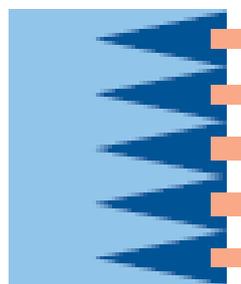


BESANÇON MICROPOLIS ■ 28 ET 29 MARS 2007

ATELIERS NATIONAUX DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Repenser et construire
les pratiques de terrain

Organisés par :



Le Doubs
CONSEIL GÉNÉRAL
www.doubs.fr

En partenariat avec :



oned 
Observatoire national de l'enfance en danger



Sommaire

JOURNEE DU 28 MARS 2007

| | |
|--|-----------|
| Ouverture | 2 |
| Introduction | 9 |
| Séance plénière 1 : Le département, chef de file d'une protection de l'enfance multi-partenariale | 11 |
| Atelier 1 : Quels dispositifs d'entrée dans la prise en charge ? | 15 |
| Atelier 2 : Comment intervenir hors mandat dans le champ de la protection de l'enfance ? | 23 |
| Atelier 3 : Faut-il de nouvelles structures ? | 30 |
| Restitution des ateliers 1, 2 et 3 | 38 |

JOURNEE DU 29 MARS 2007

| | |
|---|-----------|
| Séance plénière 2 : Du principe de la dualité entre la protection administrative et la protection judiciaire | 43 |
| Atelier 4 : Quels sont les fondements de la légitimité de l'autorité administrative ? | 47 |
| Atelier 5 : Comment articuler et rendre complémentaires des mesures administratives et judiciaires ? | 55 |
| Atelier 6 : Diversifier les modes de prise en charge des enfants : des pratiques innovantes | 62 |
| Restitution des ateliers 4, 5 et 6 | 69 |
| Séance plénière 3 : Des organisations de la protection de l'enfance diversifiées en Europe | 72 |
| Restitution générale | 75 |
| Conclusion | 77 |



Discours d'ouverture

Claude JEANNEROT
Président du Conseil général du Doubs

Madame, Monsieur, Chers Amis,

Besançon, le département du Doubs, la Franche-Comté, vous accueillent aujourd'hui. Bienvenue chez nous !

Vous venez, en effet, de tout le territoire national et vous vous êtes mis en mouvement pour rejoindre les Ateliers nationaux de la protection de l'enfance qui s'ouvrent aujourd'hui, ici, chez nous.

Et je veux vous remercier d'être là, je veux aussi remercier nos partenaires dans l'organisation de ces journées, au premier rang desquels le réseau IDEAL et l'ONED (Observatoire National de l'Enfance en Danger).

Je salue avec beaucoup d'amitié, mon collègue Christophe Béchu, Président du Conseil général de Maine-et-Loire et du GIP Enfance-Maltraitée dont on connaît, et dont vous connaissez tous ici, l'engagement et la compétence dans le domaine de la protection de l'enfance. Je salue mon ami Jean-Louis Sanchez, Délégué général de l'ODAS. Il représente, ici, mon ami Michel Dinet, Président de l'ODAS mais aussi Président du Département de Meurthe-et-Moselle. Jean-Louis Sanchez, il le sait, est ici chez lui à Besançon. Ses liens avec cette ville mais aussi avec le département sont anciens, étroits et chaleureux et je n'oublie pas l'époque où j'étais adjoint à l'action sociale à la ville de Besançon, à une époque de plus en plus éloignée où, en tout cas, j'étais à ses côtés pour porter l'ODAS sur les fonds baptismaux. Et je sais que lui-même n'a pas oublié cette époque fondatrice.

Je remercie aussi l'ensemble des intervenants venus de toute la France sans qui rien, évidemment, n'aurait été possible.

Je remercie aussi, et je ne les oublie pas, les représentants des administrations de l'Etat et notamment les fonctionnaires de l'administration centrale qui ont du mérite à être présents aujourd'hui, puisque vous le savez les obligations engendrées par la période de réserve auraient pu au fond leur donner des raisons absolument réelles de ne pas être parmi nous.

Mais avant d'aborder ce qui fait votre présence ici, permettez-moi quelques mots sur notre département du Doubs. Je sais que vous n'êtes là que pour deux jours et que, sans doute, vous ne verrez de notre territoire que quelques aspects de surface, mais j'aimerais vous faire partager, au moins pendant quelques secondes la passion de mon territoire. Ce département du Doubs est unique. Il est unique parce qu'il cultive les paradoxes, les contrastes, parfois les oppositions.

Le saviez-vous ? C'est le département le plus vert de France mais c'est en même temps le plus industriel de France de par la part des emplois qu'il réserve au secteur secondaire.



Vous êtes dans un département aux particularités fortes. J'ai l'habitude de dire que le Doubs est une terre de lumière. Terre de lumière, évidemment, pour la beauté de ses paysages, la magnificence de ses paysages qui évoquent ces cartes postales avec son cousinage ancestral avec la Suisse. Mais, terre de lumière surtout parce que ce département du Doubs a vu naître grand nombre d'inventeurs sociaux et c'est la raison pour laquelle, sans doute, ce territoire plus qu'un autre est attaché à l'utopie. L'utopie, pas celle qui laisse sur la réserve, mais l'utopie qui crée le mouvement, qui crée le progrès. Ces inventeurs sociaux, vous les connaissez, sont Proudhon, Considérant, Fourier ; je peux aussi y ajouter Victor Hugo, les Frères Lumière et puis aussi, je ne l'oublie pas, Gustave Courbet, artiste révolutionnaire et haut en couleurs qui ne se comprend qu'en résonance avec la Vallée de la Loue à Ornans.

Et puis, vous n'en serez pas surpris, du même coup, ce département du Doubs a vu émerger bon nombre d'innovations sociales. C'est ainsi, qu'ici, pour ne prendre que quelques exemples limités, il y a plus de deux cent cinquante ans, est né le premier restaurant du cœur. Ici est née une œuvre qui, en effet, a voulu assurer, aux plus pauvres de ce territoire, un repas chaud par jour. Ici est né, il y a quelques années à Besançon, ce qui a été l'ancêtre du revenu minimum d'insertion, le minimum social garanti. Et je pourrais illustrer cette liste par d'autres exemples.

Le Doubs, c'est aussi là où s'éteignit Toussaint Louverture, dans un cachot du Château de Joux pour avoir cru que l'abolition de l'esclavage pouvait ouvrir immédiatement la porte à une république noire en Haïti.

Mais le Doubs, c'est aussi le siècle des Lumières, avec cet architecte maudit qui a rêvé à cette cité idéale. La cité de Chaux, c'est la Saline Royale d'Arc-et-Senans, œuvre majeure de l'architecte Claude-Nicolas Ledoux.

Mais le Doubs c'est également, et cela a à voir avec ce que je viens d'indiquer, une aventure industrielle assez exceptionnelle : vous êtes ici dans le berceau de l'horlogerie et aujourd'hui de la micromécanique, vous êtes dans la patrie de Peugeot.

J'évoquais il y a un instant l'horlogerie. Je ne peux pas omettre de vous rappeler, mais vous l'avez tous présent à l'esprit, même les plus jeunes, que c'est aussi ici que les ouvrières et les ouvriers de Lip, dont le combat a passionné la France entière pendant plusieurs années, c'est ici que ce combat a permis de poser les prémisses d'une innovation sur le champ des combats sociaux.

Lip, Peugeot, Victor Hugo, les socialistes utopiques... Il n'est donc pas étonnant que le département du Doubs soit particulièrement sensibilisé aux questions sociales ; et il était donc naturel que celles-ci soient au cœur du projet que nous portons ici, dans notre département, depuis 3 ans, jour pour jour, « Doubs 2010 », à qui elles donnent tout son sens et toute sa force.

Et bien entendu, mais comment pouvait-il en être autrement, la protection des enfants est certainement notre responsabilité première, celle en tout cas qui nous impose, vous en conviendrez, l'ardente obligation de tout faire pour réussir.

A ce moment de mon intervention, et j'en arrive au sujet qui nous rassemble, me revient l'écho des premières années de la décentralisation, nous étions, rappelez-vous, dans les années 82-83, et vous vous souvenez sans doute de l'opposition parfois virulente de certains face à ce mouvement et surtout face à la décentralisation de la protection de l'enfance.

Que n'entendait-on pas alors sur la capacité et la volonté des élus à assumer pleinement la responsabilité qui venait de leur être confiée par la loi ! Et certains d'ajouter d'ailleurs que les Départements s'occuperaient peut-être assez bien des personnes âgées mais sûrement pas des enfants parce que les enfants ne votent pas !



Qu'il me soit permis d'observer au passage le paradoxe qui consiste à considérer que la démocratie représentative finalement serait un danger pour le peuple.

Je crois, et je veux croire avec vous, que la décentralisation, depuis, nous a permis de faire un très grand chemin.

Je note également, sans vouloir atténuer les pouvoirs et la responsabilité des élus, que l'opposition à la décentralisation de la protection de l'enfance conduisait finalement à faire bien peu de cas de la compétence, du sens des responsabilités et de la vigilance de l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance, qui ont continué à être en première ligne.

J'ajoute que c'était également faire bien peu de cas de la capacité de l'Etat à fixer des règles identiques pour tous et à garantir une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire au moins égale à celle qui précédait la décentralisation.

En tout état de cause, et vous l'admettez avec moi, les faits sont là : les Conseils généraux se sont investis massivement dans le secteur social et notamment dans celui de la protection de l'enfance ; ils consacrent désormais à cette dernière environ 5,5 M€ par an.

Et, le Département du Doubs, que je préside, est à cet égard révélateur de cette situation puisque, jugez-en, le budget consacré à l'enfance s'élève aujourd'hui, dans mon département, à 41 M€ contre 17 M€ en 1985 ; un dernier chiffre : de 2006 à 2007, ce budget progresse de 8,5 %.

Mais au-delà de cet effort budgétaire incontestable et nécessaire, les dispositifs et les méthodes ont également beaucoup évolué ; vous en êtes les acteurs de premier plan. Les pratiques ont changé, les réponses se sont affinées et se sont aussi diversifiées précisément au gré des différents territoires départementaux, et au bout du compte un certain équilibre a été trouvé dans les relations institutionnelles.

Bien entendu, mais j'insiste, si les Départements se sont vus confier en ce domaine une responsabilité essentielle, rien n'aurait été possible et rien ne sera possible sans l'implication de tous les acteurs concernés. Et ces acteurs sont nombreux et divers, vous les connaissez, ils sont vos interlocuteurs au quotidien : les autorités judiciaires, les associations - que serions-nous sans les associations qui œuvrent dans le champ social ? -, les personnels médicaux et paramédicaux, et bien entendu les travailleurs sociaux de tous horizons, de toutes collectivités et de toutes institutions.

Vous le savez, nous sommes ici face à une responsabilité collective qui dépasse largement le positionnement institutionnel et les compétences légales des uns et des autres.

C'est en effet de notre capacité à travailler ensemble que dépendent les résultats que nous obtiendrons.

Ce n'est pas toujours facile, et nous le savons bien, car la protection de l'enfance et une de ses caractéristiques qui d'ailleurs la distingue probablement de toutes les autres, portent en elles une charge affective considérable qui interpelle chacun d'entre nous en tant que citoyen, et en tant qu'être humain mais aussi en tant que responsable.

La protection de l'enfance, c'est aussi, nous le savons bien, un révélateur de l'état de la société, du rapport des citoyens aux institutions et à la famille.



La loi vient alors consacrer, accompagner ou parfois susciter les évolutions de notre société et c'est particulièrement vrai dans le domaine de la protection de l'enfance qui est jalonnée depuis longtemps par de grands textes et si l'on fait un rapide travelling arrière, on peut en avoir une idée. Rappelez-vous la loi du 19 janvier 1811, la loi de 1889 sur la protection des enfants maltraités, la loi du 27 juin 1904 sur les enfants assistés, l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, la loi de 1983, bien sûr, au titre de la décentralisation, la loi de 1984, la loi du 2 janvier 2002 et maintenant la loi du 5 mars 2007, autant de jalons fondateurs au titre de la protection de l'enfance.

Cette loi, la dernière, était attendue, voulue sans doute par la plupart des acteurs et si j'en juge par les débats au Parlement et les différentes interventions dont, comme vous, j'ai pu prendre connaissance, il semble qu'elle recueille un large consensus et je m'en félicite.

Au moment où nous avons décidé d'organiser, dans le Doubs, les Ateliers Nationaux de la protection de l'enfance, l'avenir de ce texte était encore incertain, à la fois quant à son contenu et quant à la date de son éventuelle adoption.

Nous n'en avons pas moins décidé de confirmer notre projet pour deux raisons.

D'une part, et quel que soit le sort de la loi, il nous semblait qu'elle intervenait en tout état de cause dans un contexte où s'imposait la nécessité d'une redéfinition des modes d'intervention du service public de la protection de l'enfance.

D'autre part, le Département du Doubs nous semblait avoir une certaine légitimité pour organiser, avec vous, un temps de réflexion nationale sur la protection de l'enfance.

En effet, beaucoup le savent ici, notre Département a fait le choix de mobiliser des moyens importants dans ce domaine mais également et surtout de rechercher, comme d'autres, et de mettre en œuvre des réponses nouvelles.

Je ne donnerai que les exemples les plus significatifs à mes yeux :

- D'abord, la création d'une unité périnatale constituée notamment de psychologues, unité périnatale qui intervient auprès de certaines femmes enceintes et après l'accouchement jusqu'aux 6 mois de l'enfant.

- Deuxième exemple, la réalisation effective des bilans de santé dans les écoles maternelles pour l'ensemble des enfants d'une classe d'âge et parallèlement le dépistage systématique des troubles visuels par un orthoptiste au bénéfice des enfants accueillis en petite section de maternelle.

- Troisième exemple, la mise en œuvre de modes d'accueil diversifiés : une unité médico-éducative pour adolescents qui allie des interventions thérapeutiques et éducatives ou encore la création de relais parentaux pour héberger des enfants sans que ceux-ci soient formellement admis à l'Aide Sociale à l'Enfance.

- Dernier exemple, et je m'arrêterai là, et en cela nous avons d'ores et déjà mis en œuvre certaines des préconisations de la loi : nous avons créé, vous l'avez vu dans le petit film qui illustre ce propos, l'Antenne enfance-ado, lieu de centralisation des signalements, et également un observatoire de l'enfance en danger.



Je souhaite, évidemment, être bien compris de vous tous : le Doubs ne prétend pas, et il le fait avec la modestie qu'impose le sujet, avoir le monopole d'une implication volontariste en matière de protection de l'enfance et avec beaucoup de Départements représentés ici nous intervenons sur ce champ pour essayer de trouver le plus grand nombre d'actions innovantes. Simplement, il m'a semblé important de vous dire ce qui a présidé à notre choix d'organiser et de prendre cette initiative des Ateliers Nationaux : pour nous, et je sais que vous partagez ce point de vue, il est essentiel de pouvoir encore progresser et nous sommes convaincus que ce mouvement, cette mise en progrès, ne peut se faire que par une confrontation approfondie des pratiques, des expériences des uns et des autres. Je crois vraiment à la vertu de cette méthode et sur ce sujet tout particulièrement de la protection de l'enfance. La modestie et l'humilité sont évidemment par définition de mise mais je crois beaucoup à l'échange d'expériences et, encore une fois, c'est ce qui a présidé à cette initiative.

Je reviens maintenant, si vous le voulez bien, à la loi du 5 mars 2007.

Cette loi porte en elle-même la nécessité de « repenser et de construire les pratiques de terrain » et c'est donc le titre de ces Ateliers ; il s'agit aussi, et je reprends là une des formulations chère à l'ODAS, de refondre le travail social.

Ce qui est certain, c'est qu'il faut réinterroger nos modes d'intervention pour mieux répondre au constat malheureusement réitéré d'une augmentation du nombre d'enfants en danger : près de 100 000 à ce jour dont environ 20 000, je le rappelle, sont maltraités.

Parallèlement, et vous le constatez quotidiennement, nous sommes confrontés à une fragilisation croissante de la cellule familiale et à une forte montée de la précarité relationnelle et une forte montée aussi de la violence.

Un tel phénomène, et vous le savez bien, ne peut qu'engendrer des actes de maltraitance et il me semble que la loi du 5 mars 2007, précisément, nous donne des outils supplémentaires pour mieux agir.

Cette loi, mais vous aurez l'occasion d'en approfondir le contenu au cours de ces deux journées, met en effet l'accent sur trois points :

- le premier point, c'est le développement de la prévention par le renforcement des contacts entre l'enfant, la famille et les professionnels ; et il s'agit bien dans mon esprit, évidemment de ne pas stigmatiser les parents mais au contraire par ce biais de leur apporter un soutien dans l'exercice de leur responsabilité parentale.

- Deuxième point, le rééquilibrage des responsabilités de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire dans le sens d'une subsidiarité de l'intervention judiciaire puisque le texte dispose, vous le savez, que lorsqu'un mineur est en danger, le Président du Conseil général n'est tenu d'aviser, sans délai, le Procureur de la République que si les actions mises en œuvre n'ont pas permis de remédier à la situation. C'est évidemment un point important.

- Troisième élément, l'amélioration du dispositif de signalement des mineurs en danger par la création d'un observatoire départemental de l'enfance et d'une cellule opérationnelle de recueil de traitement et d'évaluation des informations ; c'est ce que nous appelons dans notre département l'Antenne enfance-ado.

Cette nouvelle loi et le contexte dans lequel elle intervient sont source d'une responsabilité accrue pour les Départements ; j'ai la conviction pour ma part et la certitude qu'ils seront une nouvelle fois à la hauteur.



Mais elle est également, et cela ne vous échappe pas, une source de responsabilité accrue pour tous les acteurs de la protection de l'enfance dont vous êtes, et je sais aussi que vous saurez faire face à vos nouvelles responsabilités parce que, tout simplement, vous l'avez largement montré au cours de ces dernières années et vous avez particulièrement démontré que vos compétences et votre engagement étaient toujours à la hauteur de cet enjeu.

Mais pour assumer nos responsabilités réciproques dans les meilleures conditions possibles, il est indispensable que nous échangions, que nous confrontions nos points de vue afin de trouver ensemble de nouvelles manières d'agir dans ce cadre légal rénové mais aussi dans un contexte socio-économique dont nous savons, parce que nous en sommes les témoins au quotidien, qu'il ne cesse de se dégrader.

Nous attendons donc, pour nous, beaucoup de ces deux journées. C'est une première étape pour nous aider à faire naître de nouvelles pratiques, à bâtir un nouvel équilibre dans les relations institutionnelles.

Et je le dis clairement, les Départements ne peuvent espérer assumer leur rôle de chef de file de la protection de l'enfance que si ils ont la garantie de pouvoir s'appuyer sur l'ensemble des partenaires de la protection de l'enfance et si nous acceptons tous ensemble de revisiter nos dispositifs d'interventions.

Sur ce point, l'enjeu est d'adapter nos dispositifs aux besoins des enfants et de leur famille et non, c'est une évidence, de contraindre ceux-ci à se plier à des obligations inadaptées, souvent, incomprises et si elles sont inadaptées et incomprises, elles sont, n'en doutez pas, dénuées d'efficacité ; c'est d'ailleurs une des raisons qui nous a conduits à refuser de mettre en œuvre ici dans ce département le Contrat de responsabilité parentale tel qu'il était initialement prévu.

Je ne vous cacherai pas non plus, je m'exprime à titre personnel, mes inquiétudes, et que je sais partagées ici par beaucoup de mes collègues, quant au contenu de la loi de prévention de la délinquance que vient d'adopter le Parlement.

