à son initiative ou sur saisine de l'inspecteur d'académie, du chef d'établissement, du maire, du directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales ou du préfet.² Mais il peut également prendre toute autre mesure d'aide sociale à l'enfance adaptée à la situation.

La loi du 14 mars 2011 a en outre prévu qu'un contrat de responsabilité parentale soit proposé aux parents d'un mineur poursuivi ou condamné pour une infraction signalée par le procureur de la République au président du conseil général.

Ce contrat rappelle les obligations des titulaires de l'autorité parentale et comporte toute mesure d'aide et d'action sociales de nature à remédier à la situation.

La particularité de cette prestation d'aide sociale à l'enfance est qu'il est prévu une sanction lorsqu'il est constaté que les obligations incomptant aux parents n'ont pas été respectées ou lorsque le contrat n'a pas pu être signé. Dans ce cas, le président du conseil général peut :

- demander au directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales la suspension du versement de tout ou partie des prestations afférentes à l'enfant (sauf en cas d'absentéisme scolaire) ;

² En cas d'absentéisme scolaire, seul l'inspecteur d'académie peut saisir le président du conseil général

- saisir le procureur de la République de faits susceptibles de constituer une infraction pénale ;
- saisir l'autorité judiciaire pour qu'il soit mis en place, s'il y a lieu, une mesure d'aide à la gestion du budget familial.

Au-delà de ces sanctions possibles, l'article L 222-4-1 conclut néanmoins que lorsque le contrat n'a pu être signé du fait des parents ou du représentant légal du mineur, le président du conseil général peut également leur adresser un rappel de leurs obligations en tant que titulaires de l'autorité parentale et prendre toute mesure d'aide et d'action sociales de nature à remédier à la situation.

A la lecture de cet article, il apparaît que le cadre d'intervention du président du conseil général pour la mise en œuvre de cette prestation d'aide sociale à l'enfance est peu habituelle et que sa mise en œuvre est complexe. De fait, cette prestation aide sociale à l'enfance est peu utilisée puisque sur 57 départements, seulement deux d'entre eux déclarent l'avoir mise en place en 2009 (49 départements déclarant ne pas en avoir mis en place et 6 départements n'ayant pas répondu).

I.2.4 Les opérateurs des mesures de milieu ouvert

Dans le cadre de cette enquête l'ONED a souhaité identifier les opérateurs réalisant les mesures d'AED et d'AEMO (secteur public ou secteur associatif habilité) dans les départements. 52 des 57 départements ont apporté des réponses exploitables sur ce point.

Il en résulte que dans 22 départements, la répartition entre AED et AEMO est claire : les mesures d'AED (mesures administratives) sont mises en œuvre par l'Aide sociale à l'enfance et les mesures d'AEMO (mesures judiciaires) sont réalisées par le secteur associatif. C'est le schéma le plus usité.

Dans 25 départements, le secteur associatif réalise à la fois des mesures administratives et des mesures judiciaires :

- Pour 9 d'entre eux, le secteur public n'intervient pas du tout pour la mise en œuvre des mesures de milieu ouvert.
- Pour 8 d'entre eux, le secteur public réalise également les deux types de mesures : toutefois, trois de ces départements indiquent que l'ASE met en œuvre des AEMO de façon exceptionnelle.

- Pour 8 autres départements, le secteur public réalise des mesures d'aide éducative à domicile.

Enfin, 5 départements ont déclaré que le secteur public réalisait à la fois des mesures administratives et judiciaires, le secteur associatif réalisant des mesures judiciaires uniquement ; pour l'un d'entre eux toutefois, les mesures réalisées par le secteur associatif sont uniquement des AEMO avec hébergement.

Cette répartition ne tient pas compte des départements dans lesquels le secteur associatif ou le secteur public réalisent des catégories de mesures tout à fait à la marge et qui quelquefois ont été énoncées comme telles. Il en est ainsi par exemple, dans certains départements, des mesures judiciaires mises en œuvre par l'ASE dans le cadre de retour de placement, ou à l'inverse de mesures d'AED réalisées par le secteur associatif uniquement en prolongement d'une mesure judiciaire.

I.3 La mise en œuvre de la loi de 2007

L'un des objectifs de l'enquête réalisée auprès des conseils généraux était de mesurer en termes d'activité ou de création de services, les modifications initiées par la loi du 5 mars 2007.

Nous avons sur ce point sélectionné deux rubriques : la mise en œuvre de la mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale (AESF) et la mise en œuvre des nouvelles mesures prévues par la loi du 5 mars 2007 correspondant à des pratiques innovantes existantes préalablement à la loi du 5 mars 2007.

I.3.1 La mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale (AESF)

La mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale a été introduite dans le code de l'action sociale et des familles par la loi du 5 mars 2007. Il a été demandé aux départements de préciser pour 2009 le nombre de mesures mises en place en 2009 (flux) ainsi que le nombre de mesures en cours au 31 décembre 2009 (stock). Sur les 57 départements ayant répondu, 22 d'entre eux ont déclaré avoir mis en place la mesure d'AESF en 2009, 22 ont déclaré ne pas avoir mis en place de mesure, 10 départements ont indiqué ne pas savoir et trois n'ont pas répondu à la question.

Moins de la moitié des départements avaient donc mis en œuvre cette mesure en 2009 dans des proportions variables comme l'indique le tableau suivant :

Nombre de mesures	Mises en place en 2009	En cours au 31 /12/2009
<10	10 départements	8 départements
10-49	8 départements	6 départements
50-100	2 départements	2 départements
>100	2 départements	2 départements
NSP		4 départements

Le repérage de la mesure d'AESF en protection de l'enfance :

13 des 57 départements n'ont pas renseigné cette partie du questionnaire, ne sachant pas pour la plupart ce qu'il en était.

En introduisant la mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale dans les prestations de l'aide sociale à l'enfance alors que les services sociaux de secteur intervenaient fréquemment auprès des familles en soutien sur les difficultés budgétaires, la loi a pu provoquer des changements au niveau des services chargés de cet accompagnement, impliquant des changements de cadre de référence qui peuvent bousculer les pratiques professionnelles.

Par ailleurs, la loi n°2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs a créé la mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP) en prévoyant que « toute personne majeure qui perçoit des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources peut bénéficier d'une mesure d'accompagnement social personnalisé qui comporte une aide à la gestion de ses prestations sociales et un accompagnement social individualisé » (article L 271-1 CASF). Cette mesure est également mise en œuvre par les services du conseil général et touche parfois les mêmes familles que la mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale.

Enfin, la dimension d'aide et de soutien sur les difficultés budgétaires des familles en protection de l'enfance est parfois intégrée à la mesure d'aide à domicile. Tous ces éléments contribuent à rendre difficilement lisibles les limites du champ d'intervention du conseil général en la matière.

Une montée en charge progressive :

Ne disposant d'éléments que sur une seule année (2009), il est difficile d'établir qu'il existe en outre une montée en charge progressive. Toutefois, trois éléments plaident pour l'envisager. Tout d'abord, la proximité de la loi : en 2009, nous sommes à deux ans de sa parution, les efforts des départements s'étant notamment fortement concentrés sur la mise en œuvre du dispositif de recueil des informations préoccupantes et sur l'élaboration des protocoles. Ensuite, le nombre globalement peu élevé de mesures effectivement mises en place, puisque seuls quatre départements sont au dessus de 50 mesures dans l'année. Enfin, trois départements ont en effet indiqué mettre en place le dispositif en 2010.

Un des enjeux de la mise en œuvre de la mesure d'AESF.

La difficile mise en œuvre de cette mesure produit des effets sur le dispositif global de la protection de l'enfance dont l'un d'entre eux est la baisse des mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial. Cette mesure, qui reprend la mesure de tutelles aux prestations sociales enfants (TPSE), a été intégrée dans le chapitre sur l'assistance éducative à l'article 375-9-1 du code civil. Ce dernier dispose en effet que « lorsque les prestations familiales ou le revenu de solidarité active servi aux personnes isolées mentionnées à l'article L. 262-9 du code de l'action sociale et des familles ne sont pas employés pour les besoins liés au logement, à l'entretien, à la santé et à l'éducation des enfants **et** que l'accompagnement en économie sociale et familiale prévu à l'article L. 222-3 du code de l'action sociale et des familles n'apparaît pas suffisant, le juge des enfants peut ordonner qu'ils soient, en tout ou partie, versés à une personne physique ou morale qualifiée, dite " délégué aux prestations familiales ".

La mise en œuvre de cette mesure est donc subordonnée à l'insuffisance de la mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale, qui est pour l'instant peu mise en œuvre dans les départements, ce qui dans le cadre de la subsidiarité judiciaire peut poser des difficultés. Cette subsidiarité a d'ailleurs été affirmée par la cour de cassation³ qui a cassé l'arrêt d'une cour d'appel au motif qu'elle n'avait pas constaté que la mesure

³ 1^{ère} chambre civile, 20 octobre 2010

d'accompagnement en économie sociale et familiale prévue à l'article L222-3 du code de l'action sociale et des familles n'apparaissait pas suffisante.

Lors du forum national du Carrefour National des Délégués aux Prestations Sociales, réuni les 28 et 29 septembre 2010 à Montpellier, son président soulignait que la mesure judiciaire était de moins en moins ordonnée malgré un contexte social et économique plus défavorable et malgré l'entrée officielle de la mesure dans le champ de la protection de l'enfance par son inscription dans le code civil. La réalité de cette baisse d'activité a été fortement relayée par les représentants des services qui participaient au forum ainsi que par une enquête réalisée par la fédération auprès de 40 services (de 40 départements différents). Il ressortait de cette enquête une baisse significative des mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF) qui pouvait s'expliquer entre autres par l'absence de mise en place de la mesure administrative (AESF), la non inscription de la mesure judiciaire dans le cadre des schémas de la protection de l'enfance et par un usage « abusif » de la MASP.

Au-delà des difficultés que cela peut poser aux services intervenant dans le cadre judiciaire, la diminution des mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial d'une part et la très lente mise en place des mesures d'accompagnement en économie sociale et familiale d'autre part peuvent laisser craindre que nombre de familles n'entrent plus dans le dispositif de soutien, ce qui à terme peut être gravement préjudiciable aux enfants.

Il est logique que la création de la mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale (AESF) et le principe de subsidiarité de la mesure judiciaire ((MJAGBF) aient des effets sur le nombre de mesures judiciaires prononcées. Toutefois, il serait utile (au regard de la baisse des mesures judiciaires et du faible nombre de mesures administratives) d'en établir un panorama plus précis. En effet, les cadres juridiques ainsi que les circuits ont été modifiés. Sur ce dernier point, il est nécessaire de garder à l'esprit que le danger n'est pas un critère de saisine de l'autorité judiciaire pour la MJAGBF et que dès lors, ce n'est pas nécessairement au terme d'une information préoccupante transitant par la cellule que le procureur de la République sera saisi d'une demande de mise en place d'une MJAGBF. Cette question doit inciter les partenaires départementaux à se réunir pour penser les circuits à partir des dispositifs existants.

I.3.2 Les pratiques innovantes depuis la loi du 5 mars 2007

L'évaluation administrative

La loi du 5 mars 2007 a mis l'accent sur l'évaluation en affirmant notamment que toute prestation accordée par l'aide sociale à l'enfance est précédée d'une évaluation de la situation prenant en compte l'état du mineur, la situation de la famille et les aides auxquelles elle peut faire appel dans son environnement (art. L223-1 CASF). Par ailleurs, le président du conseil

général est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation de toute information préoccupante.

L'organisation de cette évaluation peut être variable selon les départements. Dans le cadre du rapport annuel 2006, l'ONED avait rapporté deux expériences départementales concernant l'évaluation des situations individuelles ; l'une portant sur une évaluation partagée avec la famille de ses difficultés et des moyens de les résoudre, comprenant une phase d'exploration et une phase d'élaboration du projet ; l'autre constituée d'un mandat d'évaluation permettant une observation de quatre mois d'un enfant dans son milieu familial et son environnement pour une évaluation globale de sa situation, mandat pouvant être confié au secteur associatif.

Dans le cadre du questionnaire nous avons donc posé la question de la création d'une mesure administrative d'évaluation. A cette question, sur 57 départements, 45 ont indiqué ne pas avoir créée une telle mesure et 4 n'ont pas répondu. 8 départements l'ont créée parmi lesquels 5 l'ont confiée au secteur public, 2 au secteur associatif et 1 département au secteur public (l'établissement public est tarifé) ainsi qu'au secteur associatif.

Les mesures de prévention

Dans le cadre de l'enquête, nous avons demandé si les départements avaient mis en place des mesures de prévention et dans l'affirmative leur date de création. Il est difficile de rendre compte quantitativement des réponses apportées, en raison de la très grande variété des mesures mises en place mais aussi en raison de conceptions différentes du champ de la prévention puisque certains départements y font entrer des prestations d'aide sociale à l'enfance telle que l'AED ou l'AESF, voire l'accueil de jour.

Cette difficulté n'est pas récente et provient probablement de l'évolution du champ de la protection de l'enfance au fil des ans. Dans le rapport annuel 2006, l'ONED indiquait déjà – à propos de l'aide à domicile - qu'« une des premières difficultés consiste à préciser si l'intervention à domicile relève de la prévention ou de la protection ».

La réponse quant à la frontière entre ces deux notions s'avère différente d'un département à l'autre :

- dans certains départements, la frontière entre protection et prévention se situe au niveau de la mesure contractuelle
- dans d'autres, elle est au niveau du signalement et de la mesure judiciaire

- dans un troisième cas de figure, c'est parfois le placement, qu'il soit administratif ou judiciaire, qui départage prévention et protection.

Actuellement, nous pouvons distinguer trois champs : le champ de la prévention constitué des actions mises en œuvre par le conseil général sans qu'une décision accordant une prestation ne soit nécessaire, la protection administrative (recouvrant les prestations de l'aide sociale à l'enfance) et la protection judiciaire.

Les actions de prévention recensées peuvent être regroupées autour de grandes thématiques :

- La périnatalité et la petite enfance : ont ainsi été repérés une action de « soutien à la maternité vulnérable » (initiée en 2004), l'action de TISF en périnatalité (2006), l'intervention de la PMI en prévention précoce (2008), un groupe d'éveil en PMI, un accueil préventif de jour pour enfants de 2 mois à 4 ans (2008).
- Le soutien à la parentalité : plusieurs départements mettent en œuvre une aide éducative de proximité ou une intervention préventive ou un service d'accompagnement parental ou encore une intervention éducative de prévention. La terminologie est variable et l'action peut être portée par des services différents ; il ne s'agit pas à proprement parler de mesure dès lors que l'intervention est hors mandat. Il s'agit d'une intervention éducative souple, avec l'accord des parents et des enfants. Elle peut être notamment constituée d'une permanence en circonscription. Ce type d'actions de prévention a été cité par huit départements.
- Les actions en direction d'adolescents ou de jeunes adultes : dispositif interactif de remobilisation (dont l'objectif est de redonner du sens à l'acquisition de compétences et de connaissances), plan d'action pour l'insertion des jeunes, ou aide pour les 21-25 ans.
- Les actions en direction de la famille : service d'accompagnement parental, relais éducatif parents-enfants.

La plupart des actions ainsi repérées ont été mises en place avant la loi du 5 mars 2007. Pour approfondir ce champ, il serait nécessaire de voir de façon plus détaillée le contenu de ces actions ainsi que les publics auxquelles elles s'adressent.

Les services et mesures mis en place en application de la loi du 5 mars 2007.

Dans le souci d'adapter les réponses apportées aux enfants et aux familles, le dispositif de protection de l'enfance antérieurement à 2007 avait vu se développer de nouvelles pratiques d'accueil et d'interventions, qui apportaient des solutions variées et souples permettant de sortir de l'alternative placement-milieu ouvert. L'intérêt d'une diversification des réponses était alors souligné par tous les praticiens et observateurs⁴. La loi du 5 mars 2007 est venue consolider l'existence juridique de ces dispositifs dits innovants et a donc introduit des possibilités nouvelles d'action par la création de nouvelles prestations :

- Sur le plan administratif :

- * mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale (art. L 222-3 du CASF) (voir supra),
- * possibilité d'accueil en urgence de mineurs pendant trois jours sans l'accord des parents mais sous réserve de les informer et d'en informer le procureur de la République (dit « accueil 72H », art. L 223-2 du CASF),
- * accueil de jour (art. L 222-4-2 du CASF),
- * accueil périodique ou modulable, dans le cadre d'une mesure administrative d'accueil provisoire (art. L 222-5 du CASF).

- Sur le plan judiciaire :

- * AEMO avec hébergement, dans des conditions très encadrées juridiquement (art. 375-2 du Code Civil),
- * Accueil à la journée ou selon toute autre modalité de prise en charge (ce qui renvoie notamment à l'accueil séquentiel, art. 375-3 du code civil).

Dans le cadre de l'enquête service nous avons tenté de repérer la mise en œuvre de ces dispositifs ainsi que, plus généralement, la création de services postérieurement à la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

⁴ Voir en particulier le Rapport de Broissia « L'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés » mars 2005.

Le milieu ouvert « renforcé »

Les mesures de milieu ouvert renforcé ont été mises en place depuis 2007 de façon très faible.

En ce qui concerne l'AED renforcée, sur les 6 départements déclarant mettre en œuvre cette mesure, 2 d'entre eux l'ont installée après la loi de 2007, tous les deux dans le secteur public.

En ce qui concerne l'AEMO renforcée, sur les 10 départements déclarant mettre en œuvre cette mesure, 2 d'entre eux l'ont installée après la loi de 2007, dans le secteur associatif habilité.

Les mesures de milieu ouvert « renforcé » (AED ou AEMO) ont été mises en place depuis la loi de 2007 dans quatre départements distincts.

Le milieu ouvert avec hébergement

En ce qui concerne l'AED avec hébergement, les 2 départements déclarant mettre en œuvre cette mesure l'ont installée après la loi de 2007, l'un confiant la mesure au secteur associatif l'autre au secteur public.

En ce qui concerne l'AEMO avec hébergement, 1 seul département l'a mise en place depuis la loi (secteur associatif) sur les 5 départements déclarant mettre en place cette mesure.

Les départements ayant mis ces mesures de milieu ouvert avec hébergement en place depuis la loi de 2007 sont 3 départements distincts. En revanche 1 département a initié à la fois des mesures d'AED renforcée et d'AED avec hébergement.

L'accueil de jour

30 départements sur 57 déclarent disposer de services d'accueil de jour. 7 de ces départements (c'est-à-dire environ le quart) ont mis en place ces services d'accueil de jour postérieurement à la loi du 5 mars 2007. Parmi ces 7 départements, 4 disposaient antérieurement d'un ou plusieurs centres de jour, alors que les 3 autres ont mis en œuvre cette mesure après la loi.

Cette approche doit être modulée à la marge par le fait que 3 départements (dont un a indiqué ne pas disposer de service d'accueil de jour) ont souligné que l'accueil de jour n'était pas nécessairement réalisé dans des services spécifiques mais comme pouvant être une modalité de prise en charge possible dans chaque MECS, ne faisant pas nécessairement l'objet d'une

tarification spécifique. Un département a en outre indiqué que l'accueil de jour était développé comme micro projet d'établissement public déjà existant. De ce fait, on peut faire l'hypothèse d'un manque de lisibilité et d'une sous-évaluation de ce mode d'intervention à la lecture des dispositifs actuels.

L'accueil de type « SAPMN »

Sur les 21 départements déclarant disposer de services assurant une prestation du type des services d'adaptation progressive en milieu naturel (SAPMN), 9 d'entre eux ont mis en place un service après la loi de 2007 (ou un service d'accueil antérieur a mis à disposition des places de type SAPMN). Parmi ces 9 départements, 4 d'entre eux disposaient déjà d'un service ou de places de type SAPMN avant la loi du 5 mars 2007.

Là aussi, il est intéressant de souligner que 4 départements déclarent que l'accueil de type SAPMN peut être réalisé au sein de plusieurs établissements du département.

L'accueil séquentiel

Sur les 9 départements ayant déclaré disposer de services effectuant des accueils séquentiels, 2 d'entre eux ont créé la prestation postérieurement à la loi de 2007, un troisième déclarant la création d'un service supplémentaire à l'existant. Toutefois, 12 départements ont déclaré mettre en œuvre des accueils séquentiels dans les MECS, ou en placement familial. L'accueil séquentiel, plus encore que l'accueil de jour ou l'accueil de type SAPMN, s'inscrit manifestement comme réponse aux besoins de l'enfant dans le cadre d'un projet pour l'enfant ou à tout le moins d'une prise en charge faite « sur mesure » en fonction de l'évolution de la situation. Elle reste en conséquence difficile à repérer dans une dimension quantitative. D'ailleurs dans la même logique, l'un des départements, sur la question des établissements innovants, a observé que « les innovations concernent surtout l'adaptation constante des réponses apportées aux situations par des projets individualisés au maximum ; dès lors un accueil à l'ASE qu'il soit effectué en famille d'accueil ou en établissement peut revêtir une organisation et des modalités d'interventions très variables au cas par cas sans conduire à la création d'un service spécifique ».

Bilan général des dispositifs créés après la loi de 2007 :

Au total, 18 départements sur 57 (soit un tiers des répondants) ont mis en place après la loi du 5 mars 2007, des dispositifs créés par cette dernière (milieu ouvert et accueil), certains de ces

départements en créant plusieurs. Ce chiffre peut paraître peu important. Toutefois, ce bilan s'appuie sur les renseignements donnés en termes de « services » créés avant ou après la loi de 2007. Il ne peut pas prendre en compte totalement les nouvelles prestations dont on a vu qu'elles peuvent être mises en œuvre dans les établissements et services de placement familial rendant difficile leur identification quantitative.

Par ailleurs, la mise en place de services innovants s'inscrit dans le suivi du schéma départemental qui détermine les besoins en termes de dispositifs à l'échelon départemental. A deux ans de la promulgation de la loi, alors que les schémas étaient en cours dans bon nombre de départements, ces derniers n'étaient pas tous en capacité d'avoir mis en œuvre des dispositifs nouveaux.

I.3.4 L'accueil de 72 heures (« 72H»)

Sur les 11 départements déclarant disposer de places d'accueil 72H, 4 seulement les ont mises en place après la loi de 2007. Les réponses à ces questions sont toutefois difficiles à commenter ; les places 72H sont rarement concentrées sur un seul service. Ainsi, 10 départements ont indiqué que les MECS, et/ou foyer de l'enfance et/ou le placement familial étaient sollicités pour mettre en œuvre l'accueil 72H. L'accueil 72H est en effet une prestation, qui n'est pas forcément mise en œuvre dans une seule structure.

Sur l'accueil 72H, les premières rencontres avec les départements lors des journées interrégionales (JIR) organisées par le GIPED positionnent cette question en lien avec d'autres réalités locales.

La question de l'accueil 72H est en effet intimement liée à la question du placement en urgence. Dès lors, l'organisation de la permanence des services du conseil général détermine un certain nombre d'éléments notamment au regard de la personne qui peut prendre administrativement la décision d'accueil 72H. Il s'agit en effet de situations qui se présentent y compris lorsque la cellule ou les services de l'ASE sont fermés (adolescent en fugue, mineurs isolés étrangers....). Les astreintes sont alors souvent confiées soit à des cadres, soit au directeur du foyer de l'enfance qui matériellement va assurer l'accueil du mineur. Ces personnes n'ont pas nécessairement délégation de signature pour décider de la mise en œuvre d'un accueil 72H. Lorsque ce n'est pas le cas, soit l'accueil se réalise de façon informelle avec une régularisation dès l'ouverture des services⁵, soit il est recouru à une ordonnance de placement provisoire judiciaire de façon systématique dès lors que la situation se déroule en dehors des heures ouvrables.

⁵ Notons que dans quelques départements de taille importante, il peut exister un service d'accueil d'adolescents hors cadre administratif ou judiciaire. L'accueil est alors de très courte durée.

De ce fait, les accords passés avec les parquets sont également déterminants. Ainsi, dans un département de la grande couronne parisienne, le parquet, en application de la loi du 5 mars 2007 et notamment de la mission du président du conseil général de traitement à tout moment des informations préoccupantes mais également des critères de saisine du procureur de la République, demande expressément au département de développer l'accueil 72H. A l'inverse, dans certains départements (qui peuvent connaître par ailleurs un taux élevé de placements judiciaires), tous les accueils en urgence sont réalisés par ordonnance de placement provisoire.

I.4 Les dispositifs d'accueil

I.4.1 Les internats pour enfants de plus de trois ans (MECS)

56 des 57 départements répondant ont fourni des réponses exploitables sur la question des maisons d'enfants à caractère social (MECS) relevant du secteur associatif habilité. Pour ces 56 départements, tous disposent d'établissements de ce type, l'effectif allant de 1 à 37 selon les départements. Au total, les 56 départements comptent 569 MECS, dont 9 créées après la loi de 2007 (soit 1,6 %). Sur ces 569 établissements, la capacité d'accueil autorisée a été fournie pour 547 d'entre eux et représente 21 220 places, soit une moyenne de 38,8 places par établissement.

Concernant les internats pour enfant de plus de trois ans gérés par le secteur public, les réponses laissent à penser que certains questionnaires ont inclu dans le décompte les structures de type foyer de l'enfance alors que d'autres n'ont tenu compte que des MECS publiques. Le départage entre ces deux types de structures peut d'ailleurs être complexe à opérer car, comme le souligne l'enquête menée par le Groupe National des Etablissements Publics Sociaux et Médico Sociaux⁶, un certain nombre de foyers de l'enfance gèrent en leur sein un internat de type MECS. Sur les 50 départements ayant fourni des réponses exploitables sur cette question, 12 indiquent n'avoir pas d'internat pour enfant de plus de trois ans géré par le secteur public. Dans les 38 départements restant, on compte 108 établissements pour un total de 4510 places, soit une moyenne de 41,7 places par établissement.