Bien d'autres questions que celles que j'ai évoquées demeurent évidemment en suspend et vous aurez à en traiter lors des différents ateliers ; je fais référence ici par exemple à la place de l'Etat, qui doit rester à nos côtés un acteur majeur, je l'évoquais tout à l'heure avec mon collègue Président de Maine-et-Loire, à celle de la psychiatrie aussi ou plus largement du secteur hospitalier en particulier les maternités, ou encore au rôle de l'Education nationale et je pense notamment au service de santé scolaire.

Vous aurez également, et c'est de mon point de vue toujours pertinent, à jeter un regard attentif en direction de certains de nos partenaires européens même s'ils ne sont pas dans l'Europe institutionnelle. Je pense à la Suisse, mais aussi à la Belgique et à l'Allemagne.

Bref, chers amis, vous l'aurez compris, pendant ces deux jours, nous serons attentifs les uns et les autres, à vos travaux, à vos réflexions et je ne doute pas que nous trouvions, au moins en partie, réponses à bon nombre de nos interrogations.

C'est en tout cas l'ambition que nous nous sommes donnée.



Nous sommes certains d'y trouver les prémisses d'une nouvelle culture collective de la protection de l'enfance parce qu'au travers de cette culture c'est un gage d'efficacité renforcée ; c'est en tout cas, et je sais que vous le partagez tous, notre devoir et notre responsabilité vis-à-vis de chacun des enfants concernés.

Et pour conclure, j'aurais envie de citer un des propos affichés ici, c'est ce proverbe africain, tout petit mais me semble-t-il d'une grande force « Pour qu'un enfant grandisse, il faut tout un village ». Et bien, chers amis, nous sommes tous de ce village et de plus, nous avons tous une place particulière et singulière, c'est dire l'ampleur de notre responsabilité collective.

Je vous remercie.



Claude JEANNEROT
Président du Conseil général du Doubs



Introduction

Dominique YOUNG
Chargé de cours à l'Université de Paris VIII

Le champ de la protection de l'enfance connaît de profonds changements législatifs (loi du 5 mars 2007). Ce mouvement législatif doit se lire dans la continuité d'un mouvement législatif global. A la lumière de cet ensemble législatif, il est nécessaire de repenser la problématique de la protection de l'enfance. L'origine de ce mouvement prend sa source en 1945, avec deux textes et un personnage central, le juge des enfants. Si ce dernier existe toujours, il faut souligner que son rôle a évolué, de même que le contenu des ordonnances.

Le texte qui institue le dispositif moderne de protection de l'enfance est le texte du 2 février 1945 relatif à la délinquance des mineurs. A peine cette ordonnance promulguée, les militants de la protection de l'enfance regrettaient que la compétence du juge se limitât à la seule problématique des enfants délinquants. Ils considéraient davantage une problématique globale de l'enfance en danger et de l'enfance inadaptée. A l'époque, la chronique de l'enfance malheureuse les incitait à promouvoir la nécessité de renforcer la protection civile des mineurs. Paradoxalement, l'enfant ayant commis un acte délictueux était mieux protégé que les autres. En définitive, notre conception de la protection de l'enfance a donc évolué depuis. Les deux ordonnances de 1945 et de 1958 ont été complétées par des décrets, fruits de la conception de l'Etat Providence. La protection de l'enfance ne peut donc s'analyser en faisant abstraction de la généralisation des prestations sociales et d'une politique familiale forte, dans un contexte économique de croissance et de plein-emploi.

Afin de mettre en place cette protection de l'enfance, l'Etat social a pris le pas sur l'Etat de Justice. Ce dernier reposait sur l'idée d'un individu responsable, susceptible d'imputation. La force de l'Etat social fut de substituer un paradigme sanitaire et social à une perception judiciaire des actes de l'enfant. Les deux ordonnances de 1945 et de 1958 induisaient que la mesure éducative devait se substituer à la sanction pénale. Prouver la culpabilité des parents était également perçue comme inutile. Il fallait considérer les enfants et les parents comme les victimes d'éléments qui les dépassent. Une assistance éducative devenait alors indispensable.

Ces deux ordonnances ont donc constitué un tournant, mais présentent des faiblesses : les pouvoirs excessifs des travailleurs sociaux, des psychologues... Les parents ne sont plus coupables, car ils ne maîtrisent plus certaines décisions. Par ailleurs, ces ordonnances instituaient davantage une protection de l'enfance qu'une protection des enfants. L'objectif était de lutter contre l'enfance inadaptée et la délinquance juvénile, afin de préserver le bien public. L'enfant restait en outre défini selon une vision paternaliste, ses parents décidant pour lui. Enfin, la famille constituait le fondement de la société ; il était donc préconisé de maintenir l'enfant dans son environnement familial. Les parlementaires se sont longtemps refusés à réduire les droits parentaux.

Le dispositif de protection de l'enfance mis en place au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle reposait sur une conception audacieuse. Il rompait avec une philosophie libérale induisant une parfaite compréhension de la différence entre le Bien et le Mal. Or le mérite des penseurs de ce dispositif sanitaire et social fut de dénoncer ce paradigme de l'individu transparent à lui-même. Il existe toutefois une différence entre dénoncer cette transparence et affirmer l'irresponsabilité qui les caractérise. Contrairement à ce qu'affirmait Michel Henry, les parents ne sont pas les victimes d'un processus qui les dépasse. Ils restent comptables de leurs actes, en dépit des difficultés auxquelles ils sont confrontés.



Ce modèle a dû faire face à de nombreuses évolutions. Il existe désormais de nombreux modèles familiaux. Par ailleurs, la dynamique des droits a induit un individualisme démocratique : les Droits de l'Homme sont devenus une référence fondamentale. Le droit de la famille s'en est trouvé bouleversé. Une jurisprudence solide a par ailleurs été établie au niveau de l'Union Européenne. Elle a mis à mal le paternalisme propre à de nombreux Etats de l'Union Européenne. Cette dynamique des droits pénètrent tous les pores de la société. Elle s'est manifestée dans le secteur des droits de l'enfant. Depuis la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, ce dernier doit désormais être considéré comme une personne juridique, voire comme un sujet de droits.

L'unité constituée par le juge des enfants a connu un effritement progressif. Elle se partage de plus en plus entre la prise en charge par les Conseils Généraux et la prise en charge des mineurs délinquants par la protection judiciaire de la jeunesse. Cette division distingue les enfants victimes, que le juge des enfants a le devoir de protéger, et les mineurs délinquants, de plus en plus assimilés à des adultes. Paradoxalement, l'enfance se définit par une extrême vulnérabilité qu'il faut protéger, mais également par une adolescence et une préadolescence dont il faut se protéger.

L'organisation de la protection de l'enfance a évolué, dans le cadre des démarches de décentralisation entamées en 1982. Le Conseil général a pris un poids considérable dans cette perspective. L'évolution des dispositifs a tenu compte du cadre européen, international, mais aussi des expériences relatées par les professionnels des Conseils Généraux. Le nouveau texte a abandonné le familialisme et le paternalisme propres à la philosophie de la protection de l'enfance dominante au cours de la seconde moitié du XXème siècle. Elle repose désormais sur les droits de l'enfant en matière de santé, de sécurité, d'accès à l'éducation. L'intérêt supérieur de l'enfant doit l'emporter sur les droits parentaux. La loi évoque d'ailleurs la responsabilité parentale, plutôt que l'autorité parentale. La loi de 2007 reprend cette conception : l'enfant est un être autonome en devenir. Il doit donc bénéficier des droits évoqués. Sa parole doit également être prise en compte.

Le rôle du Président du Conseil général est en outre conforté. Il agit en qualité de pilote des dispositifs de protection de l'enfance. Les méthodes de signalement sont rationalisées, tandis que le secret professionnel partagé est consacré. Toutes ces modifications permettent de préciser la place de chacun dans le dispositif global, d'où le trouble engendré par la loi relative à la prévention de la délinquance. Celle-ci renforce la division entre une enfance vulnérable et une enfance dangereuse. Le texte relatif à la prévention de la délinquance institue un nouvel acteur, le maire, et induit une nouvelle confusion. Dès lors, il faut rappeler que ce sont les acteurs qui donnent vie aux lois. Le rôle des professionnels sera décisif dans l'application des deux lois du 5 mars 2007. Les lois ne constituent qu'un cadre.

Pour conclure cette intervention, j'insiste sur la nécessité de travailler en réseau, qui ne se limite pas à une conception partenariale, mais induit une remise en cause du modèle sanitaire et social. L'idée du réseau s'articule autour des besoins de l'enfance et des limites des compétences des différents acteurs.



Première séance plénière : Le département, chef de file d'une protection de l'enfance multi-partenariale

La première séance plénière est animée par Jean DUMONTEIL, journaliste.

Ont participé à l'atelier :

*Christophe BECHU, Président du Conseil général du Maine-et-Loire, Président de l'ONED
Guillemette RABIN-COSTY, Adjointe au chef de service Familles à la DGAS au Ministère de la Santé et de la Solidarité
Jean DEGLISE, Magistrat, Président à la Cour d'Appel de Besançon, Juge des Enfants
Madeleine MATHIEU, Sous-directrice des Missions de protection judiciaire et d'éducation à la PJJ
Jean-Louis SANCHEZ, Délégué général de l'ODAS.*

Jean DUMONTEIL

La nécessité de construire un nouvel équilibre a été évoquée. En réalité, ce sont les acteurs qui font vivre la loi. Que signifie concrètement la problématique de la mise en réseau, dans le cadre d'une complexité accrue des dispositifs ?

Christophe BECHU

Peu après mon élection, un huissier m'a demandé de venir m'expliquer devant la Cour d'Assises du Maine-et-Loire dans le cadre du procès de pédophilie qui s'est ouvert en 2005. Pour moi, cette convocation a constitué une entrée douloureuse dans le monde de la protection de l'enfance. Je suis devenu administrateur *ad hoc* de 44 enfants victimes de 67 adultes. J'ai été confronté aux failles du système. Une vraie réflexion s'est engagée sur les interstices institutionnels. Comment rapprocher les institutions ? Une Charte locale a été mise en œuvre pour développer un langage commun. Un groupe de vigilance contre la pédophilie a été initié. Nous souhaitons partager les secrets professionnels, afin d'éviter le prolongement de certaines situations.

Grâce à la loi sur la protection de l'enfance s'est opérée une clarification du rôle du Président du Conseil général. En tant qu'élu, j'ai une crainte : la clarification des rôles ne doit pas conduire à circonscrire la responsabilité de la protection de l'enfance aux seuls professionnels. L'indifférence doit être combattue.

Guillemette RABIN-COSTY

Concernant la réforme, la DGAS a tenu un rôle central dans la rédaction de cette loi. Elle est toutefois également le fruit de la collaboration avec les départements. L'Etat a conservé certaines missions, pour intervenir auprès des départements, notamment la compétence normative et la fonction de contrôle. L'Etat représente enfin la France devant les instances européennes et internationales de protection de l'enfance.



Les départements ont largement adhéré à la démarche participative en organisant des manifestations et en y associant les acteurs locaux. *In fine*, la loi du 5 mars 2007 consacre le département comme chef de file du dispositif de protection de l'enfance. Parmi ces dispositions fondamentales, l'article Premier réaffirme le rôle du service de la protection maternelle et infantile. L'article 12 modifie en outre trois dispositions fondamentales du Code de l'action sociale et des familles. La procédure de signalement évolue dans cette perspective. Le rôle de garant du suivi et de la continuité des interventions est également réaffirmé. Le Président du Conseil général doit assurer la coordination des actions entreprises par les différents acteurs dans ce cadre. Il peut s'appuyer sur les protocoles permettant d'assurer le repérage, l'alerte et le signalement.

Jean DEGLISE

En qualité de magistrat délégué à la protection de l'enfance et d'adhérent d'une association regroupant de nombreux juges des enfants, je ne puis qu'être satisfait de la volonté du législateur de conforter la cohérence des actions entreprises par les professionnels de la protection de l'enfance et de l'amélioration de la prise en charge des enfants concernés. Par ailleurs, je me félicite de ce souci de concertation, qui a hélas fait défaut concernant la loi de prévention de la délinquance.

Monsieur Béchu a évoqué l'affaire de pédophilie d'Angers. Tous les départements et tous les juges des enfants sont un jour ou l'autre confrontés à des agressions d'enfants similaires, qui se déroulent la plupart du temps dans le cercle familial. Il faut assurer la protection de l'enfant, dans le respect des libertés individuelles garanties par l'autorité judiciaire. Une double compétence administrative et judiciaire a été instituée par l'ordonnance de 1958. Plusieurs réformes législatives ont permis d'améliorer la prévention et la protection des enfants en situation de danger. Des protocoles ont été institués par l'entremise de la loi du 10 juillet 1989. Le champ d'application de cette loi se limitait néanmoins aux seuls enfants maltraités.

Il me paraît toutefois nécessaire de rappeler que les parents sont et resteront les premiers protecteurs de l'enfant dans le cadre de la cellule familiale. Il ne peut être porté atteinte à l'autorité parentale que par l'autorité judiciaire. Cette règle doit être respectée : le juge des enfants doit recueillir l'adhésion des parents et autoriser l'enfant et les parents à consulter le dossier d'assistance éducative sans l'intervention d'un avocat.

Le Président du Conseil général remplit un rôle prépondérant dans ce dispositif de protection de l'enfance. Des cellules départementales de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes ont été mises en place. Le nouvel article L 226-3 du Code de l'Action sociale et des Familles consacre clairement le rôle de chef de file du Président du Conseil général dans cette action de recueil des informations. Le signalement doit être le résultat d'une véritable évaluation professionnelle qui s'appuie sur une analyse de la situation familiale et sur des perspectives de travail. La complémentarité et la coordination des actions deviennent fondamentales. Elles ont été consacrées par la loi du 5 mars 2007, alors qu'elles faisaient autrefois défaut. Ainsi, le procureur de la République, saisi de la situation d'un mineur en danger, adresse copie de cette transmission au Président du Conseil général, qui doit être informé, afin de permettre à la cellule de jouer son rôle. L'Education Nationale et l'Hôpital doivent également être avisés des suites données au signalement d'un cas. Quant aux services chargés de l'exécution de la mesure, ils doivent informer le Président du Conseil général des actions déjà entreprises par le biais d'un rapport circonstancié et en aviser les parents ou le détenteur de l'autorité sur l'enfant. La continuité entre les différentes interventions est fondamentale. Le Président du Conseil général en est garant.



Jean DUMONTEIL

Comment assurer cette transmission des informations ?

Jean DEGLISE

Dans un premier temps, il faut intégrer les nouvelles dispositions légales. Dans un second temps, je suggère d'organiser des réunions de concertation pour définir les rôles des différents acteurs. Les partenaires doivent donc modifier leurs pratiques.

Madeleine MATHIEU

L'article Premier de la loi du 5 mars 2007 pose une première définition de ce que constitue la protection sociale de l'enfance. Auparavant, il existait une liste de prestations. Désormais, cette définition englobe les dispositions d'actions concrètes (aide à domicile...), mais également la prévention primaire ouverte largement à la totalité des familles.

La protection de l'enfance est générale et s'adresse à tous. Le Président du Conseil général se positionne en qualité de responsable de ce dispositif, et notamment du recueil et du traitement de l'information. Il est responsable de la saisine ou non des autorités judiciaires. Il centralise les informations relatives au parcours du mineur, dont il est garant de la continuité. Sa responsabilité est donc considérablement accrue.

La PJJ dépend pour sa part du Ministère de la Justice, et a participé à ce titre à la rédaction du texte. Elle agit aux côtés du juge des enfants, dont le rôle a évolué. Son intervention n'est pas devenue secondaire, mais a pris sa juste place. La protection de l'enfance doit se développer dans le cadre de la prévention, en évitant une « judiciarisation » excessive du dispositif. Le juge ne doit intervenir qu'en cas de nécessité, afin de garantir les droits et libertés individuels. Le système est clarifié et rendu cohérent par la loi. La double compétence civile et pénale du juge des enfants est maintenue. Elle permet d'instituer des passerelles entre l'action administrative et l'action judiciaire, qu'il ne faut pas hésiter à utiliser.

La PJJ continue à articuler son action autour du Président du Conseil général et des schémas départementaux. La complémentarité est indispensable entre le Conseil général, les associations de protection de l'enfance et les services de la PJJ, dont le directeur a choisi d'instituer le directeur départemental en tant qu'acteur opérationnel de terrain. La PJJ souhaite privilégier une action de concertation et de complémentarité avec les autres acteurs de la protection de l'enfance, pour définir une vision plus institutionnalisée de la mise en œuvre de l'action éducative. Quant au recueil des données, nous sommes prêts à mettre à disposition les données chiffrées et à réfléchir à une mise en cohérence des chiffres locaux. L'ONED pourra ainsi élaborer certaines analyses à partir de ces données.

Jean-Louis SANCHEZ

La loi du 5 mars 2007 est une bonne loi, car elle est une loi de connaissance qui repose sur l'observation des publics, qui ont évolué. En effet, la problématique porte sur les enfants en danger. Une place prépondérante a été donnée à la prévention. Les incidences ne se limiteront pas aux services de protection de l'enfance. La loi a pris conscience des dysfonctionnements de l'organisation locale en créant une cellule de signalement qui obligera les professionnels à travailler ensemble. Le partenariat doit reposer sur une connaissance partagée. Cette loi est en outre une loi de fraternité, qui induit une véritable lutte contre la précarité. La protection de l'enfance est en effet l'affaire de tous.



Dans ce cadre, la décentralisation permet de promouvoir cette fraternité. Enfin, c'est une loi exigeante : comment appliquer une loi alors que certains départements sont étouffés par des préoccupations gestionnaires de certaines tâches fortement éloignées de l'intérêt de la proximité ? Par ailleurs, la problématique des minima sociaux n'est pas résolue. Quid de l'offre d'insertion ? Le déficit de lien social et l'inoccupation sont pourtant extrêmement pathogènes.

En conclusion, cette loi ne réussira pas sans un débat sur la finalité de la démarche d'intervention judiciaire ou social. S'agit-il d'infantiliser ou de culpabiliser les familles ? *A contrario*, faut-il privilégier une conception éthique de la société obligeant à considérer l'interdépendance comme une condition de l'autonomie, de la responsabilité et de la dignité de chacun ? Le premier élément constitutif de toute réforme est de définir un objectif. Dans le cas de cette loi, il s'agit de prôner cette valeur de fraternité. Je souhaite d'ailleurs complimenter Claude JEANNEROT, qui dirige un département de lumière et de fraternité, tout à fait en mesure d'appliquer cette loi avec efficacité.

Jean DUMONTEIL

Dans les six ateliers au cours de cette journée, vous allez pouvoir vous appuyer sur ce qui a été dit. Je voulais remercier les intervenants de ce matin. Pour conclure, comment articuler l'expertise des intervenants, la nécessaire concertation avec les différents acteurs, et les liens avec la population ?

Christophe BECHU

Aucun acteur ne peut avoir la prétention de disposer de l'ensemble des réponses. Dans ce cadre, la responsabilité des Présidents de Conseil général se limite à quelques cas. Pour le reste, nous nous appuyons sur la confiance que nous vouons à nos services. Le partenariat ne pose pas de difficulté, dans la mesure où l'humilité relève d'une véritable nécessité. De surcroît, ces partenariats apportent de la richesse en matière de réflexion et mettent en relation des compétences diversifiées. *In fine*, la diversification est indispensable.

L'échange entre professionnels est fondamental. Les professionnels ressentent souvent une profonde solitude ; la charge émotionnelle et affective est forte. La confrontation des points de vue est donc indispensable. Je pense en outre qu'il ne faut pas infantiliser les familles, ni les idéaliser. A l'heure actuelle, certains parents se trouvent dans la détresse. L'intervention des professionnels devient *de facto* nécessaire, pour redonner confiance à ces familles. Cette loi de protection de l'enfance nous interroge sur l'exemple que nous donnons en tant qu'adultes. Sommes-nous suffisamment exigeants avec nous-mêmes ?