⁶ GEPSO, *Panorama des Foyers de l'enfance et des établissements publics de l'enfance*, Avril 2010, www.gepsocom

I.4.2 Le placement familial

Les services

Les 57 départements ayant répondu au questionnaire emploient dans leurs propres services environ 22 400 assistants familiaux ayant un contrat de travail en cours au 31.12.2009. Les effectifs vont de 31 assistants familiaux pour le département qui en compte le plus faible à 2656 assistants familiaux pour le plus élevé.

30 départements indiquent disposer de services de placement familial privé, pour une capacité totale autorisée de 4731 places. Pour permettre une comparaison entre l'équipement public et privé en placement familial dans un département, ont été utilisées les données de l'annuaire social de l'ANDASS concernant le nombre d'enfants placés chez les assistants familiaux salariés du conseil général au 31.12.2007. Pour les 30 départements, il est possible de calculer la part que représente la capacité autorisée en placement familial privé par rapport à l'ensemble des places d'accueil en placement familial du département. Dans 19 départements, cette part est inférieure à 20 % du total des places. Dans 9 départements cette part se situe entre 20 % et 45,3 % du total, dont 2 départements où le placement privé représente respectivement 21,6 % et 22,4 % des places en placement familial et 7 départements où la part se situe entre 32 % et 45,3 %. Enfin 2 départements sur les 30 se distinguent par un équipement en placement familial habilité qui représente plus de 50 % du total des capacités en placement familial, la part du placement familial directement géré par le conseil général étant inférieure.

Pour connaître le nombre de services de placement familial habilités dans les départements concernés, nous avons consulté le Fichier National des Etablissements Sanitaires et Sociaux (FINESS) géré par la DREES. Ce fichier répertorie 128 services sous la désignation de Centre de placement familial socio-éducatif (ancienne terminologie de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales). Selon ces données de Finess, les 30 départements concernés de notre groupe de répondant comptent 73 services habilités en matière de placement familial en protection de l'enfance. Ce chiffre est toutefois probablement sous-estimé : pour exemple, après consultation du Guide annuaire des placements familiaux réalisé par l'Association Nationale des Placements Familiaux en 2002, il apparaît que pour l'un des deux départements précédemment évoqués qui disposent d'un nombre de places supérieur dans le secteur habilité par rapport aux places directement gérées par le département, 3 services habilités sont mentionnés dans Finess contre 6 dans le guide annuaire.

A la question portant sur le taux d'occupation des services de placement familial habilités, 9 départements ont répondu en fournissant ce taux, et 16 ont transmis le nombre de journées réalisées. Un seul département indique un taux d'occupation supérieur à 100 % (103,85) pour 2009.

Mode d'organisation départementale

L'enquête comportait une deuxième série de questions destinées à permettre une approche du mode d'organisation en termes de gestion des assistants familiaux employés par le département et de suivi du placement familial. Rappelons que la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005, qui instaure le principe d'un projet de service de l'aide sociale à l'enfance, prévoit que celui-ci précise les modalités de recrutement des assistants familiaux ainsi que l'organisation et le fonctionnement des équipes travaillant avec ces professionnels (art. L 221-2 du CASF) et que le département doit assurer, par une équipe de professionnels qualifiés dans les domaines social, éducatif, psychologique et médical l'accompagnement professionnel des assistants familiaux et l'évaluation des situations d'accueil (art. L 422-5 du CASF).

Par rapport à l'existence ou non d'un service spécialisé pour les assistants familiaux gérés par le département, 15 départements (comptabilisant 18, 5 % de l'effectif des assistants familiaux employés par les 57 répondants) n'ont pas d'organisation de ce type. Toutefois 2 d'entre eux signalent la programmation pour 2011 de la mise en place d'un service spécifique pour ces professionnels.

42 départements ont un service spécialisé pour les assistants familiaux.

Les réponses apportées aux deux questions supplémentaires (ce service effectue-t-il la gestion des ressources humaines (oui/non) ; ce service effectue-t-il le suivi du placement familial (oui/non)) permettent de préciser ces organisations, en distinguant quelques grands modes.

- Selon un premier mode d'organisation, le département dispose d'un service spécialisé pour ses assistants familiaux, service qui effectue la gestion des ressources humaines mais pas le suivi du placement familial (au sens du suivi du placement de l'enfant). C'est le mode d'organisation le plus représenté parmi les départements répondants, 18 sont concernés (représentant 32,4 % de l'effectif des assistants familiaux employés par les 57 départements répondant). Les commentaires fournis dans les réponses contiennent des indications sur les compétences attribuées à ces services (parfois dénommés « cellule » ou « pôle » assistants familiaux) : de façon très générale, leur sont confiés l'accompagnement -ou le suivi- professionnel des assistants familiaux mais également, dans certains endroits, des missions en matière d'agrément, d'embauche, de formation.

Dans ces départements, comme certains le précisent également, le suivi éducatif des enfants confiés aux assistants familiaux est assuré par les équipes éducatives territoriales et/ou d'aide sociale à l'enfance.

- Un deuxième mode d'organisation, qui concerne 16 départements sur les 57 répondants (et 28,6 % de l'effectif des assistants familiaux concernés), se caractérise par un service

spécialisé chargé d'effectuer la gestion des ressources humaines et le suivi du placement familial.

A titre d'exemple, un département employant environ un millier d'assistants familiaux s'est doté dans son organisation interne d'un service départemental de l'accueil familial dirigé par un chef de service et composé de trois entités :

- Un bureau de l'accueil familial, chargé de la gestion des ressources humaines, du recrutement, des payes, du suivi de carrière et du contrat de travail, du suivi de la formation obligatoire et continue, de l'organisation de groupes de paroles pour les assistants familiaux, de la gestion des disponibilités d'accueil et de la recherche d'une famille d'accueil en fonction des profils des mineurs, des bilans de fin d'accueil, de l'accompagnement et du soutien des assistants familiaux ; ce bureau participe au renouvellement de l'agrément ;
 - 9 équipes implantées sur les territoires, encadrées par un responsable et regroupant des assistants familiaux du territoire, des travailleurs sociaux référents chargés de mettre en œuvre le projet individualisé d'accompagnement pour le mineur, sa famille et sa famille d'accueil, des secrétaires, un psychologue et des assistants familiaux ressources en lien avec leurs collègues ;
 - un point rencontre départemental composé d'un responsable, de deux psychologues et de 5 intervenants sociaux qui assure notamment l'accompagnement des rencontres parents – enfants en présence d'un tiers.
- Pour huit autres départements (20,5 % de l'effectif), d'autres modes de réponses se dégagent de l'enquête : quatre départements indiquent avoir un service spécialisé qui n'assure pas de missions de gestion des ressources humaines mais la mission de suivi du placement familial, trois déclarent avoir un service spécialisé et répondent négativement quant à son rôle dans les deux missions. Toutefois au regard des commentaires apportés à ces réponses, une partie de ces départements se rattache plutôt au premier mode présenté ci-dessus dans la mesure où il est précisé que le service spécialisé assure des missions d'accompagnement professionnel des assistants familiaux, le suivi de l'enfant étant effectué par les équipes aide sociale à l'enfance de territoire.

I.4.3 Focus lieux de vie

43 départements sur 57 ont déclaré avoir un ou plusieurs lieux de vie. Le nombre total de lieux de vie ainsi comptabilisé est de 293, s'agissant exclusivement de structures privées habilitées ; un seul département déclare disposer de 20 places de lieux de vie dans le secteur public. Ces 293 lieux de vie représentent 1611 places, soit une moyenne de 5,5 places par

structure. A noter que les lieux de vie sont très inégalement répartis en fonction des départements.

Nombres de lieux de vie	Nombre de départements
0	13
1 à 5	27
6 à 10	6
11 à 20	9
21 à 30	2

I.4.4 L'accueil mère-enfant et les pouponnières

56 départements sur 57 ont répondu à la question portant sur les accueils collectifs de type centre maternel. Sur ces 56 départements on compte 58 centres maternels gérés par le secteur privé créés avant la loi de 2007 et 8 créés après la loi, 47 gérés par le secteur public antérieurs à la loi de 2007 et 1 postérieur à la loi, soit au total : 113 centres maternels publics et privés, dont 9 créés après la loi de 2007.

S'agissant des pouponnières, 54 sur les 57 départements répondants ont fourni des informations. 14 départements n'ont pas de pouponnière ; il est à noter qu'un certain nombre de départements a décidé de fermer ce type d'établissement et d'organiser un dispositif de placement familial pour l'accueil des enfants de 0 à 3 ans. 34 départements indiquent disposer de pouponnières gérées par le secteur public, dont 6 disposent également de pouponnières gérées par le secteur privé. Enfin 6 autres départements indiquent disposer uniquement de pouponnières gérées par le secteur privé.

Sur les 34 départements ayant des équipements publics, on dénombre 39 pouponnières ; le nombre de places n'est connu que pour 37 de ces établissements, soit un nombre total de places autorisées de 884, ce qui fait une moyenne de 24 places environ par établissement.

Sur les 12 départements ayant des équipements privés, on dénombre 17 pouponnières dont 2 créées après la loi de 2007, pour un nombre total de places autorisé de 414, ce qui conduit également à une moyenne de 24 places par établissement. Rappelons que les pouponnières

bénéficient d'une réglementation spécifique (art. 312-123 et suivants du CASF) qui précise leurs conditions d'équipement, en particulier en matière de personnel, une des règles de base étant, dans la perspective d'assurer la permanence des soins maternels, la présence d'une auxiliaire de puériculture pour 6 enfants au maximum pour la journée.

I.4.5 Les jeunes majeurs

Il était demandé le nombre de contrats « jeunes majeurs » signés en 2009 ainsi que le nombre de contrats jeunes majeurs en cours au 31 décembre 2009. Pour chacun de ces deux questions, il était également demandé, sur le chiffre total de contrats jeunes majeurs, combien comportaient un hébergement.

Les réponses à ces questions ont été variablement remplies. 15 départements n'ont pas pu donner le nombre de contrats signés en 2009. A l'inverse, deux départements seulement n'ont pas pu renseigner le nombre de contrats jeunes majeurs au 31 décembre 2009 et parmi les 55 départements qui ont répondu au nombre de contrats jeunes majeurs au 31 décembre 2009, 11 n'ont pas pu renseigner le nombre de contrat jeunes majeurs avec hébergement.

Par ailleurs, 17 départements ont répondu le même chiffre pour les contrats jeunes majeurs et les contrats jeunes majeurs avec hébergement. Nous pouvons faire deux hypothèses : soit les départements en question ne mettent pas en place d'AED pour les jeunes majeurs, soit ils ne les comptabilisent pas en tant que contrat jeune majeur. La comparaison des données en la matière est de fait complexe à manier.

Nous pouvons néanmoins ressortir de ces éléments les points suivants :

- Sur les 31 départements qui ont renseigné à la fois le nombre de contrats jeunes majeurs signés en 2009 et le nombre de contrat jeunes majeurs en cours au 31 décembre 2009, 13 départements ont signé un nombre de contrats jeune majeur sensiblement supérieur au nombre de contrat en cours au 31 décembre 2009 (le différentiel pouvant représenter entre 20 et 50 % de signatures en plus par rapport au nombre de contrats en cours au 31 décembre). Cela signifie que pour ces départements, les contrats jeunes majeurs sont sur des temps courts.

En conclusion, au vu des résultats de cette enquête exploratoire, il apparaît que l'amélioration de la connaissance de l'offre de services et d'établissements en protection de l'enfance passe nécessairement par un important travail entre les acteurs en vue de redéfinir des nomenclatures adaptées aux organisations et partagées par tous. Avec la disparition des types d'établissement dans les références juridique, depuis la loi du 2.01.2002 de modernisation de l'action sociale et médico-sociale réformant la loi du 30.06.1975, et l'émergence de nouvelles formes de prise en charge consacrées en particulier par la loi du 5.03.2007 réformant la protection de l'enfance, la question d'un mode de désignation commun des prises en charge

est posée. Ceci préfigure également l’élaboration de tableaux de bords qui soient comparables pour l’ensemble des départements. Toutefois, au-delà de cette question de terminologie, commencent à se mettre en place des pratiques de prises en charge « sur mesure », très diversifiées et adaptables, difficiles à traduire par un type d’intervention.

CHAPITRE II : CONNAISSANCE CHIFFREE DE L'ENFANCE EN DANGER

Depuis son 1^{er} rapport annuel, l’ONED consacre son deuxième chapitre aux données chiffrées de l’enfance en danger et propose une estimation du nombre de mineurs et de jeunes majeurs bénéficiant d’une mesure en protection de l’enfance. Pour la sixième année consécutive et en attendant de disposer de données individuelles et anonymisées, l’estimation sera basée sur les chiffres de la Direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques (DREES), ainsi que ceux de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), confrontés aux données sur le nombre de mineurs en assistance éducative (Art. 375 du code civil) issus des tableaux de bord des tribunaux pour enfants. Les dernières données disponibles permettent une estimation à la date du 31 décembre 2008.

Ces données ne sont toutefois qu’une estimation et, comme il sera indiqué dans la deuxième partie de ce chapitre, seule une remontée de données individuelles permettra d’obtenir les données nécessaires aux calculs d’indicateurs de prise en charge des mineurs en protection de l’enfance.

II.1. Estimation du nombre d’enfants pris en charge en protection de l’enfance au 31 décembre 2008

II.1.1 Effectifs de mineurs et de jeunes majeurs bénéficiant d'une mesure en protection de l'enfance

L'estimation⁷ du nombre de mineurs et de jeunes majeurs en danger repose sur l'exploitation des données produites par la DREES et la DPJJ. A partir de son enquête annuelle sur les bénéficiaires de l'aide sociale départementale, réalisée auprès des conseils généraux, la DREES publie chaque année le nombre de bénéficiaires de l'Aide Sociale à l'Enfance par

⁷ La méthode d'estimation utilisée et ses limites ont été exposées en détail dans les rapports annuels 2005 à 2008.

département et répartis selon les différents types de prise en charge⁸. L'ONED recueille auprès de la DPJJ les données dont elle dispose sur les mesures judiciaires par département.

Celles-ci sont confrontées aux données sur le nombre de mineurs en assistance éducative (Art. 375 du code civil) issues des tableaux de bord des tribunaux pour enfants (nombre de mineurs en danger en cours de suivi par le juge des enfants au 31/12). Ces données permettent de calculer un taux de double mesure, qui sera appliqué, par défaut, à l'ensemble des mesures, qu'elles soient administratives ou judiciaires, et qu'il s'agisse de mineurs ou de jeunes majeurs. Compte tenu de la qualité des données fournies et des hypothèses sous-jacentes à cette estimation, il convient donc de ne pas sur-interpréter ces résultats.

Le calcul réalisé par l'ONED du nombre de mineurs et de jeunes majeurs bénéficiant d'une mesure de prise en charge, au 31 décembre 2008, permet d'estimer la proportion de mineurs et jeunes majeurs pris en charge parmi la population nationale de ces tranches d'âge :

- **au 31 décembre 2008, le nombre de mineurs bénéficiant d'au moins une mesure de prise en charge est estimé à 266 951 sur la France entière, ce qui représente 1,87 % des moins de 18 ans ;**
- **au 31 décembre 2008, le nombre de jeunes majeurs bénéficiant d'au moins une mesure est estimé à 20 995 sur la France entière, ce qui représente 0,83 % des 18-21 ans.**

Le nombre de mineurs pris en charge est stable, celui des jeunes majeurs est en légère baisse (-2,6 %). La proportion de la population prise en charge est stable (1,69 % au 31/12/2008, 1,71 % au 31/12/2007).

En France métropolitaine, au 31 décembre 2008, le nombre d'enfants de moins de 18 ans bénéficiant d'au moins une mesure serait de 257 572, soit 1,87 % des moins de 18 ans et le nombre de jeunes majeurs de 20 407, soit 0,83 % des 18-21 ans.

Dans les départements d'Outre-mer les parts de mineurs ou jeunes majeurs pris en charge sont légèrement plus faibles que par rapport à la métropole.

Ces données étant le résultat d'une estimation, nous pouvons ainsi résumer la situation :

Au 31/12/2008, le nombre de mineurs pris en charge en protection de l'enfance est d'environ 267 000 pour la France entière soit un taux de prise en charge de 1,87 % des moins de 18 ans.

⁸ Bailleau G., Trespeux F., *Bénéficiaires de l'aide sociale des départements en 2008*, Document de travail de la DREES, (Coll. Séries statistiques), n°140, décembre 2009.

Le nombre de jeunes majeurs concernés par une mesure de prise en charge est d'environ 21 000, soit un taux de prise en charge de 0,83% des 18-21 ans.

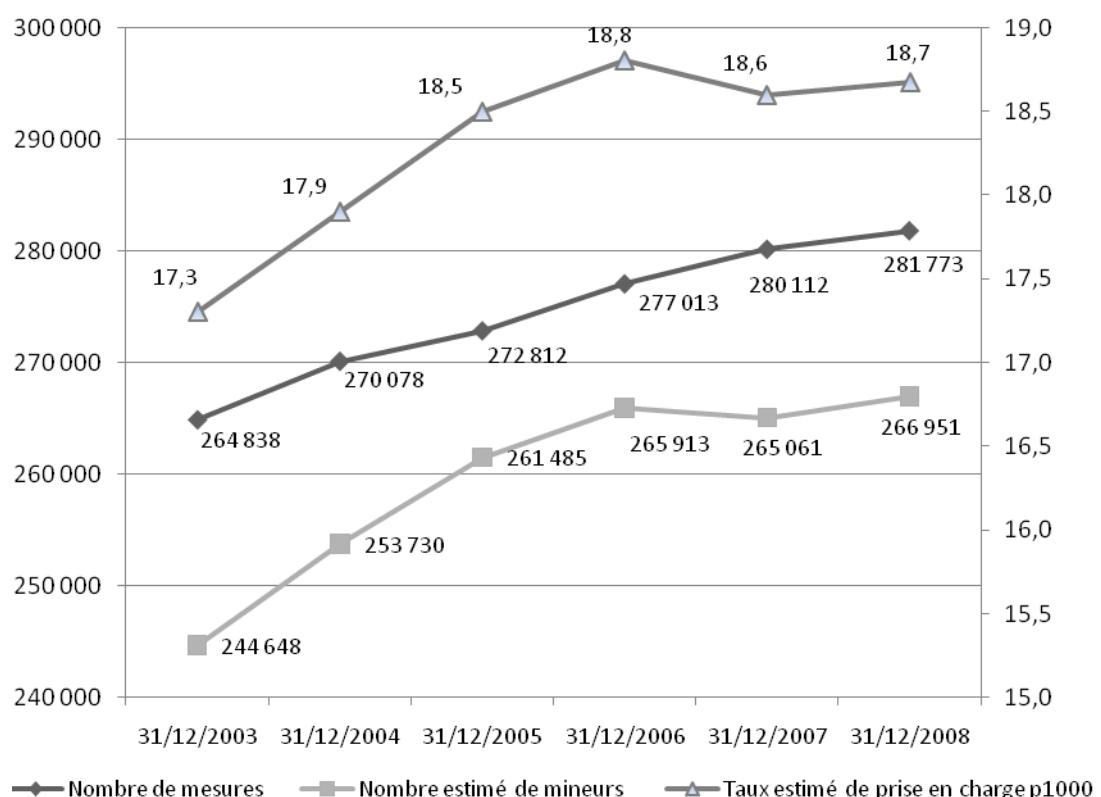
L'évolution du taux de bénéficiaires

Avertissement : les résultats suivants sont exprimés en taux pour mille.

– Les mineurs

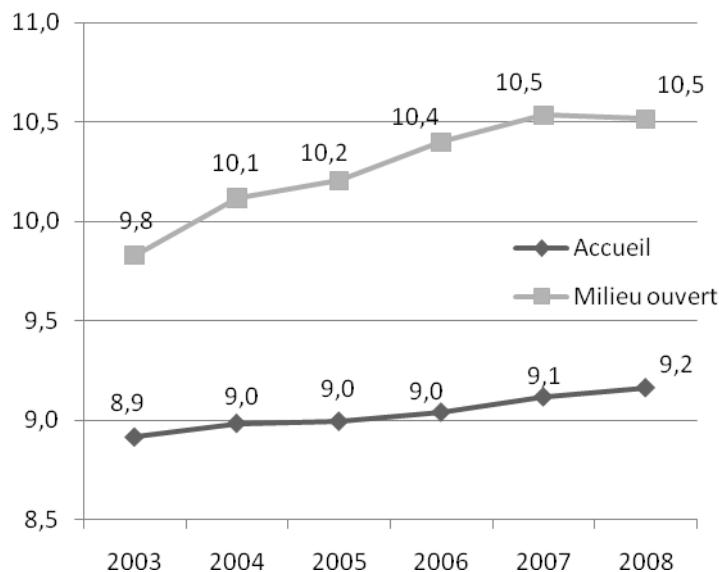
Le taux estimé des mineurs pris en charge en protection de l'enfance est passé de 17,3 % au 31/12/2003 à 18,7 % au 31/12/2008. Néanmoins, l'augmentation s'est surtout concentrée entre 2003 et 2006, depuis la part de prise en charge est stable (figure 1).

Figure 1: Evolution des prises en charge des mineurs en protection de l'enfance



Sur la période 2003-2008, la croissance du taux de bénéficiaires de mesures de milieu ouvert, a été plus rapide que celle des bénéficiaires de mesures d'accueil passant respectivement de 9,8‰ à 10,5‰ (soit +7% sur la période) et 8,9‰ à 9,2‰ (+2,8 %) (figure 2).

Figure 2 : Evolution du taux de mineur bénéficiant d'au moins une mesure de protection de l'enfance, selon le type de mesure (%)



Les jeunes majeurs

Concernant les jeunes majeurs pris en charge, après une augmentation au cours de l'année 2004 (de 8,2 % à 9 %) leur proportion diminue régulièrement, pour atteindre au 31/12/2008 un niveau proche du 31/12/2003 (figure3). Le nombre de jeunes majeurs pris en charge diminue constamment depuis le 31/12/2004, excepté pour l'année 2007. La déjudiciarisation des prises en charge des jeunes majeurs semble s'accompagner d'une diminution de la prise en charge de cette population.

On constate que cette baisse est surtout due à la diminution du taux de bénéficiaires de mesures de placement (-0,4 % par an sur la période en moyenne), le taux de bénéficiaire de mesures de milieu ouvert restant lui relativement stable (figure 4).

Figure 3: Evolution des prises en charge des jeunes majeurs en protection de l'enfance

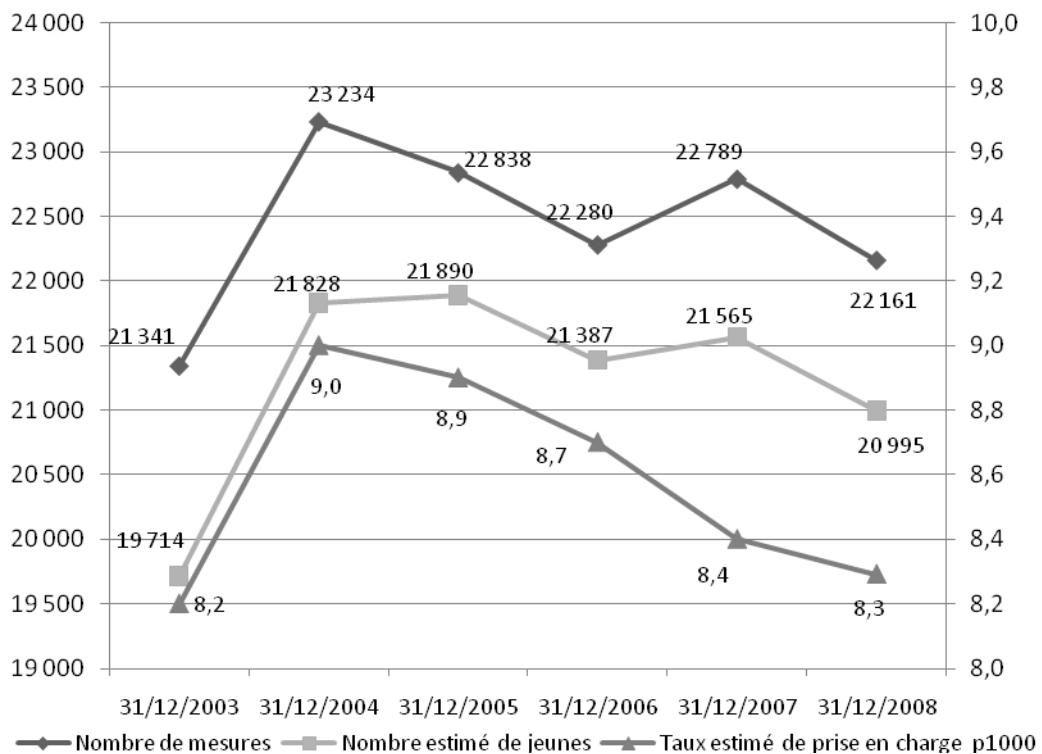
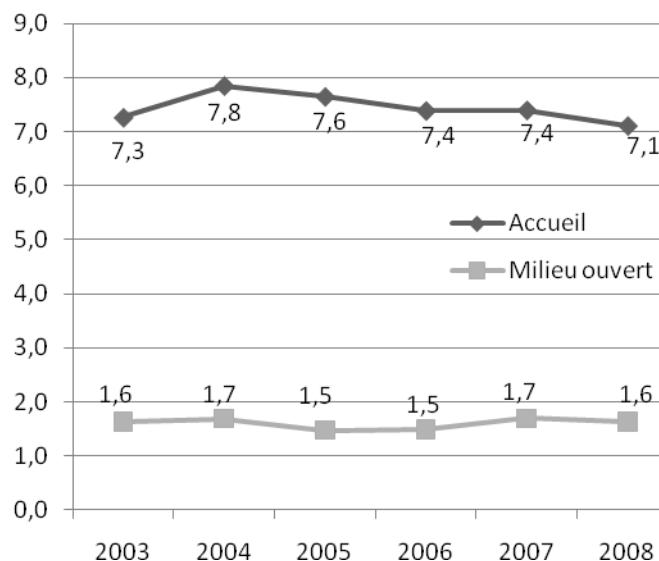


Figure 4 : Evolution du taux de jeunes majeurs bénéficiant d'au moins une mesure de protection de l'enfance, selon le type de mesure (%)

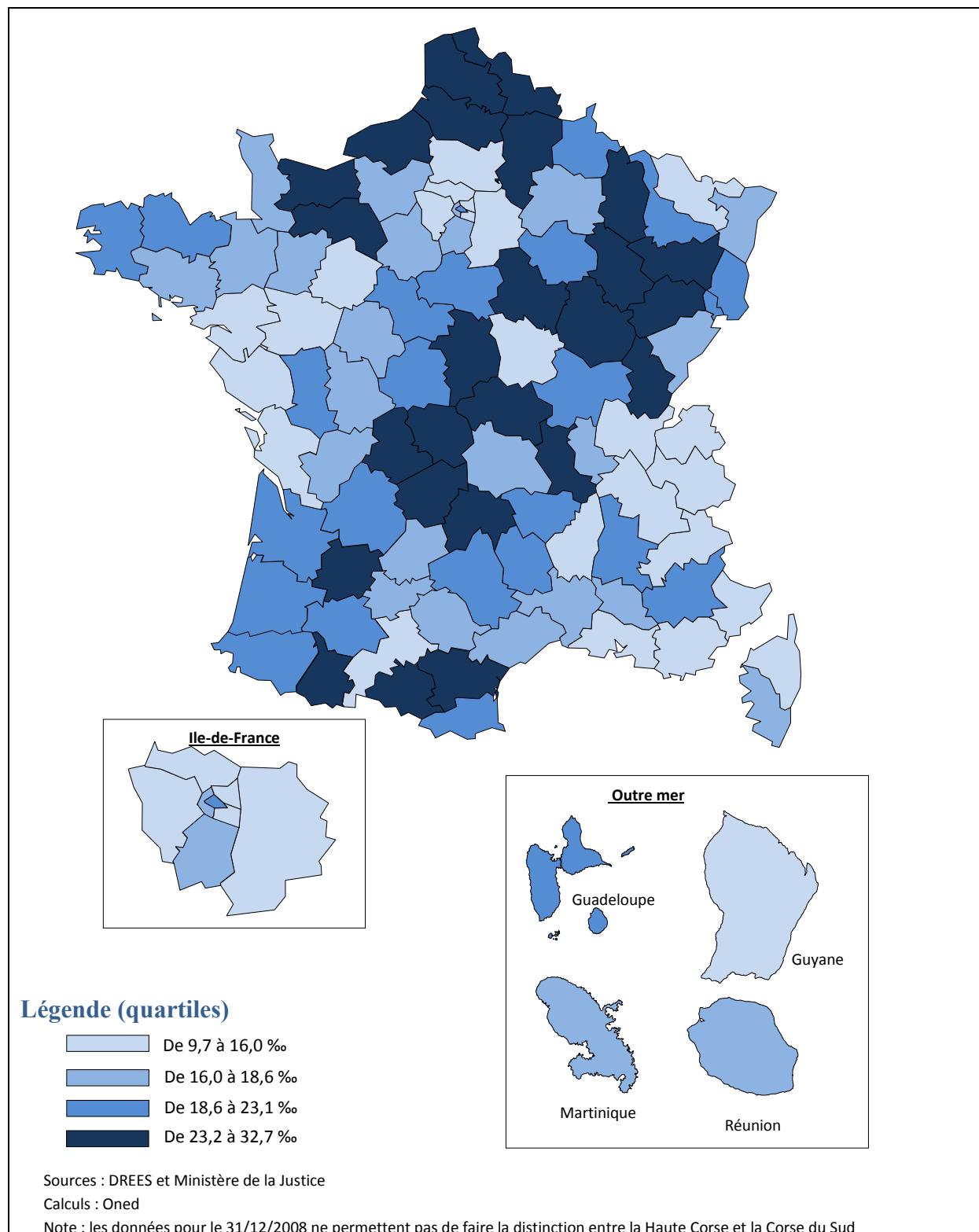


Comme les années précédentes il existe une forte disparité départementale, aussi bien pour la prise en charge des mineurs que celle des jeunes majeurs.

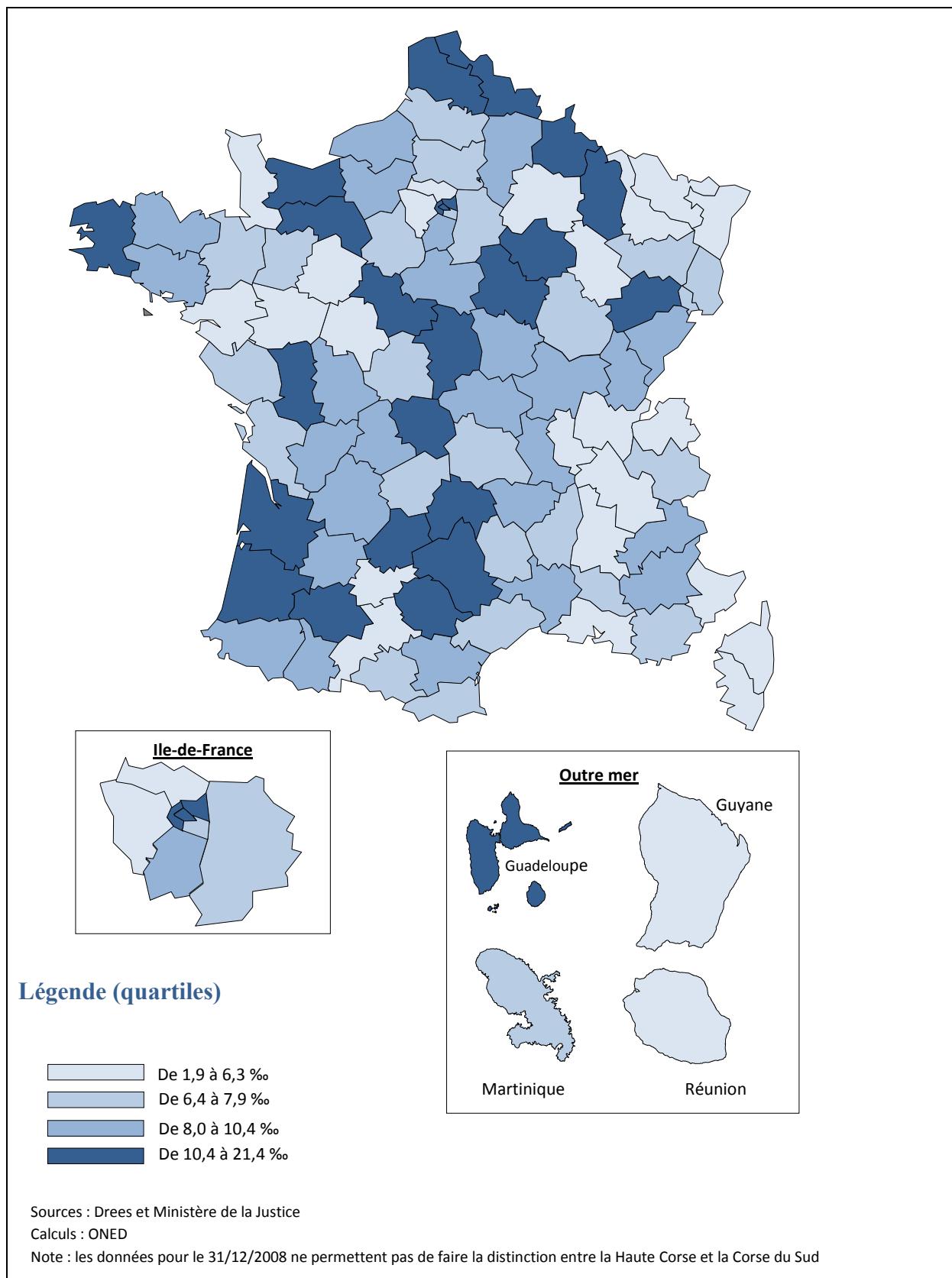
Le taux médian de prise en charge se situe à 18,6 %. En métropole, le taux de prise en charge des mineurs varie de 10,3% dans le Val d'Oise à 32,7% pour la Creuse, tandis que dans les DOM il varie de 9,3 % en Guyane à 22,0 % en Guadeloupe. L'amplitude est légèrement moins importante pour les taux de prise en charge des jeunes majeurs qui varient de 1,9 % dans le Tarn-et-Garonne à 21,4 % dans la Creuse avec une médiane à 7,9 %.

L'amplitude brute est faible mais en relatif le taux varie de 1 à 11 pour les jeunes majeurs contre 1 à 2 (moins même) pour les mineurs. Cela peut être significatif, en fonction des effectifs départementaux. Dans certains départements qui ont un fort taux de prise en charge jeunes majeurs, la politique «jeune majeur et leur accompagnement vers l'autonomie apparaît comme un axe fort de leur politique en protection de l'enfance. Pour les départements qui ont un faible taux jeune majeur, cela peut signifier que leur politique envers les jeunes se fait au travers d'une autre politique sociale. On voit ici l'intérêt, pour confirmer ou non ces hypothèses, de contextualiser ces observations avec d'autres politiques (insertion, etc.) et l'environnement socio-économique des départements.

Carte 1 - Variations départementales des taux de prise en charge des mineurs au 31/12/2008



Carte 2 - Variations départementales des taux de prise en charge des jeunes majeurs au 31/12/2008



Distribution des mesures : entre milieu ouvert et placement

L'ensemble des mesures se répartit à égalité entre mesures en milieu ouvert et placement de l'enfant (tableau 3).

Tableau 1 : Répartition des mesures au 31 décembre 2008, en fonction du type de décision par classe d'âge. France entière

	Mesures de placement		Mesures en milieu ouvert		Ensemble des mesures
	Décisions administratives	Décisions judiciaires	Décisions administratives	Décisions judiciaires	
0-18 ans	15 486	115 505	40 858	109 463	281 312
18-21 ans	17 114	895	2 652	1 470	22 131
Total	32 600	116 400	43 510	110 933	303 443
%	10,7%	38,4%	14,3%	36,6%	100,0%
		49,1%		50,9%	

Source : Drees et DPJJ.

Champ : France entière

Cette répartition entre mesures de placement et mesures en milieu ouvert est très différente pour les mineurs et les jeunes majeurs. Pour les mineurs, on compte légèrement plus de mesures de milieu ouvert que de mesures d'accueil alors que pour les jeunes majeurs, 8 mesures sur 10 sont des mesures d'accueil (tableau 4). Cette répartition est stable depuis 2003 (tableau 4).

Tableau 2 : Répartition des mesures selon leur type et l'âge des bénéficiaires (%)

	0-18 ans		18-21 ans	
	Accueil	Milieu ouvert	Accueil	Milieu ouvert
31/12/2003	47,6	52,4	81,7	18,3
31/12/2004	47,0	53,0	82,3	17,7
31/12/2005	46,8	53,2	83,8	16,2
31/12/2006	46,5	53,5	83,2	16,8
31/12/2007	46,4	53,6	81,4	18,6
31/12/2008	46,6	53,4	81,4	18,6

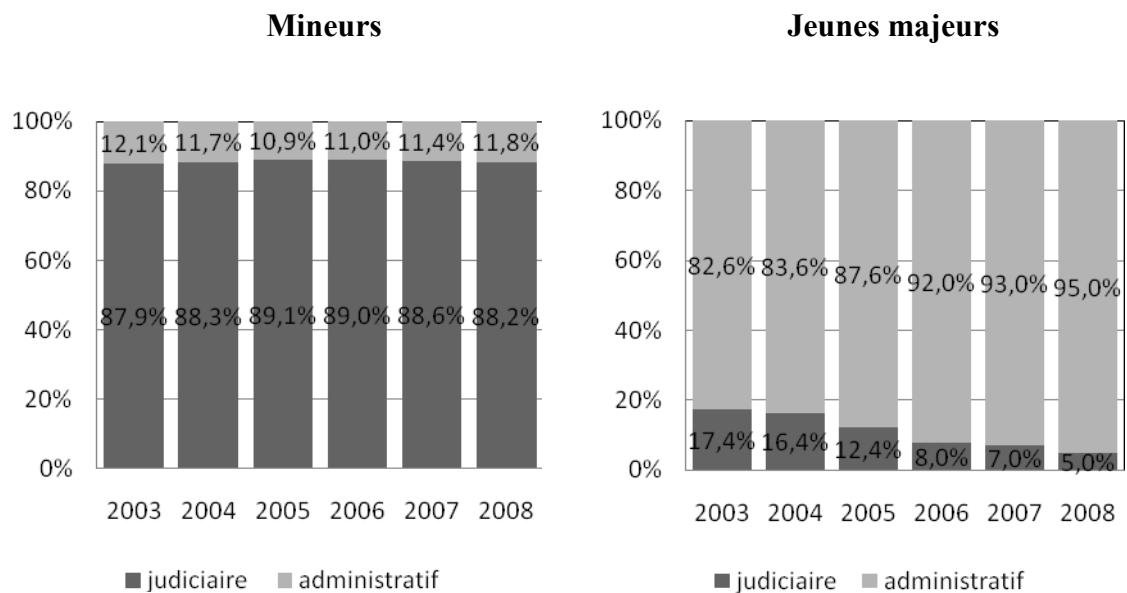
Sources : Drees et DPJJ.

Champ : France entière

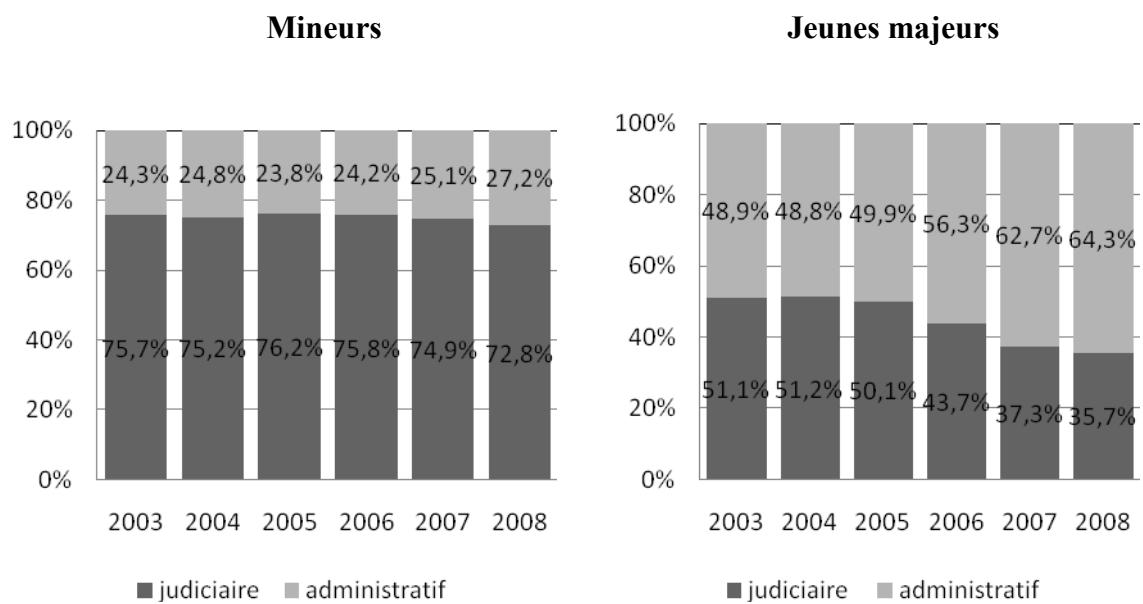
Le poids des décisions judiciaires par rapport aux décisions administratives est légèrement plus fort pour les mesures de placement (78 %) que pour les mesures de milieu ouvert (72 %). Cependant, au sein de ces deux types de mesures les répartitions sont contrastées entre les mineurs et les jeunes majeurs : pour les mineurs les mesures de placement sont neuf fois sur dix des décisions judiciaires, alors que pour les jeunes majeurs ces décisions sont pour 95 % des décisions administratives (figure 5).

Figure 5 : Répartition, au 31 décembre, du type de décision à l'origine de la mesure...

... de placement



... de milieu ouvert



On constate la même opposition pour les mesures de milieux ouverts, même si les écarts entre les mineurs et jeunes majeurs sont moins importants : un peu plus d'un quart des mesures de milieu ouvert concernant des mineurs sont des décisions administratives contre 64 % chez les jeunes majeurs.

L'évolution de cette répartition de 2003 à 2008 illustre le retrait de l'Etat pour les jeunes majeurs, ce mouvement a commencé dès l'année 2006 et se poursuit régulièrement depuis.

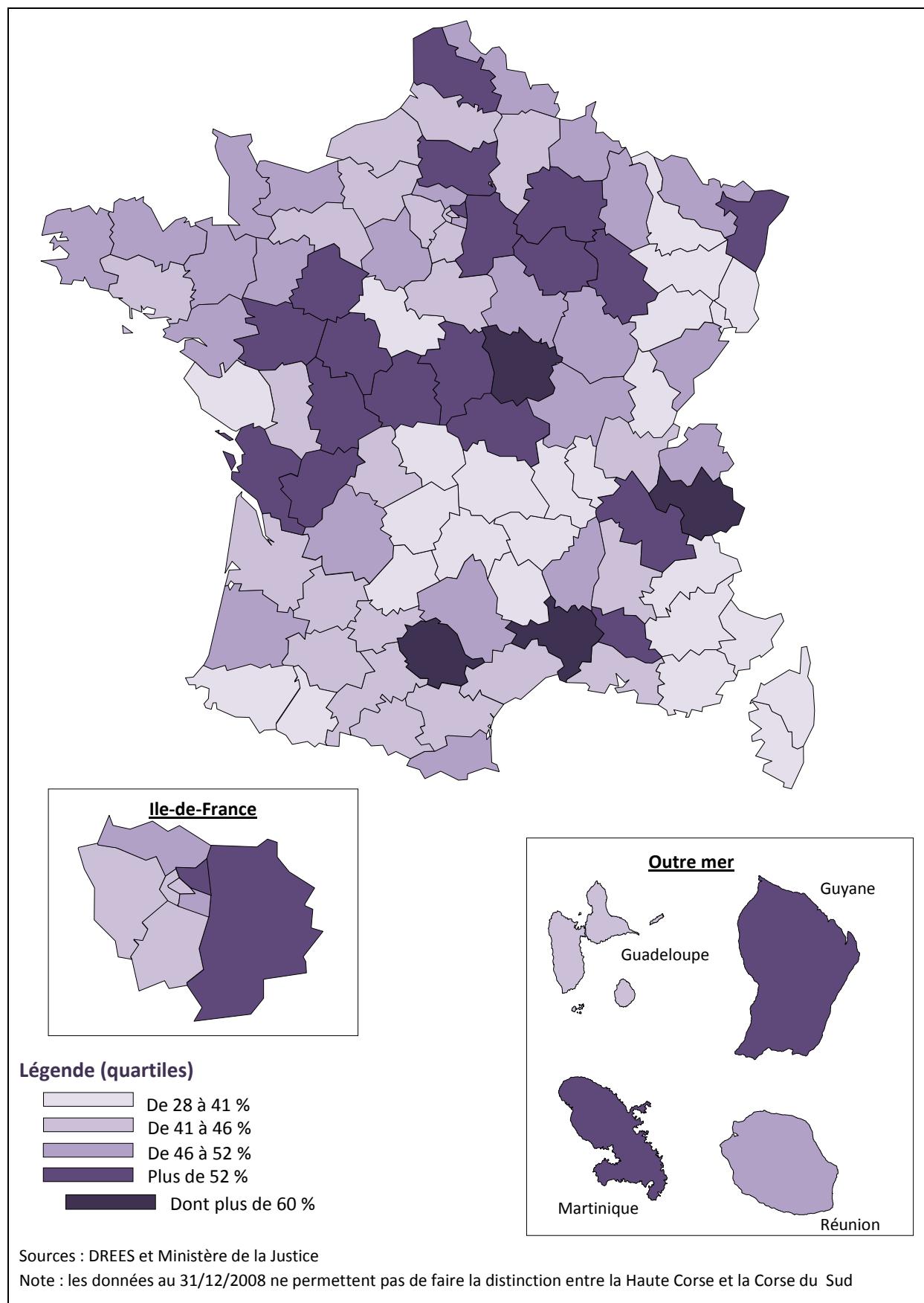
Les variations départementales de la part des mesures de placement parmi l'ensemble des mesures.

Les modes de prises en charge varient fortement d'un département à l'autre, reflétant l'hétérogénéité de l'offre de services et d'établissement (voir chapitre 1) et des pratiques, fruits bien souvent de l'histoire locale. La part des mesures de placement en établissement ou en accueil familial parmi l'ensemble des mesures varie de 34 % à 65 %, la médiane se situant à 49 %. Du fait des fortes différences des modes de prises en charge entre mineurs et jeunes majeurs, la médiane est très différente pour ces deux groupes : 46 % pour les mineurs contre 81 % pour les jeunes majeurs.

Il n'y a pas de corrélation entre le niveau du taux de prise en charge dans les départements et la part des placements parmi ces prises en charge. On trouve autant de disparité dans la répartition des mesures entre accueils et mesures à domicile dans le groupe des vingt-cinq départements pour lesquels les taux de prise en charge sont les plus élevés, que dans celui des vingt-cinq départements où les taux de prise en charge sont les plus faibles.

Ces différences sont sans doute corrélées non seulement à l'offre de service des départements, mais également à un héritage culturel dans les modes de prises en charge.

Carte 3 - Variations départementales du taux de placement des mineurs au 31/12/2008



II.1.2 La répartition des mesures selon la décision et le financement.

Le nombre total de mesures en cours au 31/12/2008, pour la France entière est de 303 934, mineurs et jeunes majeurs confondus.

Tableau 3 : Répartition des décisions au 31 décembre 2008

		Décisions administratives	Décisions judiciaires	Total	
				N	%
Financement ASE	0 – 18 ans	56 344	219 583	275 927	97%
	18 – 21 ans	19 766	0	19 766	
Financement DPJJ	0 – 18 ans	0	5 385	5 385	3%
	18 – 21 ans	0	2 365	2 365	
Total	N	76 110	227 333	303 443	100%
	%	25%	75%		

Les décisions de prise en charge sont, pour les trois-quarts, le résultat d'une décision judiciaire en assistance éducative. Cependant l'ASE est le financeur principal des mesures puisqu'elle en supporte la charge à 97 %. En effet l'ASE finance l'ensemble des mesures administratives et la quasi-totalité (97 %) des mesures judiciaires en assistance éducative des mineurs.

Pour les mineurs, la part des décisions administratives a peu évolué depuis la première estimation réalisée par l'ONED pour la situation au 31/12/2003. Alors que pour les jeunes majeurs on constate une déjudiciarisation des prises en charge, qui s'est poursuivie en 2008, la part des décisions judiciaires en assistance éducative est passée de 24 % au 31/12/2003 à 11 % au 31/12/2008 (Tableau 2). Cette diminution entraîne mécaniquement l'augmentation du poids du financement par l'ASE, passant de 76 % à 89 %.

Tableau 4 : Évolution de la répartition (%) des décisions et des financements au 31 décembre.

		2003	2004	2005	2006	2007	2008
Part des décisions judiciaires parmi l'ensemble des décisions	0-17 ans	82	81	82	82	81	80
	18-20 ans	24	23	18	14	13	11
	Total	77	77	77	77	76	75
Part financée par l'ASE	0-17 ans	97	97	97	97	97	98
	18-20 ans	76	77	82	86	87	89
	Total	95	95	96	96	97	97

Source : Drees et DPJJ

Champ : France entière

Note de lecture : Au 31/12/2003, parmi l'ensemble des décisions prises pour les 0-18 ans, 82 % étaient des décisions judiciaires et 97 % étaient financées par l'ASE.

II.2 La transmission des données individuelles et anonymisées

II.2.1 Décret : historique et travail de l'année 2010

Un premier décret portant sur la transmission de données individuelles a été publié au Journal Officiel du 27 décembre 2008 et a été contesté auprès de la CNIL en avril 2009. Durant le délai d'instruction du dossier tous les travaux amorcés ont été suspendus en attendant les recommandations de la CNIL qui ont été adressées à l'ONED en décembre 2009. La CNIL faisait état de la nécessité de donner un appui réglementaire à l'ensemble des variables préconisées (les variables devant toutes être précisées et objectivées dans le décret), ainsi que de prévoir la rédaction d'un guide de préconisation en direction des départements.