Atelier 1 : Quels dispositifs d'entrée dans la prise en charge ?

Ont participé à cet atelier :

Grand témoin : Dominique FREMY, pédopsychiatre hospitalier, responsable du centre de thérapie familiale et de victimologie au centre hospitalier de Novillars

Françoise BONVALOT, Responsable Antenne Enfance Ado au Conseil général du Doubs

Guy PATRIARCA, Chef de service Aide Sociale à l'Enfance au Conseil général de l'Ardèche.

L'atelier a été animé par Jean-François KLEIN, médecin départemental de PMI au Conseil général du Pas-de-Calais et Damien MARTINEZ, journaliste.

I. Introduction

Dominique FREMY

Depuis dix ans, le département du Doubs a démontré l'intérêt qu'il porte à la protection des enfants et à leur parole. La plus-value de notre département réside ainsi dans la mise en synergie des actions menées par les différents acteurs. A cet égard, je tiens à rendre un hommage public au docteur BONVALOT, qui a su fédérer l'ensemble des intervenants.

Cet atelier est consacré à l'évaluation des situations, qui est centrée sur l'enfant, ainsi que son environnement social et familial. Il portera également sur la parole de l'enfant. La loi du 17 juin 1998, qui lutte contre les infractions sexuelles, avait pris des dispositions pour favoriser l'audition des enfants. Ce travail a contribué à rapprocher des institutions qui se connaissaient mal.

L'attention s'est ensuite portée sur le cœur de nos préoccupations : la capacité à accueillir au mieux les révélations d'un enfant, dans un contexte de maltraitance. Cette étape essentielle nécessite une formation des intervenants. La loi du 5 mars 2007, qui réforme la protection de l'enfance, prévoit précisément des actions de formation communes aux différents acteurs.

Les médecins ont un rôle fondamental car ils sont souvent les premiers acteurs du processus de dévoilement. A Besançon, nous avons tenté d'organiser cette approche, de manière pluridisciplinaire, au sein du réseau CAV Aide Sociale à l'Enfance Maltraitée, qui associe le CHU de Besançon et le centre hospitalier de Novillars. Nous évaluons également le préjudice subi par l'enfant. L'évaluation doit se poursuivre pendant toute la durée des actions sociales, judiciaires ou thérapeutiques, en tenant compte du potentiel évolutif de l'enfant.

Je compte sur nos débats pour alimenter notre réflexion, notamment sur un sujet difficile : les violences commises par des mineurs sur d'autres mineurs. Il faut également évoquer les « effets collatéraux » qui peuvent affecter les différents intervenants en contact avec les enfants maltraités.

II. Evaluation du danger : méthode et organisation

Guy PATRIARCA

La question de l'évaluation est stratégique, notamment pour les Conseils généraux. Il convient donc de veiller à la pertinence de cette évaluation initiale, du point de vue humain, financier et organisationnel.



Dans le département de l'Ardèche, un atelier avait relevé dès 2001 la nécessité de formations pour les travailleurs sociaux et médico-sociaux susceptibles d'évaluer les situations de danger des enfants, pour tendre vers une culture commune de l'évaluation. Nous avons donc cherché à mettre en place une méthode et à mener une réflexion plus large sur nos organisations.

1. La méthode

Elle se fonde sur les travaux de Francis ALFÖLDI, développés dans son livre *Evaluer en protection de l'enfance*. Evaluer des situations d'enfants en danger consiste à confronter des informations recueillies sur des conditions de vie de l'enfant avec des critères professionnels d'appréciation du danger, pour établir un avis pondéré sur le danger et les moyens d'y remédier.

a. La question du recueil des informations

L'information concerne l'observation de faits réels datés dans le temps. Le recueil de l'information se heurte en réalité à de nombreuses difficultés, dans la mesure où l'information n'est jamais totalement fiable et où elle porte sur la sphère intime, privée. Il convient donc de replacer l'information dans un contexte, afin de construire une hypothèse cohérente sur la situation de l'enfant. Il faut distinguer les faits de leur appréciation.

b. La mise en œuvre des critères

Les critères sont l'ensemble de la référence professionnelle en fonction de laquelle on évalue, c'est-à-dire ce que devrait être une parentalité non dangereuse. Parmi ces critères figurent l'existence de négligences d'un danger, l'observation du comportement de l'enfant, l'observation de l'environnement élargi de l'enfant. Le critère d'implication doit également être pris en compte ; il concerne l'effet ressenti par l'évaluateur dans son travail en fonction de son histoire personnelle. Ces critères donnent ensuite lieu à une graduation.

En protection de l'enfance, les critères strictement quantitatifs ne présentent pas de véritable intérêt, car ils n'offrent pas de lisibilité diagnostique. L'évaluation professionnelle oblige à s'interroger sur les valeurs qui sous-tendent l'action d'évaluer. En conséquence, il est important de disposer de critères « implicationnels ».

c. L'évaluation à plusieurs

L'évaluation ne peut pas être le fait d'un travailleur social isolé. Pour éviter les affrontements, il faut s'accorder sur une méthode et en partager la culture commune, à partir d'outils préalablement discutés. La méthode doit être simple, mais non simpliste. Elle ne peut fonctionner que si les intervenants se sont réellement approprié la méthode, notamment lors des actions de formation.

Par ailleurs, la méthode doit être centrée de manière permanente sur l'enfant, d'autant plus que les situations sont complexes. L'évaluation doit prendre en compte les signes de souffrance, tout en pondérant les ressources des parents, de l'enfant et de son environnement.



2. L'organisation du département de l'Ardèche en matière d'évaluation

a. Le rôle central du Conseil général

Le Conseil général est reconnu comme le pilote de l'évaluation depuis dix ans. Excepté certaines informations qui relèvent d'un traitement pénal, un guide « *Enfance en danger, que faire ?* » a été réalisé dans le département de l'Ardèche. La cellule du signalement a notamment pour vocation de :

- recueillir et de traiter les informations relatives aux enfants susceptibles d'être en danger ;
- développer sur l'ensemble du département un circuit unique du signalement ;
- améliorer la coordination des actions judiciaires et administratives ;
- harmoniser et améliorer les pratiques en matière de prévention et de protection de l'enfance.

La phase de mise en œuvre du dispositif est primordiale pour établir une évaluation de qualité.

Les partenaires susceptibles de produire de l'évaluation (PJJ, service sociale en faveur des élèves au sein de l'Éducation nationale, personnel associatif) ont été associés étroitement au processus de formation permanente. Cette initiative contribue à la naissance d'une culture commune.

b. La nécessité d'une réflexion stratégique

Au sein du Conseil général de l'Ardèche, toutes les informations préoccupantes parviennent à la direction de l'Enfance. La fonction de pilotage et de validation de l'évaluation est exercée à un niveau central, ainsi que les partenaires, notamment judiciaires, l'ont fortement souhaité. Ce système a permis de mettre en place un observatoire départemental relativement performant. En résumé, il est nécessaire de concilier un niveau stratégique de pilotage et un niveau opérationnel sur le terrain.

c. Détail de la démarche

En Ardèche, le niveau central délivre un mandat d'évaluation aux unités territoriales. Le cadre territorial organise ensuite la stratégie évaluative, qui peut faire participer différents intervenants.

La démarche d'évaluation se déroule sur une durée de trois à six mois. Elle est présentée comme une proposition d'aide aux familles, puisque ces dernières doivent l'accepter pour qu'elle puisse être mise en œuvre. 500 à 600 démarches se déroulent en moyenne chaque année. En intervenant très précocement dans des situations à risque, elles ciblent l'intervention sociale préventive et permettent souvent la mise en place de solutions adaptées.

Au terme de l'évaluation, un rapport est rédigé par deux personnes. Le cadre territorial valide ensuite ce rapport, notamment sur le plan technique, puis le transmet au niveau central, qui peut décider d'adresser un signalement aux autorités judiciaires.



III. De la cellule du signalement à l'Antenne enfance ado, l'intérêt d'un dispositif départemental de protection de l'enfance

Françoise BONVALOT

Mon exposé a pour objet de décrire l'expérience du Doubs dans la mise en place d'une cellule de signalement.

1. Une volonté départementale et interinstitutionnelle

Lors de son premier schéma de l'enfance, le département du Doubs a proposé trois axes de travail reposant sur

- une plus grande prévention (AED) ;
- un accueil d'urgence réorganisé autour du centre départemental de l'enfance ;
- la création d'une cellule du signalement

Un protocole départemental de prévention et de protection de l'enfance a été signé en mai 2001. Un guide du signalement a également été établi.

2. Le protocole départemental

Il repose sur quatre principes :

- une définition commune, partagée des situations d'enfants en danger ;
- un cadre cohérent, un circuit unique du signalement ;
- la place des parents, le droit des usagers ;
- la cellule du signalement et l'observatoire départemental.

Les signataires sont le PCG, le Préfet, la justice (TGI, PJJ), la police et la gendarmerie, l'Education Nationale, la DDASS, les hôpitaux, l'Ordre des médecins.

3. La cellule du signalement

Elle a pour vocation de recueillir et de traiter les informations, de mettre en œuvre le circuit unique du signalement. Une coordination entre le Conseil général et la justice est établie, afin d'harmoniser la prévention et la protection. La cellule est composée de quatre postes (une secrétaire, deux écoutants et un responsable). L'accueil est à la fois physique et téléphonique. Un enregistrement des données est réalisé sur logiciel.

4. Le circuit de l'information et du signalement

Les informations préoccupantes peuvent provenir de différentes sources (famille, population, associations, Education nationale, médecins, autres institutions). L'Education nationale a notamment mis en place deux référents « enfance en danger » sur le département. L'antenne enfance ado effectue ensuite une primo-évaluation, l'évaluation en tant que telle étant réalisée au sein des espaces d'action médico-sociale. Lorsque la situation l'exige, un signalement est réalisé auprès du Parquet et lors des situations d'urgence (protection immédiate), le protocole prévoit que le professionnel s'adresse directement à l'autorité judiciaire et envoie une copie du signalement à l'antenne.



5. L'observatoire départemental

Cet observatoire est composé de tous les signataires du protocole, mais aussi d'autres professionnels (associations, CAF, défenseur des enfants). Une Assemblée plénière se réunit chaque année. Un comité de pilotage soutient l'activité de l'observatoire et des groupes de travail traitent des préoccupations transversales. L'observatoire suit également le schéma départemental. Enfin, une étude sociologique a été lancée depuis un an par un doctorant de l'université de Besançon.

6. Le bilan

a. Points forts

Les principaux points forts sont les suivants :

- l'amélioration du partenariat, du repérage et du traitement en amont des situations ;
- la circulation de l'information ;
- l'observation départementale ;
- l'utilisation de la cellule comme un lieu ressource par les professionnels.

b. Limites

Des limites subsistent néanmoins. Il nous a fallu par exemple relancer la sensibilisation des usagers et des professionnels. Le public jeune ne nous sollicitait que rarement. Enfin, la dénomination « cellule du signalement » ne semblait pas satisfaisante, notamment vis-à-vis des familles.

7. L'évolution

Il a été décidé de transformer la cellule du signalement en une « Antenne enfance ado ». Le changement de nom s'est accompagné d'un changement de visuel dans le cadre d'une vaste campagne d'information auprès des professionnels et du public. Nous disposons également désormais d'un site internet. En 2006, les appels téléphoniques ont augmenté de plus de 40 % (neuf à dix appels par jour), de même que les visites physiques.

8. Les perspectives

La première perspective porte sur un partenariat renforcé, en s'appuyant sur l'actuelle réforme, une meilleure coordination avec la justice et le CAV Aide Sociale à l'Enfance Maltraitée. Dans ce cadre, nous cherchons à établir une évaluation plus pertinente des situations et à développer une observation départementale plus efficace, tout en mettant en œuvre des actions en direction des différents publics. L'objectif ultime consiste, bien entendu, à rendre un meilleur service auprès des enfants et des familles.

IV. Débat

Dominique FREMY

Monsieur PATRIARCA, pouvez-vous évoquer plus en détail l'évaluation de l'implication de la personne chargée de l'évaluation ?



Guy PATRIARCA

Le critère implicationnel mesure l'effet produit sur l'évaluateur par la situation qu'il est chargé d'évaluer, compte tenu de son histoire personnelle. Ce critère est essentiel dans une action d'évaluation, étant donné qu'elle implique un jugement de valeur. C'est la raison pour laquelle nous l'avons inscrite dans la démarche méthodologique. Ainsi, lors de l'établissement du jugement final d'évaluation, nous prenons en compte l'aspect implicationnel pour le pondérer.

Madame MOREL coordinatrice enfant, jeunesse, famille, Conseil général de la Savoie

Comment est-il possible d'évaluer l'histoire de l'évaluateur ?

Guy PATRIARCA

Nous utilisons un autre outil, l'outil de centration sur l'enfant. Il ne s'agit pas de conduire une psychanalyse de l'évaluateur, mais d'évaluer, assez simplement, l'effet de l'exposé des faits sur celui-ci. Cette méthode n'est ni rigide, ni scientifique ; mais vise à produire un jugement vraisemblable. Notre démarche se veut modeste.

Une représentante du Conseil général de Seine-et-Marne

Cette méthode me semble particulièrement intéressante, dans la mesure où elle met en exergue la distanciation. De fait, nous allons devoir nous pencher de manière rigoureuse sur le déni ou la sur-dramatisation.

Jean-Marie ROBERT, responsable d'une cellule recueil d'information, Conseil général du Var

La qualité de l'évaluation est effectivement essentielle. Je crois qu'il existe un outil présentant sous forme de DVD la manière dont l'évaluation peut être menée. La plus grande difficulté concerne la coordination entre les différents intervenants. Par ailleurs, dans notre département, l'évaluation dure au maximum trois mois.

Guy PATRIARCA

Dans le département de l'Ardèche, nous avons considéré que la démarche d'évaluation est dynamique, notamment vis-à-vis de la famille. De fait, nous avons pu constater une diminution continue de la judiciarisation depuis que l'évaluation porte sur une durée suffisante (de trois à six mois) et suppose, *de facto*, plusieurs interventions.

Patrick ATLAS, médecin territorial au Conseil général du Val d'Oise

Une des finalités de la méthode Alföldi consiste à analyser la dynamique de changement. Par conséquent, je pense qu'une durée d'un mois est insuffisante. Par ailleurs, les médecins ne sont guère formés à la protection de l'enfance. Dans mon service, nous avons expérimenté la méthode décrite par Francis Alföldi, dont je suis satisfait. Où puis-je obtenir de la documentation sur la psychopathologie de la maltraitance ?



Dominique FREMY

L'unité de victimologie dont je m'occupe a créé ses propres outils. Les lésions physiques sont généralement bien évaluées, ce qui n'est pas le cas des pathologies post-traumatiques. L'essentiel consiste à repérer la rupture dans le développement de l'enfant. Dans le cadre du CAV Aide Sociale à l'Enfance Maltraitée, nous essayons de travailler en binôme, par exemple avec le médecin légiste, le pédiatre ou le gynécologue, afin d'enrichir l'évaluation.

Alice DUBOIS, Conseil général de la Corrèze

Dans le cadre d'un partenariat avec le ministère de l'Education nationale, le Conseil général de la Corrèze a établi des actions de prévention ciblées sur les professionnels et axées sur les mesures pratiques (accompagnement, partage de l'évaluation).

Christiane DELAVALLADE, service d'aide sociale à l'enfance, Conseil général de la Marne

Une cellule centralisée de recueil d'informations et de signalement est inscrite dans le texte de loi de mars 2007. Dans notre département, les cellules sont décentralisées dans les territoires, afin d'offrir une meilleure proximité. Nous nous demandons donc s'il convient de créer une cellule centralisée.

Françoise BONVALOT

Aucun système n'est parfait. Dans notre département, nous avons opté pour une logique de centralisation, dans la mesure où nous estimons qu'un interlocuteur unique est gage d'efficacité.

Guy PATRIARCA

Je suis favorable à l'établissement de deux niveaux : l'évaluation au plus près du territoire et le signalement, de manière plus centralisée.

Renaud HOUDAYER, directeur adjoint enfance-famille, Conseil général du Doubs

Plusieurs lieux peuvent être envisagés dans un même département, mais il est important d'avoir un circuit unique en matière de cellule de signalement, compte tenu notamment des relations avec l'autorité judiciaire.

Julie BRESSAND, substitut chargé des mineurs, TGI de Besançon

Je pense que l'organisation dépend de la volonté des acteurs de terrain. Aucune règle générale n'est à privilégier. Je suis également très intéressée par le critère implicationnel : dans certains cas, les signalements qui me sont adressés en disent plus sur l'évaluateur que sur l'enfant. De quelle manière ce critère est-il retranscrit dans la rédaction du signalement ?

Guy PATRIARCA

Ce critère apparaît souvent au détour d'une phrase telle que celle-ci : « la démarche d'évaluation s'est déroulée dans un climat d'agressivité manifeste ». Il est toujours centré sur l'enfant et non sur l'évaluateur.



Wilfried N'GOMA, étudiant à l'université de Franche-Comté

Quelle est la place de la famille dans le processus d'évaluation ?

Guy PATRIARCA

Il est assez rare que les familles rejettent la démarche d'évaluation. Le plus souvent, elles s'en saisissent pour régler un problème qui existe réellement et qu'elles perçoivent. Je tiens à indiquer par ailleurs que la question de l'évaluation est hautement stratégique. Orienter une action forte vers les professionnels pour répondre à leurs interrogations comporte une dimension managériale insoupçonnable. Les actions de formation des professionnels entraînent de réels bénéfices, vérifiables sur le terrain.

Myriam CHARPIN, chef de service à l'UDAF de Haute-Saône

Nous avons entamé depuis quelques années une démarche d'assurance qualité (ISO 9 001), laquelle est compliquée, mais essentielle. L'évolution de la loi peut justement nous apprendre à travailler avec méthode.

V. Synthèse

Jean-François KLEIN

Cet atelier a été très riche. Les points essentiels ont été, d'après moi, les suivants :

- le caractère incontournable d'un partenariat élargi ;
- la nécessaire centration sur l'enfant ;
- la prise en compte de l'implication des évaluateurs ;
- l'importance d'une évaluation et d'une prise en charge à plusieurs ;
- le mode d'organisation territoriale, entre centralisation et unités décentralisées ;
- le caractère dynamique de l'évaluation, qui suppose un temps suffisant pour être menée à bien.

Enfin, l'évaluation *a posteriori* n'a pas été évoquée.



Atelier°2 : Comment intervenir hors mandat dans le champ de la protection de l'enfance ?

Ont participé à cet atelier :

Grand témoin : Céline GITTER, Psychologue clinicienne, Espace Ressources pour le Soutien à la Parentalité, Sauvegarde de Saône-et-Loire

Brigitte CHATONEY, Directrice, Association Aire de Famille, Paris

Annick LABOUREY-BENEZET, Directrice, Relais parental du Doubs

Sophie DESBOVES, Directrice, Relais parental « Passerelle 92 » de Gennevilliers

L'atelier a été animé par Jean DUMONTEIL, journaliste, Directeur de la Lettre du Secteur Public et Karen SOMVEILLE, Chargée de mission Aide sociale à l'Enfance, Conseil général de la Meurthe-et-Moselle.

I. Introduction

Céline GITTER

Le fonctionnement du dispositif de protection de l'enfance en danger reste la plupart du temps caractérisé par des interventions menées tardivement, en période de crise, sur un mode contraignant. Prévenir la survenue et la récurrence de maltraitances nécessite d'intervenir avec des méthodes et des outils adaptés aux différentes situations.