Au cours de l'année 2010 le projet d'un nouveau décret abrogeant le précédent a été travaillé, avec l'objectif de modifier le champ d'observation, qui avait été contesté compte-tenu du manque de définition de l'information préoccupante, et des variables. Les travaux ont été menés en concertation avec les différents acteurs de la protection de l'enfance. Le projet de décret a été soumis à la CNIL qui a rendu sa délibération le 30 septembre 2010. A l'issue de plusieurs mois de travaux et de consultations, le décret n°2011-222 du 28 février 2011 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger a été publié au Journal Officiel du 1^{er} mars 2011. La CNIL a également rendu une délibération n° 2011-080 du 17 mars 2011 portant autorisation unique (AU-028) de traitements de données à caractère personnel mis en œuvre par les conseils généraux à des fins de gestion des informations préoccupantes relatives à l'enfance en danger (JO du 22 avril 2011)⁹.

Cette délibération prise en application de la loi informatique et liberté offre une procédure simplifiée pour la mise en œuvre du traitement nécessaire à la saisie des données. Elle permet aux conseils généraux de **réaliser une simple déclaration de conformité à cette autorisation unique (AU028) ce qui évite une procédure lourde de demande d'autorisation**. Le responsable de traitement doit se conformer à la délibération aussi bien en ce qui concerne les variables à mettre en œuvre qu'en ce qui concerne les règles de sécurité, la durée de conservation des données et les droits des personnes.

Par ailleurs l'ONED a élaboré un guide de préconisations concernant le recueil, la saisie et la transmission des données.

⁹ Le décret et l'autorisation unique sont accessibles en ligne sur le site : oned.gouv.fr

II.2.2. Le décret n°2011-222 du 28 février 2011 : ce qui ne change pas

- **Données individuelles, anonymes et longitudinales**

Le décret n°2011-222 du 28 février 2011 reprend la même méthodologie que celle du décret du 19 décembre 2008 paru au JO le 27 décembre 2008 concernant la mise en place d'une remontée de données individuelles. Ce dispositif vient donc s'appuyer sur les systèmes de recueil des données de gestion existant dans les départements. Cependant il va nécessiter, pour ces derniers, d'adapter leur outil informatique. Cette remontée de données repose donc sur une extraction de données et non sur une enquête.

- **Une observation juxtaposée à la gestion**

Il y a de nombreux intérêts à venir s'appuyer sur les dispositifs de recueil des données de gestion pour saisir les données d'observation. Cette méthode est recommandée par le code de bonnes pratiques de la statistique européenne (adopté par le comité du programme statistique le 24 février 2005), cette recommandation étant reprise par l'IGAS¹⁰.

Ces fichiers administratifs sont normalement fiables, actualisés et cohérents. Ce dispositif évite, par ailleurs, de trop recourir à des enquêtes de substitution, lourdes à organiser surtout pour assurer un suivi dans le temps et calculer des indicateurs de parcours.

Néanmoins leur mise en œuvre est longue car elle nécessite un important travail en amont sur les définitions et les méthodes à employer. La contrepartie est la mise en place d'un outil d'observation fiable et pérenne.

- **La remontée de données individuelles répond à un double objectif de connaissance et de qualité :**

- **de connaissance** : individuelles, pour que l'unité d'observation soit l'enfant, et non plus la mesure, ou le signalement. On va donc pouvoir travailler sur les enfants et connaître leurs caractéristiques, mais aussi celles de leur famille. **Les données individuelles ouvrent de ce fait beaucoup plus de perspectives en termes d'analyse.**

- **de qualité** : notamment parce que la qualité de ces données est bien meilleure que celle des données agrégées, dont on ne maîtrise pas les requêtes utilisées par les différents fournisseurs de données, aussi précises que soient les définitions proposées.

¹⁰ BUGUET B., BRANCHU C., FOUQUET A., *Outils et Systèmes d'information des politiques publiques sociales décentralisées*, Rapport IGAS, 2009

L'anonymisation des données

Ces données sont anonymes afin de préserver le respect de l'identité des personnes et néanmoins longitudinales, c'est-à-dire que l'on peut suivre le parcours de l'enfant tout au long de sa prise en charge en protection de l'enfance.

En effet, l'observation des parcours nécessite un chaînage des données pour pouvoir mettre en relation les données d'un même individu, sans pouvoir l'identifier, dans le temps durant le parcours en protection de l'enfance, comme dans l'espace en cas de changement de département. La méthode de chaînage des données doit permettre d'éviter les doublons (un même enfant considéré comme deux enfants différents) et les collisions (deux enfants différents considérés comme un seul). En l'absence d'un numéro unique et fiable tel que le numéro de sécurité sociale, il faut s'appuyer, pour le rapprochement des données d'un même enfant, sur des informations moins fiables mais autorisées et disponibles telles que le nom, le prénom, la date de naissance ou le sexe. L'identifiant créé à partir de ces informations fait l'objet d'une double anonymisation. L'ONED a choisi d'utiliser l'algorithme de hachage SHA1 (algorithme Standard Hash Algorithm – SHA1), pour sa fiabilité et sa reconnaissance par la CNIL¹¹.

L'intégration de cet algorithme d'anonymisation rend possible le chainage dans le temps des informations concernant un même enfant, tout en restant anonyme. Ce dispositif permettra, à terme, de répondre à une demande importante aussi bien chez les décideurs, les gestionnaires du secteur que chez les professionnels. Ce système pourra permettre de combler, de façon pérenne, le manque actuel de connaissance de base sur les parcours des enfants en protection de l'enfance : combien de temps restent-il, quels types de mesures se sont succédées, combien de placements successifs ... Ce manque a été relevé à plusieurs reprises depuis les années 90 dans différents rapports¹².

Cependant il faut prendre en compte les limites de l'analyse afférente à ce système : celui-ci permettra de fournir des indicateurs de parcours institutionnels (ex : Durée moyenne des mesures en milieu ouvert, durée moyenne des placements, judiciarisation des mesures selon la durée écoulée depuis la première prise en charge, pour les enfants ayant bénéficié de mesures

¹¹ **Références :** Etat des lieux en matière d'anonymisation – CNIL- 23-06-09, le **SNIIR-AM**. = Avis favorable de la CNIL du 18 octobre 2001, Projet INFORARE : Logiciel ANONYMAT agréé par la CNIL ainsi que par le service central de la sécurité des systèmes d'information en 1996, Suivi en péri-natalité CHU DIJON Catherine QUANTIN, Données du PMSI (logiciel FOIN-CESSI, CNAMTS), Suivi des notifications d'infection par le virus du SIDA (Institut de Veille Sanitaire), Suivi des Rmistes, Suivi des étudiants et des élèves (MENRT).

¹² IGAS-IGSJ *Rapport sur le dispositif de protection de l'enfance : Le système d'information et les relations entre les départements et l'institution judiciaire*. Rapport n°5, 95. Mars 1995

BUGUET B., BRANCHU C., FOUQUET A., *Outils et Systèmes d'information des politiques publiques sociales décentralisées*, Rapport IGAS, 2009

La protection de l'enfance, rapport public thématique de la Cour des comptes, octobre 2009

de milieu ouvert avant un placement : durée moyenne de l'intervention avant le premier placement, nombre moyen de lieux de placement par enfant ...) en fonction d'un certain nombre de variables de base sur l'enfant et son environnement (sexe, âge ...). Cependant, il ne permettra pas de faire de l'analyse fine des parcours. Il faudra en effet compléter avec d'autres études « compréhensives » et d'autres méthodes qualitatives pour aller au-delà de ces indicateurs descriptifs et avoir des éléments d'explications et d'analyses fines de ces parcours, qui de toute façon ne peuvent être appréhendés dans toute leur complexité par la seule approche quantitative.

L'organisation du recueil des données de gestion est donc une première étape de l'observation qui demande la mise en œuvre d'un partenariat entre l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance : les professionnels de terrain, les gestionnaires, les décideurs, les acteurs de l'observation et les éditeurs de logiciels.

II.2.3 Un champ d'observation restreint

Par rapport au décret du 19 décembre 2008 le champ d'observation a évolué : les mineurs entrant dans le dispositif d'observation sont dorénavant ceux qui font l'objet de la mise en place d'une mesure de protection de l'enfance, qu'elle soit administrative ou judiciaire, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année N suite à une information préoccupante (qui, elle, peut avoir eu lieu au cours de l'année N-1), à un signalement direct ou à une saisine du juge des enfants.

C'est une restriction du champ au regard du précédent décret, qui prévoyait l'entrée dans le système de tous les enfants et jeunes majeurs faisant l'objet d'une information préoccupante suivie d'évaluation. Le champ de l'observation s'est restreint sur le noyau dur de la protection de l'enfance.

Les différences d'appréciation de la notion d'information préoccupante d'un département à l'autre auront un impact sur la remontée des données. En effet la première mesure ne fait pas forcément suite à une information préoccupante. C'est le cas, par exemple, dans certains départements pour les mesures mises en place à la demande des familles, ou encore celles mises en place suite à un suivi médico-social. Les items des variables concernant l'origine de l'information préoccupante permettent de renseigner l'ensemble des situations qui se présentent, en fonction de la notion d'information préoccupante telle qu'elle est retenue dans le département.

Une entrée progressive dans le système d'observation

La mise en place de l'observation est progressive, elle débutera par le recueil des évènements sur les nouveaux enfants, c'est-à-dire ceux pour lesquels aucune mesure n'était en cours avant la mise en place effective du dispositif d'observation, soit :

- les enfants nouvellement inscrits qui bénéficient pour la première fois d'une mesure de protection de l'enfance,
- les enfants qui avaient déjà bénéficié d'une mesure de protection de l'enfance auparavant mais qui n'en bénéficient actuellement plus et qui rentrent de nouveau dans le système suite à une information préoccupante, un signalement direct ou une saisine du juge des enfants.

L'entrée de l'ensemble de la population des mineurs faisant l'objet d'une mesure va donc se constituer année après année. Ceci pourra être accéléré s'il y a possibilité d'inclure, dès le début, les enfants entrés dans le dispositif de protection de l'enfance avant la mise en place de l'observation, qui font l'objet d'un renouvellement de mesure après la mise en place de ce système. Cela dépendra des possibilités offertes par les éditeurs de logiciels de reprendre les informations déjà saisies dans les bases, et de la volonté des départements ; il n'est pas question de reconstituer l'historique de la prise en charge de ces enfants.

Les variables du décret

Cette liste des variables a été établie, en s'appuyant sur :

- Les recommandations nationales : Les variables retenues devaient pouvoir combler le manque de connaissance pointées dans différents rapports depuis les années 90¹³.
- Les recommandations internationales en matière de collecte d'informations sur la population des enfants maltraités¹⁴.
- Des rencontres, débutées en 2006, entre l'ONED, des départements et les éditeurs de logiciels. Ces rencontres ont permis d'établir une première liste des variables prévues dans les logiciels et celles effectivement saisies dans les départements. Ceci a notamment été effectué lors du premier travail expérimental de l'ONED : le Système d'observation longitudinale des enfants en danger¹⁵.

Ces variables sont nombreuses car ce système d'observation répond à plusieurs objectifs :

¹³ IGAS 1995, Cour des comptes 2009 précités

¹⁴ OMS, ISPCAN, *Guide sur la prévention de la maltraitance des enfants : intervenir et produire des données*. OMS Genève 2006. ChildONEurope, *Guidelines on Data Collection and Monitoring Systems on Child Abuse*, ChildONEurope Serie 1, Instituto degli Innocenti, Firenze, 2009

¹⁵ Troisième rapport annuel de l'Oned au Gouvernement et au Parlement, décembre 2007

- Il doit permettre de décrire, dans ses grandes lignes, la population concernée par les informations préoccupantes suivies de mesures en protection de l'enfance, selon un certain nombre de variables sociodémographiques, permettant de comparer cette population à la population générale des mineurs et des adultes les prenant en charge.
- Au niveau de l'enfant : variables sociodémographiques, situation scolaire, handicap,
- Au niveau des adultes : catégorie socio-démographiques, revenus, exercice de l'autorité parentale
- Il doit également donner une visibilité des grandes problématiques familiales qui sont référencées, au niveau national mais également international, comme des facteurs de risques. Ce dispositif ne peut rendre compte de l'ensemble des problématiques rencontrées par les professionnels. Les problématiques retenues sont celles référencées au niveau international.
- Enfin, les variables sont nombreuses car ce système d'observation reflète la complexité du champ de la protection de l'enfance. De façon intrinsèque, les circuits sont compliqués et toutes les situations doivent pouvoir être observées.

Néanmoins, pour une situation donnée, l'ensemble des variables n'est pas à renseigner. Le renseignement des variables se fait au fil de trois événements : l'entrée dans le dispositif, le renouvellement ou les nouvelles mesures et la sortie du dispositif.

Le dispositif de remontée des données ne constitue pas une enquête mais une extraction de données existantes. Dès lors, le recueil se limite aux informations portées à la connaissance des professionnels dans le cadre d'une intervention en protection de l'enfance et ne constitue pas une grille à remplir. La modalité de réponse « ne sait pas » est ainsi prévue pour chaque variable lorsque le professionnel ne dispose pas de l'information.

Les indicateurs

Une première réflexion sur les indicateurs susceptibles d'éclairer la connaissance et de répondre aux différents acteurs de la protection de l'enfance avait été menée par l'Oned en 2009-2010¹⁶. L'approche peut être précisée à partir des données du décret précité du 28.02.2011.

• Indicateurs sur la population des mineurs en danger

¹⁶ Cinquième rapport annuel de l'Oned au Gouvernement et au Parlement, avril 2010

Il sera possible de décrire la population des enfants en danger selon des variables qui permettront de la comparer à la population générale : il s'agit des variables concernant l'enfant (sexe/âge/situation scolaire/handicap), son cadre de vie (lieu de résidence/description du foyer), des variables concernant ses parents et, le cas échéant, les deux adultes principaux qui s'occupent de lui dans sa résidence principale (exercice de l'autorité parentale, lien des deux adultes avec l'enfant si ce ne sont pas les parents, sexe/âge, situation socio-économique des parents).

- **Indicateurs sur l'activité des cellules départementales et des services de protection de l'enfance**

Ces indicateurs porteront sur le recueil de l'information préoccupante et les suites qui lui sont données, tels que : le nombre et les caractéristiques –date, provenance, nature- des informations préoccupantes donnant lieu à une mesure en protection de l'enfance, la provenance de l'information préoccupante ou du signalement (professionnels, institutions, particuliers ...), les délais médian et moyen pour l'évaluation.

Ces indicateurs pourront être déclinés en fonction de la nature de l'information préoccupante, de l'âge et du sexe de l'enfant.

Les indicateurs concernant l'activité des cellules concernent également les suites données aux évaluations (description des mesures de protection de l'enfance en fonction du sexe, de l'âge, du niveau scolaire, les délais de mise en œuvre et durées des mesures, la proportion d'enfants bénéficiant de plusieurs mesures en même temps, la répartition entre mesures administratives et judiciaires au niveau national et départemental).

- **Indicateurs de parcours en protection de l'enfance : l'observation longitudinale**

Il n'existe actuellement aucune connaissance sur l'enchaînement des différentes mesures de protection et sur les parcours des enfants en protection de l'enfance. L'observation longitudinale permettra de fournir un certain nombre d'éléments d'information. Cette connaissance intéressera à la fois les décideurs, par sa dimension d'évaluation des politiques publiques, et les acteurs locaux par l'analyse de la pertinence des mesures prises, en fonction des profils des enfants et de leurs problématiques. Il sera, dans cette optique, intéressant de calculer les indicateurs suivants : le nombre de passage d'une mesure administrative à une décision judiciaire et inversement, l'enchaînement de différents types de mesures, le délai moyen et médian de mise en œuvre de la décision, la durée moyenne et médiane des suivis en protection de l'enfance, selon le type d'intervention.

D'autre part, l'analyse du mode de sortie du système, en fonction du parcours de l'enfant et de ses caractéristiques est un moyen, certes incomplet, d'avoir une information sur l'efficacité, pour les enfants, des mesures mises en place. Il constitue donc un outil d'aide à la réflexion en ce qui concerne les axes de travail à privilégier pour améliorer à terme le bien-être des enfants pris en charge. Il en est ainsi du calcul de la durée moyenne et médiane des placements, du nombre de lieu d'accueil dans le parcours de l'enfant en protection de l'enfance, des ruptures de prise en charge puis reprise, qui permettrait d'établir un taux de récurrence dont les modalités sont encore à définir, de la proportion d'enfants protégés dont le dossier est clôturé en raison de la disparition de la situation de danger, et celle des mineurs qui restent sous protection jusqu'à leur majorité.

Ces indicateurs pourront être déclinés selon quelques variables socio-démographiques, notamment le sexe et l'âge des enfants.

CHAPITRE III : LE DROIT DE VISITE EN PRÉSENCE D'UN TIERS EN PROTECTION DE L'ENFANCE

Le droit de visite et d'hébergement est une notion juridique qui s'inscrit dans le code civil aussi bien du côté de l'autorité parentale en cas de séparation des parents et d'absence de garde alternée, que du côté de l'assistance éducative, en cas d'accueil de l'enfant : le droit de visite et d'hébergement est en effet prévu dans le cadre de l'autorité parentale exercée par les parents d'un enfant bénéficiant d'une mesure d'assistance éducative (article 375-7 du code civil).

Il s'agit d'un droit pour les parents que l'on inscrit actuellement notamment dans le droit de bénéficier d'une vie familiale. L'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales prône le droit au respect de la vie privée et familiale. En ce qui concerne la convention internationale des droits de l'enfant, l'article 8 prévoit que « *Les États parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale* ». L'article 9 est encore plus précis : « *Les États parties veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant* ». Mais qu'en est-il plus précisément en protection de l'enfance ?

Avant d'aborder la question des visites en présence d'un tiers, il paraît utile de rappeler sur le plan juridique, comment la question du « droit de visite » dans le champ de la protection de l'enfance a été positionnée par la loi n° 70-459 du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale. En effet, « le droit de visite » prévu à l'article 375-7 du code civil est significatif de la conception de l'assistance éducative née en 1958 et explicitée par la loi de 1970.

La loi du 4 juin 1970 a remplacé la puissance paternelle par l'autorité parentale. Elle a introduit sous le titre « de l'autorité parentale » la question de son exercice, mais aussi de l'assistance éducative, de la délégation de l'autorité parentale et de la déchéance de l'autorité parentale.

De cette manière, le législateur a été amené à penser l'articulation de l'assistance éducative et de l'autorité parentale, cette articulation se retrouvant dans l'article 375-7 du code civil qui, dans sa rédaction définitive, disposait que « Les père et mère dont l'enfant a donné lieu à une mesure d'assistance éducative, conservent sur lui leur autorité parentale et en exercent tous les attributs qui ne sont pas inconciliables avec l'application de la mesure. Ils ne peuvent émanciper l'enfant sans autorisation du juge des enfants, tant que la mesure d'assistance éducative reçoit application ».

La loi de 1970 a donc inscrit l'assistance éducative en contrôle de l'autorité parentale et non en élimination de cette dernière. L'explicitation contenue dans l'article 375-7 permet de spécifier la place de l'assistance éducative notamment par rapport à la déchéance ; le rapport de la commission des lois nous enseigne en effet que «la distinction entre la déchéance (qui entraîne la perte de l'autorité parentale) et l'assistance éducative est maintenant explicitée et la volonté de maintenir dans toute la mesure du possible les liens de l'enfant avec sa famille, réaffirmée » (page 45). Cette distinction est d'autant plus nécessaire que l'assistance éducative instituée depuis 1958 a précipité une baisse très importante du prononcé des déchéances de l'autorité parentale¹⁷.

L'ordonnance du 23 décembre 1958 **relative à l'enfance et l'adolescence en danger n'envisageait pas le droit de visite ni le droit de correspondance en cas de placement de l'enfant.** La loi du 4 juin 1970 l'introduit au dernier paragraphe de l'article 375-7 du code civil : «s'il a été nécessaire de placer l'enfant hors de chez ses parents, ceux-ci conservent un droit de correspondance et un droit de visite. Le juge en fixe les modalités et peut même, si l'intérêt de l'enfant l'exige, décider que l'exercice de ces droits, ou de l'un d'eux, sera provisoirement suspendu». Cette introduction **peut notamment s'expliquer à la lecture de l'avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (annexé au rapport de la commission des lois)** qui souligne que le fait que les parents conservent un droit de correspondance et un droit de visite est tout à fait nécessaire dans la mesure où les enfants qui faisaient l'objet d'un placement – dits enfants en garde – étaient assimilés aux pupilles de l'Etat, « ce qui pouvait laisser entendre que le secret du lieu de placement leur était applicable » (page 86 du rapport)¹⁸.

Ce qui permet en cas de placement de maintenir à minima le principe de l'exercice de l'autorité parentale aux parents est bien le droit de visite et de correspondance. Les débats sur ce point devant l'assemblée nationale sont très intéressants. La rédaction initiale de l'article 375-7 du code civil prévoyait en effet que le juge des enfants « accordait » un droit de visite et de correspondance. Dans la logique du maintien de l'exercice de l'autorité parentale, il a été préféré que les parents « conservent » un droit de visite et un droit de correspondance qu'ils n'ont de fait pas perdu. Il a alors été contesté que le juge puisse « suspendre » ces droits, un député soulignant que « la suspension du droit de visite et de correspondance ne peut se justifier qu'à l'encontre de parents indignes et dans ce cas se pose le problème de la déchéance de l'autorité parentale ».

¹⁷ En 1958, les tribunaux civils jugeaient encore 3.934 affaires de déchéance ; en 1967, sur 648 demandes, 421 déchéances étaient prononcées. Parallèlement, le nombre de mesures d'assistance éducative passait de 23.769 en 1960 à 52.693 en 1968. Ces données sont citées dans **l'avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (annexé au rapport de la commission des lois n°1032 du 2 avril 1970)**, page 77 et 82.

¹⁸ Il est intéressant là aussi de souligner que le ministère de la santé publique était opposé à l'introduction de ce droit maintenu à l'appréciation du juge des enfants, estimant qu'il incombaît au responsables des établissements qui accueillent les enfants de juger si les visites de la famille leurs étaient favorables.

On voit bien à travers ces débats que la frontière entre assistance éducative et déchéance de l'autorité parentale est interrogée notamment au travers de l'exercice du droit de visite et du droit de correspondance. La loi du 4 juin 1970 reprend la législation sur la déchéance de l'autorité parentale d'une part en ne la rendant plus systématique et d'autre part en l'inscrivant dans un après possible de l'assistance éducative : en effet, il est prévu que les père et mère puissent être déchus de l'autorité parentale, quand une mesure d'assistance éducative avait été prise à l'égard de l'enfant, si « pendant plus de deux ans, ils se sont volontairement abstenus d'exercer les droits et de remplir les devoirs que leur laissait l'article 375-7 ».

La mise en œuvre du droit de visite en présence d'un tiers (qui constitue une limitation du droit de visite) réactive sans aucun doute ce débat. Et c'est à cet éclairage que l'on peut lire Claire Neirinck qui estime « qu'en ordonnant le droit de visite médiatisée, le juge signifie qu'il souhaite la relation familiale mais également qu'il s'en méfie et préfère la limiter. Cependant, au lieu de trancher cette contradiction en optant franchement pour une branche de l'alternative il choisit la solution qui lui permet de ne pas trancher. La médiatisation du droit de visite donne l'impression que le juge protège l'enfant tout en respectant la vie familiale puisqu'il assure le maintien du lien. Or, soit les parents peuvent prendre en charge leurs enfants et leur donner les soins adéquats, éventuellement aidés par les services sociaux, et il faut les aider à le faire ; soit ils ne le peuvent pas et l'exercice ou le droit d'autorité parentale doit leur être retiré. Le droit de visite médiatisée permet d'affirmer qu'ils ont des droits tout en les rendant inopérants». ¹⁹

Pris dans la logique de l'assistance éducative, de l'aide et conseil à la famille, les juges des enfants ont peu à peu envisagé l'accompagnement, la médiatisation des visites entre les parents et leur enfant.

C'est dans l'équilibre fragile entre le droit à avoir une famille et le droit à disposer d'une protection que se sont développées peu à peu des pratiques de droit de visite dites « en lieu neutre », en présence d'un tiers. Le recours par les juges aux affaires familiales aux « points rencontre » a été utilisé face à des situations diverses d'éloignement géographique ne permettant pas à l'enfant d'aller visiter son parent, de situation sociale précaire notamment en terme de domicile du parent, mais aussi de rupture de lien, de violences familiales, d'addiction importante ou de maladie notamment psychiatrique du parent non-résident. Dans le même ordre d'idées, avant la loi du 5 mars 2007, les juges des enfants, en assistance éducative, bien que la loi ne le prévoyait pas expressément, pouvaient être amenés à ordonner un droit de visite, à l'époque dit « médiatisée » dans des situations diverses.

Parallèlement, les pratiques de visites dites médiatisées par des cliniciens ont amené l'utilisation de ce temps particulier que constitue la rencontre entre le parent et son enfant.

¹⁹ Claire Neirinck, in « les visites médiatisées pour des familles séparées, ouvrage coordonné par Catherine Sellenet, page 23

La loi 2007-293 du 5 mars 2007 a rendu lisible ces pratiques par la possibilité offerte au juge des enfants d'ordonner que le droit de visite s'exerce en présence d'un tiers.