La responsabilité des professionnels doit nous conduire à repenser les fondements des interventions auprès des parents. Un nouveau cadre de relations entre professionnels et usagers fondé sur la transaction se met en place. Il modifie le statut des personnes et les relations avec les professionnels et dispositifs. Nous devons renoncer à une posture de défiance vis-à-vis des parents et des contrats à sens unique, qui les stigmatisent. Il est impératif de passer d'une posture professionnelle fondée sur l'application unilatérale d'une expertise à une négociation basée sur la mise en commun des connaissances et la négociation.

L'évolution et la complexité des situations familiales et des publics concernés nécessitent un traitement plus individualisé, des solutions évolutives et des expériences innovantes. En considérant la famille comme un partenaire, nous lui offrons un autre statut. Cette reconnaissance autorise la famille à élaborer son projet à poursuivre des objectifs qui lui sont spécifiques. La recherche d'un consentement éclairé, chaque fois qu'il est possible, nous conduit vers une co-construction entre les parents et les professionnels.

Ce projet éthique comporte toutefois des prises de risque de la part de ceux et celles qui s'y engagent au quotidien. Cependant, les enjeux méritent que nous nous y attardions.

Karen SOMVEILLE

Le mandat dont disposent les institutions est écrit et sa mise en œuvre repose sur un arrêté administratif. La mesure, prise par le président du Conseil général, ou son autorité, est susceptible de recours administratif ou judiciaire par les familles. La plupart du temps, l'autorité parentale est conservée par les parents. Le hors mandat est une forme de relation contractuelle avec la famille, selon une démarche volontaire de cette dernière.



II. Accompagnement de la naissance d'une famille, un processus fondateur

Brigitte CHATONEY

Le projet « Aire du famille » est né de mon expérience, lorsque j'ai constaté que l'entrée des futures mères au centre maternel faisait exploser certains couples. De fait, la protection d'un enfant relève de ses parents. Comment les aider, lorsque cela est nécessaire ?

Ce projet a été initié en 1995, mais l'activité n'a débuté qu'en 2004. En 2007, l'association Aire de famille regroupe trois établissements : un centre parental, une crèche familiale et un lieu d'accueil enfants-parents. 60 % du budget du centre parental sont assurés par l'Aide Sociale à l'Enfance, contre 40 % par la DDASS de Paris.

1. Fondamentaux du projet

Les deux axes du centre parental sont les suivants :

- le logement, fondement de la vie familiale ;
- la parentalité, qui concerne tout autant une mère qu'un père et est un ensemble de responsabilités assumées.

Les bases théoriques se fondent sur la psychanalyse, l'approche systémique, l'haptonomie. Nous allons bientôt mettre en place la clinique de la concertation, qui s'appuie sur la force « convocatrice » des familles.

L'arrivée de l'enfant dans un couple et l'attribution d'un appartement peuvent catalyser l'ouverture vers un avenir plus construit. Nous accueillons actuellement 15 couples, essentiellement des jeunes aux parcours difficiles. L'accompagnement doit prendre en compte l'ensemble des rôles assumés par les hommes et les femmes dans leur vie (mère-père, fils-fille, compagne-compagnon, citoyen-citoyenne). Les parents sont porteurs et acteurs de leur projet de vie : ils le co-construisent. L'association ne prend pas en charge des personnes, mais elle les accompagne pour qu'elles se prennent en charge.

Le centre parental adopte une position de tiers qui favorise les articulations entre le monde de la vie privée et celui de la vie sociale. Il constitue un point d'appui fiable sur lequel les jeunes parents peuvent compter. Nos positionnements sont fondés sur le respect, la responsabilisation, l'humilité et le partenariat. Les professionnels doivent créer un espace de rencontre, co-construire les réponses en fonction des besoins et des demandes, tout en ne privant pas les parents de leur expérience.

2. Comment ces principes s'incarnent-ils dans la pratique ?

a. Procédure d'admission

A Paris, l'Aide Sociale à l'Enfance centralise les demandes adressées au centre parental au sein de la cellule ADEMIE. Les critères d'admission sont fondés sur le désir : désir de vivre en couple ; de fonder une famille ; d'être accompagné et d'accéder à son autonomie.



La procédure d'admission comprend quatre étapes :

- un premier entretien avec la directrice ;
- un deuxième entretien avec le partenaire professionnel ;
- un passage en commission d'admission pluridisciplinaire ;
- un troisième entretien avec la directrice et le partenaire professionnel.

b. Moyens

L'hébergement est assuré dans un studio relais, puis en appartement en bail glissant, jusqu'au glissement du bail. Nous établissons avec les couples dans les deux à trois mois suivant leur arrivée, un contrat d'accompagnement, une méthodologie, un outil à usage interne reposant sur onze axes :

- le soutien administratif (reconstituer le « puzzle » de l'histoire des couples) ;
- le soutien à la parentalité (préparer l'arrivée du bébé) ;
- le couple et son projet (travailler les représentations de chacun) ;
- le soutien au logement (construire son espace de vie et apprendre à habiter) ;
- le soutien à la gestion du budget (apurer les dettes et élaborer ses priorités) ;
- la formation et orientation professionnelle (favoriser la qualification professionnelle) ;
- le soutien à l'emploi (orienter vers des structures intermédiaires et soutenir la recherche d'emploi) ;
- la santé (reconstruire une image de soi acceptable) ;
- les relations avec la famille élargie (l'enfant en tant que vecteur de liens nouveaux) ;
- l'ouverture sur le quartier (utiliser les ressources du quartier et s'engager) ;
- la conjugalité (la crise peu être vue comme l'opportunité de redéfinir des relations).

c. Prolongation du séjour

Les prises en charge de séjour sont de six mois et peuvent être renouvelées jusqu'aux trois ans de l'enfant. La rédaction du bilan de séjour est réalisée avec les résidents, qui doivent effectuer une demande de renouvellement motivée. A chaque fois, le contrat est réajusté.

3. Conclusion

En conclusion, les familles attendent que l'on ait confiance en elles. Elles doivent prendre conscience que notre vulnérabilité fait aussi notre richesse. Tout est réversible et chaque être possède une capacité créatrice à construire sa vie. Enfin, l'accompagnement des parents est un véritable investissement sur l'avenir.

III. Relais parental : un espace au soutien des familles

Sophie DESBOVES

Le relais parental « La Passerelle 92 » est implanté dans le département des Hauts-de-Seine, à Gennevilliers depuis 1985. Cette association a pour but d'accueillir des enfants dont les parents sont confrontés à des problèmes familiaux, sociaux ou de santé.

Trois motivations ont présidé à la création de La Passerelle :

- soulager les parents ;
- éviter certaines admissions à l'Aide Sociale à l'Enfance ;
- offrir à l'enfant un lieu de sécurité et de bien-être.



Actuellement, la Passerelle bénéficie d'une enveloppe budgétaire globale du département des Hauts-de-Seine. La première maison, la « Grande Passerelle », a ouvert ses portes en 1985, pour l'accueil de sept enfants. En novembre 1989 est intervenue l'ouverture de la deuxième maison, « la Petite Passerelle » afin de répondre au nombre croissant des demandes d'accueil, tout particulièrement pour de très jeunes enfants. En janvier 1991 a eu lieu la création d'un réseau pour des familles relais (assistantes maternelles agréées par la PMI). Il facilite le maintien de la scolarité dans des communes éloignées de Gennevilliers.

Ces trois maisons fonctionnent sur la base d'une convention signée avec le département, se référant à la circulaire de Georgina Dufoix du 21 février 1983 concernant les lieux de vie. L'accueil des enfants s'effectue pour une durée d'un mois, renouvelable.

Nous accueillons aujourd'hui une cinquantaine d'enfants, dans une structure de proximité implantée dans un quartier populaire. Elle est connue des professionnels et la relation de confiance instaurée avec les parents constitue une de ses principales forces. Un contrat moral est établi avec les parents, qui s'engagent à reprendre leur enfant au terme prévu ou à prévenir le relais en cas d'empêchement.

Un parent peut se présenter au relais et nous faire part de sa difficulté. Le relais répond à cette demande en rassurant le parent et l'enfant sur le bienfait d'une séparation passagère. Il offre à l'enfant un espace de socialisation supplémentaire entre la cellule familiale et la vie en société. Ce dernier y fait l'apprentissage de lui-même face à un groupe et se confronte à d'autres personnes exerçant des tâches parentales.

Le relais parental représente un lieu où une certaine coéducation peut s'exercer de manière souple, dans un cadre familial. Cet état d'esprit se retrouve au sein des relais parentaux ouverts en France sur le modèle de la Passerelle 92.

Annick LABOUREY-BENEZET

Dans le département du Doubs, le relais parental a été créé en 1994 à Besançon et en 1999 sur le Pays de Montbéliard. Il est géré par l'Association départementale de sauvegarde de l'enfant à l'adulte. L'idée de la création d'un tel lieu a trouvé son origine dans une réflexion menée par des travailleurs sociaux dans un centre d'hébergement et de réadaptation sociale, accueillant des femmes chefs de famille. Cette réflexion a débouché sur la création d'un lieu qui pourrait accueillir les enfants quand les parents traversent une difficulté ponctuelle ou périodique. Le souhait était de se situer dans un registre d'accueil grand parental en alternative au placement d'enfant. Le service a ouvert ses portes en 1994, puis en 1998, le Conseil général a sollicité l'association pour la création d'une deuxième maison sur le nord du département.

Aujourd'hui, 20 enfants sont accueillis, au quotidien dans deux maisons à caractère familial situées à Besançon et Audincourt. En juillet 2007 sera créé un troisième service sur le Haut-Doubs, qui se présentera différemment, sous la forme d'un réseau d'assistantes familiales, préservant ainsi une réponse de proximité, la scolarisation et l'environnement social d'enfants vivant en milieu rural.

L'admission d'un enfant au relais parental se fait sur la base du libre choix des parents qui bénéficient ou non de l'aide des services sociaux pour formuler leur demande.



Les parents sont reçus pour un entretien préalable à tout accueil. Lors de cette rencontre, ils font connaissance avec le service et les personnes. Le séjour peut aller de quelques heures à un mois maximum, en journée, demi-journée, hébergement. Le renouvellement de l'accueil peut être accordé si la situation l'exige.

Les maisons sont des lieux chaleureux où les enfants mangent, dorment, leurs rythmes sont respectés par l'ensemble du personnel. Ils vont à l'école, font leurs devoirs scolaires, fêtent leur anniversaire, jouent ; les repas sont préparés sur place. L'équipe travaille avec les enfants en utilisant les supports du jeu et de la lecture, les locaux sont équipés en jouets, livres et matériel d'éveil.

Le lieu d'accueil est proposé comme étayage dans la relation éducative ; certains parents trouvent au relais le tiers qui permet de détendre une relation fusionnelle avec leur enfant. Pendant le séjour de leur enfant, les parents bénéficient d'un accompagnement de proximité qui s'organise en partenariat avec les services médico-sociaux, les écoles, les lieux de soins.

325 enfants ont été accueillis en 2005, 315 en 2006. Les parents qui sollicitent le relais vivent pour la plupart des situations sociales et personnelles marquées par la solitude, la rupture, l'absence de soutien familial. Les principaux motifs des demandes d'accueil sont les problèmes ponctuels de garde d'enfants dans le cadre d'une reprise d'activité professionnelle ou d'une formation, l'hospitalisation d'un parent ou d'un autre enfant, les difficultés psychologiques de familles fragiles ayant des problèmes relationnels ou très isolées.

IV. Débat

De la salle

Qu'entendez-vous par « co-construction » ?

Céline GITTER

Il s'agit essentiellement du travail que nous menons avec les familles dans une logique de sur-mesure.

De la salle

De quelle manière gérez-vous les aspects transculturels ?

Brigitte CHATONEY

Aire de Famille travaille notamment avec des ethnopsychiatres. Au-delà des différences de culture, nous cherchons à créer des espaces communs.

Sophie DESBOVES

La majorité des enfants que nous accueillons est d'origine étrangère, ce qui ne pose pas de problème en soi.



Céline GITTER

Chaque situation familiale est différente, chaque famille disposant de sa propre culture.

Agnès LAFOND, conseillère technique, Conseil général de la Charente-Maritime

Quel est le fondement de la responsabilité de l'accueil des enfants hors mandat ?

Karen SOMVEILLE

Les responsabilités se déclinent différemment selon que l'enfant est admis ou non à l'Aide Sociale à l'Enfance. Certains départements font part de leur volonté d'occuper les espaces libres entre la PMI, le service social et l'Aide Sociale à l'Enfance, dans l'intérêt de la famille et non pas seulement de l'enfant.

Brigitte CHATONEY

Nous nourrissons le projet de mener une évaluation qualitative de notre travail.

Christine DEMANGE, responsable de l'Aide Sociale à l'Enfance à Besançon

Le président du Conseil général du Doubs accompagne les parents dans leur rôle d'éducateur et finance les relais parentaux. Je rappelle également que les parents contribuent également financièrement. L'aide sans mandat ne constitue pas un problème pour l'Aide Sociale à l'Enfance, qui évalue l'évolution des situations.

Nathalie PASQUET, responsable de l'Aide Sociale à l'Enfance à Pontarlier

Le relais parental constitue pour nous un outil précieux.

De la salle

Quelle est la place du père dans la prise en charge des enfants dans les relais parentaux ?

Annick LABOUREY-BENEZET

Les deux parents sont associés à l'accueil de l'enfant, qu'ils vivent ensemble ou soient divorcés.

De la salle

Madame CHATONEY, avez-vous passé une convention avec tous les bailleurs sociaux de la ville de Paris ? Comment parvenez-vous à reconstruire votre réseau à l'issue du glissement de bail ?



Il s'agit d'une mesure de placement judiciaire ou d'accueil provisoire autorisé par les magistrats. Nous privilégions en premier lieu des solutions fiables, proposées par les parents. Les solutions institutionnelles n'interviennent qu'en second lieu.

Andres CARDENAS, chef de bureau, Mairie de Paris

De quelle manière se déroule la sortie du dispositif Passerelle ? Quel est le pourcentage des retours en famille ?

Sophie DESBOVES

En principe, l'enfant retourne dans sa famille. Les situations aboutissant à l'Aide Sociale à l'Enfance représentent un faible pourcentage.

Jean DUMONTEIL

Je retiens de cet atelier le professionnalisme dont font preuve les différents intervenants. Il est possible d'être créatif et de rentrer dans des démarches de coresponsabilité en fournissant des réponses individualisées.



Atelier 3 : Faut-il de nouvelles structures ?

Ont participé à cet atelier :

*Grand témoin : Eric SIMON, Directeur de l'Unité médico-éducative pour adolescent de Besançon Michel BOTBOL, médecin psychiatre au Ministère de la Justice
Alain CARON, Directeur de l'Unité éducative et thérapeutique à l'ADPE de Côte d'Or*

L'atelier a été animé par François VERMERSCH, unité des soins partenariale de Rochefort et Karine BRESCHBUHL, journaliste.

I. INTRODUCTION

Karine BRESCHBUHL

Après une présentation d'expériences par les intervenants, je céderai la parole à la salle pour les échanges. Je laisse le soin à Eric Simon d'ouvrir l'atelier.

Eric SIMON

L'articulation entre le soin et l'éducatif s'avère extrêmement complexe. Faut-il de nouvelles structures ? Cette problématique ouvre sur de nombreuses questions. Quelle est la place de l'Etat et de la psychiatrie ? Quid du maintien de la démarche éducative dans les démarches de soin ? La période de l'enfance se focalise en particulier sur l'adolescence.

Il est envisagé de prendre en considération les difficultés de la prise en charge d'une frange de la population située à la marge des dispositifs actuels. Quelles structures mettre en place ? Certaines offres ne font qu'alimenter la demande, quand elles ne la créent pas. Par ailleurs, elles induisent parfois un contrôle généralisé, jusque dans les sphères les plus intimes. La question de structures nouvelles dépasse la simple problématique de leur création formelle.

François VERMERSCH

Depuis 2001, nous avons acquis une expérience qui nous permet de considérer avec prudence la problématique des nouvelles structures. Depuis 10 ans, je participe à un groupe de travail ayant comme mission d'étudier la situation d'adolescents en grandes difficultés et d'apporter des propositions aux acteurs de terrain. Nous avons élaboré des projets, tels qu'une unité de consultation ambulatoire multi-partenariale, associant des moyens médicaux, un poste d'éducatrice PJJ et des ressources du Conseil général. L'idée était de constater que les professionnels se retrouvaient dans l'impasse. Comment les aider à reprendre la main ?

Dans la plupart de ces situations, un processus d'exclusion se met en place. Dans une famille, l'intensité d'un vécu va conduire à une rupture entre les personnes et induire le placement ou l'exclusion d'un individu. L'adolescent sera alors orienté vers un établissement, qui lui-même se retrouvera dans l'impossibilité de gérer la situation. Le processus se prolonge ainsi indéfiniment, créant la situation d'« adolescent incasable ».



Elaborer de nouvelles structures ne revient-il pas à adhérer à ce processus d'exclusion par isomorphisme ? Une structure peut apporter un plus, mais ne représente pas l'unique solution. Il faut se focaliser sur la problématique de la contenance des structures. Par ailleurs, la famille n'est souvent plus impliquée dans les démarches. Or il me semble qu'obtenir un résultat concret est difficile sans la réintégration de la famille.

II. INTERVENTIONS

Michel BOTBOL

Les structures nouvelles ne doivent pas représenter l'unique solution. Elles sont toutefois un moyen de relancer certaines pratiques. Certains adolescents mettent l'institution en danger et connaissent la fragilité du lien avec l'organisme institutionnel. Ils sortent du champ que l'institution définit. En conséquence, nous ne pouvons réagir efficacement qu'en travaillant en partenariat. Il faut élargir les limites pour accroître la diversité du dispositif. Grâce à ces mouvements pluridisciplinaires, le lien se trouvera moins fragilisé. L'intérêt du recours à des professionnels de divers horizons ne se limite pas à la compétence des intervenants, mais s'appuie également sur leurs liens avec leur institution d'origine.

Toutefois, l'intégration de ces professionnels dans une structure pluridisciplinaire peut générer une difficulté : la distanciation du lien du professionnel avec son institution d'origine. L'organisation et la structuration font alors oublier la circulation des informations entre la structure et les institutions. La solution devient un problème. Il existe un autre modèle, celui du réseau. Des règles doivent alors être définies, mais certains enfants ne peuvent alors intégrer ce modèle. Il ne faut pas s'orienter vers une structure qui se ferme, exclut ou inclut à l'excès.

Le problème n'est donc pas la structure elle-même, mais sa finalité et son fonctionnement. Elle doit privilégier des ruptures légères dans une certaine continuité. Elle doit combiner logique d'identité et logique de circulation. Certaines structures nourrissent l'ambition de combiner les deux modèles évoqués. L'exemple de l'EPETC de Suresnes traduit bien cette volonté. Il est indispensable que les anciennes structures fonctionnent, avant de songer à en créer de nouvelles. Un travail de fond doit être accompli.

Alain CARON, Directeur d'une unité éducative et thérapeutique en Côte d'Or

L'unité éducative et thérapeutique est susceptible d'accueillir six jeunes en grande difficulté sociale, psychique et éducative. Certains jeunes peuvent même relever de la déficience. Certains besoins ne sont-ils pas couverts ? En 2000, la Côte d'Or avait développé le réseau des « Incasables », afin de trouver des solutions pour les cas les plus compliqués. La définition des champs de compétence entre la sphère éducative et la psychiatrie posait problème.

Il manquait une structure permettant de répondre à la triple exigence induite par la situation de ces jeunes. L'ADP 21 a obtenu l'autorisation de créer la structure que je dirige actuellement. Cette structure a été créée pour gérer les situations de crise : l'accueil de ces jeunes pouvait durer six mois. La crise me semble donc plus structurelle que conjoncturelle. Ce travail est compliqué, car il induit l'accueil de publics variés.