Selon tous les acteurs de la protection de l'enfance récemment rencontrés par l'ONED, le nombre de droits de visite en présence d'un tiers est actuellement en augmentation amenant des difficultés importantes de mise en œuvre de ces droits qui réclament du temps de la part des professionnels. La réalité de cette augmentation est difficilement mesurable²⁰. Les départements ont du mal à percevoir ce phénomène dans la mesure où il ne s'agit pas d'une activité statistiquement repérée comme nous le verrons. Il peut par ailleurs y avoir un ressenti survalorisé de cette augmentation dans la mesure où la mise en œuvre des droits de visite en présence d'un tiers prend beaucoup de temps. Cette augmentation peut toutefois avoir plusieurs raisons ; il peut s'agir comme le soutiennent certains, de la mise en œuvre d'une surveillance accrue des familles en protection de l'enfance ou en tout cas d'une volonté de sécuriser à tout prix la situation du mineur. Cette augmentation peut également être mise en lien avec une augmentation des difficultés sociales qui participent activement à une précarisation et une fragilisation du lien social, ce qui renforce les fragilités psychologiques ou psychiatriques des parents. Les services visités dans le cadre de cette étude insistent notamment sur le réel isolement des parents reçus. Nous pouvons enfin faire l'hypothèse de l'existence d'une volonté plus ferme de travailler la relation parent-enfant ; la visite en présence d'un tiers est en effet l'un des cadres qui permet de le faire, et ces cadres, lorsque l'enfant est placé, ne sont pas si nombreux.

Ce cadre procédural précis n'est pour autant pas toujours connu des intervenants et les termes utilisés par les magistrats peuvent renvoyer à des réalités différentes. La terminologie utilisée par le législateur est «droit de visite en présence d'un tiers». Nous verrons que ce terme recouvre des réalités différentes aussi bien au niveau des prescriptions qu'en ce qui concerne leur réalisation.

Dans la présente étude, nous utiliserons le terme de droit de visite en présence d'un tiers, terme juridique ; nous explorerons ce qu'il recouvre en pratique et avec quelles terminologies ces pratiques sont désignées.

Dans un premier temps, nous reprendrons les éléments juridiques et judiciaires du débat. Dans ce cadre sera abordée la question de la motivation judiciaire; qu'est-ce qui amène un juge des enfants à prescrire un droit de visite en présence d'un tiers ?

Dans un deuxième temps, nous serons amenés, à partir de différentes sources d'observation, à affiner les organisations et procédures qui ont pu se mettre en place pour assurer ces visites.

²⁰ Elle est toutefois fréquemment évoquée, voir par exemple B Bastard, C Mouhanna *l'avenir du juge des enfants* Erès, février 2010 (p 136).

Enfin nous examinerons le contenu de ces rencontres en présence d'un tiers et de l'accompagnement mis en place.

L'ensemble de ce travail s'appuie sur des entretiens avec 5 services mettant en œuvre des accompagnements, avec des responsables de services départementaux d'ASE, des professionnels de lieux d'accueils et des magistrats que nous souhaitons particulièrement remercier pour leur accueil et le temps qu'ils ont accepté de consacrer à ces entretiens.

III. 1 LE CADRE JURIDIQUE ET L'INTERVENTION JUDICIAIRE

III.1.1 Le cadre juridique

La loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance a légalisé les pratiques antérieures en offrant au juge des enfants comme au juge aux affaires familiales la possibilité d'aménager et de restreindre ce droit de visite :

- Du côté du juge aux affaires familiales : deux articles y font référence :
 - 373-2-1 du code civil (situation où l'autorité parentale est exercée par un seul parent) : « lorsque la continuité et l'effectivité des liens de l'enfant avec le parent l'exige, le juge aux affaires familiales peut organiser le droit de visite **dans un espace rencontre** désigné à cet effet ».
 - 373-2-9 du code civil (situation d'exercice en commun de l'autorité parentale) : Lorsque la résidence de l'enfant est fixée au domicile de l'un des parents, le juge aux affaires familiales statue sur les modalités de droit de visite de l'autre parent. Ce droit de visite, lorsque l'intérêt de l'enfant le commande, peut-être exercé **dans un espace rencontre** désigné par le juge ».

Notons que la loi du **9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants** a ajouté à ces deux articles : « Lorsque l'intérêt de l'enfant le commande ou lorsque la remise directe de l'enfant à l'autre parent présente un danger pour l'un d'eux, le juge en organise les modalités pour qu'elle présente toutes les garanties nécessaires. Il peut prévoir qu'elle s'effectue dans un espace de rencontre qu'il désigne, ou avec l'assistance d'un tiers de confiance ou du représentant d'une personne morale qualifiée ».

- Du côté du juge des enfants, l'article 375-7 du code civil dispose que lorsqu'un enfant est confié à une autre personne ou à un établissement, ses parents conservent un droit de visite et d'hébergement. Le juge en fixe les modalités et peut décider que l'exercice de ces droits ou

de l'un d'eux soit temporairement suspendu, si l'intérêt de l'enfant l'exige. Il peut également décider que **le droit de visite ne peut être exercé qu'en présence d'un tiers** désigné par l'établissement ou le service à qui l'enfant est confié.

Le droit de visite et d'hébergement est avant tout un droit pour le parent séparé de son enfant qui peut être suspendu, restreint et encadré en raison de l'intérêt de l'enfant. Il se trouve donc au cœur de la tension entre droits des parents et intérêt de l'enfant. Toutefois, le législateur utilise le terme « d'espace rencontre » dans le cadre des conflits entre détenteurs de l'autorité parentale et de « présence d'un tiers » en matière d'assistance éducative, visant ainsi deux réponses distinctes à des situations que l'on peut penser différentes.

Selon le guide pratique « L'accueil de l'enfant et de l'adolescent protégé»²¹, « ces visites médiatisées sont prescrites par le magistrat afin de permettre la rencontre entre l'enfant et ses parents. Elles sont organisées à l'attention des parents pour lesquels l'exercice du droit de visite est aménagé et dont l'enfant est confié à un établissement ou à un service par le juge des enfants. Elles ont pour objectif de protéger l'enfant tout en lui permettant de rencontrer son ou ses parents avec l'assistance d'un tiers régulateur impliqué dans la restauration ou le maintien du lien entre l'enfant et son parent. » On peut observer que cette définition ne fait pas de différence selon l'âge des enfants concernés.

La question de la terminologie et du sens que l'on donne aux mots utilisés ne concerne pas uniquement la visite en espace rencontre, (appelé parfois « lieu neutre ») ou la visite en présence d'un tiers (appelée souvent « visites médiatisées » ou « visites accompagnées »). En effet, le « droit de visite et d'hébergement » peut être entendu de manière différente dans le champ de l'assistance éducative : ainsi, lorsqu'un juge des enfants autorise les parents à accueillir leur enfant pour la journée et pas pour la nuit, s'agit-il d'un droit de visite au domicile (puisque l'enfant n'y passera pas la nuit) ou d'un droit d'hébergement à la journée ? Le droit de visite doit-il s'entendre à partir du moment où les parents « visitent » l'enfant et exclure en conséquence la venue de l'enfant au domicile ? Comment nommer par ailleurs la situation où le juge des enfants autorise les parents à sortir avec leur enfant sans pour autant qu'ils puissent les accueillir à leur domicile ? S'agit-il d'un droit de sortie – non prévu pas la loi ? Ou est-ce intégré dans le droit de visite ?

Les magistrats ont des usages différents sur ce point puisque cette terminologie n'est pas inscrite dans la loi et renvoie à des modalités d'exercice du droit des parents. Cette difficulté terminologique s'inscrit probablement dans le fait que l'ancien article 375-7 du code civil ne prévoyait que le droit de visite des parents, la cour de cassation ayant précisé que le « droit d'hébergement » était une modalité du droit de visite. La loi du 5 mars 2007 a introduit le droit de visite et d'hébergement sans que pour autant l'un et l'autre soient définis.

²¹ Guides sur la protection de l'enfance du ministère chargé des affaires sociales

Il est en conséquence essentiel que les services du conseil général ainsi que les services associatifs puissent être en mesure de savoir ce que le juge des enfants entend mettre en œuvre comme nature de droit.

Les rencontres entre le conseil général et les magistrats de la jeunesse peuvent permettre de s'entendre sur le sens des mots employés. Ainsi, une cour d'appel réunit trois fois par an les magistrats « spécialisés mineur » de la cour d'appel, les juges coordonnateurs des juridictions pour enfants du ressort et les représentants des conseils généraux. Dans le cadre de ces réunions, il a été précisé ce à quoi correspond le droit d'hébergement (droit qui s'exerce à domicile mais pas nécessairement la nuit qui est alors un droit d'hébergement à la journée) et le droit de visite (les parents se déplacent et « visitent » l'enfant).

D'autres juridictions ont unifié leur sémantique en déterminant que le droit d'hébergement sous-entendait que l'enfant passe une nuit au moins au domicile de celui qui dispose du droit d'hébergement. Les services du conseil général doivent alors en être informés.

L'article 375-7 du code civil dispose en effet que le juge des enfants fixe les modalités des droits de visite et d'hébergement. Il dispose également que « si l'intérêt de l'enfant le permet, le juge fixe la nature et la fréquence des droits de visite et d'hébergement et peut décider que leurs conditions d'exercice sont déterminées conjointement entre les titulaires de l'autorité parentale et la personne, le service ou l'établissement à qui l'enfant est confié dans un document qui lui est alors transmis. Il est saisi en cas de désaccord. »

En écho à ce texte, l'article L223-3-1 du CASF prévoit que « le juge fixe la nature et la fréquence des droits de visite et d'hébergement des parents et peut décider que leurs conditions d'exercice sont déterminées conjointement entre le service et les parents dans le cadre du document prévu à l'article L223-1 » (projet pour l'enfant).

Avant la loi du 5 mars 2007, la jurisprudence avait une lecture très stricte de l'article 375-7 du code civil ; ce dernier disposait alors que « *s'il a été nécessaire de placer l'enfant hors de chez ses parents, ceux-ci conservent un droit de correspondance et un droit de visite. Le juge en fixe les modalités et peut même, si l'intérêt de l'enfant l'exige, décider que l'exercice de ces droits, ou de l'un d'eux, sera provisoirement suspendu. Le juge peut indiquer que le lieu de placement de l'enfant doit être recherché afin de faciliter, autant que possible, l'exercice du droit de visite par le ou les parents* ». La cour de cassation veillait à ce que le juge fixe lui-même les modalités du droit de visite et d'hébergement sans pouvoir déléguer cette responsabilité au service gardien. L'exigence légale était cependant considérée comme respectée dès lors que le juge précisait la fréquence et le lieu d'exercice du droit de visite. Toutefois, il était matériellement très difficile pour les juges des enfants de fixer eux-mêmes les règles d'accueil chaque fois qu'une modification était nécessaire en raison des aléas de la vie quotidienne.

La loi n°2007-293 a consacré cette jurisprudence en indiquant qu'il appartient au juge de fixer les modalités du droit de visite et d'hébergement ; elle prévoit toutefois que « *si la situation de l'enfant le permet le juge fixe la nature et la fréquence des droits de visite et d'hébergement et peut décider que leurs conditions d'exercice sont déterminées conjointement entre les titulaires de l'autorité parentale et la personne, le service à qui l'enfant est confié, dans un document qui lui est alors transmis. Il est saisi en cas de désaccord* ». Cette rédaction écarte la possibilité pour le juge des enfants de déléguer sa responsabilité au service gardien puisqu'il est saisi en cas de difficultés. L'assouplissement sur les conditions d'exercice (jour, lieu de la visite etc....) permet une meilleure prise en compte de la réalité quotidienne tout en maintenant le juge des enfants dans un rôle d'arbitre en cas de désaccord. Il n'en demeure pas moins que la fréquence du droit de visite et d'hébergement nécessite également une grande souplesse et aurait pu également faire l'objet d'une négociation entre les parents et le service accueillant l'enfant.

La décision d'aménager ou de suspendre le droit de visite et d'hébergement relève en tout cas de la compétence du juge des enfants. Elle doit cependant être argumentée et motivée au regard de l'intérêt de l'enfant qui seul peut « exiger » l'aménagement ou la suspension provisoire du droit. C'est d'ailleurs au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant que la suspension des droits de visite et d'hébergement des parents ne contrevient pas au droit au respect de la vie familiale (article 8 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales), ce qui amène la cour de cassation mais également la cour européenne des droits de l'homme à exercer un contrôle rigoureux sur les motifs de la réduction ou de la suppression des droits de visite et d'hébergement des parents.

C'est dans ce cadre que la loi du 5 mars 2007 a officialisé les droits de visites dites « médiatisées » que les juges des enfants étaient amenés à ordonner dans le passé, en les désignant depuis lors par l'expression « visite en présence d'un tiers ».

III.1.2 L'intervention judiciaire

Qu'apporte la lecture des débats parlementaires de la loi du 5 mars 2007 sur l'objectif de la mise en œuvre d'un droit de visite en présence d'un tiers ?

Le rapport de la commission des affaires sociales du Sénat (en première lecture) déposé le 14 juin 2006 souligne la nécessité de clarifier les règles relatives au droit de visite et d'hébergement des parents en partant du principe que dans les situations de maltraitances graves ou de troubles psychiques importants chez les parents, il est de l'intérêt supérieur de l'enfant de limiter voire de couper les liens avec ces derniers pour pouvoir se reconstruire. C'est pourquoi il est proposé que la panoplie des outils à la disposition du juge pour encadrer le droit de visite et d'hébergement des parents soit élargie lorsque la poursuite des relations entre l'enfant et sa famille présente des risques pour l'enfant ; « il pourra ainsi désormais non

seulement restreindre ou suspendre le droit de visite des parents comme aujourd’hui mais aussi en encadrer l’exercice, en le subordonnant à la présence d’un tiers». Cette disposition n’a pas donné lieu à de réels débats et l’écriture de l’article 375-7 sur ce point n’a pas évolué entre le rapport de la commission des affaires sociales et le vote de la loi. C’est donc bien la notion de risque pour l’enfant qui, dans l’esprit du législateur, détermine la mise en œuvre d’un droit de visite en présence d’un tiers.

Toutefois, force est de constater que les situations pour lesquelles un juge des enfants ordonne un droit de visite en présence d’un tiers sont en réalité multiples. Il nous est apparu nécessaire de partir de façon pragmatique des situations dans lesquelles les magistrats ordonnent un droit de visite en présence d’un tiers. Les rencontres avec les magistrats et les praticiens de terrain ont permis de recenser les situations suivantes :

- Les situations impliquant la nécessité de travailler sur le lien entre des parents et leur enfant lorsqu’il existe des difficultés évidentes de repérage par les parents des besoins de leur enfant au point de le mettre en danger (danger d’autant plus grand que l’enfant est jeune et dépendant). Mais dans ce cas précis, la médiatisation permet aussi de s’assurer que les parents ne mettent pas effectivement l’enfant en danger. Nous sommes alors sur la recherche d’un travail sur la parentalité notamment dans des dimensions de « parentage » et sur un lien approprié, dans une dimension psychique de la relation, mais qui doit être accompagné par une réelle surveillance.
- Le droit de visite en présence d’un tiers peut également être utilisé lorsque le parent se montre violent ou présente des troubles psychiques ou lorsqu’il existe un risque de rapt des enfants (notamment lorsqu’il y en avait déjà eu un auparavant). Le tiers est alors utilisé comme garant que tout va bien se passer.
- L’existence d’une enquête pénale en cours peut induire un droit de visite en présence d’un tiers: en effet, les relations parent/enfant dans le cas de violences, voire de violences sexuelles, peuvent être supprimées ou réduites par le juge d’instruction qui, quelques fois, peut en cours d’instruction prévoir que des rencontres puissent avoir lieu uniquement selon les modalités fixées par le juge des enfants.
- Le travail sur le lien à travers un droit de visite en présence d’un tiers peut également être envisagé après une longue séparation pour permettre au parent et son enfant de se retrouver peu à peu ; avec parfois, un horizon, comme dit B. Bastard²², non seulement de rendre le lien supportable mais également d’aller vers la reprise du droit d’hébergement, voire même de préparer un retour de l’enfant auprès de son parent.

²² Voir la recherche citée en note 26, page 78

- Le travail sur le lien, c'est aussi le droit de visite en présence d'un tiers accordé à des parents d'adolescents en cas de conflit grave ayant amené à une rupture et à un placement. Il s'agit alors d'un travail de médiation ou un travail sur la dynamique familiale.
- Le droit de visite en présence d'un tiers peut être utilisé pour évaluer la situation dans le cadre d'un placement en urgence. L'urgence de la situation ayant amené un placement sans préparation est souvent en lien avec un risque imminent de danger pour l'enfant ou une situation de crise aiguë dont on ne voit pas les tenants et les aboutissants car la crise (souvent faite de violences) fait écran à la problématique. La mise en œuvre de droit de visite ou droit d'hébergement à ce moment là précis n'est pas envisageable.
- Le droit de visite en présence d'un tiers peut également permettre le maintien dans le temps d'un lien, souvent très carencé, qui ne pourrait exister en dehors du cadre de ces visites instituées en présence d'un tiers. Mais là aussi le tiers peut avoir d'autres missions notamment de préserver l'enfant des paroles ou de gestes qui peuvent le faire souffrir ou le mettre en difficulté. Il s'agit alors aussi de l'aider à élaborer ce qui se passe et de le soutenir dans une prise de distance qui lui est psychiquement nécessaire.

Derrière ces différents cas de figure, on peut voir en réalité plusieurs objectifs différents ;

- La sécurisation de l'enfant sur le plan physique (risque de rapt ou de violences physiques) mais aussi sur le plan psychologique (risque de propos influents sur l'enfant, mais aussi risque d'une trop grande proximité psychique dangereuse pour la santé et le développement de l'enfant).
- La mise en oeuvre d'un travail éducatif et/ou psychique sur le lien parent-enfant.
- L'évaluation de la relation parent-enfant y compris dans la dimension du lien psychique.
- La médiation de la relation en cas de crise ou au contraire dans le cadre d'une reprise de contact après une longue séparation.

Les différents professionnels rencontrés s'accordent pour dire qu'un droit de visite en présence d'un tiers peut contenir plusieurs objectifs ; sécurisation et travail sur le lien, sécurisation et évaluation, évaluation et médiation.... Par ailleurs, la situation et les objectifs fixés à ces rencontres en présence d'un tiers peuvent évoluer au cours d'une prise en charge et au fur et à mesure des visites.

En raison de ces éléments, il n'est pas possible d'envisager une typologie de visites en présence d'un tiers permettant de définir précisément le contenu de ces visites en fonction de son type. En revanche, le type de mission doit permettre de penser les modalités de mise en

œuvre du droit de visite. Ainsi, de façon très claire et dans la lignée des travaux parlementaires, la mission de sécurisation -par exemple- rend nécessaire la présence permanente du tiers.

La complexité de la mise en œuvre de ces visites pose de ce fait la question du cadre imposé par le magistrat. S'il doit en fixer les objectifs jusqu'où est-il nécessaire de préciser les modalités de mise en œuvre de ce droit ? Doit-il par exemple fixer la durée du droit de visite, le jour de la semaine ?

Cette question renvoie en réalité à l'articulation entre le « judiciaire » et « l'éducatif et/ou la clinique ». L'intervention judiciaire en protection de l'enfance s'est construite sur cette articulation qui amène le magistrat à fixer le cadre de l'intervention. Ce cadre est constitué de la caractérisation du danger (en quoi l'enfant est en danger au regard des éléments de l'article 375 du code civil), de la mesure qui doit être mise en place pour assurer la protection de l'enfant, et des objectifs de la mesure, autrement dit à quoi doit aboutir la mesure. Ce cadre s'inscrit par ailleurs dans les règles du droit de la famille (filiation, autorité parentale) auxquelles le juge des enfants est référé. En revanche, le contenu de l'intervention, les outils mis en œuvre ne sont pas déterminés par le magistrat mais par le service mandaté. Le cadre judiciaire s'impose à la famille comme au service.

La mise en place d'un droit de visite en présence d'un tiers obéit au même principe ; le magistrat ordonne que le droit de visite s'effectuera en présence d'un tiers, en précise les raisons ainsi que les objectifs. Le tiers est d'ailleurs en principe désigné non par le juge des enfants mais par le gardien. Le contenu de l'intervention (en dehors de la fréquence et de la nature du droit, en l'espèce droit de visite en présence d'un tiers) relève de la clinique et de l'éducatif dès lors qu'il s'inscrit dans le travail éducatif et/ou clinique. A ce titre, par exemple, la durée de la visite a un sens sur le plan clinique ou éducatif notamment au regard de ce que l'enfant et ses parents peuvent soutenir au cours de ces rencontres, étant souligné que la présence d'un tiers peut rendre difficile la spontanéité des retrouvailles et de la relation.

Les modalités d'intervention, dans le cadre du droit de visite en présence d'un tiers, sont référées à l'intérêt de l'enfant ou à tout le moins, à l'absence de danger ou de mal-être lors de l'exercice de la visite. A partir du moment où il s'agit d'une intervention très restrictive des droits, le magistrat doit tout particulièrement s'attacher à qualifier en quoi sur le plan éducatif ou clinique, la restriction du droit de visite ou sa suspension est nécessaire dans l'intérêt de l'enfant ; il est donc particulièrement important que le magistrat dispose des éléments de contexte et de qualification du danger pour se prononcer.

III. 2. LES ORGANISATIONS DEPARTEMENTALES POUR LA MISE EN ŒUVRE DES VISITES EN PRÉSENCE D'UN TIERS

III.2.1 L'enquête de l'ONED sur l'offre de service en protection de l'enfance en 2009 :

L'enquête dont il a été donné les principaux résultats au premier chapitre du présent rapport comportait des questions destinées à apprécier les modalités concrètes d'organisation pour accompagner les droits de visites dits médiatisés. Lors de l'actualisation de cette enquête, il conviendra de reprendre la terminologie de « rencontre en présence d'un tiers » conformément à ce qui a été dit précédemment.

Cinq propositions de réponses étaient possibles et cumulables :

- accompagnement des visites assuré par les membres des équipes de l'aide sociale à l'enfance
- accompagnement des visites par des professionnels de lieux d'hébergement
- accompagnement des visites par des associations de médiation/point rencontre
- accompagnement des visites par un service dédié du conseil général autre que l'aide sociale à l'enfance
- accompagnement des visites par les TISF.

Au 27.01.2011, sur 57 départements répondants, l'organisation des visites se présente comme suit :

De manière majoritaire, les membres des équipes ASE participent à l'accompagnement des visites, soit dans 55 départements sur 57. S'agissant des deux départements où ce n'est pas le cas, c'est en raison, dans un département d'une spécialisation des lieux de placement dans l'organisation de ces visites : ainsi, les professionnels du service de placement familial du département assurent l'accompagnement des droits de visites des enfants confiés à des familles d'accueil, les maisons d'enfants à caractère social disposent de points rencontres en interne pour les enfants accueillis et le foyer de l'enfance assure l'accompagnement des droits de visite les plus délicats. Dans l'autre département, l'accompagnement des visites se répartit principalement entre les professionnels des lieux d'hébergement et les services dédiés.

Concernant les professionnels des lieux d'hébergement, ils participent à l'accompagnement des droits de visite dans 50 départements.

Les associations de médiation et/ou point rencontre participent à l'accompagnement des visites dans 42 départements, soit 73 % des 57 départements, ce qui sur cet échantillon des départements est relativement proche des données de la Fédération française des espaces rencontre.

27 départements indiquent disposer d'un service dédié du conseil général pour l'accompagnement des droits de visite. 41 départements ont recours aux Techniciens de l'Intervention Sociale et Familiale (TISF) pour ces accompagnements.

Le questionnaire ne permet pas de distinguer deux modalités possibles de leur participation : soit en tant que professionnels salariés du conseil général, soit en tant que professionnels d'une association mandatée sur l'initiative du service de l'ASE ou suite à une ordonnance du juge des enfants.

Parmi les configurations départementales possibles que peut entraîner la combinaison de tout ou partie des modalités envisagées, nous nous sommes intéressés notamment aux départements qui ont répondu disposer d'un service dédié du conseil général autre que l'ASE et ne pas recourir aux TISF. 10 départements qui ont répondu au questionnaire entrent dans ce cas de figure. Une hypothèse est que dans ces départements, le choix de ne pas recourir aux TISF pour cette mission ou l'absence de ressources locales d'association d'aide à domicile a pu conduire à mener une réflexion sur la spécificité de ce type d'accompagnement. La notion de « service dédié » a été entendue au sens large : dans un département de ce groupe de 10, c'est l'hôpital psychiatrique qui prend en charge la relation parent/enfant dans le cadre de visites médiatisées lorsque les parents présentent une pathologie psychiatrique.

Concernant l'appréciation de l'activité liée aux rencontres en présence d'un tiers, le questionnaire n'apporte pas d'éléments sur ce qui est fréquemment invoqué, à savoir une augmentation significative de ce type d'activité. La difficulté du dénombrement de cette activité tient à plusieurs causes : outre le fait que les départements ne disposent pas toujours du nombre de placements réalisés au cours de l'année (flux), il ne s'agit pas d'une prestation ASE identifiée comme telle, de plus l'encadrement des visites est une décision qui peut être révisée au cours du placement parfois sur des temporalités brèves. Trois départements sur 56 ont cependant pu fournir le nombre d'enfants placés bénéficiant d'un accompagnement des rencontres avec leurs parents : pour trois d'entre eux où les placements dépassent le millier, le nombre d'enfants relevant de cette mesure se situe entre 20 % et 25 % des enfants placés, dans le quatrième département (moins d'un millier de placements), c'est 44 % des enfants placés qui sont concernés par ce type de mesures.

III. 2.2 Les modes d'organisation et de fonctionnement spécifiques prévus dans certains services « Enfance, famille » des Conseil généraux :

Sont présentées ici en monographie quelques expériences départementales, du point de vue de la genèse, des objectifs, de l'organisation et du fonctionnement de l'accompagnement des rencontres en présence d'un tiers. Le contenu de ces rencontres sera analysé ultérieurement.