In fine, nous avons essayé d'instituer un cadre apaisant et contenant. Trois valeurs sont partagées par les intervenants : la bienveillance, la non-exclusion et le prendre-soin, dans son acceptation thérapeutique. Nous essayons d'élaborer une action permettant d'éviter un nouveau passage à l'acte. Par ailleurs, nous travaillons sur les failles narcissiques liées à la petite enfance et sur l'estime d'eux-mêmes de ces jeunes. Dans cette perspective, nous proposons des activités à visées thérapeutiques. Les éducateurs travaillent de 7 heures à 23 heures, partagent les temps de vie de ces jeunes, et transmettent les éléments intéressants à l'équipe thérapeutique. Ils aident les jeunes à construire leurs projets, en s'appuyant sur une pédagogie de la réussite. Pour conduire ces démarches, l'équipe bénéficie d'une formation particulière, mais également d'une certaine autonomie.

Au niveau stratégique, la mise à disposition d'un psychiatre par le Centre Hospitalier améliore nos possibilités d'entrée dans le réseau de placement des jeunes. La qualité du lien avec les autres établissements s'appuie sur des liens propres de confiance et semble satisfaisante. Des échanges réguliers sont entrepris. Ils ont permis de mieux prendre en compte les profils que nous sommes en mesure d'accompagner.

III. Débat

Michel BOTBOL

Hormis le cas de la structure imaginée par la PJJ, qui agit sur un laps de temps plus court, je ne connais pas de structure similaire en France. Cette structure est avant tout une structure sociale.

François VERMERSCH

Les structures sont rares, et fonctionnent selon des modalités différentes.

Michel BOTBOL

La CIPAD, à Nice, combine psychiatrie et actions de la PJJ. Elle rend des services considérables pour les adolescents, mais pâtit de liens difficiles avec la PJJ et avec les services de psychiatrie. Il est préférable d'éviter la création d'abcès de fixation. Cette structure a constitué un grand espoir, et son action reste utile, mais le critère de la circulation de l'information est défavorable.

Alain CARON

Nous nous appuyons sur une commission d'admission, qui sollicite la présence du Conseil général, de la PJJ et d'un cadre Aide Sociale à l'Enfance. Nous étudions les profils qui nous sont proposés, et nous évaluons les dispositifs envisagés en fonction des besoins.



Eric SIMON

Il existe une unité à Besançon, l'UMEA, dont l'action se fonde sur un principe similaire. L'objectif était d'instituer une équipe composée de cinq éducateurs, d'une maîtresse de maison, de trois infirmiers et d'un temps de psychologue. Un cadre infirmier fait le relais avec le service de pédopsychiatrie. Cette équipe est placée sous la responsabilité du directeur du centre éducatif et du médecin psychiatre pour les protocoles médicaux.

Pierrick SORNIARD

L'établissement au sein duquel je travaille possède une capacité d'accueil de douze places. Notre équipe est composée de neuf éducateurs, trois infirmiers et un psychologue à plein temps. Concernant la création de nouvelles structures, soit l'on crée une structure qui se positionne à proximité d'une unité psychiatrique, soit l'on crée une structure qui se positionne sur un établissement social. La difficulté consiste à gérer la durée de prise en charge et les sorties. La diversification du dispositif permet de faciliter cette gestion.

Michel BOTBOL

La mise en place de démarche de resocialisation a permis d'accompagner l'investissement du lieu d'un désinvestissement suffisant. Les actions entreprises sont alors moins violentes.

François VERMERSCH

Un contrat de quinze jours, renouvelables trois fois, a été mis en place au niveau de La Rochelle. En définitive, nous avons été en mesure de tenir cette exigence dans 95 % des cas. Toutefois, nous sommes confrontés à des situations délicates, évoquées dans le cadre du groupe de travail. Les nouvelles structures ne représentent pas une solution, mais octroient une pause, laissant un temps de réflexion.

Michel EYMENIER

Dans nos problématiques gestionnaires, les Conseils Généraux possèdent un champ d'action assez vaste. Or nos limites de compétences deviennent des limites d'exclusion. Les troubles ressentis par certains jeunes reposent sur un dénominateur commun : des difficultés sociales ou familiales. Comment nos institutions parviendront-elles à s'extraire de leurs champs de compétences pour travailler en partenariat sur la problématique du projet ? Comment procéder de manière efficace ? Le problème ne se circonscrit pas aux seuls « incasables ».

Michel BOTBOL

Nous avons été confrontés au cas d'une fille qui fuguait systématiquement des institutions dans lesquelles elle était placée. Si nous créons la structure idoine, l'inconvénient est qu'elle est susceptible de ne pas vouloir en partir. En définitive, l'excès de continuité se révèle aussi dangereux que la discontinuité. Toute démarche doit s'inscrire dans le cadre d'un projet.



Eric SIMON

Le fait d'avancer sur un projet permet de modifier les rapports entre les champs d'intervention. Cela a été le cas à Besançon. Un service d'accompagnement éducatif et social a été institué, afin d'assurer le suivi individuel d'enfants qui ne peuvent pas tenir en institution. Ce service s'articule autour des notions de risque et de responsabilité. Les jeunes bénéficient ainsi d'un minimum d'accompagnement.

Docteur KERN

Pourquoi les jeunes évoqués deviennent-ils incasables ? Qu'entendez-vous par « dedans » et par « dehors » ? Que se passe-t-il chez l'adolescent lui-même ? Quelles sont ces capacités de contenance ? Les adolescents que nous évoquons ont la plupart du temps escamoté la période de latence. Nous sommes parfois amenés à suppléer des parents en grande difficulté, notamment lors des situations de crise. Pour accueillir ces adolescents en crise, nous disposons de l'unité de crise évoquée par Monsieur Simon, d'une unité d'hospitalisation plus classique et de l'UMEA. Cette dernière fait partie du dispositif éducatif que dirige Monsieur Simon. Depuis une dizaine d'années, nous avons essayé d'imaginer comment ces différentes structures pouvaient mettre en commun leurs moyens. L'UMEA se situe à l'intersection des dispositifs existants.

Karine BRESCHBUHL

Les jeunes ont-ils la possibilité de vous contacter ?

Michel BOTBOL

Nous intervenons plutôt sur des cas de pathologies extrêmes. Ces jeunes ne perçoivent pas leur situation particulièrement dégradée. Pourquoi évoquer les adolescents difficiles ? Nous ne traitons pas le cas des adolescents en difficulté. Les adolescents que nous traitons essaient d'évacuer leur souffrance en la faisant porter par d'autres. Cette souffrance nous incline à intervenir.

Sylvie LAGARDE

En qualité de juge des enfants du tribunal de grande instance de Lons-le-Saulnier, je souhaite élargir le débat. Dans certains cas, nous sollicitons une intervention de la sphère médicale, lorsque l'adolescent entre en crise ou devient psychotique. Or les structures d'accueil sont souvent pleines. Est-ce systématiquement nécessaire ? Comment collaborer avec les médecins du secteur de pédopsychiatrie ? Pour ma part, j'ai été contrainte de m'orienter vers d'autres structures. La mise en place d'un réseau permet d'obtenir des réponses plus rapides.

Par ailleurs, certains enfants sont déstructurés de plus en plus jeunes, dès la maternelle. Nous ne savons pas comment circonvier ce problème, car ces enfants sont difficiles à tenir, y compris dans des familles d'accueil. Ces enfants sont très perturbés sur le plan psychique. Comment aider les familles d'accueil ?



François VERMERSCH

Les deux situations sont très différentes. Dans le cas d'un adolescent psychotique, nous sommes confrontés à un trouble psychiatrique manifeste qui nécessite un minimum d'évaluation et de prise en charge. L'éducateur ne peut pas gérer cette situation seul. Dans le cas d'un trouble du comportement, une évaluation doit être entreprise. Qui est supposé entreprendre cette évaluation ? Certains services de psychiatrie peuvent accepter de la prendre en charge, mais elle concerne l'ensemble des professionnels de la protection de l'enfance. Dans mon département, nous allons provoquer la réunion des personnes concernées pour établir une évaluation et comprendre ce qu'il se passe. Au sein de l'unité ambulatoire, nous sommes en mesure de réunir les différents acteurs impliqués. Une réflexion collégiale peut alors être mise en place. Cela permet d'éviter la moitié des hospitalisations. En définitive, le problème des nouvelles structures induit le problème de l'évaluation.

Michel BOTBOL

Vous avez vous-même entrepris la démarche de vous orienter vers une autre structure que le milieu hospitalier. Travailler en collaborant au sein d'un réseau permet d'apporter les réponses évitant de prendre de plein fouet la violence engendrée par la situation du jeune en difficulté. Vous pouvez désamorcer le syndrome de la réaction *stricto sensu* à la crise de l'adolescent et réunir les conditions permettant de calmer et de gérer la situation.

Dominique SUSINE

Une réflexion peut s'appuyer sur une étude de la MIR entreprise sur de nouvelles fonctions induites par des métiers anciens. De nombreuses micro-expériences sont conduites en France, mais restent peu connues.

Michel BOTBOL

Concernant la petite enfance, un groupe de travail s'est réuni sur la prise en charge des troubles du comportement, dans le cadre de l'élaboration de la loi. Il en est ressorti que les structures avouent qu'elles ne peuvent agir seules. Je suggère donc de les regrouper, et de travailler en réseau. L'information doit circuler ; la contribution des uns et des autres permet de désamorcer la situation.

Jean-Paul LIGIER

Je travaille en secteur médico-social. Nous nous interrogeons sur les multiples problématiques de l'évaluation. Lorsque nous évaluons le cas d'un enfant, préconiser l'hospitalisation ou l'intégration dans une structure est une démarche complexe. L'évaluation ne devrait-elle pas être multiple ? Pour obtenir une réponse de la justice, nous devons remplir de nombreux critères. Nous nous retrouvons ainsi confrontés à des situations dangereuses, pour lesquelles nous sommes démunis.

Eric SIMON

Il me semble qu'une des réponses consistait à créer une fonction de signalement permettant de traduire par des mots une situation.



Jean-Paul LIGIER

Mon idée était de signaler que les enfants pris en charge dans les différents dispositifs évoluent au départ dans des familles. Comment évaluer au plus juste les différentes situations, afin d'orienter au mieux les enfants considérés ?

François VERMERSCH

L'évaluation est un enjeu fondamental ; elle fait référence à une vision du monde. Pour jauger une situation, quarante minutes d'évaluation précédées d'une vingtaine de minutes d'analyse sont nécessaires. L'évaluation s'articule autour de trois niveaux : le niveau intrapsychique, le niveau relationnel et le rapport à la justice et à la transgression. Comment les organiser au mieux ? Ces exigences impliquent de véritables compétences, s'appuyant sur une bonne formation. Sur le terrain, l'évaluation porte la plupart du temps sur l'interaction. En tout état de cause, le chantier est considérable. Pour notre part, nous privilégions des hypothèses et des stratégies, en nous appuyant sur un outil commun.

Michel BOTBOL

Pour le moment, la plupart des évaluations reposent sur des QCM. Cela me semble insuffisant. La proposition que vous faites me paraît intéressante. L'évaluation doit également s'articuler autour de multiples compétences et exigences. Une telle démarche permet de ne partager que les informations pertinentes. Ce processus fait appel à notre subjectivité comme révélateur de problématiques psychiques méconnues ou agies. Le groupe est plongé dans une complexité qui impose des points de vue différents tant du point de vue disciplinaire que sous l'angle de la subjectivité. L'évaluation doit également s'appuyer sur l'empathie des professionnels. Elle peut en outre être utilisée comme outil de médiation.

Jean-Marc LHUILLIER

Dans quelle mesure cette question de l'évaluation ne devrait-elle pas émaner de la responsabilité des différents acteurs sociaux accueillant des enfants ? Dans le cadre de séjours de rupture, il est probablement préférable de rentabiliser l'existant. Comment organiser la circulation de l'information ? Cette démarche s'avère complexe au niveau des départements. La compétitivité entre les établissements les empêche parfois de collaborer pleinement entre eux.

François VERMERSCH

Je pense que certains établissements semblent avoir atteint leurs limites. Ils doivent désormais s'interroger sur les moyens dont ils disposent pour repousser ces limites.

Jean-Paul BICHWILLER

C'est une question importante. Les établissements existants doivent fonctionner dans un premier temps. Je crois que les pratiques professionnelles doivent être interrogées. Nous demandons régulièrement à nos maisons d'enfants de garder leurs pensionnaires dans la durée et dans la continuité, car ils ont besoin de stabilité. Pour satisfaire cette exigence, il faut mettre en œuvre une méthodologie rigoureuse se traduisant par une définition claire des responsabilités et des attributions de chaque intervenant.



Nous sommes en premier lieu interrogés sur notre capacité à mobiliser nos équipes sur des pratiques professionnelles durables et solides, permettant d'agir en qualité d'interlocuteurs efficaces des pouvoirs publics. Dans ce cadre, la problématique de l'évaluation est fondamentale. Cette démarche est déterminante.

Eric SIMON

L'institution est un organisme vivant, pour lequel les périodes peuvent s'avérer plus ou moins compliquées. Je suis par ailleurs satisfait des multiples évocations de ces lieux de partage du travail entre directeurs et entre services. Dans le Doubs, le GTO (Groupe Technique d'Orientation) a pour fonction de mettre autour d'une même table l'ensemble des partenaires du département pour collaborer sur les demandes de prise en charge des jeunes les plus en difficulté.

Michel BOTBOL

Dans le cas d'un besoin vital de stabilité, aucun lien ne peut tenir. Il faut donc pouvoir faire appel aux autres sans exclure. Cette exigence implique de ne pas évoquer la continuité comme d'une valeur en soi. Notre rôle est de faire en sorte que cette continuité soit supportable aux yeux de ceux pour qui elle est tellement vitale que rien ne peut leur garantir de sa durabilité.

François VERMERSCH

Je pense que nous voulons toujours exagérément compliquer les démarches. Il faut agir avec simplicité. Les professionnels subissent la charge affective induite par leur travail. Nous devons les aider à gérer cette problématique. Comment les aider à s'extraire de leur isolement ? Cette problématique me paraît essentielle.



Restitution des ateliers 1, 2 et 3

Ont participé à l'atelier :

Dominique FREMY, Pédopsychiatre hospitalier, Responsable du Centre de thérapie familiale et de victimologie au Centre Hospitalier de Novillars

Céline GITTER, Psychologue clinicienne, Espace Ressources pour le Soutien à la Parentalité à la Sauvegarde de Saône-et-Loire

Eric SIMON, Directeur de l'unité médico-éducative pour adolescents de Besançon

I. Atelier 1

L'évaluation donnant lieu au signalement

Dominique FREMY

Nous avons constaté l'importance de l'existence d'une méthodologie d'évaluation commune aux différents acteurs de l'aide sociale pour les situations d'enfance en danger. L'expérience menée par le Conseil général de l'Ardèche montre que cette évaluation doit être réalisée à plusieurs, pour être objective, doit être centrée sur l'enfant lui-même, doit être pondérée par un critère d'ordre implicationnel prenant en compte la subjectivité des évaluateurs et doit être centrée sur les ressources de l'enfant et de sa famille.

Deux niveaux d'évaluation pourraient être instaurés (évaluation réalisée sur les territoires puis validation technique de cette évaluation à un niveau plus central). La durée de l'évaluation varie en fonction des demandes des départements. L'évaluation doit apparaître comme une aide, un accompagnement de la famille vers le changement, et se transformer en action de prévention, permettant de diminuer la judiciarisation des situations. Réservée aux situations de maltraitance avérée, l'évaluation ponctuelle peut être médico-légale et pluridisciplinaire.

Le circuit unique de signalement

L'atelier a également débattu du circuit unique de signalement mis en place en 2001 grâce à la création d'une cellule de signalement dans le département du Doubs. Celle-ci collabore avec l'Education nationale, les associations, les familles, la population et, si nécessaire, les services de la justice. Les acteurs de la protection de l'enfance peuvent toujours adresser directement leur signalement à l'autorité judiciaire mais en envoyant une copie à la cellule de signalement. Les professionnels à l'origine d'un signalement sont désormais informés des conséquences de ce signalement, ce qui constitue un progrès important.

Fin 2005, le Conseil général a rebaptisé la cellule de signalement « antenne enfance/adol », dont la mission s'est enrichie (lieu ressource pour les professionnels, lieu d'accueil pour les usagers et lieu de repérage grâce au regroupement des informations).

L'Observatoire départemental de l'enfance en danger permet par ailleurs d'organiser des groupes de travail transverses sur des thématiques préoccupantes.

En conclusion, il faut renforcer le partenariat entre les différents acteurs et réseaux, avec la justice et ouvrir le chantier de l'évaluation dans le Doubs.

II. Atelier 2

Céline GITTER

L'intervention hors mandat est un accompagnement volontaire entre les familles et les institutions.

Cofinancée par l'Aide Sociale à l'Enfance et l'Etat, l'association Aire de Famille travaille sur les thématiques du logement, de la parentalité suite à l'arrivée d'un enfant, et de la conjugalité. Elle accompagne les jeunes parents dans la co-construction d'une solution à leurs difficultés et joue le rôle de tiers dans la relation parents/enfants.

Ouverts 7/7 jours et 24/24 heures, la Passerelle de Gennevilliers et le Relais parental du Doubs sont des espaces de prévention de proximité, auxquels les parents dépourvus de réseau familial peuvent confier leurs enfants. L'institution et les parents concluent un contrat moral pour l'accueil ponctuel et « à la carte » de leur enfant, en cas de difficultés transitoires (séparation parentale, hospitalisation, besoin de souffler...). Ces relais parentaux constituent un espace de repères pour les enfants et de ressources pour les parents. Ces lieux de coéducation souple possèdent une grande liberté de fonctionnement, grâce au hors mandat. Le professionnel ne se positionne pas en tant qu'expert face au parent mais construit avec lui la solution la mieux adaptée à son cas.

Aucun acte juridique n'encadre ces relais, mais plusieurs garanties existent (évaluation interne des accompagnements, conventions signées avec les financeurs, supervision et importante professionnalisation des équipes, liberté des usagers de mettre fin à la prestation si elle ne leur convient pas). Ces relais prennent en compte la place du père ou du parent qui n'a pas la garde de l'enfant. Ils travaillent en complémentarité avec d'autres services œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance.

Le hors mandat atteint ses limites quand des mesures judiciaires sont nécessaires pour protéger l'enfant.

III. Atelier 3

Eric SIMON - Nouvelle version

Cet atelier a donné aux participants l'occasion :

- 1) de prendre connaissance de différentes expériences visant à l'articulation entre l'éducatif et le soin existantes sur le territoire national.
- 2) de souligner les quelques écueils qu'il conviendrait d'éviter lorsque se mettent en place de tels dispositifs de prise en charge des mineurs.

Je vais donc reprendre ces deux points avant d'apporter ma contribution plus personnelle comme l'impose le rôle de grand témoin qui m'a été conféré pour cet atelier.

1. Des expériences d'articulation : En tout premier lieu il convient de mesurer combien des expériences novatrices fleurissent en de nombreux points du territoire en apportant des réponses finalement peu différentes quant au fonds, même si les particularismes locaux et leurs contingences conduisent parfois à des modalités de mise en œuvre protéiformes.



Du point de vue de l'organisation, les expériences rapportées sont donc à considérer différemment selon qu'elles aboutissent à la mise en place de *réseau de prise en charge* ou à la création de *structures spécifiques* associant dans le même espace une prise en charge soignante et éducative.