On peut distinguer deux types de démarches parmi les départements étudiés. Certains ont centré leur réflexion et leur action sur le « noyau dur » des rencontres en présence d'un tiers, celles qui poursuivent l'objectif de protection de l'enfant en situation relationnelle très difficile avec ses parents. Soucieux de cohérence et de limiter les visites en présence d'un tiers aux situations qui le requièrent, ces départements manifestent une incompréhension des décisions de justice autorisant parallèlement un droit d'hébergement à des parents pour lesquels un droit de visite en présence d'un tiers a été ordonné. Un de leurs objectifs sera notamment d'éviter un usage considéré comme « abusif » de la notion de rencontre en présence d'un tiers, par exemple pour obliger des parents dont la relation à leur enfant placé ne présente pas de dangerosité à venir rencontrer le service qui prend en charge leur enfant. D'autres départements ont réfléchi à leur organisation à partir d'une conception plus élargie, la visite en présence d'un tiers couvrant les problématiques de protection et aussi des dimensions plus éducatives.

Département ayant mis en place une organisation centrée sur les rencontres en présence d'un tiers à dimension protectrice

- **Département A**

Genèse de la mise en place du système d'accompagnement des droits de visite : le département a souhaité donner plus d'unité à l'approche par ses services de la fonction de tiers accompagnant, dans un contexte où, après la reformulation de l'art 375-7, l'appellation de « droits de visite médiatisées » couramment usitée recouvrerait des représentations et des pratiques très disparates sur tout le territoire départemental, sur lequel interviennent 3 tribunaux pour enfants, 9 juges des enfants, et une soixantaine de structures d'accueil. Un protocole a été élaboré et est en cours d'expérimentation pour le placement familial départemental (concernant 1250 enfants sur les 3200 placés).

Objectifs des accompagnements : assurer la protection de l'enfant durant chaque visite, veiller au bon déroulement des relations enfant/parents, mettre en place des supports de relation valorisante, apporter aide et conseil aux parents, évaluer l'évolution des relations parents-enfant. Si les parents sont absents trois fois consécutivement, l'ASE saisit le juge des enfants d'une demande de suspension du droit de visite en présence d'un tiers.

Procédure/organisation institutionnelle : une procédure a été mise au point qui repose sur un protocole reprenant les éléments de l'ordonnance ou du jugement, l'inspecteur mandatant des services pour mettre en œuvre le droit de visite en présence d'un tiers. La plupart des rencontres en présence d'un tiers sont accompagnées par les travailleurs sociaux chargés du suivi de la situation de l'enfant en placement familial. Une association est habilitée à prendre en charge ces accompagnements de visite lorsque l'externalisation paraît nécessaire (cf. 3.3 ci-après).

Déroulement/modalités pratiques d'intervention :

- Préalablement à l'organisation des rencontres dont le juge des enfants fixe le principe et la fréquence, une évaluation collégiale de la situation est faite par le service de l'ASE.
- Personnes chargées de l'accompagnement : si la relation parents-enfant paraît lourdement dysfonctionnelle, le service désigne deux personnes (en principe psychologue et éducateur) chargées d'accompagner les visites selon des modalités définies avec le lieu d'accueil de l'enfant et avec les parents (calendrier, lieu de la visite, transport de l'enfant sont envisagés).
- Suite de la visite en présence d'un tiers : débriefing avec le ou les parents, débriefing avec le ou les enfants, échange avec les personnes en charge de l'enfant dans son lieu d'accueil, échange de 15/20 minutes entre les intervenants, relevé d'observation complété au fur et à mesure. Trente jours avant le terme de la décision judiciaire, un rapport de prise en charge est transmis par le responsable du service à l'ASE.
- **Département B**

Genèse de la mise en place du système d'accompagnement des droits de visite : dans le cadre des orientations du schéma départemental 2005-2010 sur le soutien à la parentalité, a été lancé un appel d'offre en 2009 pour la création d'un service habilité de visites médiatisées organisées sur un mode d'accueil individualisé de la famille. Il est à noter que le département B distingue la « visite médiatisée » des visites réalisées en « espaces rencontres » et des « rencontres accompagnées » (dont l'objectif est d'étayer, notamment avec l'intervention d'une technicienne de l'intervention sociale et familiale, le droit de visite libre pouvant se dérouler au domicile des parents). Une possibilité existe de visites « collectives » (plusieurs familles étant réunies avec un binôme de psychologues dans le cadre d'un espace rencontre).

Le service créé sur appel d'offre a ouvert en juin 2010, la règle fixée par le département étant que tout accompagnement d'un droit de visite en présence d'un tiers est effectué dans le

service dédié. En pratique, cette règle se heurte à la difficulté pour les référents à opérer la passation de l'accompagnement au service dédié pour l'ensemble des situations en cours.

Objectifs des accompagnements : La visite médiatisée est abordée comme un recours exceptionnel et dérogatoire, indiqué lorsque la relation parent enfant est considérée comme source de risque de danger ou de danger pour l'enfant et suppose la présence d'un tiers en continu (situation de dangerosité envisagées : maltraitance, pathologie des parents, carences éducatives et/ou affectives, conflit parental, incarcération d'un parent). Elle vise à permettre un maintien du lien parent enfant dans un contexte encadré et surveillé ; il s'agit d'un acte professionnel spécifique. Ses objectifs sont l'observation (capacité des parents/enfant à évoluer vers des relations autonomes), le soutien à la construction identitaire de l'enfant, de façon adaptée au risque de danger, le soutien des dimensions mobilisables de parentalité lorsqu'un retour au domicile ne peut être envisagé. Au regard de la situation de dangerosité, les visites médiatisées sont considérées comme ne pouvant être panachées avec des visites libres ou accompagnées, voire des droits d'hébergement : ce type de situations, où la dimension de danger généré par la rencontre est écartée, est considéré comme ne relevant pas d'un accompagnement par le service dédié. En cas de visites médiatisées par ce service, le lieu d'accueil de l'enfant doit en principe cesser toute organisation de rencontres entre enfant et parents ; les échanges téléphoniques parents/enfant sont également sous surveillance (par exemple en fixant les heures auxquelles les appels sont passés par les parents à un enfant dont l'assistant familial peut être présent pendant la communication). Si un assouplissement des modalités de rencontre est envisageable, il doit passer par une décision du magistrat.

Procédure/organisation institutionnelle : les « visites médiatisées » sont organisées par l'inspecteur de l'ASE selon la prescription du juge des enfants. L'inspecteur adresse une demande écrite au service de « visites médiatisées », précisant les objectifs recherchés, la fréquence, la durée, le point d'étape et l'échéance de la mesure. Le magistrat est informé de l'organisation des droits de visite par un imprimé spécifique. L'inspecteur lui transmet les rapports d'évaluation élaborés par le service de « visites médiatisées ». Le référent ASE informe la famille de l'organisation des « visites médiatisées » et transmet les éléments issus de celles-ci aux autres acteurs de la prise en charge (inspecteur, lieu d'accueil de l'enfant).

Déroulement/modalités pratiques d'intervention :

- Les « visites médiatisées » sont externalisées auprès d'un prestataire associatif
- L'accompagnement est effectué exclusivement par un psychologue diplômé (en principe référent permanent de la situation), parfois par deux. Le temps de travail des psychologues est réparti en 70 % de temps pour les visites et 30 % pour le travail de préparation et d'écriture des rapports. La durée des visites est en général de 1 heure et leur fréquence très variable selon les situations.

- Le temps de la rencontre s'organise selon le déroulement de base suivant : les parents sont vus par le psychologue ¼ d'heure avant la visite, la visite se déroule dans une pièce du service en présence du psychologue, le(s) parents (s) sort(ent) en premier, l'enfant est vu par le psychologue pendant ¼ d'heure après la visite.
- Des transmissions sur la façon dont la visite s'est déroulée se font avec la personne qui vient chercher l'enfant et/ou avec le référent de ce dernier, ou encore lors d'appels téléphoniques du service qui prend en charge l'enfant. Le psychologue qui accompagne ne participe pas aux synthèses partenariales mais peut si besoin réaliser un écrit pour ces synthèses.
- Le service est ouvert du lundi au samedi jusqu'à 20H et devrait également fonctionner le dimanche, la demande étant principalement concentrée sur les mercredis, vendredis après-midis et samedis.

Département ayant réfléchi à leur organisation à partir d'une conception élargie des rencontres en présence d'un tiers

- **Département C**

Genèse de la mise en place du système d'accompagnement des droits de visite : anticipant la disposition introduite dans la loi du 5.03.2007, le schéma départemental de 2001 préconisait la création de « Point rencontre enfant parent » (PREP), installés dans chacune des 4 maisons d'enfants à caractère social du département et au foyer de l'enfance pour permettre de couvrir le territoire départemental. Cet objectif de départ a des incidences sur l'élaboration du processus et le mode de travail du service.

Objectifs des accompagnements : sont confiés aux « Point rencontre enfant parent » (PREP) l'accompagnement des rencontres dans les situations considérées comme les plus difficiles : situations conflictuelles, présence d'une pathologie importante chez les parents ou situation requérant un savoir-faire spécifique. Dans les autres situations, les rencontres parents enfants en présence d'un tiers sont accompagnées par les référents de l'ASE, soit dans les locaux des centres médico-sociaux, soit dans les locaux de la PMI.

Au niveau de la pratique des PREP, 5 types de visites médiatisées sont distinguées, allant d'un cadre souple à une vigilance accrue : il s'agit en fait d'une possibilité de modulation du cadre des rencontres, qui peut progressivement se mettre en place au cours de la prise en charge de l'accompagnement par le PREP en fonction de l'évolution des relations parents-enfant.

Procédure/organisation institutionnelle :_après une rencontre de présentation de la situation entre le PREP, le travailleur social référent ASE et les accueillants de l'enfant, puis une

rencontre de protocole avec les mêmes participants et les parents, et en tenant compte de l'ordonnance du juge des enfants, un protocole de visite est signé avec les parents. Avant la première visite, le PREP rencontre l'enfant et ses accueillants.

Déroulement/modalités pratiques d'intervention :

- Visites organisées avec un « sas » d'arrivée et de départ, pour l'enfant et pour les parents, avec possibilité de deux entrées séparées dans la maison
- Les accompagnateurs sont des professionnels dédiés à temps complet sur chaque PREP, de formation psychologue ou éducateur. Ils sont placés sous la responsabilité d'un chef de service qui se voit attribué cette mission sur une partie de son temps de travail.
- Deux professionnels sont présents sur le lieu pendant les heures d'ouverture ; certains accompagnements se font avec les deux accompagnateurs.
- Avec un recul de plusieurs années pour certains PREP, il apparaît que, dans certaines situations familiales, l'accompagnement envisagé au départ sur une période limitée se maintient durablement pendant plusieurs années.
- **Département D**

Genèse de la mise en place du système d'accompagnement des droits de visite : construire un référentiel des visites médiatisées constituait un des projets d'action du schéma 2006-2010 dans le cadre d'un axe de mise en cohérence de la place de la famille et de l'intérêt de l'enfant et en vue d'uniformiser les visites médiatisées. Ce référentiel porte sur les visites médiatisées ordonnées par le juge en les distinguant notamment de visites « accompagnées ».

Objectifs des accompagnements : atteindre l'autonomie de la relation parent/enfant et, quand cela n'est pas possible, soutenir les compétences parentales et permettre à l'enfant d'entretenir un lien protégé avec sa famille. Différentes catégories de visites médiatisées sont distinguées en fonction d'une notion de degré de dangerosité de la situation, les problématiques suivantes étant retenues : maltraitance, pathologie des parents, carences éducatives et/ou affectives, conflit parental, et les deux cas particulier de l'incarcération d'un parent et de la situation de crise avec un adolescent.

En cas de pathologie psychiatrique des parents, les objectifs posés sont l'évaluation des capacités parentales et l'accompagnement de l'enfant en vue de composer avec la réalité parentale. En cas de maltraitance sans pathologie psychiatrique parentale, l'objectif est d'abord une surveillance. En cas de conflit parental, il s'agit de définir la place et le rôle de

chaque parent. Le référentiel évoque également l'accompagnement de visites en situation de carences éducatives (avec l'objectif de travailler les potentialités éducatives des parents pour l'enfant) et les problématiques d'adolescents (l'enjeu de la «visite médiatisée» étant de favoriser la relation), deux cas de figure qui a priori entrent dans d'autres endroits dans la notion de « visites accompagnées », à laquelle le département fait par ailleurs référence.

Procédure/organisation institutionnelle : le référentiel départemental des « visites médiatisées » envisage, en fonction des problématiques familiales et « à titre indicatif », les lieux possibles des visites : en cas de maltraitance, les lieux possibles sont le foyer de l'enfance, l'unité territoriale ou une structure spécialisée ; en cas de pathologie des parents, les lieux de visite possibles sont le domicile familial ou une unité territoriale, sachant que s'il y a hospitalisation du parents, les rencontres peuvent se faire au foyer de l'enfance, à l'unité territoriale ou dans une structure spécialisée, trois possibilités qui sont également retenues pour les situations de carence éducatives et/ou affectives (dans ce cas le domicile familial n'est pas prévu). De même, le référentiel indique le type de professionnels pouvant participer à l'accompagnement de la rencontre : un travailleur social – éducateur, TISF-, ou un psychologue ou professionnel de santé pour l'enfant et un travailleur social pour les parents dans les situations de maltraitance, 1 à 2 travailleurs sociaux (ou un professionnel soignant et un travailleur social) en cas de pathologie des parents, un seul intervenant (travailleur social, psychologue ou professionnel de santé dans les problématiques de carences éducatives et/ou affectives.

Déroulement/modalités pratiques d'intervention :

- Différentes phases sont envisagées dans le processus des visites médiatisées : phase d'évaluation du lien, phase d'analyse et de préconisations pour le magistrat, bilan en fin de mesure ou en cas d'évolution forte de la situation. Ce bilan présenté à la famille sert de support au rapport transmis au magistrat.
- Mise à disposition des professionnels d'une fiche d'aide à l'observation : cette fiche, par la proposition de questions et points d'attention, énonce pour l'accompagnateur des éléments à observer avant, pendant et après sur les réactions et attitudes de l'enfant et des parents, en distinguant notamment des éléments de communication verbale et non verbale. Elle doit être remplie par le professionnel accompagnant en lien, pour certains éléments, avec les personnes en charge de l'enfant dans son lieu d'accueil ou pendant le temps de transport vers le lieu de la visite.

L'examen d'organisations de départements ayant mené une réflexion spécifique sur la question des droits de visite en présence d'un tiers et mis en place des services dédiés ou spécialisés pour ce type d'accompagnement fait donc apparaître en premier lieu la grande variabilité des terminologies utilisées selon les lieux et en fonction des problématiques familiales en jeu. Ainsi la terminologie de « visites médiatisées » ne s'avère pas réservée partout aux situations dans lesquelles le droit de visite des parents est strictement encadré par

la présence permanente d'un accompagnant (voir département C). Certains départements utilisent ce terme y compris pour ce que d'autres désignent comme « visites accompagnées », n'ayant pas la même dimension de contrainte ni de permanence de l'accompagnement mais entrant dans le champ des visites en présence d'un tiers.

En revanche, certains points communs semblent se dégager, dans ces mêmes départements ayant mené une réflexion spécifique sur la question, pour ce qui est de l'accompagnement des droits de visites pour lesquels le magistrat a prévu la présence d'un tiers en raison d'une dimension de protection de l'enfance, liée à l'existence d'un danger. Un certain nombre de départements confie ce type d'accompagnement à des professionnels spécifiques, psychologues ou éducateurs : dans ces départements ce type d'accompagnement n'est en particulier pas confié aux techniciens de l'intervention sociale et familiale, le travail d'étaillage de la parentalité semblant plus proche de leur « vocation » initiale. Un autre point commun porte sur l'attention accordée à l'état de l'enfant dans l'avant et l'après temps de visite, ce qui vaut aussi concernant les parents. Il ressort également des monographies l'aspect soigné de la circulation de l'information, (d'ailleurs lié au soin apporté au débriefing), du service vers l'inspecteur, de l'accompagnant vers le lieu de placement...

L'accompagnement des visites en présence d'un tiers ne constitue pas à ce jour une prestation de l'ASE identifiée comme telle. Toutefois, l'externalisation de l'accompagnement des visites en présence d'un tiers (notamment par un service associatif identifié clairement par cette mission avec un financement correspondant) peut laisser penser qu'on se rapproche de la notion de prestation. Il faut cependant garder à l'esprit qu'il n'existe pas de visite en présence d'un tiers en dehors d'un placement et qu'à ce titre, il ne pourra pas s'agir d'une « prestation » autonome.

III.2.3 L'utilisation des « espaces rencontre »

Les espaces de rencontre (également appelés « points rencontre ») sont apparus vers la fin des années 1980 dans le cadre des séparations conjugales. La nécessité d'encadrer les rencontres entre un enfant et son parent avec lequel il ne vit pas dans un lieu tiers, ou neutre est en effet apparue dans certaines situations où la relation est interrompue, difficile ou conflictuelle. Les familles sont adressées par le juge aux affaires familiales ou sont accueillies à leur demande.

La création de ces espaces rencontre s'est faite principalement dans le cadre associatif²³ et a émergé dans différents lieux du territoire national. Les approches professionnelles ont été

²³ Il existe actuellement deux fédérations qui regroupent des points rencontre : la FFER (fédération française des espaces rencontre pour le maintien des relations parents-enfants) et la FENAMEF (fédération nationale de la médiation familiale). La FFER comptait, au printemps 2009, 76 adhérents (représentant 94 sites d'espaces rencontre) dont 7 espaces sont des services publics : 4 conseils généraux, deux villes et une communauté d'agglomération.

multiples, certaines pratiques étant fortement inspirées de la médiation familiale. De fait chaque projet est singulier et se développe en fonction de l'histoire de l'espace rencontre, des situations locales et des liens partenariaux, des origines professionnelles des intervenants et des références théoriques de l'équipe.

Le principe du recours à l'espace rencontre a été légalement soutenu par la loi du 5 mars 2007 prévoyant que le juge aux affaires familiales peut organiser le droit de visite dans un lieu désigné à cet effet, que l'autorité parentale s'exerce conjointement ou non.

Mais qu'en est-il de l'utilisation des espaces rencontre en protection de l'enfance ? Préalablement à la loi n°2007-293, il arrivait ponctuellement que les juges des enfants aient recours aux points rencontre dans des situations conjugales conflictuelles importantes. Toutefois, ce n'est pas « le lieu neutre » que la loi portant réforme de la protection de l'enfance est venue instituer dans ce cadre, mais le principe de la présence d'un tiers. Ce qui d'ailleurs interroge les points rencontre puisque « la fédération française des espaces rencontres pour le maintien des relations parents-enfants » (FFER) a consacré un colloque en 2009 sur la question de la permanence de la présence du tiers lors des visites.

Dans son rapport « les espaces de rencontre en 2009 : un état des lieux »²⁴, la fédération souligne que les visites médiatisées (visites exercées dans le cadre de la protection de l'enfance) ont connu un développement sans précédent depuis une dizaine d'années. Ce « développement soulève toutes sortes de débats dont certains viennent impacter le développement des espaces de rencontre. Alors que ceux-ci ont pris leur place et sont maintenant reconnus, dans le champ de la justice de la famille, comme les lieux d'accueil qui ont vocation à soutenir les rencontres entre enfants et parents fixées par les juges aux affaires familiales, la question se trouve posée de savoir si et dans quelles conditions ils peuvent également accueillir des visites médiatisées »²⁵.

En ce qui concerne l'activité des espaces rencontre en 2009, la FFER indique que sur les 9200 situations traitées (donnant lieu à 68695 rencontres effectives), 88% sont adressées par la justice (principalement les juges aux affaires familiales, les juges des enfants ayant adressé 649 situations). Les services de l'Aide Sociale à l'Enfance ont adressé 502 situations. Si l'on ajoute les situations adressées par les services de l'aide sociale à l'enfance et les situations adressées par le juge des enfants, cela représente en moyenne 12,5% de l'activité de l'ensemble des espaces rencontre, la fédération estimant que 40 % environ des 92 associations adhérentes interviennent en protection de l'enfance.

La FENAMEF a également réalisé une enquête auprès des espaces rencontre (avec un taux de réponse de 57% de leurs adhérents et 22% des non adhérents). Il en résulte que 5% des

²⁴ Ce rapport se trouve sur le site de la fédération : www.espaces-rencontre-enfants-parents.org

²⁵ Rapport « les espaces de rencontre en 2009 : un état des lieux », page 71.

espaces rencontre exercent uniquement des visites médiatisées et que 54% accompagnent à la fois des droits de visites et des visites médiatisées.

Certains espaces rencontre organisent depuis leur origine des visites en protection de l'enfance. Toutefois, la question de savoir si les espaces de rencontre peuvent mettre en place des visites dites « médiatisées » traverse les professionnels de ces espaces qui n'ont pas de réponse unanime sur cette question, en raison de leur grande diversité d'origine et de cadre théorique.

Certains espaces rencontre n'ont pas voulu mettre en œuvre des visites dites médiatisées. A l'appui de cette position, ils font valoir que les personnes accueillies ne sont pas les mêmes, et que le travail qui doit être réalisé est un travail thérapeutique pour lequel ils ne disposent pas du personnel idoine pour assurer la sécurité des enfants sur le plan physique et psychique. Par ailleurs, le cadre habituel d'exercice des droits de visite en espace rencontre est constitué d'un espace collectif dans lequel s'inscrivent difficilement l'accueil et la prise en charge de visites qui peuvent être tumultueuses.²⁶

A l'inverse, d'autres espaces rencontre estiment que les personnes accueillies dans leur mission traditionnelle et celles accueillies au titre de la protection de l'enfance ne sont pas si différentes que cela ; les rencontres organisées à la demande du juge aux affaires familiales concernent bien souvent des situations de grande violence et de conflits très aigus dans lesquelles l'enfant est spectateur et victime. Toutefois, même si des points communs peuvent apparaître dans les situations qu'ont à connaître les espaces rencontre, il n'en demeure pas moins que les modalités de travail dans le cadre de ces « visites médiatisées » sont interrogées par les espaces rencontre qui les pratiquent. Cette interrogation a mené d'ailleurs, pour certains d'entre eux, à dissocier les visites dites « médiatisées » des visites accompagnées.

²⁶ L'hypothèse selon laquelle les situations connues en protection de l'enfance et celles connues dans le cadre des procédures devant le juge aux affaires familiales ne seraient pas semblables et ne nécessiteraient pas le même type d'intervention fait écho à la recherche « Entre protection de l'enfant et maintien des relations enfants-parents - l'intervention sociale face aux violences conjugales » réalisée par Benoit Bastard, et Claudine Philippe (avec la collaboration de Pascale Donati et Marie-Annick Mazoyer) sur appel d'offre de l'ONED. En effet, dans le cadre d'une enquête réalisée entre 2007 et 2009, les chercheurs sont partis de l'activité de différents dispositifs afin de regarder comment les intervenants font face, dans ces situations, à la tension entre deux impératifs opposés : le souci de protéger l'enfant en le mettant à distance de la violence conjugale et la volonté de maintenir les relations de l'enfant avec chacun de ses parents dans un cadre sûr. Les lieux choisis étaient des CHRS, des espaces de rencontres et des lieux de visites médiatisées. La comparaison des pratiques a amené les chercheurs à souligner la différence qui marque l'horizon des rencontres dans les interventions considérées : Les espaces de rencontre espèrent que se crée, entre l'enfant et son parent, une relation de proximité qui a pu ne pas exister, notamment s'il y a eu violence. Il s'agit de proposer de nouvelles conditions de relation en vue de permettre au lien de devenir effectif et de se poursuivre sans le soutien du lieu d'accueil. Dans les services de visites médiatisées, en revanche, on sait que les parents accueillis ne pourront sans doute pas se passer de la structure. On se propose seulement, selon les dires des intervenants, de faire en sorte que l'enfant puisse « bénéficier de la part de parentalité 'non abîmée' chez son parent ».

Expérience d'un « point rencontre » intervenant en protection de l'enfance

Ce point rencontre a été créé en 1995 en tant qu'établissement public non autonome avec notamment des financements du conseil général qui estimait que les missions point rencontre relevaient de la prévention. Cet établissement est devenu autonome depuis environ 5 ans.

Au début, le principe était qu'en plus des missions classiques de médiation dans le cadre des séparations parentales, le point rencontre pouvait exceptionnellement être amené à recevoir des situations relevant de la protection de l'enfance à la demande du conseil général. Le nombre de ces situations était limité à une dizaine ; il s'agissait principalement de situations de conflit lourd entre les parents et les services de l'aide sociale à l'enfance qui empêchaient que ce soit ces derniers qui accompagnent le droit de visite. Les parents et leurs enfants étaient alors reçus avec les autres familles au titre de l'accueil collectif classique des points rencontre. Le dispositif s'est montré globalement opérationnel. Toutefois, il est apparu pour certaines familles que le dispositif classique n'était pas suffisant car il n'était pas assez contenant.

L'établissement a donc créé un dispositif « visites médiatisées » individualisé et très cadré. Il s'agit d'un accompagnement de très grande proximité qui s'effectue plutôt du côté du soin. On y retrouve les situations qui ont besoin d'être particulièrement sécurisées (parents violents ou ayant « rapté » l'enfant dans le passé....). Ces mêmes situations ne sollicitent cependant pas uniquement du contrôle mais également un travail constant sur la relation. Le service dispose donc de deux modalités de visite :

- Les visites dites accompagnées qui utilisent le collectif avec des sorties éventuelles. Ce droit s'exerce souvent à la journée.
- Les visites dites médiatisées où la présence permanente du tiers s'impose et où le cadre est fixe, sécurisé et contraint. Elles s'adressent à des enfants pour qui la rencontre avec le parent peut être un facteur de perturbations psychiques. Le parent peut développer des attitudes non adaptées à son enfant. Ces visites sont individualisées contrairement aux rencontres accompagnées qui sont collectives.