- Les réseaux : plusieurs en même temps : qu'ils mettent directement en présence les intervenants des deux champs ou qu'ils mobilisent plus largement les champs du soin de la protection de l'enfance et de l'Education Nationale, ces dispositifs ont tous pour visée de permettre un travail d'élaboration concernant des situations de crise ou posant des questions de prise en charge. **Monsieur François VERMERSCH**, Médecin pédopsychiatre, Unité de soins ambulatoires multi partenariale de Rochefort, animateur de l'atelier, a fait part de ce type de montage dans sa région et du regroupement en service de crise des directeurs d'établissement. Il a insisté sur la question de l'évaluation des situations et sur le temps nécessaire à celle-ci, qu'il chiffre aux deux tiers du temps consacré à une situation, le tiers restant étant consacré à la décision. Il a été évoqué l'existence dans le département du Doubs d'un dispositif partenarial (le Groupe Technique d'Orientation) animé conjointement par l'Aide Sociale à l'Enfance et la Direction Départementale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse et réunissant mensuellement outre les représentants de ces administrations, le service de pédopsychiatrie de l'hôpital, l'Education Nationale et les directeurs d'établissements.

- Les dispositifs spécifiques : plusieurs en même temps sur un même lieu : ils sont la résultante de la volonté des acteurs de créer un point de croisement entre le soin et l'éducatif et mobilisent, selon les expériences, des procédures de mise à disposition d'intervenants du secteur soin (médecin psychiatre, psychologues, infirmiers) au sein de dispositifs éducatifs.

A titre d'exemple **Monsieur Alain CARON**, Directeur de l'Unité éducative et thérapeutique, ADPE, Côte d'Or, a présenté les grandes lignes du montage partenarial entre un établissement prenant en charge des enfants, le secteur hospitalier, le Département de la Côte d'Or et la Protection Judiciaire de la Jeunesse. Ce partenariat a abouti, par le biais de mises à disposition du personnel soignant, à la création d'une unité spécifique. Monsieur Alain CARON, par ailleurs, a développé les particularités de la prise en charge des enfants en grande difficulté dans l'Unité éducative et thérapeutique en insistant sur le mode de transmission d'un champ d'intervention à l'autre. La démarche qui fonde l'articulation entre les champs repose sur le repérage "clinique" des éléments saillants par les éducateurs chargés de la prise en charge quotidienne des enfants et sur la transmission de ces éléments au champ du soin qui oriente ou réoriente les pratiques éducatives. Ce type de fonctionnement crée les conditions d'un soin indirect et institutionnel.

L'exemple de l'UMEA de Besançon présenté par **Eric SIMON** Unité médico éducative pour adolescents de Besançon, est venu compléter cette présentation. Dans ce dernier dispositif, une simple convention signée entre le Centre Hospitalier et l'association gestionnaire du Centre où se situe l'Unité, définit les conditions pratiques de gestion des interventions. Cette convention a été validée par les autorités compétentes. Dans cette Unité, l'aspect soin est directement pris en charge dans le cadre de l'articulation quotidienne des interventions des éducateurs et des infirmiers. Le psychologue reçoit les enfants en fonction des besoins repérés ainsi que le médecin psychiatre qui fait le lien avec le service psychiatrique auquel il reste rattaché.



2. Les écueils : Monsieur le Docteur Michel BOTBOL, Psychiatre à la Direction Centrale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse a pour sa part précisé que les nouvelles structures se créent afin de tenter de répondre aux situations qui, placées en marge des dispositifs institués, interrogent les limites des institutions. Ces nouvelles structures doivent éviter deux écueils principaux :

- d'ajouter à la discontinuité de la prise en charge car les adolescents s'entendent pour opposer les structures entre elles. A ce titre il a évoqué la mise en place d'une structure d'accueil de crise dont la seule exigence incontournable était que l'établissement demandeur s'engage à reprendre l'adolescent sans condition au bout d'un mois. Très peu de demandes ont été enregistrées malgré les besoins recensés.

- d'aboutir à une logique d'identité. Celle-ci, repérée comme pente « naturelle » de la création d'une nouvelle structure : tout nouveau dispositif voulant s'attaquer aux limites des structures existantes crée à son tour de nouvelles limites. Ces dernières risquent d'empêcher le passage d'une institution à une autre.

Le rattachement du service de soin à un service de pédopsychiatrie disposant d'autres réponses (lits d'hospitalisation classique, service de crise, suivi ambulatoire) comme l'existence au sein de l'institution éducative (service de suivi en appartement, foyer classique, Centre éducatif, etc.) peut limiter en partie ce risque d'isolement de la structure.

Un constat général des participants à cet atelier pointe qu'il manque des structures adaptées à une prise en charge conjointe. Ceci reste une préoccupation pour beaucoup d'acteurs.

3. Création d'une structure ou institutionnalisation d'un réseau :

- La création d'une structure

Une unité Médico-Educative est d'abord la résultante de la volonté des acteurs de spatialiser un point d'intersection entre le soin et l'éducatif. L'Unité Médico-Educative sur laquelle je m'appuie pour traverser la question de la création de nouvelles structures se définit comme un espace, une maison, un lieu d'accueil, pour adolescents, garçons et filles, hébergés ou non, pris en charge quotidiennement par une équipe de 5 éducateur(trice)s et une équipe de 3 infirmier(e)s. Une maîtresse de maison assure les bonnes conditions d'accueil, de restauration et d'hébergement. L'ensemble est placé sous la responsabilité du Directeur de l'établissement éducatif et, en ce qui concerne les protocoles de soin, du Médecin psychiatre travaillant au sein de l'Unité. En d'autres termes, l'Unité Médico-Educative de Besançon est constituée par l'addition de deux équipes, et plus précisément en ce qui concerne l'exemple de Besançon, par l'apport d'une équipe de soin dans un dispositif éducatif préexistant.

La mise en place de l'UMEA de Besançon a été favorisée par l'évolution du contexte législatif et les préconisations de la Loi 2002-2 qui a inclus les dispositifs innovants dans la panoplie des réponses qui pouvaient être apportées et par la volonté des acteurs, parties prenantes au projet, à savoir :

- L'Agence Régionale d'Hospitalisation
- La Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale
- Le Conseil Général du département du Doubs
- La Direction Régionale et la Direction Départementale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse.



Ces différents partenaires ont eu à cœur d'élaborer des solutions pérennes tout en s'attachant à simplifier au maximum ce qui aurait, dans d'autres conditions, pu atteindre une extrême complexité. Encore fallait-il être persuadé que la mise en place d'une structure, dite nouvelle, n'obligerait pas les gestionnaires à reprendre le modèle des dispositifs existants pour se retrouver classé comme IME, ITEP, service de soin, ou tout autre dispositif médico-social..

A première vue, on pourrait dire, comme en informatique, qu'une Unité Médico-Educative se crée d'un simple clic et si vous disposez dans votre département ou votre région d'un établissement quelconque qui remplit un semblant de mission éducative et d'un hôpital où se pratique un minimum de psychiatrie, rien ne s'oppose sur le plan formel à ce que vous puissiez créer une Unité Médico-Educative.

[...]

- De quelle structure parle-t-on ?

C'est un fait indéniable, les intervenants éducatifs et les dispositifs de soin sont aujourd'hui en grande difficulté pour prendre en charge certains enfants étiquetés dans des *troubles du comportement* définis de façon confuse. Les réponses qui se cherchent, le Docteur Botbol a souligné ce fait précédemment, questionnent toujours la marge des dispositifs. On a pu voir ainsi une adolescente renvoyée de l'hôpital pour avoir fumé un « pétard » dans sa chambre alors même qu'elle avait été admise dans le service au regard d'un diagnostic de *troubles du comportement* ou assister au renvoi de cette autre qui mettait le service en grande difficulté. D'un côté une prise en charge où l'espace hospitalier rejette des enfants dont les besoins sont diagnostiqués du côté de l'éducatif et de l'autre tel ou tel service éducatif qui cherche à faire hospitaliser des enfants considérés comme rétifs à toute autorité ou menaçants par leur violence. Dans un cas comme dans l'autre, s'ils signalent de sérieuses difficultés de prise en charge, ces souhaits, ces orientations, ces diagnostics, ne sont pas toujours étayés sur des concepts pertinents à rendre compte des problématiques rencontrées.

[...]

L'intérêt de l'articulation entre soin et éducatif est constitué par la modulation de l'offre de prise en charge afin que certains puissent composer avec des propositions d'accompagnement différenciées, en capacité de maintenir l'accompagnement et ses aléas. Un peu plus de soin pour celui-ci, un peu plus d'éducatif pour cet autre. Des réponses ouvertes et réparables, inscrites dans un cadre qui fasse jouer le signifiant *ordonnance*, laissant au soin la part des prescriptions et au droit celle du placement et de l'entame de l'autorité parentale reconnue momentanément ou durablement en situation de carence.

Enfin, l'enjeu ne serait-il pas finalement de ré interroger le terme de **structure**, dont l'étymologie renvoie à la famille d'un verbe latin, *struere*, « empiler des matériaux », pour lui préférer, du côté de la diversification des réponses, non pas le mot établissement mais le mot **institution**, dont le radical indo européen *sta* signifie « se tenir debout ». Il s'agirait alors de faire vivre des lieux qui se gardent d'empiler les interventions mais au contraire les fluidifient et soutiennent chacun dans son ambition à tenir debout.



Deuxième séance plénière : **Du principe de la dualité la protection** **administrative et protection judiciaire**

Ont participé à la table ronde :

Pascaline CHAMBONCELLE, chargée de mission à l'ONED et magistrate

Jean-Paul BICHWILLER, Directeur de l'Enfance et de la Famille au Conseil général de Meurthe-et-Moselle

La table ronde était animée par Jean-Marc LHUILLIER, Docteur en droit public et enseignant à l'ENSP et Sylvie DEBRAS, journaliste

Jean-Marc LHUILLIER

Plusieurs textes définissent cette protection duale, judiciaire et sociale, que le droit français n'a jamais remise en cause et qu'il faut préserver. Un nouvel équilibre doit être trouvé entre l'autorité administrative et judiciaire.

Depuis l'ordonnance de 1958, la protection judiciaire et sociale de l'enfance coexistent. Le Code de l'Action sociale a conservé la notion de risque de danger pour la santé et la sécurité de l'enfant figurant dans le décret de janvier 1959, qui a été abrogé. La prévention sociale, première, donnait lieu à une collaboration avec les parents, alors que l'autorité judiciaire intervenait en cas de danger immédiat, lorsque la collaboration avec les familles n'était pas possible. Manquant de clarté, ces notions de danger et de risque de danger ont perduré trente ans.

En 1989, la loi sur la prévention des mauvais traitements remplace la notion de danger par celle de mauvais traitements. Elle a orienté l'Aide Sociale à l'Enfance sur la détection des mauvais traitements, l'enfermant dans un rôle de dénonciatrice sans établir de lien avec l'assistance éducative.

La loi du 5 mars 2007 a donné lieu à de nombreux débats. Elle n'impose pas le signalement des mauvais traitements à l'autorité judiciaire, si la famille est d'accord pour collaborer avec l'Aide Sociale à l'Enfance, ce qui est problématique.

Suite à sa modification, l'article 375 indique que le Ministère public doit s'assurer que les conditions de l'article 226-4 ont été respectées. Le Parquet jouera donc un rôle très important puisqu'il décidera ce qui relève de la protection judiciaire ou administrative.

Que pensez-vous de ces deux nouveaux textes ? Pensez-vous qu'ils annoncent une déjudiciarisation de la protection de l'enfance ? Comment le département pourra-t-il jouer son rôle de pivot ? Sous quelles conditions les responsables de la protection administratives de l'enfance auront-ils confiance en leur propre administration, ce qui est fondamental puisque ce sont eux qui décident d'effectuer les signalements à l'autorité judiciaire ?



Jean-Paul BICHWILLER

La loi du 5 mars 2007 réinstaura la notion pivot de danger. Elle instaure la saisine directe du Procureur de la République par les membres des établissements publics et privés rencontrant des enfants en graves difficultés. Cela risque de ne pas favoriser une bonne dualité entre protection sociale et judiciaire.

Avec les cellules départementales, la loi prévoit la transmission des informations préoccupantes au Président du Conseil général. Toute autre personne peut saisir directement le Procureur de la République. Le Président du Conseil général risque donc de manquer de certaines informations, même si le Procureur lui retransmet les informations qui lui ont été communiquées.

Pour que la protection sociale soit mobilisable immédiatement avant et après une procédure juridique, les services de l'Aide Sociale à l'Enfance doivent par ailleurs disposer de cadres méthodologiques très clairs et précis. Les décideurs de l'Aide Sociale à l'Enfance doivent retrouver la légitimité qu'ils ont perdue après la décentralisation. Les travailleurs sociaux ont également un rôle essentiel à jouer.

Un portage politique basé sur un schéma départemental ambitieux doit exister. L'évaluation instaurée par la loi du 5 mars 2007 constitue une bonne chose, cependant les collègues de secteur qui évaluent les situations dans les familles jouent un rôle fondamental. Un véritable changement culturel est nécessaire pour que la protection sociale soit antérieure à la protection judiciaire. Une confiance entre les acteurs administratifs et judiciaires doit être construite.

La protection sociale, véritablement positionnée dans son antériorité, ne relève-t-elle pas du juge arbitre plutôt qu'interventionniste ? La nouvelle loi est-elle un texte d'équilibre ou de compromis ?

Sylvie DEBRAS

La nouvelle loi rend le département chef de file. Un système de protection de l'enfance à deux vitesses ne risque-t-il pas d'apparaître, chaque Conseil général étant payeur, décideur et opérationnel ?

Jean-Paul BICHWILLER

Affirmer que le Président du Conseil général sera juge-et-partie est un faux procès. Le rôle de chef de file du Président et la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires sont deux questions différentes. Le fait que les Conseils généraux débattent avec leurs assemblées locales, en présence de l'opposition, devrait instaurer une plus grande lisibilité à la protection de l'enfance. Des lieux de démocratie technique pourraient être créés dans le département.

Pascaline CHAMBONCELLE

Une rivalité/incompréhension existe entre les autorités administratives et judiciaires. La réforme améliorera peut-être la coordination et la lisibilité de l'action de ces dernières.



En France, la coordination doit tenir compte de la notion de temps, du temps utile de la protection administrative et judiciaire, sans que celle-là prime systématiquement sur celle-ci. La protection administrative possède une compétence exclusive concernant le risque. Conformément à la nouvelle loi, elle met en œuvre une mesure proportionnée à l'importance du danger, qui doit permettre de résoudre le problème, sinon la protection judiciaire prend le relais.

La collaboration du juge avec les acteurs sociaux doit se développer pour que la protection judiciaire s'inscrive dans le prolongement de la protection administrative et ne tombe pas comme un couperet. Une protection conjointe existe d'ailleurs. A certains moments, une mesure judiciaire ou administrative est plus opportune. La sphère administrative précède normalement la judiciaire, mais une mesure judiciaire peut devenir administrative au cours de la procédure. Ces deux sphères sont donc perméables. Grâce à la cellule de signalement, leur collaboration permettra de mieux évaluer l'attitude de la famille face à la mesure (apparente adhésion/rejet).

La perméabilité des sphères est plus forte pour la matière civile que pour la matière pénale, puisque l'appréciation du parquet ne sera pas débattue au sein de la cellule. Le rappel à la loi ne favorise pas forcément la non-récidive, par exemple dans le cas des abus sexuels. Une juridiciarisation excessive n'est pas forcément positive.

En France, la mesure judiciaire est imposée, contrairement à la mesure administrative. Le placement, qui est souvent attendu comme un rappel à la loi, n'est pas toujours prononcé. Les départements et les cadres de l'Aide Sociale à l'Enfance doivent prendre conscience de leur légitimité *sui generis*, qui ne rivalise pas avec celle du juge mais la devance ou lui succède et consiste à trouver la mesure permettant de résoudre le problème qui se pose dans les familles. Leur intervention est déterminante pour la manière dont la famille appliquera la mesure.

Le cadre de l'Aide Sociale à l'Enfance ne pouvant être décideur et juge-et-partie, l'avocat doit par ailleurs jouer un rôle de conseil auprès de la famille. Il doit pour cela avoir reçu une formation correcte sur le fonctionnement du système administratif. L'aide juridictionnelle devra prendre en charge l'assistance des familles par les avocats. Ceux-ci doivent prendre toute la mesure des intérêts en jeu (intérêt sociaux, intellectuels et affectifs du mineur) et donc développer un système de défense favorisant la compréhension de ces intérêts.

Sylvie DEBRAS

Quelle incidence la nouvelle loi aura-t-elle sur la prévention de la délinquance ?

Pascaline CHAMBONCELLE

L'articulation de la loi sur la prévention de la délinquance avec celle du 5 mars ne peut être examinée globalement car les départements choisiront, ou non, de déléguer leurs compétences à la mairie. Elle sera nécessaire.

La loi sur la prévention de la délinquance comporte certaines mesures positives à destination des familles. Tout dépendra du lien qui sera créé avec les familles. La notion de réseau sera essentielle.



Jean-Marc LHUILLIER

Il est remarquable que la loi sur la protection de l'enfance, qui a l'ambition de mieux articuler l'action des acteurs de terrain, ait été votée le même jour que celle sur la prévention de la délinquance, qui détricote la capacité des différents acteurs de la protection de l'enfance à mieux se coordonner. Le Maire pourra intervenir dans le champ de l'action sociale des Conseils généraux, ce qui peut impacter la cohérence de l'action des acteurs de terrain. Techniquement, la loi sur la prévention de la délinquance est donc complexe.

De la salle

Représentant d'un secteur associatif extérieur aux pouvoirs publics, j'ai constaté que la loi est un texte de compromis plus que d'équilibre. Pour être interventionnistes, les juges doivent en avoir le temps, ce qui n'est pas le cas actuellement. La notion de juge arbitral est par ailleurs fantasmée.

Pascaline CHAMBONCELLE

En Belgique, depuis 1990, la protection judiciaire et administrative a été réformée, ce qui a été douloureux pour les juges. En France, les questionnements sont également tourmentés. D'un point de vue global, le système devrait permettre un meilleur sanctionnement.

De la salle

Pouvez-vous préciser les notions de temps administratif et judiciaire ? Pour réaliser un travail de qualité avec les familles du temps est nécessaire, mais prendre ce temps est une prise de risques. Comment la justice pourra-t-elle interpeller l'Aide Sociale à l'Enfance quand ce temps sera trop long ou qu'un événement grave surviendra ?

Jean-Paul BICHWILLER

La question du temps est effectivement essentielle et donne lieu à de nombreux malentendus. L'impression d'une mauvaise gestion du temps par les services de l'Aide Sociale à l'Enfance peut donner lieu à la saisie du Procureur. Il faut laisser du temps à la protection sociale, même si c'est une prise de risques. L'organisation des services doit prendre en compte cette question du temps.

Pascaline CHAMBONCELLE

Dans l'urgence, la protection sociale peut trouver la mesure la plus adéquate. Le temps peut être intégré comme un facteur productif, permettant l'observation de la famille et enrichissant le déroulement d'une mesure.

Jean-Marc LHUILLIER

Le partenariat entre les services de l'Aide Sociale à l'Enfance et la justice, l'information préalable des magistrats, protégera les acteurs de l'Aide Sociale à l'Enfance des poursuites judiciaires. Celles-ci sont souvent prononcées quand les juges se sentent exclus d'un dossier.



Atelier 4 : Quels sont les fondements de la légitimité de l'autorité administrative ?

Ont participé à cet atelier :

Grand témoin : Jean DEGLISE, Président de la chambre spéciale des mineurs, Magistrat délégué à la protection de l'enfance, Cour d'Appel de Besançon

Marie-Paule MARTIN, Directrice Enfance et Famille, Conseil général de l'Eure-et-Loir

Guy LE CALONNEC, Chargé de mission Enfance et Famille, Conseil général du Territoire-de-Belfort

L'atelier a été animé par Bernard PLANCHAUD, Chef de service Aide Sociale à l'Enfance, Conseil général de l'Indre-et-Loire et Karine BRESCHBUHL, journaliste.

I. Introduction

Jean DEGLISE

Le dispositif de protection de l'enfance mis en place en 1958 et 1959 repose sur une double compétence administrative et judiciaire. En raison de l'évolution de la société, la lisibilité de ce système a été souvent décriée. Sa trop grande judiciarisation nécessitait une redéfinition des rôles de chacun et une réaffirmation de la place de la protection sociale, au service de tous et dans le respect des prérogatives des titulaires de l'autorité parentale.

La loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance légitime la place de l'autorité administrative placée sous l'autorité et la responsabilité du président du Conseil général. Notre atelier a pour objectif de réfléchir à ce qu'est et doit être la protection administrative au regard de l'autorité administrative.

Avant de céder la parole aux différents intervenants, je tiens à vous lire l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 2007, qui introduit un article L 112-3 dans le Code de l'action sociale et des familles :

« 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 leur famille et d'assurer leur prise en charge ».



II. La protection administrative : quelle architecture, quelles garanties juridiques, quelles modalités pour demain ?

Marie-Paule MARTIN

L'article 371-1 du Code civil précise que « *l'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour fondement et finalité l'intérêt de l'enfant. Elle appartient aux père et mère jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne.* »

1. Une définition du périmètre du champ de protection de l'enfance

L'ordonnance du 23 décembre 1958 fonde l'assistance éducative et le décret du 7 janvier 1959 confie à l'autorité administrative le soin d'intervenir en cas de risque de danger. La loi du 6 janvier 1986 dessine une conception plus large du public concerné par la protection administrative de l'enfance.

La loi de prévention et de protection des mineurs maltraités du 10 juillet 1989 introduit une nouvelle catégorie d'enfants : les enfants suspectés de subir de mauvais traitements. La loi de protection de l'enfance du 5 mars 2007 fait apparaître la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant (besoins physiques, intellectuels, sociaux et affectifs). Elle éclaire la question des intérêts de l'enfant, prévoit l'intégration des services de PMI comme faisant partie des moyens de la politique de prévention et de protection de l'enfance et redéfinit le rôle de l'Aide Sociale à l'Enfance dans l'article R-221-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF). Cet article doit permettre de clarifier les publics sur lesquels nous allons concentrer nos actions.

2. De la protection sociale à la saisie de l'autorité judiciaire

L'article R-221-1 du CASF prévoit que le président du Conseil général intervient auprès de l'autorité judiciaire, en signalant les cas lui paraissant relever de l'assistance éducative. Les conditions dans lesquelles il doit saisir sans délai le Procureur sont prévues par la loi du 5 mars 2007. Cette dernière initie une nouvelle pratique de la protection administrative fondée sur la collaboration et le travail avec les familles, dans un cadre contractuel.

3. La protection administrative : un dispositif qui garantit les droits du mineur et de sa famille

Les éléments suivants sont prévus dans le CASF :

- l'information ;
- l'accessibilité ;
- l'équité ;
- l'opposabilité ;
- la motivation des décisions ;
- les voies de recours.

Les droits des familles dans leur rapport avec l'Aide Sociale à l'Enfance concernent l'attribution d'une mesure d'aide sociale, l'exercice de l'autorité parentale, les documents supports d'engagement réciproque et les droits du mineur.



4. Les préconisations pour une nouvelle pratique de la protection administrative

Ces préconisations portent sur les éléments suivants :

- une requalification de l'intervention administrative qui doit s'appuyer sur une exigence de cadre, d'organisation, de contenu et d'évolution des pratiques professionnelles ;
- une légitimité à fonder sur un réel projet de service de l'Aide Sociale à l'Enfance ;
- une coordination par le président du Conseil général, en qualité de chef de file de l'action sociale, qui garantisse sens, cohérence, et continuité dans le parcours de prise en charge des mineurs et de leur famille ;
- une formation des professionnels qui permette l'élaboration d'un corpus partagé de connaissances, de référentiels de bonnes pratiques, garants de l'équité de prise en charge et de l'exigence d'évaluation des actions conduites.

III. L'autorité administrative : une ambition au service du droit des familles, de la prévention et de la protection de l'enfance

Guy LE CALONNEC

1. L'autorité administrative doit pouvoir garantir un dispositif adapté qui puisse reconnaître les demandes des familles

L'autorité administrative issue du décret fondateur définissant la protection sociale, doit pouvoir garantir une intervention préventive et reconnaître les difficultés et les besoins des familles. Il s'agit de se donner les moyens mais aussi un mode d'organisation adapté qui mette au cœur des pratiques professionnelles l'évaluation sociale. Ce premier temps d'intervention est une première rencontre avec les familles qui assure que la proposition d'aide est adaptée et peut faire reculer l'urgence sociale au risque de stigmatiser les familles ou /et d'avoir recours à un placement urgent dans une situation de crise.

A Belfort, nous avons identifié un circuit de signalement prenant en compte la situation de l'enfant dès la première information préoccupante. L'évaluation est le premier temps d'intervention sociale. Le signalement intervient au terme de cette première étape.

Le nouveau schéma départemental pour la période 2007/2011 nous apprend que ce dispositif est pertinent et qu'il contribue à l'amélioration des relations avec la justice des mineurs. En 2002, le taux de judiciarisation des signalements s'élevait à 80 % pour diminuer et s'établir aujourd'hui à moins de 60 %. Ce résultat nous fait constater que ce dispositif concourt à un rééquilibrage des réponses apportées au profit d'une augmentation de la protection sociale.

Les situations relevant du risque représentent 80 % des signalements, contre 20 % pour les maltraitances. Plusieurs départements ont mis en place des observatoires permettant d'identifier des axes d'intervention à l'échelle locale. Les signalements administratifs relèvent de la protection sociale et les réponses devraient s'inscrire majoritairement dans le champ de la prévention. Dans de nombreux cas, le problème ne porte pas sur l'absence de dispositif, mais sur les difficultés de coordination entre les partenaires (autorité judiciaire et autorité administrative). L'autorité administrative assure bien aux familles des réponses sociales.



2. Une autorité administrative identifiée dans une organisation qui puisse assurer la coordination et la cohérence du parcours de l'enfant

Aujourd'hui, nombreux sont ceux qui sont à la recherche d'un nouveau point d'équilibre entre une organisation centralisée de la protection de l'enfance et une organisation territorialisée...il semble que depuis la décentralisation, une perte de cet équilibre ait participé à « l'effacement » de l'autorité administrative au profit de l'autorité judiciaire...

A Belfort, la mise en place de ce nouveau décideur a forcé la réflexion sur le contenu d'une nouvelle fonction de référent de l'enfant dépositaire d'une autorité administrative...nous avons trouvé l'équilibre entre le niveau territorial et central autour d'un objectif de prévention que se donnait cette réorganisation.

L'autorité administrative peut se distribuer différemment d'un département à l'autre...cette autorité doit pouvoir trouver sa légitimité dans le contenu de sa délégation en articulation avec les autres fonctions qui interviennent autour d'un enfant. En d'autres termes, il convient d'éclaircir la chaîne des décisions pour garantir une réponse adaptée à l'enfant et à son parcours de vie.

Le contenu de cette délégation ne doit pas partir des besoins d'organisation d'un service mais bien des besoins de l'enfant...ne pas raisonner en type et en nombre de mesures mais en nombre de parcours d'enfant, nous disait l'Oned récemment.

3. L'autorité administrative doit pouvoir garantir l'engagement contractuel des familles dans la protection sociale

L'engagement contractuel est une notion qui demeure floue pour les professionnels. Elle se met en place en s'appuyant sur un cadre légal, s'inspire de la pédagogie du contrat, et repose sur des principes éthiques précis en travail social : la participation active des intéressés, leur autodétermination pour exprimer un libre choix et éclairé, la reconnaissance des usagers en tant que citoyens et porteurs de droits.

Le contrat de responsabilité parentale qui vient d'être voté dans la loi de l'égalité des chances comporte le caractère d'un contrat obligatoire pour les familles dont l'enfant est absent à l'école au risque de se voir suspendre les allocations familiales.

L'aide forcée ou imposée se révèle, à l'expérience, inefficace et peut être perçue par des familles comme une intrusion ou une humiliation supplémentaire dans leurs difficultés.

Cette nouvelle mesure est en contradiction majeure avec le rôle social des départements qui n'est pas celui de la justice. Cette mesure ne peut être considérée comme un contrat en travail social et porte atteinte pour la première fois dans l'histoire du travail social aux droits dont disposent les usagers et plus largement les citoyens de la protection de l'enfance.

IV. Débat

Bernard PLANCHAUD

Il est possible que la légitimité du Conseil général à suspendre les prestations familiales constitue le problème le plus délicat. En effet, la question du champ des compétences entre l'autorité judiciaire et le Conseil général n'est pas facile à trancher. La densité de la loi ne facilitera pas sa mise en œuvre par les Conseils généraux.

Luc DELAPORTE, sous-directeur de l'Aide Sociale à l'Enfance dans le département de la Seine-Maritime

L'autorité administrative de l'Aide Sociale à l'Enfance est bien encadrée par la loi et le règlement. Cependant, au quotidien, elle est singulièrement chahutée par les usagers, nos tiers institutionnels et en interne. Il sera donc nécessaire de fournir d'importants efforts de formation des cadres de la protection de l'enfance, qui sont plus que travailleurs sociaux. Je suggère donc de créer une école de cadres de la protection de l'enfance.

Karen SOMVEILLE, Chargée de mission Aide Sociale à l'Enfance, Conseil général de la Meurthe-et-Moselle

En Meurthe-et-Moselle, après un long travail, nous avons établi un guide référençant l'ensemble des interventions et mesures administratives et judiciaires. Tous les professionnels participant à l'accompagnement de la famille peuvent s'y référer.

Bernard PLANCHAUD

Cette initiative est effectivement nécessaire. La loi du 5 mars 2007 prévoit que l'ensemble des personnels qui mettent en œuvre la mission de protection de l'enfance devront bénéficier d'une formation dans le domaine qui nous intéresse, notamment les cadres décideurs des collectivités territoriales. Il est possible de se fonder sur les schémas départementaux pour appuyer les procédures, mais la réglementation évolue sans doute encore plus rapidement.

Guy PATRIARCA, Chef de service Aide Sociale à l'Enfance, Conseil général de l'Ardèche

Dans les départements où des protocoles ont été établis depuis longtemps, cette question a été résolue. Cependant, des frottements apparaissent entre le Conseil général et le secteur associatif, qui s'est fortement opposé à la loi.

Marie-Paule MARTIN

Les départements devront clarifier leur organisation décisionnelle, afin de regrouper l'ensemble des missions de prévention et de protection de l'enfance dans les mains d'un décideur. Cependant, la situation est compliquée, notamment pour les départements qui ont mis en œuvre des politiques de déconcentration ou de transversalité.

Ensuite, nous avons besoin de permettre aux professionnels, à qui l'on demande beaucoup, d'acquérir la formation adéquate. La redistribution des rôles entre le Conseil général et le secteur associatif établie par la loi va nécessiter que chacun retrouve ses marques. Les départements et les services chargés de la protection de l'enfance doivent clarifier le contexte de leur collaboration avec le secteur associatif habilité.



Un conseiller technique de l'Aide Sociale à l'Enfance, Conseil général du Var

Dans le Var, nous avons conduit, avec difficulté, un travail avec les partenaires associatifs pour établir un référentiel. Celui-ci permet de définir les rôles de chacun, ainsi que les délégations accordées.

Didier MARCON, Conseil général de l'Hérault

Les difficultés relationnelles sont partagées dans tous les départements. Avez-vous prévu de renforcer les moyens des services de protection de l'enfance ?

Guy LE CALONNEC

Dans leurs schémas départementaux, certains départements ont établi des objectifs de travail pour développer les AED (aide éducative à domicile). Si nous voulons développer la protection administrative, nous devons nous pencher sur les éléments les plus concrets et en définir les moyens.

Marie-Paule MARTIN

La volonté d'une réelle mise en place d'une protection administrative doit conduire à une interrogation sur le nombre d'acteurs chargés des décisions et les moyens qui leur sont alloués. Or il apparaît bien que ces moyens sont très variables d'un département à l'autre.

Guy LE CALONNEC

La mise en place du contrat de responsabilité parentale comporte une double perversion. D'une part, il s'agit d'un nouveau transfert de charge aux départements qui expliquent parfois la faiblesse de la protection sociale par un manque de moyens. D'autre part, dans la pratique, en effet ! La notion de contractualisation avec les familles est certainement une notion difficile à appréhender pour les travailleurs sociaux. En d'autres termes comment travailler à partir de la demande ou de la non demande des familles ? Les familles ne sont pas les seules visées par la contrainte... les départements sont aussi contraints de mettre des moyens supplémentaires pour la protection sociale.

Yannick BERTIN, assistant socio-éducatif à l'Aide Sociale à l'Enfance de Paris

La légitimité de l'autorité administrative doit également être affirmée au sein de l'administration elle-même. Les différents services du département doivent y croire et avoir confiance en la protection administrative.

Bernard PLANCHAUD

Je précise que le texte de loi n'évoque plus la protection administrative, mais la protection sociale.



Isabelle GUILLAUME, Aide Sociale à l'Enfance de la Meurthe-et-Moselle

Il est nécessaire de chercher des collaborations entre l'Aide Sociale à l'Enfance, le secteur associatif, mais également avec nos collègues du service social et de la PMI. L'Aide Sociale à l'Enfance ne détient pas la vérité absolue. Sur notre territoire, nous avons intelligemment agi en ce sens avec les puéricultrices et les assistantes sociales. Ce travail a, de fait, porté ses fruits.

De la salle

Bien souvent, les représentants des associations font néanmoins part de leurs critiques face à la toute puissance des départements.

La responsable de l'Aide Sociale à l'Enfance du département de l'Aube

Il convient également d'évoquer la toute puissance des travailleurs sociaux vis-à-vis des familles, qui doit être modifiée. Au lieu de ne considérer que les difficultés des familles, il est impératif de prendre également en compte leurs compétences.

Marie-Paule MARTIN

Au sein des départements, nous devons clarifier, en compagnie des familles, des magistrats, de l'Aide Sociale à l'Enfance et de l'établissement d'accueil éventuel, le contenu de la mission de service gardien, afin de clarifier les responsabilités de chacun.

De la salle

La plupart des missions assurées par les associations pourraient également l'être en régie directe par les départements.

Une médecin de PMI, département du Doubs

L'intégration des services de PMI comme moyens de prévention dans les départements permettra de mettre en évidence le travail réalisé par les puéricultrices, les médecins, les psychologues et les sages-femmes. Je précise que nous travaillons déjà de manière contractuelle avec les familles.

Marie-Paule MARTIN

Il est effectivement nécessaire de valoriser le travail des PMI.

De la salle

Il me semble que la loi du 5 mars 2007 doit permettre aux Conseils généraux de se recentrer sur les missions de prévention. J'ajoute que dans nombre de départements, les AED et les mesures de prévention contractualisées demeurent trop faibles.



Agnès LAFOND, conseillère technique, Conseil général de la Charente-Maritime

La légitimité de l'autorité administrative ne peut être perçue que dans une proximité et une reconnaissance de notre rôle par les familles et la société en général. En effet, il est nécessaire que les actions en prévention et en protection que nous menons soient cohérentes. Il me semble également pertinent que les AED soient désormais exercées par des assistantes sociales ou des puéricultrices.

V. Synthèse

Bernard PLANCHAUD

Les travaux de ce groupe ont été riches. L'arsenal législatif qui nous permet de mettre en œuvre la mission de protection de l'enfance est conséquent. Les principes sont assez clairs ; ils sont centrés sur la notion de l'intérêt de l'enfant et le rôle des parents, les premiers responsables et protecteurs. Ils doivent donc être accompagnés dans cette protection.

Par ailleurs, Guy Le Calonnec a souligné la nécessité que le département soit perçu comme un chef de file, à la fois pilote et arbitre. Cependant, je ne suis pas sûr que la loi le consacre comme arbitre.

J'espère que nous saurons prendre nos responsabilités en matière de protection de l'enfance. Si la pente est rude, la route est droite...



Atelier 5 : Comment articuler et rendre complémentaires des mesures administratives et judiciaires ?

Ont participé à cet atelier :

Alain GREVOT, Directeur des services associatifs de l'Oise

Jean-François KERR, Chargé de mission au Conseil général du Loiret

Patrick ROSZAC, Directeur départemental du service de la PJJ du Loiret

Yvon RAUCY, Cadre territorial de l'Aide Sociale à l'Enfance au Conseil général de Meurthe-et-Moselle

Lionel BELKHIRAT, Directeur du Service d'Education et de Rééducation en Milieu Ouvert de Nancy

Les échanges sont animés par Jean-Paul BICHWILLER, Directeur de l'enfance et de la famille au Conseil général de Meurthe-et-Moselle et Emilie GASC, Journaliste.

I. Introduction

Jean-Paul BICHWILLER

Michèle Creoff étant empêchée, je serai l'animateur de cet atelier, qui abordera les mesures prises suite à la loi d'août 2004, en évoquant l'expérimentation engagée dans le Loiret, le nouveau positionnement du juge des enfants vis-à-vis du Conseil général et de l'Aide Sociale à l'Enfance ainsi que les répercussions concrètes des doubles mesures en Meurthe-et-Moselle.

Alain GREVOT

Le rôle de coordination conféré par la loi aux Conseils généraux en matière de protection de l'enfance représente un changement important. Jusqu'à présent, ce rôle de coordination était en effet relativement développé pour la suppléance familiale, mais beaucoup moins pour les interventions judiciaires, le dispositif français étant bâti autour de l'autorité judiciaire et morale du juge pour enfants. La loi donne aujourd'hui une légitimité juridique claire aux Conseils généraux et ouvre la possibilité d'une affirmation de leur autorité morale. Des plans d'action, dont une part serait imposée et l'autre négociée avec les familles, pourraient remplacer la segmentation de la protection de l'enfance en diverses mesures.

II. L'expérimentation du département du Loiret

Jean-François KERR

Mon département compte, pour 650 000 habitants, 1 200 mineurs confiés et 900 mesures d'AEMO judiciaires exercées presque uniquement par le secteur associatif habilité. Un nombre équivalent de mineurs sont suivis en AED. Un schéma conjoint et une convention de partage de l'activité lient depuis plusieurs années le Conseil général et la DPJJ. Le transfert progressif de mesures d'AEMO exercées par le service public de la DPJJ vers le service privé associatif a conduit le Conseil général à faire face à 120 mesures d'AEMO judiciaires. Tous ces éléments ont mené les différents acteurs à penser que le Conseil général pouvait intégrer les mesures d'AEMO au titre de l'assistance éducative dans le dispositif de protection de l'enfance.



Seules les AEMO judiciaires et les placements directs sont concernés par l'expérimentation : en général, l'Aide Sociale à l'Enfance met alors en œuvre les décisions judiciaires de protection prises par l'autorité judiciaire. L'expérimentation n'affecte donc pas le Code Civil mais porte sur la répartition des compétences entre les différentes administrations : les prérogatives du juge des enfants ne sont pas remises en cause.

La signature de la convention en décembre 2006 a été précédée d'un effort de régulation du dispositif. Les différents acteurs concernés reçoivent ainsi tous les dix jours les disponibilités de tous les établissements et services du département. De façon générale, l'expérimentation vise à sortir d'une logique de division en mutualisant les moyens des différents acteurs, notamment les plateaux techniques. L'ODAS, la DPJJ et l'ensemble des services et établissements ont par ailleurs travaillé ensemble à la feuille de parcours en protection de l'enfance. Enfin, un reconventionnement des services de l'Aide Sociale à l'Enfance sera soumis à la signature du Président du Conseil général.