Le dispositif mis en place est le suivant : Les visites sont courtes (jamais supérieures à deux heures) et fixées à l'avance. Elles sont fixées selon un rythme régulier et prédéfini pour une période maximale de 6 mois renouvelable. Un professionnel est présent de façon constante afin d'assurer la sécurité et la protection de l'enfant sur le plan physique et psychique.

Le choix entre les deux dispositifs de visites se fait d'un commun accord avec le service de l'Aide Sociale à l'Enfance au moment de la présentation de la situation. Plusieurs critères de mise en oeuvre des visites dites médiatisées sont repérés, ces critères pouvant être combinés :

- l'impossibilité pour les travailleurs sociaux d'encadrer les rencontres en raison des récriminations des parents contre le placement ;
- la reprise de contact après un placement précoce de l'enfant, qui ne connaît pas ou peu son parent,
- l'éloignement géographique du parent et le lieu de placement tenu secret,
- une proximité relationnelle inadéquate,
- une relation parent/enfant gravement dysfonctionnelle en lien avec des troubles de l'attachement,
- des troubles psychiatriques du parent pouvant présenter un danger pour l'enfant au moment de la rencontre,
- une reprise de contact après une agression qui engendre peur et angoisse chez l'enfant.

Protocole d'intervention : avant la visite, c'est le référent de l'Aide Sociale à l'Enfance qui présente l'orientation au parent visiteur et ainsi qu'à la famille d'accueil. La première visite a lieu en présence de l'enfant et du parent. Sont présentés les lieux, le cadre d'accompagnement et les règles. Les visites se déroulent à un rythme fixé à l'avance, et elles sont suspendues en cas d'absence à trois visites consécutives. Après la visite, il est rédigé un compte rendu interne et en fin de mission l'entretien de bilan réunit le référent de l'aide sociale à l'enfance, le parent visiteur et un ou deux membres de l'espace rencontre. C'est le référent de l'Aide Sociale à l'Enfance qui fait rapport au juge des enfants avec d'éventuelles propositions.

Certaines situations passent de l'une à l'autre des modalités. Du fait de cette nouvelle technicité, le point rencontre accueille une vingtaine de situations (10 pour chaque modalité, ce qui représente au total environ 20% de l'activité du point rencontre).

L'équipe est composée de 13 à 14 personnes avec des métiers très différents ; médiateurs inter culturels, travailleurs sociaux, médiateurs sociaux, psychomotricienne, conseillère conjugale, psychologues. Pour l'instant, seuls 5 psychologues de l'équipe assurent les visites dites médiatisées. Les intervenants ne sont pas référents de la situation et sont amenés à intervenir à tour de rôle. Ils sont en principe deux à intervenir pour chaque visite.

Le service assure également des rencontres parent/enfant dans des dossiers où il y a une mesure d'aide éducative en milieu ouvert, à la demande du service d'éducatif, s'il existe un conflit trop important avec le parent non résident ; une convention est alors signée avec les parents et le service d'AEMO.

III.2.4 Les Techniciens de l'Intervention Sociale et Familiale (TISF)

La lecture de « l'enquête service » réalisée pour l'année 2009 montre que 41 des 57 départements qui ont répondu ont recours aux techniciens de l'intervention sociale et familiale pour mettre en œuvre les visites en présence d'un tiers. Toutefois, le recours à ces professionnels est probablement très variable en fonction des départements et nous ne disposons pas d'éléments suffisamment fins pour pouvoir estimer le pourcentage des droits de visite ainsi accompagnées ni les situations dans lesquelles les départements y font appel.

Toutefois, la rencontre avec la déléguée Intervention sociale à la Fédération Nationale Aide, Accompagnement et Soin à la personne (« Fédération ADESSADOMICILE ») a permis de disposer d'éléments complémentaires. En premier lieu, il est souligné que les pratiques sur ce point sont très hétérogènes en fonction des départements. Par ailleurs, dans certains départements, les TISF sont employés directement par les départements.

Les associations qui réalisent des missions d'intervention sociale à domicile avec des TISF sont sollicitées depuis une dizaine d'années pour réaliser des visites en présence d'un tiers. Nous pouvons faire l'hypothèse que dans certaines situations, le fait que la visite se fasse à domicile a été une raison pour faire appel aux TISF. C'est le cas par exemple du droit de visite qui s'inscrit dans un projet de retour de placement ou l'inverse lorsqu'il est nécessaire de soutenir des parents déficients alors que le retour n'est pas envisageable mais que la rencontre au domicile est préférable pour l'enfant et ses parents. Toutefois, dans certains départements, les TISF sont parfois sollicitées pour effectuer des visites en présence d'un tiers dans un lieu autre que le domicile. Dans d'autres départements, les visites en présence d'un tiers représentent, ces dernières années, une part très importante voire majoritaire de l'activité des associations financées par les conseils généraux pour les interventions d'Aide Sociale à l'Enfance. Enfin, il est arrivé qu'il soit fait appel aux associations de TISF dans des situations complexes telles que la mise en œuvre de visites quotidiennes pour de très jeunes enfants ou l'accompagnement « en urgence » d'un droit de visite en présence d'un tiers, dès le lendemain du placement.

D'après la fédération, les difficultés soulevées par le recours aux TISF dans l'accompagnement des visites en présence d'un tiers sont de divers ordres.

- Les objectifs des visites en présence d'un tiers sont rarement clairement identifiés. Il y a peu d'informations sur la situation familiale et quelques fois ne sont pas indiquées les raisons qui ont motivé la mise en œuvre d'un droit de visite en présence d'un tiers (ni d'ailleurs du placement). Pourtant la dynamique de la rencontre et de l'accompagnement est différente s'il s'agit de préparer un retour à domicile ou si cette perspective n'est pas présente.

- Les difficultés sont importantes face aux problèmes que rencontrent certains parents (troubles psychologiques, psychiatriques, addiction...). Que faire si le parent va mal ne permettant pas la réalisation de la visite ? Comment lui annoncer l'impossibilité de mise en œuvre de ce droit, et avec quelles conséquences ? Comment joindre un professionnel d'astreinte notamment le samedi, en cas de difficulté ? Comment assurer seule cette présence, au domicile de la famille et garantir la sécurité physique et psychique de l'enfant ?
- La préparation de la visite en amont avec la famille et l'accompagnement en aval, qui sont des phases essentielles pour que la rencontre parents-enfants ait réellement lieu et se passe au mieux, deviennent difficiles à réaliser. Une tendance ces dernières années de certains conseils généraux est de ne financer que le temps de la visite et non pas le temps préparatoire et de conclusion. Le temps de préparation des visites en présence d'un tiers et d'accompagnement en aval entre-t-il dans l'heure d'intervention ? Certains départements fixent un forfait, d'autres ne financent que le temps de la visite proprement dite. De façon plus générale, cette prestation peut-elle être assimilée aux autres prestations réalisées par les TISF ?
- La question du compte-rendu, à l'issue de la visite, est traitée également de façon très hétérogène selon les départements. Il peut être systématique ou non. Il peut être transmis directement aux responsables du Conseil général et/ou à l'autorité judiciaire.

Certaines situations peuvent justifier l'intervention d'un TISF pour l'accompagnement du droit de visite en présence d'un tiers ; il s'agit principalement des visites dont l'objectif est le retour à domicile et où la présence du TISF se conçoit pour accompagner les parents dans leurs tâches quotidiennes en lien avec la prise en charge de leur(s) enfant(s). Il peut également s'agir de situations où le droit de visite ne peut se faire qu'à domicile en raison d'une très grande vulnérabilité du parent telle qu'une déficience importante, alors que la mise en relation entre l'enfant et son parent n'est pas en soi dangereuse pour l'enfant sur le plan psychique ou physique.

En tout état de cause, le recours aux TISF nécessite une réflexion sur les articulations entre le service de l'Aide Sociale à l'Enfance et les associations qui assurent l'accompagnement des droits de visite avec des TISF. Cette réflexion doit porter de façon générale sur la responsabilité de l'association en cas de problème, les financements de cette prestation, les attentes concernant le contenu des rapports et les liens avec le référent de l'aide sociale à l'enfance. Pour chaque situation, il est par ailleurs nécessaire que l'association ait connaissance des contenus et des objectifs de la visite, des missions de la TISF, de la personne à appeler en cas de difficultés.

III.2.5 Les lieux d'accueil de l'enfant

Les associations qui accueillent les enfants sont régulièrement sollicitées pour mettre en place les droits de visite en présence d'un tiers. C'est en effet l'établissement d'accueil qui désigne le tiers lorsqu'il s'agit d'un placement direct (article 375-7 du code civil). Auquel cas il peut décider que la visite s'effectuera en son sein. Il peut également être désigné par l'Aide Sociale à l'Enfance.

La demande initiale de mise en place de ces droits de visite en présence d'un tiers émane d'ailleurs souvent des lieux d'accueil. En effet, c'est souvent après le début du placement et à l'occasion d'un retour d'hébergement chez leurs parents que les enfants font état de ce qu'ils y ont vécu, ce qui amène la suspension des droits d'hébergement.

Les lieux d'accueil contactés ou rencontrés dans le cadre de la présente étude font état d'une augmentation des visites en présence d'un tiers depuis quelques années, sans pouvoir précisément chiffrer cette augmentation. Une des Maisons d'Enfants à Caractère Social (MECS) souligne par exemple que les visites en présence d'un tiers sont ordonnées pour la moitié des enfants qu'elle accueille tout en précisant que la maison d'enfants est effectivement repérée pour son savoir-faire en la matière, ce qui lui amène peut-être davantage de placements avec visites en présence d'un tiers.

Même s'il s'avère peu aisé d'évaluer l'augmentation éventuelle de ce type de droit de visite, la question est sensible en raison de son caractère très « chronophage », notamment lorsque les parents sont séparés et qu'il est de surcroit jugé préférable que les enfants rencontrent leurs parents sans le reste de la fratrie. Les lieux d'accueil indiquent être en difficulté sur le plan financier car ces visites, qui demandent des moyens en personnel, ne sont pas toujours repérées comme des prestations en tant que telles, permettant leur juste financement, ce qui pose problème notamment lorsque le taux de placements pour lesquels il est nécessaire d'organiser des visites en présence d'un tiers atteint 50 % des situations.

Certaines MECS ont par ailleurs une culture développée du travail avec les parents qui conduit, dans certaines situations, à accueillir les parents, dans le cadre des visites, sur le temps des repas ou en soirée. La visite est alors conçue comme la possibilité pour les parents et l'enfant de partager « une tranche de vie ». La question reste de savoir si cela s'organise ou pas dans le cadre d'un droit de visite en présence d'un tiers prévu par le juge des enfants.

Expérience d'un foyer de l'enfance en matière de services d'accompagnement des rencontres en présence d'un tiers

Ce foyer de l'enfance dispose en interne de trois services assurant une mission d'accompagnement de rencontres parents-enfant en présence d'un tiers et intervenant soit

pour des situations d'enfants accueillis dans l'établissement (au foyer de l'enfance ou dans un service de placement familial qui en dépend), soit de façon externalisée pour des situations d'enfants placés en dehors de l'établissement.

Il est à noter qu'il existe par ailleurs dans le département une association faisant fonctionner un service de « visites médiatisées » le samedi matin dans un lieu où interviennent un psychologue, un éducateur spécialisé et des TISF, et un Point rencontre qui fonctionne depuis quelques années également pour des parents dont l'enfant est confié en protection de l'enfance. De même, une maison d'enfant à caractère social dispose d'une maison des parents avec une pièce où peuvent se dérouler des rencontres parents-enfant accompagnées par un éducateur. Très peu de rencontres en présence d'un tiers sont accompagnées directement par les référents ASE.

Le service de « visites médiatisées » du foyer de l'enfance : il intervient pour accompagner les rencontres en présence d'un tiers avec les parents ou les grands-parents, prévues pour des enfants accueillis au foyer, c'est-à-dire effectuant un séjour court d'observation et d'orientation (5-6 mois, sauf les bébés qui peuvent rester jusqu'à 2 ou 3 ans). Il dispose d'un local comprenant 9 pièces et de trois intervenants (2 éducateurs et une conseillère en économie sociale et familiale). Au niveau des enfants en pouponnière, 100 % des situations sont suivies par le service d'accompagnement, entre 50 et 80 % pour la petite enfance, et 20 à 30 % pour les préadolescents. Le chef de service reçoit la famille et présente l'éducateur référent, un calendrier de visite est proposé en fonction de l'ordonnance du magistrat. Les éducateurs vont chercher les enfants dans leur espace de vie pour la visite -sauf les adolescents qui se rendent seuls dans le bâtiment dédié- puis les raccompagnent pour éviter une confrontation directe entre les parents et les « maternantes » des bébés en particulier. Une rencontre en présence d'un tiers s'organise en principe avec une permanence du tiers, bien qu'au fur et à mesure du déroulement des rencontres, l'éducatrice puisse se mettre en retrait si elle estime qu'il existe des possibilités de temps parents-enfant sans accompagnement ; des temps d'observation de nursing parental, des temps de repas, de bains peuvent être progressivement intégrés dans les rencontres. L'accompagnement, qui se situe dans la période particulière d'observation propre à l'accueil en foyer de l'enfance, est conçu comme une aide pour comprendre le placement auprès de parents en grandes difficultés (problématiques de déficience, pathologies, grand isolement et de maltraitance à l'égard des enfants). Les observations des temps de rencontres complètent celles effectuées par le lieu d'accueil de l'enfant. Dans certains cas, les rencontres peuvent évoluer vers des sorties à domicile accompagnées par une TISF.

Le Service d'accompagnement à la relation familiale (SARF) : créé en 1984, au départ pour intervenir plutôt au domicile des parents ou des familles d'accueil, il est aujourd'hui habilité pour assurer 75 suivis de rencontres en présence d'un tiers pour les enfants accueillis en dehors du foyer de l'enfance (sur un effectif départemental d'environ 600 enfants placés) et à une activité réelle de 87 situations suivies en file active. L'équipe comprend 6 éducateurs, un chef de service, une puéricultrice à mi-temps, un psychologue à 1/3 temps ; un temps de

pédopsychiatre est à pourvoir. Les éducateurs travaillent en binôme stable pour une même situation ; la permanence du tiers n'est pas systématique dans les accompagnements, cela dépend de la précision de l'ordonnance du magistrat qui peut distinguer les visites protégées (le tiers est présent en permanence), les visites médiatisées (le tiers peut être présent dans une pièce à côté) et des visites libres. Un processus de travail avec les parents pour instaurer l'accompagnement est construit au travers de différentes rencontres et échanges avec eux.

Le Service de famille d'accueil d'urgence et de relais (SFAUR) : chargé d'accueillir des situations en urgence, il dispose de 10 places chez des assistants familiaux pour des accueils de nourrissons, de mères avec enfant ou d'adolescents. L'équipe comprend un responsable de service, un assistant socio-éducatif, un éducateur de jeunes enfants et un temps de psychologue. L'équipe accompagne les placements familiaux au quotidien et réalise, dans ses locaux, l'accompagnement des rencontres parents-enfants en présence d'un tiers prévues par le juge des enfants soit dans des perspectives de protection physique ou psychique de l'enfant, soit pour soutenir la parentalité.

III.3. LES CONTENUS DES RENCONTRES EN PRÉSENCE D'UN TIERS :

III.3.1 Le sens des rencontres :

Dans quelle mesure le sens de l'accompagnement des rencontres en présence d'un tiers dès lors qu'il revêt une dimension clinique est-il inspiré de la pratique des visites médiatisées ? Celle-ci a été élaborée et théorisée en placement familial thérapeutique, à l'initiative de Myriam David. Selon Martin Pavelka²⁷, pédopsychiatre responsable d'un service d'accueil familial thérapeutique, dans les situations de grave défaillance parentale nécessitant une séparation protectrice, la rencontre médiatisée est tout à la fois « *un moment de rencontre dans la réalité et un temps de soin, élément du dispositif thérapeutique* ». Examinant pourquoi le maintien aménagé d'un contact avec le parent malade apparaît souvent favorable au bébé, malgré le danger et en dehors des questions de droit, le même auteur rappelle que « *le matériel clinique rassemblé en France par Myriam David et Hana Rottman, mais aussi par des équipes (aux Etats-Unis), témoigne du fait que, contrairement à ce que l'on peut penser, même dans les cas de dysparentalités majeures, les enfants vont moins bien quand le contact réel avec leurs parents n'est plus du tout possible.* » La médiation d'une rencontre poursuit alors le double objectif de « *soutenir les moments significatifs « favorables » tout en prévenant ou minimisant l'impact traumatique des diverses ambiances relationnelles*

²⁷ Pavelka M, *Prendre soin du lien parents-bébé : dysparentalité, attachement, filiation* dans Rottman H, Richard P, *Se construire quand même, l'accueil familial : un soin psychique*, Paris, PUF, juin 2009

« nocives » que la dysparentalité et l'état psychique immédiat des parents imposent à l'enfant. » Pour Maurice Berger²⁸, les visites médiatisées « ont essentiellement pour but de favoriser le développement psychique de l'enfant » et remplissent plusieurs rôles : protéger l'enfant, éviter ses angoisses d'abandon, observer la relation parent-enfant, évaluer la fragilité persistante de l'enfant face à ses parents, mettre en place un jeu symbolique en présence des parents. Au-delà de la sécurisation de la rencontre, c'est bien une perspective de traitement des troubles du lien parent-enfant qui est visée par ce type de dispositif.

Au regard de ces éléments de connaissance, on mesure l'intérêt de la démarche adoptée par un tribunal pour enfants, consistant en une demande d'expertise du lien parent-enfant par des psychiatres ou psychologues expérimentés, financée sur frais de justice, nourrissant le débat contradictoire et servant de base à la décision prise concernant la mise en place de rencontres parents-enfant en présence d'un tiers.

Un autre service accompagnant des rencontres avec des parents présentant de graves difficultés souligne que la pratique clinique des visites médiatisées vient s'inscrire dans un contexte où la question des parents en protection de l'enfance semble se poser autrement. Après que les parents aient longtemps été mis de côté, est maintenant posée une obligation nouvelle de les prendre en considération, en particulier autour du respect de leurs droits d'exercice de l'autorité parentale. Pour autant, il ne semble pas pour cette équipe que le souci des parents soit véritablement porté par les institutions, la notion d'obligation venant masquer l'ambivalence des services dans la prise en compte des parents, avec le fait que ces derniers apparaissent à la fois importants mais aussi difficiles à prendre en compte. Il est souligné que dans les contextes de dysparentalité importante, quand la visite médiatisée n'est pensée qu'en termes de « droit » pour les parents, il devient compliqué de travailler la relation.

Du point de vue des références théoriques de travail des professionnels, les pratiques cliniques se rattachent aux approches psychanalytiques et à la théorie de l'attachement. Certains professionnels sont également sensibilisés à l'approche systémique, en intégrant notamment dans leur réflexion sur leur intervention une prise en compte des effets de la présence d'un tiers sur le mode de relation qui va s'établir entre parents et enfant pendant la visite.

III.3.2 Les modalités concrètes d'accompagnement

Dans les structures développant une pratique « de type clinique » des rencontres en présence d'un tiers, on retrouve un processus schématiquement organisé autour de trois temps : une préparation de la rencontre, le temps de la visite elle-même, un temps de reprise avec les personnes concernées après.

²⁸ Berger M, *Les visites médiatisées dans L'échec de la protection de l'enfance*, Paris, Dunod, novembre 2004

- La préparation de la rencontre : elle intervient à deux niveaux, en premier lieu avant la mise en place du dispositif d'accompagnement des visites, en deuxième lieu avant chaque visite.

Avant la mise en place du dispositif, la plupart des services dédiés prévoient de rencontrer les parents de l'enfant pour leur expliquer le déroulement des rencontres. Il s'agit pour certains services d'entendre les parents sur ce qu'ils imaginent de ces rencontres, comment ils les positionnent, de pouvoir tenir compte de ce qu'ils en disent, mais aussi de leur faire connaître les personnes et les lieux. Un service insiste sur la dimension fondamentale d'accueil des parents. La famille est accueillie telle qu'elle est, les professionnels ne s'inscrivant pas dans un objectif de rééducation des parents, cette dimension d'accueil étant travaillée dans les détails (présence de jouets en bon état, accueil dès l'entrée dans les locaux, propreté des lieux etc). L'objectif de ce service va être d'essayer de voir pendant les rencontres ce que les parents peuvent faire, et s'ils ne peuvent pas ou très peu, d'aider l'enfant à faire avec les parents qu'il a.

Les services prévoient aussi un temps de rencontre avec l'enfant, pour faire connaissance. Une attention est portée à la question des trajets que l'enfant doit accomplir jusqu'au lieu de rencontre, à la lourdeur que peut représenter ces trajets pour certains. La question de qui accompagne avant l'enfant jusqu'au lieu de la rencontre est importante, autant du point de vue du soutien pendant le trajet qui précède un moment pouvant être source d'émotions importantes que s'agissant de la possibilité pour la personne accompagnante de « lâcher » l'enfant afin de lui permettre de rencontrer ses parents.

- Le temps de la rencontre : la rencontre inspirée des pratiques de visite médiatisée est pensée comme un espace de soin du lien parent/enfant.

Ce temps de rencontre, en général relativement court (d'une durée d'une heure à une heure et demie), est envisagé comme un temps d'élaboration, pour l'enfant de son parent, pour le parent de quelque chose de leur relation. Le lieu de la rencontre est aménagé pour être accueillant, permettre une libre circulation des enfants, et équipé de jouets adaptés aux âges concernés. Plusieurs lieux prévoient la présence de deux intervenants. Pour M Berger (op.cité), il est préférable que deux personnes soient présentes, l'une avec qui l'enfant a établi un lien solide, auprès de qui il pourra s'étayer si la rencontre s'avère angoissante pour lui, l'autre pouvant souligner auprès du parent certains mouvements psychiques de son enfant et être garant du cadre si la rencontre se passe mal.

L'accompagnateur est dans une position d'observation, pour laisser advenir ce qui se passe entre enfant et parents. S'il est parfois nécessaire de s'interposer, la question d'une intervention directe de l'accompagnateur pendant la rencontre est diversement abordée selon les professionnels. Selon M Pavelka (op.cité), « *le rôle des intervenants n'est pas d'initier mais de, si nécessaire, soutenir les initiatives* » ; il s'agit également de « *permettre la verbalisation des aspects significatifs, nocifs ou nourrissants, de la rencontre* ».

- Un temps de reprise après la rencontre : dans plusieurs services, il est prévu que le(s) parent(s) quitte(nt) en premier le lieu de la rencontre pour ne pas faire peser sur l'enfant la séparation. Immédiatement ou par la suite, le déroulement de la visite peut être repris avec l'enfant.

Un temps de reprise peut être pris avec les parents, soit dans l'immédiat, soit en préalable à la rencontre suivante. Des transmissions se font avec la personne qui prend en charge l'enfant au quotidien ou avec son référent.

Dans les lieux à ancrage thérapeutique, un temps spécifique est prévu pour les accompagnants référents avec un pédopsychiatre ou un psychologue. Il s'agit d'un temps d'élaboration des modalités d'accompagnement au regard du déroulement concret des rencontres, de la façon dont évolue la relation parents-enfant et dans l'intérêt de l'enfant.

- Le devenir des rencontres en présence d'un tiers : certaines situations connaissent une évolution permettant progressivement un assouplissement du cadre des rencontres, parfois jusqu'à la reprise de visites sans accompagnement. Dans d'autres situations, notamment en cas de violences à l'encontre de l'enfant pendant le temps de la rencontre, il peut être nécessaire de suspendre les visites.

Dans tous les cas une décision du magistrat est nécessaire pour réaménager le cadre. Lorsque les troubles du lien sont très importants, le dispositif d'accompagnement des rencontres doit être maintenu, parfois dans la durée et, s'il fonctionne de manière optimale il permet, selon M Pavelka, aux parents de manifester des parties préservées de leurs capacités parentales, et aux enfants de se développer en s'appuyant sur leurs deux repères parentaux, supplémentaires et d'origine.

La question des transmissions des observations des accompagnants au magistrat est très importante, car c'est sur la base des éléments communiqués que le cadre de la rencontre peut être réaménagé. Dans un des services dédiés que nous avons rencontré, le temps de travail des intervenants est calculé à raison de 70 % consacré aux visites, et 30 % au travail de préparation et d'écrit. Tout l'enjeu dans les situations les plus difficiles sera de faire comprendre le danger physique et surtout psychologique auquel un enfant se trouve confronté, par exemple dans des situations fusionnelles qui ne lui laissent pas de place.

L'approche clinique des visites en présence d'un tiers apparaît finalement comme une pratique assez structurée, relevant d'une forme de protocole implicite autour de grands temps de la rencontre. La question se pose de la formation des accompagnants, non seulement aux modalités formelles de la rencontre, mais également à la problématique des troubles du lien. L'interprétation de ce qui se passe au cours de la visite est en effet extrêmement complexe et demande à la fois des références cliniques et une lecture de la situation familiale. Le temps contraint de la visite s'impose également à l'accompagnement. Le regard croisé (par la co-intervention par exemple), l'analyse de la pratique, la formation des professionnels sont autant

d'éléments qui permettent une élaboration la plus juste possible de ce qui se joue au moment de ces rencontres.

III.3.3 La question de l'externalisation de l'accompagnement

On a vu dans la présentation de monographies départementales que certains services délèguent à des structures autres que celles qui accueillent l'enfant au quotidien tout ou partie de l'accompagnement des rencontres avec ses parents en présence d'un tiers. Une telle modalité ne correspond pas au cadre initial d'élaboration théorique de la pratique clinique des visites médiatisées, l'accompagnement des rencontres parents-enfant étant conçu comme une des missions du service d'accueil familial²⁹. Ainsi, pour l'Association Nationale des Placements Familiaux³⁰, les visites médiatisées « s'effectuent dans les locaux et par le personnel du service de placement familial car elles sont le condensé de ce qui se joue dans la dynamique familiale ».

Pourquoi externaliser l'accompagnement de ces temps de visite hors du service de prise en charge de l'enfant ? Les lieux ayant développé une pratique spécialisée identifient plusieurs types de situations dans lesquelles il leur semble qu'un accompagnement des rencontres en présence d'un tiers par un service extérieur présente un intérêt :

- Certaines situations familiales où les parents présentent une pathologie sévère et pouvant être perturbante pour le lieu d'accueil de leur enfant ;
- Certaines situations où les enfants ont besoin d'avoir un espace qui échappe à leur lieu de placement ou pour éviter une confusion des rôles (place notamment du référent et place d'accompagnant de la visite);
- Des situations où la famille est en conflit avec le service qui accueille l'enfant ou le référent de ce dernier ;
- Les situations où se présentent des divergences de points de vue, voire des conflits, entre le service gardien et le service d'accueil de l'enfant ;
- Les situations concernant des fratries d'enfants qui ne sont pas accueillis dans le même lieu.

²⁹ David M, sous la direction de, *Enfant, parents, famille d'accueil – l'accueil familial un dispositif de soins*, Erès, Ramonville St Agne, 2000

³⁰ ANPF, Cahier pratique n° 4, les visites médiatisées

S'y ajoutent des pratiques de délégation à un service dédié lorsque le travail d'accompagnement des visites paraît trop complexe pour le lieu d'accueil de l'enfant qui n'est pas équipé pour cet accompagnement, ou encore lorsque les magistrats sollicitent une observation et des propositions sur la nécessité d'accompagner le lien parents/enfant.

Il apparaît donc que la prise en charge par un service extérieur à celui qui accueille l'enfant de l'accompagnement des rencontres avec ses parents peut être pensée pour plusieurs raisons : en raison d'un conflit entre les parents et les professionnels prenant en charge l'enfant -qui nécessite l'intervention d'un tiers, mais aussi pour préserver le lieu d'accueil -qu'il s'agisse de la collectivité d'accueil ou de l'espace personnel de vie de l'enfant. La question de qui doit accompagner ces rencontres doit donc être réfléchie et élaborée au cas par cas. Cet accompagnement, en interne ou en externe, doit à tout le moins veiller à la cohérence des interventions dans l'intérêt de l'enfant. C'est d'ailleurs la perspective retenue par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, dans sa lettre comme dans son esprit, au travers en particulier du nouveau support de travail avec les familles que constitue le projet pour l'enfant (CASF, art. L 223-1). La loi a d'ailleurs prévu que si l'enfant est confié au service départemental de l'aide sociale à l'enfance, le juge fixe la nature et la fréquence des droits de visite et d'hébergement des parents et peut décider que leurs conditions d'exercice sont déterminées conjointement entre le service et les parents dans le cadre du projet pour l'enfant. Ce document lui est adressé (art. L223-3-1 CASF). L'étude menée par l'ONED en 2009³¹ a ainsi permis de repérer qu'une grande partie des projets pour l'enfant examinés (9 sur 12) comportait une rubrique relative aux droits de visite et d'hébergement et/ou modalités de rencontres parents/enfant.

En conclusion de cette étude et au regard des expériences dont nous avons pu avoir connaissance, il apparaît que contrairement à notre hypothèse de départ, il n'est pas possible de construire une typologie des visites en présence d'un tiers permettant de décliner un contenu spécifique pour chaque type de visite. Ceci découle tant de l'analyse de l'expérience des magistrats, que de celle des départements dont les approches par catégories de rencontres en présence d'un tiers ne se recoupent pas et démontrent la difficulté de cerner précisément ces catégories, les mêmes terminologies renvoyant à des réalités très diverses. La rencontre en présence d'un tiers se présente comme un processus de travail sur les liens et/ou les relations parents-enfant, dont le contenu peut évoluer ou non en fonction de la problématique. C'est le sens de cette rencontre en présence d'un tiers au regard du projet global de prise en charge de l'enfant qui détermine d'une part le principe de la mise en place et du maintien de rencontres avec ses parents en présence d'un tiers, d'autre part le mode de travail mis en œuvre dans le cadre de cette rencontre. C'est ce sens qui doit régulièrement être évalué.

³¹ *Le Projet pour l'enfant : état des lieux dans 35 départements au premier semestre 2009*, www.oned.gouv.fr

D'un point de vue plus général, la question de la prise en charge des rencontres en présence d'un tiers amène, pour ce qui est des situations les plus extrêmes, un questionnement sur les limites de l'assistance éducative.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales précitée³² concluait en effet son avis par un chapitre sur « les conditions d'une véritable protection de l'enfance ». Son rapporteur (Monsieur Cressard) plaçait principalement l'assistance éducative du côté du milieu ouvert ; il soulignait toutefois que le nombre d'enfants en garde au titre de l'assistance éducative était de 87.000 en 1969 (contre 18.000 en 1962) et interrogeait la situation de certains de ces enfants qui restaient trop longtemps selon lui dans « une situation précaire et peu propice à leur équilibre moral et affectif ».

Concernant ces enfants, le projet de loi prévoyait la possibilité de prononcer la déchéance des parents si pendant plus de deux ans ils n'avaient pas volontairement exercé les droits et rempli les devoirs qui étaient les leurs ; parallèlement, la gravité des conséquences de la déchéance était atténuée. La commission soulignait en conséquence que pourrait ainsi être évitée la confusion possible entre l'assistance éducative et la déchéance de l'autorité parentale. Dans l'esprit du rapporteur, il existait donc une place pour le prononcé de la déchéance d'autorité parentale, au-delà de l'assistance éducative. Qu'en est-il actuellement ? En 2008, 273 nouvelles demandes de retrait de l'autorité parentale étaient effectuées³³ (contre 96000 mineurs dont les juges des enfants étaient saisis en assistance éducative). L'assistance éducative reste donc, et de loin, la réponse principale en matière de protection de l'enfance, ce qui explique probablement en partie le nombre élevé de placements. La loi du 5 mars 2007 dans sa philosophie tend à rechercher sans cesse une meilleure prise en compte des parents, de leur place, de leurs droits et de leur participation active à la prise en charge de leur enfant. Elle a par ailleurs diversifié les modalités de prise en charge pour s'approcher au mieux d'un suivi « sur mesure » de l'enfant. Elle a, comme nous l'avons vu, prévu un dispositif d'accompagnement des visites dans les situations les plus complexes, dispositif permettant de sécuriser la rencontre mais également de rechercher une évolution favorable du lien parent-enfant ou à tout le moins de préserver l'existence de ce lien dans l'intérêt de l'enfant.

Dès lors, cette évolution aboutit à maintenir le retrait de l'autorité parentale à l'extrême limite du dispositif de protection de l'enfance. C'est sans doute parce qu'au-delà de la mise en œuvre du retrait, reste posée la question des liens stables que l'enfant va pouvoir établir avec des adultes de référence. Sur ce point, les derniers résultats de l'enquête sur les pupilles de

³² Dont l'avis est annexé au rapport de la commission des lois dans le cadre des travaux parlementaires de la loi n°70-459 du 4 juin 1970, n° 1032, pages 73 à 95

³³ Source : annuaire statistique de la justice, page 49, édition 2009-2010. Le chiffre de 273 demandes ne concerne que la saisine du tribunal de grande instance statuant en matière civile et ne concerne pas les retraits prononcés par les juridictions pénales.

l'Etat montrent ainsi que les enfants dont les parents ont été déchus de l'autorité parentale ont une probabilité très faible d'être adoptés.

Aujourd'hui encore, comme le soulignait déjà Monsieur Cressard en 1970, « le problème que pose la protection de l'enfance n'est pas, comme certains l'affirment, un conflit entre l'intérêt de l'enfant et celui des parents, mais bien une incertitude quant à l'intérêt à long terme de l'enfant ».

Focus recherche

Aperçu du point de vue des parents et des enfants sur la visite en présence d'un tiers

D'après C. Sellenet, 2010, *Loin des yeux, loin du cœur ? Maintenir les liens enfants-parents dans la séparation*, Paris, Belin, pp. 173-246.

Catherine Sellenet pose en préambule à son ouvrage, la question de savoir comment, dans un contexte de plus en plus marqué par les séparations, maintenir les liens parents-enfants, lorsqu'ils ont pour toile de fond le divorce conflictuel, la protection judiciaire de l'enfant, l'emprisonnement ou la maladie mentale d'un parent ? Elle remarque, en réponse à ces problèmes, de nouvelles réponses professionnelles : visites en lieu neutre, médiatisées, supervisées, encadrées, accompagnées, réglementées, thérapeutiques. Le flou sémantique est de mise, dit-elle, côté professionnels, comme côté juges, à quoi s'ajoute une absence de visibilité des méthodes employées pour mettre en œuvre ces visites, ainsi qu'une non évaluation des effets qu'elles produisent pour les principaux concernés : parent, enfant, professionnels.

Pour produire de la visibilité sur cette pratique de plus en plus répandue qu'est la visite en présence d'un tiers, elle a pendant trois ans, interrogé dans deux départements, juges, professionnels, parents, enfants. La méthodologie mobilisée croise approche quantitative et qualitative, mêlant entretiens, études de cas cliniques et observation ethnographique. Il s'agit en effet d' « examiner par cercles concentriques les discours sur les visites, les intentions, les implicites théoriques qui sous-tendent l'action, les pratiques elles-mêmes, les effets » (Sellenet, 2010 : 10).

Dans le cadre du présent rapport, nous rapporterons ce qu'elle a pu mettre en évidence concernant ceux à qui l'on donne rarement la parole lorsqu'il s'agit d'évaluer les actions menées en leur faveur, à savoir les usagers, parents et plus encore, enfants ; on a par ailleurs resserré la focale sur le public relevant du champ de la protection de l'enfance.

Les visites médiatisées du point de vue des parents : « Le sablier du temps »

Les 18 parents qui ont accepté de faire part de leur vécu des visites médiatisées ont un profil socio-démographique maintes fois décrit s'agissant de parents d'enfants placés. 205 questionnaires montrent que moins d'un cinquième de ces parents vit en couple, un cinquième vit dans une famille recomposée. 16% des mères n'ont pas de logement à soi et un peu plus d'un cinquième a un emploi, contre un peu moins de la moitié des pères qui apparaissent très souvent comme sans attaches. Maladie mentale (soignée ou non), déficience mentale, dépression et conduites addictives figurent parmi les problématiques maternelles les plus citées, tandis qu'on redoute chez le père les comportements violents et les conduites addictives (p. 179). Les visites médiatisées en protection de l'enfance concernent davantage de mères que de pères, quant aux enfants, ils ont pour les trois quarts moins de 12 ans, et 40% a moins de six ans.

Poser la question des visites médiatisées aux parents suscite de leur part une réponse plus large : la visite, moment ponctuel, s'avère indissociable du placement, temps long de la séparation et du manque, l'ensemble renvoyant à une remise en question identitaire. En effet, l'évènement du placement fracture l'identité de parent « ordinaire », à laquelle se substitue une identité extrêmement stigmatisée, assortie d'un sentiment d'impuissance et de vulnérabilité. Le parent s'engage dès lors dans un « itinéraire moral » constitué de 4 étapes : la « chute » ressentie lors de l'annonce de la séparation, le repli sur soi, l'apprentissage des codes de parent d'enfant placé et enfin la reconquête d'une identité de parent (p. 185).

Si les familles les plus démunies ont déjà un rapport spécifique au temps (passé lacunaire, futur obstrué par le manque de moyens, présent mobilisant les énergies pour assurer le quotidien), le placement vient y ajouter une scansion supplémentaire qui fait alterner à une attente interminable le temps compté de la visite, « saturée » de tous les désirs et de tous les manques (p. 195), et ce avant même que les professionnels y ajoutent leurs propres attentes.

Dans cet itinéraire, la visite médiatisée est une scène à laquelle les parents se préparent, une « représentation semi-publique » de la relation enfant-parent « où chacun doit apprendre à jouer son texte (...), sans fausse note, au risque d'aggraver la situation » (p. 211). La première visite apparaît comme un tournant après lequel jamais rien ne sera plus comme avant, car les retrouvailles viennent mettre en relief le manque ; le parent craint de reparaître, devant un tiers, « déchu » aux yeux de l'enfant. Il y a une dimension physique à ces retrouvailles, une « chorégraphie » des corps entre parent et enfant, qui peut permettre d'analyser le codage des attentes réciproques et un éventuel problème de distance excessive ou insuffisante. Or, si cette dimension, riche pour l'observation, existe aux yeux des professionnels, elle semble peu

travaillée en tant que telle, sans compter que ceux-ci prennent peu en considération le retentissement de leur propre place et déplacements (p. 210).

La ritualisation du temps de la visite (par exemple organiser un goûter), avec sa fonction de maîtrise et de réassurance et de renforcement du lien, peut venir actualiser l'écart de normes entre parents et intervenant : une mère qui se définit par son rôle nourricier pourra ainsi se voir des reprocher le fait que les sucreries dérogent à l'exigence d'une alimentation équilibrée ou apparaître inadéquate à un intervenant qui attend qu'elle agisse en « parent joueur » (rôle au demeurant difficile à tenir, y compris pour un parent « ordinaire »). La visite peut ainsi venir mettre en lumière des compétences parentales qui ne seront pas pour autant reconnues.

Particulièrement redoutés des parents (comme des enfants) les temps morts et les silences, manifestant que l'enfant s'ennuie et faisant craindre ce que les professionnels pourraient en conclure. Pourtant le caractère contraint du cadre, sans possibilité de sortie, l'obligation d'être actif et productif sont autant de difficultés à faire de ce temps rare un temps réellement plein. Raison pour laquelle à la fin de la visite, la séparation apparaît comme un « soulagement douloureux », soulagement d'échapper à la contrainte et douleur de repartir les bras vides. Que les parents s'habituent ou soient tentés de fuir, la visite les confronte à des émotions très vives face auxquelles ils se retrouvent seuls, ce qui amène C. Sellenet à s'interroger : « (...) la question d'un travail sur la parentalité (...) en une heure, sans élaboration intermédiaire ouvre un réel débat » (p. 220).

Quant à la perception que les parents peuvent avoir du tiers, elle varie selon le degré d'implication de ce dernier. Elle est impersonnelle lorsqu'il s'agit du référent ASE qui tend à être vécu comme « obstacle, surveillance, imposition » (p. 230). C'est seulement lorsqu'il peut s'inscrire dans la durée de l'histoire que l'éducateur peut être reconnu comme une aide, mais ces intervenants étant très mobiles la plupart du temps, les parents restent dans l'incompréhension de leurs objectifs et de leur langage. *A contrario*, le tiers qui suit l'enfant en établissement, où les visites peuvent être plus soutenues et surtout plus proches de la vie quotidienne, peut être nommé et devenir, avec le temps, un allié.

« Les visites permettent-elles de maintenir les liens » ? se demande C. Sellenet en conclusion de ce chapitre consacré aux parents. Elle constate que la survalorisation du lien de filiation semble mettre à mal l'ensemble des liens d'attachement qui organisent la vie d'un enfant et notamment ses liens avec la fratrie (p. 239). Certains enfants contestent d'ailleurs l'idée d'une survivance de ce lien de filiation et l'obligation qui leur est faite de rencontrer leurs parents. Du côté des parents, la permanence des liens est reconnue, même s'ils ont pu craindre leur perte, excepté dans les cas de séparation précoce (avant les deux ans de l'enfant). Reste alors le lien symbolique, mais ce n'est pas celui que réclament les parents qui veulent un lien affectif incarné dans des transmissions. « L'attachement est nourri d'odeurs, de gestes, de souvenirs communs, d'une mémoire du « nous » » (p. 242) « Encore faut-il voir ce que les visites en présence d'un tiers peuvent vitaliser sur ce registre » (p. 245).

Le point de vue des enfants : la symphonie des émotions.

S'intéresser au maintien des liens requiert de se donner les moyens d'approcher le vécu de tous les protagonistes concernés et donc de connaître aussi le point de vue des enfants : vingt d'entre eux, de 6 à 16 ans (8 garçons et 12 filles) ont donc été interrogés par entretiens semi-directifs pour savoir comment ils abordaient la visite, ce qu'ils en pensaient, ce qu'ils désiraient.

Colère, inquiétude, peur, culpabilité et attente fièvreuse sont les principales émotions que les enfants manifestent en lien avec les visites. Colère face à des visites imposées - qui se joue toutefois rarement en présence du parent – et face à ce qui est ressenti comme une double contrainte : devoir se rendre à la visite sans pouvoir dire le ressentiment éprouvé. L'inquiétude est certainement le sentiment le plus répandu, entendu comme crainte, « esprit

sans repos », dans un contexte où le parent a cessé d'être familier et qu'il faut par conséquent « retrouver, amadouer », et ce d'autant plus que ce parent est imprévisible : « Sera-t-il là ? Dans quel état ? » (261). L'auteure rappelle la nécessité que l'enfant puisse avoir un sentiment de sécurité minimale pour pouvoir aborder son parent, ce qui renvoie à l'existence d'une figure d'adulte stable pérenne, celle du tiers, sur laquelle l'enfant puisse s'appuyer (265). La peur a été utilisée par certains enfants pour désigner leur appréhension quant à la répétition d'expériences traumatiques, notamment la violence, ce qui s'assortit de l'attente que le tiers puisse identifier ses « signes » et, si besoin est, mettre fin à la visite (268). La culpabilité est un sentiment extrêmement présent et souvent associée, chez l'enfant, à « l'oubli de soi, l'acceptation de la visite pour l'autre et non pour soi, une attention douce et vigilante au parent visiteur, un renversement des rôles ou le « prendre soin » se décline aussi chez l'enfant » (268). Elle peut également se jouer vis-à-vis de la fratrie laissée au domicile, face à un quotidien connu. Cette culpabilité des enfants, si elle est « parfois pressentie, est très rarement élaborée avec eux » (273). Enfin, l'attente fièvreuse, presque amoureuse de la visite est évoquée par les enfants dont les liens d'attachement sont bien inscrits dans le psychisme. C'est alors le corps, autant si ce n'est davantage que les mots, qui exprime l'amour toujours vif de l'enfant pour le parent : élan, sourire, ravissement.

Une fois approchés les sentiments des enfants autour des visites, qu'en est-il de la manière dont ils en vivent les différentes modalités concrètes ? Comme du côté des parents, se pose la question du « que dire ? » lorsque plus rien ne va de soi. Tous comme les adultes, les enfants peuvent considérer comme embarrassante la présence du tiers, qui empêche l'intimité avec le parent. Deux autres dimensions rendent difficile l'échange : l'absence de souvenirs communs et l'interdiction de dire. L'auteure l'analyse très bien : « Lorsque deux univers parallèles se rencontrent, la visite met en lumière la rupture, le fait que l'autre est devenu étranger (...) ; il n'a plus les clefs pour entrer dans l'intimité (279). D'où une évocation quasi systématique de la scolarité, thème toujours légitime et qui échappe aux écueils sus-cités, quand bien même ce thème de repli peut peser sur les enfants.

Par « rendez-vous manqués », l'auteure désigne aussi bien l'absence réelle des parents que les visites vides de sens pour les enfants, qui sont amenés à jouer un rôle en décalage total avec leur ressenti, autrement dit à « faire semblant ». Face à cela, l'auteure dit en venir à rêver « d'un monde où chaque enfant serait écouté avec ses besoins, sa façon, respectable, de considérer sa vie et les éléments qui la percutent » (288). Elle s'interroge aussi sur le type de reliance que peut créer ce type de visite : « souvent vraie, mais parfois illusion ». En effet, l'enfant peut ne conserver que « des images discontinues, là où le professionnel croit tisser quelque chose de l'ordre de la relation ». N'y a-t-il pas alors « le risque que cette frustration ne soit pas que contextuelle mais structurelle, qu'elle organise la personnalité de l'enfant qui n'a pu inscrire d'autres liens d'attachement durables, en restant tous les quinze jours dans l'attente d'une mère » (289) ? Si certains enfants peuvent souhaiter l'arrêt des visites avec les parents, la plupart souhaitent maintenir les liens avec leur fratrie, bien que ceux-ci soient souvent « secondarisés » par les intervenants (dans l'évaluation des liens familiaux, comme dans les observations au cours des visites) et objets d'interprétations contradictoires ; il y aurait là un débat à ouvrir, selon l'auteure (293).

S'agissant du rôle du tiers, les enfants l'attendent du côté de l'occupation du temps et notamment de la médiation de la communication enfant-parent, étant garanti le fait que ce tiers se positionne du côté l'enfant, de manière soutenante et protectrice. Ceci suppose que ce tiers s'inscrive de manière pérenne dans la durée de l'histoire ; le changement d'intervenant, chez les enfants comme chez les parents, apparaît comme tout-à-fait problématique. Dans l'idéal, ce tiers saurait s'effacer lorsque sa présence n'est plus requise et il pourrait aussi proposer un modèle d'identification alternatif en permettant une confrontation de points de vue entre les différents protagonistes de la visite (307).

Les émotions, le sens que les enfants donnent (ou pas) aux visites avec leurs parents sont extrêmement riches. L'auteure en appelle donc à un travail qui prenne en compte ce vécu des enfants, sous peine de « passer à côté de souffrances secrètes », travail qui permettrait de mieux décoder les limites de la résistance des enfants à la visite(294). Elle énumère en ce sens un ensemble de stratégies mobilisées par les enfants pour faire face à la visite en tant que situation stressante (prendre appui sur la fratrie, anticiper et analyser, fuir dans la rêverie, somatiser, recourir au jeu) et illustre l'apport de l'analyse qui peut en être fait par un exemple interpellant : ainsi l'observation d'un enfant qui manifeste des symptômes négatifs dans l'avant-visite, pour se montrer nettement mieux portant après est-elle interprétée comme le signe de la pertinence de la visite, imaginée comme très attendue et réconfortante ; seule la connaissance du point de vue de l'enfant permet de comprendre que le mieux-être de l'enfant après-coup traduit en fait son soulagement : « j'en ai fini, je peux recommencer à vivre pour moi » dit l'un deux.

De ce chapitre consacré au point de vue des enfants sur le maintien des liens, on retiendra qu'« En prenant le temps d'écouter les enfants qui ont tant de choses à dire, l'accès à leurs souvenirs, à leurs émotions, est possible, à la condition de ne pas vouloir les entendre pour

leur imposer le point de vue des adultes et justifier le bien fondé des décisions prises en leur nom. Ecouter n'est pas convaincre » (311).

GLOSSAIRE

Sigle	Définition
ADF	Assemblée des départements de France
AED	Aide éducative à domicile
AEMO	Action éducative en milieu ouvert
AEP	Action éducative préventive (ou précoce)
AESF	Accompagnement en économie sociale et familiale
ANDASS	Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements
ANPF	Association nationale des placements familiaux
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
CHRS	Centre d'hébergement et de réadaptation sociale
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant
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
DAP	Délégation d'autorité parentale
DPJJ	Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
DREES	Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques
ENM	Ecole nationale de la magistrature
ENSP	Ecole nationale de la santé publique
FENAMEF	Fédération nationale de la médiation familiale
FFER	Fédération française des espaces rencontre pour le maintien des relations parents-enfants
FINESS	Fichier national des établissements sanitaires et sociaux
FNORS	Fédération nationale des observatoires régionaux de santé
GEPSO	Groupe national des établissements publics sociaux et médico-sociaux
GIPED	Groupement d'intérêt public Enfance en Danger
HCSP	Haut comité de la santé publique
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGSJ	Inspection générale des services judiciaires
INED	Institut national d'études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JAF	Juge aux affaires familiales
JE	Juge des enfants
MASP	Mesure d'accompagnement social personnalisée
MECS	Maison d'enfants à caractère social
MJAGBF	Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial
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
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
SAPMN	Service d'adaptation progressive en milieu naturel
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

L'Observatoire National de l'Enfance en Danger

La loi n° 2004-1 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 au sein du GIP 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**».

Dans le cadre des missions du GIPED de contribuer à une meilleure coordination entre l'Etat, les départements et les associations œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance, l'ONED se voit confier de :

- Développer et diffuser les connaissances en protection de l'enfance, connaissance chiffrée de l'enfance en danger et connaissance relative aux processus de mises en danger et de protection des enfants développée à travers des études et des recherches ;
- Recenser, analyser et diffuser les pratiques de prévention, de dépistage, de prise en charge médico-sociales et judiciaires ;
- Soutenir les acteurs de la protection de l'enfance à travers la mise à disposition de ressources pour différents organismes partenaires ;
- Participer au réseau des observatoires européens.

L'ONED présente, chaque année un rapport au Gouvernement et au Parlement.

www.oned.gouv.fr

GIP Enfance en Danger

63 bis, bd Bessières - 75017 Paris - Tél : 01 58 14 22 50 - Fax : 01 45 41 38 01