Patrick ROSZAC

Notre expérimentation implique un repositionnement professionnel des services de la DPJJ et du Conseil général, qui doivent travailler ensemble tout en gardant leurs spécificités. Avec deux juridictions pour enfants, l'activité de la PJJ secteur public du Loiret est relativement importante. La DPJJ dispose de deux services de placement, d'un centre d'Action Educative en Milieu Ouvert et d'une unité d'activité de jour. L'ouverture dans le public d'un centre éducatif fermé est prévue pour 2008. Une réorganisation des services d'AEMO s'imposait car les mesures en attente étaient trop nombreuses. Les structures d'hébergement sont également en train d'être réorganisées. De plus, des moyens ont été transférés de la PJJ vers l'Aide Sociale à l'Enfance, le Conseil général acceptant que seules cinq personnes soient transférées au lieu de 20, afin que la PJJ puisse continuer à exercer correctement ses missions. Enfin, l'évolution et les conséquences de l'expérimentation seront suivies conjointement par le Conseil général et la DPJJ.

III. Les doubles mesures en Meurthe-et-Moselle

Yvon RAUCY

Le thème de notre atelier peut recouvrir des mesures successives ou simultanées, une reconnaissance mutuelle des acteurs étant en tout cas nécessaire. Suite aux lois de décentralisation, le Conseil général a dû s'approprier des missions qui étaient auparavant confiées aux associations. Ces dernières ont parfois mal vécu ce transfert.

Un premier schéma départemental, fixé en 1996 avec la PJJ, a créé une conférence départementale entre les secteurs institutionnel et associatif. Il prévoyait également le développement d'une protection administrative différenciée de la protection judiciaire dans chaque service. Une cellule départementale de recueil des informations préoccupantes a également été instituée : les responsables territoriaux de l'Aide Sociale à l'Enfance ont donc pu décider de l'éventuelle saisine de l'autorité judiciaire. Cependant, les acteurs du mandat judiciaire tendaient à n'avoir plus de rapport qu'avec le magistrat, et le Conseil général connaissait mal les activités du domaine judiciaire qui pilotait ses assistances jusqu'à leur terme. De plus, l'AEMO et les intervenants de secteurs ne dialoguaient quasiment plus.



Des évolutions ont été envisagées à partir de ce constat. Un nouveau schéma, dont la mise en place a été difficile, a proposé que l'éducateur d'AEMO puisse accompagner la famille dans le transfert du judiciaire vers l'administratif, avec l'aval du magistrat qui peut lui-même inciter la famille à suivre ce cheminement quand la présence du juge n'est plus nécessaire. Par une volonté commune, des espaces de discussion entre les services d'AEMO et le département ont également été créés.

Lionel BELKHIRAT

Avant la réforme, l'aide n'était souvent proposée aux familles que lorsque le danger pour l'enfant, au sens de l'article 375 du Code Civil, devenait trop évident. De plus, la loi relative à la prévention des mauvais traitements, qui permettait de proposer une aide administrative, a paradoxalement provoqué une très forte judiciarisation des situations de maltraitance. Une réforme était donc nécessaire, mais le juge pour enfant doit rester en AEMO une figure centrale pour affirmer la loi.

La décentralisation, en donnant davantage de responsabilités au département, a provoqué le morcellement des prises en charge, les projets concomitants n'étant pas coordonnés. La loi 2002-2 a favorisé une meilleure compatibilité des outils des différentes institutions. Les services d'AEMO ont disposé de moyens pour assurer leur activité, mais les quatre heures d'intervention mensuelle par mineur ne sont pas suffisantes, les changements récents des structures familiales ne sont pas pris en compte et la pluridisciplinarité n'est pas encore suffisamment appliquée.

La réforme ouvre des possibilités intéressantes, mais certains points posent question. En particulier, l'article 12 de la réforme, qui définit les conditions de la saisine de l'autorité judiciaire, implique de distinguer l'AED pour les mineurs en risque de danger, l'AEMO non judiciaire et l'AEMO judiciaire. Cette dernière doit certes être redéfinie, mais la forte baisse de ses activités nous inquiète. Par ailleurs, si un autre type d'aide éducative voit le jour, qui sera chargé de l'évaluation initiale ? En outre, la collaboration d'équipes pluridisciplinaires issues d'institutions différentes au sein de la cellule de recueil, de traitement et d'évaluation sera-t-elle possible ? De plus, la faculté donnée aux services d'AEMO d'héberger exceptionnellement ou périodiquement un mineur met à mal l'autorité parentale, ne garantit pas les droits fondamentaux des parents et nécessite donc l'établissement préalable d'un protocole. Enfin, quelle sera la nature du rapport circonstancié prévu par l'article 18 ? Sa transmission devra en tout cas être sécurisée du point de vue du droit par voie de protocole.

Des préalables sont donc nécessaires à l'application de la réforme, afin de déjudiciariser les situations et d'organiser des parcours d'aides cohérents. De son côté, le département de la Meurthe-et-Moselle tente de définir la notion de danger, l'articulation entre les protections sociales et judiciaires, la coordination du travail et des projets individualisés en AEMO, la discrimination des mesures d'AEMO judiciaires et non judiciaires et le rapport entre les professionnels et les institutions. L'AEMO n'est en tout cas pas subsidiaire : son rôle de prévention, de protection et d'accompagnement est essentiel.

IV. Débat avec la salle

Christian BASTIEN, directeur départemental de la PJJ du Doubs

Les doubles mesures pour mineurs en danger et mineurs ayant commis des actes de délinquance ont-elles fait l'objet d'une approche particulière dans les départements des intervenants ?

Jean-François KERR

Le Loiret a décidé de ne jamais faire appel de décisions qui renouvellent une mesure d'AEMO au moment d'un placement à l'Aide Sociale à l'Enfance, si cette mesure est limitée dans le temps et permet une coordination des équipes. Pour les mineurs qui pourraient être pris en charge dans le dispositif d'hébergement de l'Aide Sociale à l'Enfance et commettre ensuite un délit, la mesure pénale n'efface pas la mesure d'assistance éducative. La feuille de parcours établie avec la DPJJ vise à mieux coordonner les informations dans ces cas de doubles mesures.

Julie BRESSAND, substitut chargé des mineurs au TGI de Besançon

Que deviendra le recueil de renseignements socio-éducatifs ? Les cellules de signalement seront-elles capables de déterminer rapidement le niveau de danger auquel se trouve confronté l'enfant ? Par ailleurs, l'interruption de certaines prises en charge peut rendre inopérante la feuille de parcours.

Patrick ROSZAC

Le recueil de renseignements socio-éducatifs au civil n'existe pas dans le Loiret, la cellule de signalement à l'autorité judiciaire mise en place par le Conseil général fonctionnant suffisamment bien. Je doute de l'intérêt pour le magistrat de disposer d'un rapport très succinct, alors que la PJJ remet son travail au plus en dix jours.

Yvon RAUCY

La non-saisine de l'autorité judiciaire n'interrompt pas l'intervention administrative : la famille continue à faire l'objet d'un dispositif au sein duquel tous les acteurs doivent coordonner leurs actions.

Alain GREVOT

Comment donner du sens aux documents de suivi demandés par les lois 2002-2 et du 5 mars 2007 ?

Jean-François KERR

Il sera nécessaire, pour éviter les conflits de compétence qui portent préjudice aux usagers, d'associer dans l'élaboration du projet de vie tous les services et les établissements concernés, qui pourront ensuite s'approprier ce projet.



Jean-Paul BICHWILLER

Une cellule départementale d'évaluation doit être en mesure d'évaluer une situation le jour où elle en est informée : il ne revient pas à la PJJ de faire une évaluation rapide.

Yvon RAUCY

Il s'agit d'abord d'évaluer si la situation nécessite une évaluation immédiate. Les acteurs sont parfois en désaccord sur ce point. Durant le délai de mise en place de la mesure administrative, qui peut être d'une semaine à six mois pour une moyenne de deux mois, l'Aide Sociale à l'Enfance inaugure son travail d'aide. Ce temps n'est donc pas perdu.

Nicole RIGOULOT, avocate d'enfant au barreau de Besançon

Les familles dont l'enfant fait l'objet d'une procédure administrative sont-elles informées qu'elles peuvent être assistées d'un avocat d'enfant, comme la Convention Internationale des Droits de l'Enfant le stipule ?

Yvon RAUCY

La question de l'avocat du jeune enfant qui n'est pas apte au discernement se pose également. Faut-il former les avocats à cette tâche spécifique ou faire appel à des administrateurs *ad hoc* ?

Jean-François KERR

Selon les droits conférés aux usagers de l'Aide Sociale à l'Enfance, les parents peuvent être accompagnés de la personne de leur choix en étant reçus par le responsable de l'Aide Sociale à l'Enfance, qui doit également recueillir l'avis du mineur, ce dernier pouvant alors faire appel à un avocat. La question du financement de cette éventuelle prestation reste cependant posée.

De la salle

Je regrette que les avocats n'aient pas pu suffisamment participer à la réforme de la protection de l'enfance. Des protocoles devront être élaborés avec les barreaux, afin de prendre en compte l'âge du mineur et de permettre l'aide juridictionnelle dans le cadre de la protection administrative.

Anne TROUVE-DUPAQUIER, exerçant la mesure d'AED au Conseil général du Doubs

L'adhésion des familles ne devrait pas toujours être synonyme du basculement vers l'administratif. Par ailleurs, faut-il regrouper, coordonner, ou séparer les services de l'AEMO judiciaire et administrative ?



Jean-François KERR

Le Loiret a choisi il y a six ans de distinguer nettement les services judiciaires et administratifs, car le premier domaine prenait auparavant le pas sur le second. De plus, le changement de mandat était mal compris par les familles qui ne changeaient pas pour autant d'interlocuteur. Par ailleurs, une mesure judiciaire n'a pas nécessairement plus de chances d'aboutir qu'une mesure administrative si l'accord de la famille ne se transforme pas en adhésion.

Yvon RAUCY

La Meurthe-et-Moselle distingue également les services administratifs et judiciaires. Par ailleurs, je trouve intéressante l'idée d'un plan d'action évoquée par Alain Grevot. Cependant, une approche pluridisciplinaire au sein des services d'AEMO pourrait dans certains cas clarifier les champs d'intervention des uns et des autres.

Alain GREVOT

Il est important de rappeler aux parents et à l'enfant ce qu'est la loi. La cellule départementale doit jouer dans ce domaine un rôle fondamental.

Lionel BELKHIRAT

Les dispositifs doivent être suffisamment coordonnés pour que la famille comprenne qu'un même intervenant peut prendre en charge deux mesures différentes. L'élaboration d'un projet commun n'assure pas la continuité de la prise en charge, ce qui peut s'effectuer au détriment de l'utilisateur.

Christiane DELAVALLADE, service Aide Sociale à l'Enfance au Conseil général de la Marne

Des dispositifs ont-ils été élaborés en Meurthe-et-Moselle pour garantir la continuité de la prise en charge lors du basculement du judiciaire vers l'administratif ?

Yvon RAUCY

Le dialogue entre les différents acteurs n'est pas encore assez développé dans son département. Pour répondre à Lionel Belkhirat, la prolongation de mesures d'AEMO judiciaires est parfois injustifiée et ne favorise pas toujours la responsabilisation des parents.

Sylvie LAGARDE, juge des enfants au TGI de Lons-le-Saunier

L'intervention du judiciaire est particulièrement nécessaire en cas de forts désaccords entre les différents membres d'une famille. Par ailleurs, le parcours entre le judiciaire et l'administratif peut permettre à la famille de devenir un acteur à part entière de la protection de l'enfance. J'espère que les nouvelles complémentarités des mesures permettront au juge des enfants de statuer uniquement sur la dangerosité de la situation sans devoir s'inquiéter de la prise en charge ultérieure.



V. Conclusion

Jean-Paul BICHWILLER

La réforme vise à encourager les transferts tout en marquant les différences des prises en charge. Je rejoins par ailleurs Alain Grevot sur l'importance du rapport à la loi, qui légitime l'intervention de tous les acteurs. La protection sociale ne se limitant pas à l'AED, la diversification permet de jeter des ponts entre la protection judiciaire et la protection sociale. Un débat devrait avoir lieu dans chaque département afin d'élaborer une lecture collective de cette nouvelle loi, en instituant des points de recours pour éviter les blocages personnels.



Atelier 6 : Diversifier les modes de prise en charge des enfants : des pratiques innovantes

Ont participé à l'atelier :

Grand témoin : Anne OUI, Chargée de mission, ONED

Liliane DAUMAS, Chef de service Contrôle qualité et suivi des modes d'accueil Aide Sociale à l'Enfance, Conseil général du Vaucluse

Andrée FREDERIC, Directrice du Service d'accompagnement familial et éducatif

Laetitia MASSONNEAU, Cadre territorial de l'Aide Sociale à l'Enfance, Conseil général de la Meurthe-et-Moselle

Roland MONIER, Directeur de l'accueil départemental Enfance-Famille

L'atelier est animé par Roselyne BECUE AMORIS, Directeur Enfance et Famille, Conseil général du Gard et Sylvie DEBRAS, Journaliste.

I. Introduction

Anne OUI

Le dispositif de protection de l'enfance a vu depuis plusieurs années l'émergence de pratiques nouvelles, apportant des solutions variées et souples. Ces formules sont apparues à l'initiative de services d'aide sociale à l'enfance ou d'associations prestataires gérant notamment des maisons d'enfants. Elles se sont fortement développées avec le placement à domicile, l'accueil séquentiel, l'accueil de jour... Elles constituent ainsi une remise en cause du dispositif traditionnel de protection de l'enfance sur deux plans.

En particulier, elles remettent en cause la distinction entre les opérations menées en milieu ouvert et celles conduites dans le cadre de séparation et de placement : en effet, certaines de ces formules associent des temps de prise en charge résidentiels et un important travail éducatif au sein de la famille.

En outre, ces formules remettent en question la notion même de prestation dans la mesure où elles privilégient une approche globale de la famille et de l'enfant.

Ces prestations s'appuient sur un nouveau type de rapport avec les familles visant à mieux cerner les difficultés mais aussi les ressources des parents pour ensuite renforcer ces dernières grâce à une intervention souvent intensive des professionnels. Cette démarche a pour objectif d'améliorer l'insertion de la famille dans son environnement de vie.

La diversification des méthodes est saluée par tous, même s'il s'agit moins de remplacer les anciens modes de prise en charge que d'élargir l'éventail des possibilités pour mieux individualiser les solutions en fonction des besoins des enfants et des familles.

Sur le plan juridique, deux approches émergent pour conforter ces deux pratiques.

Tout d'abord, on observe l'introduction dans le droit de nouvelles prestations en vue de généraliser le développement de ces pratiques.



Ensuite, la consolidation de ces nouvelles interventions relève moins de l'élaboration de nouvelles mesures que d'une réflexion plus globale de ce qui ressort de l'action administrative et du pouvoir judiciaire. Reconnaître au juge des enfants la possibilité d'autoriser le gardien à organiser au quotidien et selon l'état de l'enfant les modalités et la périodicité des droits de visite et d'hébergement des parents en cas de séparation permettrait de consolider ces pratiques.

La loi a retenu la première de ces deux approches, à savoir l'instauration d'une série de prestations et possibilités nouvelles d'actions tant dans le Code de l'action sociale et des familles que dans le Code Civil. La loi instaure notamment une mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale et une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial. Elle prévoit la possibilité d'accueil en urgence de mineurs en fugue pendant trois jours sans l'accord des parents mais sous réserve d'informer ces derniers ou le procureur de la République. Elle crée la prestation d'accueil de jour et l'accueil périodique.

Sans aller jusqu'à la notion de plan d'action global défini avec la famille comme cela existe dans certaines législations étrangères, la nouvelle loi introduit un outil qui a vocation à favoriser de nouveaux modes de travail avec les usagers : le projet pour l'enfant. Ce support doit permettre de dresser avec les parents l'état des lieux de leur situation, de définir les actions qui seront menées et de préciser leur contribution à ces actions. La loi permet également d'identifier la personne qui sera chargée de garantir le suivi et la cohérence des actions menées.

II. Un exemple de placement avec accueil modulé : le SAPSAD (Vaucluse)

Liliane DAUMAS

Cette démarche est liée à la volonté de diversifier l'accueil et l'hébergement ainsi qu'à la réflexion sur les conditions de la séparation et sur la place des familles. Le maintien de notre capacité d'accueil en hébergement constituait également pour nous une forte motivation.

L'ADEF (Accueil Départemental Enfance-Famille) s'est porté candidat en 2004 pour cette expérimentation qui a porté sur des mineurs confiés à l'Aide Sociale à l'Enfance. Il s'agit de mesures de placement de proximité avec hébergement en famille et maintien quotidien du lien parent/enfant de façon à s'appuyer sur les compétences parentales. L'expérience est accompagnée par un comité de pilotage qui valide les objectifs et par un comité technique (composé de partenaires : magistrats, chefs de service Aide Sociale à l'Enfance, ...) qui détermine les axes et les outils d'évaluation. Trois axes d'évaluation le sous-tendent :

- évaluation des objectifs du département en matière de qualité de la prise en charge des mineurs, de durée moyenne de prise en charge et de potentiel d'accueil ;
- évaluation de l'adéquation du projet éducatif défini par l'établissement avec les réalités observées ;
- mesure de l'indice de satisfaction et de l'impact des pratiques auprès des usagers à partir de questionnaires.

Nous sommes aujourd'hui globalement satisfaits car les objectifs sont atteints tant au niveau qualitatif que quantitatif. Le dispositif est désormais pérennisé et devrait s'étendre à l'ensemble du département.



Roland MONIER

L'ADEF est un service d'accueil et de protection. Son nom reflète sa volonté de soutien et d'accompagnement à domicile en associant la famille aux processus.

Le public concerné par le SAPSAD concerne les familles lourdement « carencées » sur le plan socio-éducatif, à l'exclusion de dangers avérés. Cette démarche vise à privilégier le maintien du lien affectif quotidien parent-enfant tout en assurant le cadre éducatif indispensable à la protection. Nous procédons également à l'accompagnement des parents afin de fonder l'action éducative sur leurs compétences : nous ne cherchons pas à nous substituer à eux dans les domaines où tout fonctionne mais à les suppléer ponctuellement et provisoirement sur leurs fonctions défaillantes.

La procédure d'admission par les services de l'Aide Sociale à l'Enfance passe par un protocole précisant le temps de l'évaluation, les rencontres avec la famille, la signature du contrat de séjour et le projet d'accompagnement spécialisé. Les modalités d'intervention garantissent quant à elles la protection du mineur (conditions de vie matérielles, santé, développement psychomoteur, sécurité physique, éducation, socialisation).

Ces trois ans de fonctionnement ont abouti à une large demande de la part de nos partenaires, établissements et associations. Nous avons pu constater avec satisfaction l'implication importante des familles, la maîtrise des coûts et la diminution des temps de prise en charge. Nous projetons d'élargir les places d'accueil et d'étendre les critères d'âge des mineurs accueillis. L'enjeu est d'améliorer le niveau de collaboration des familles (qui est parfois source d'échec), de travailler sur la réactivité de l'ensemble de nos partenaires, d'améliorer les fins de placement.

III. Accueil de jour : méthodes, organisation, complémentarité (Meurthe-et-Moselle)

Laetitia MASSONNEAU

C'est après avoir constaté la rigidité du système et l'éloignement des prestations de certains besoins que nous avons décidé en 1996 de créer un accueil de jour. Il s'agissait alors de diversifier les prestations pour optimiser les propositions d'aide avec comme objectifs de renforcer la protection administrative, de réduire l'intervention du judiciaire et de limiter les séparations.

Cette prestation constituait une difficulté légale à l'époque, mais est aujourd'hui confirmée par la loi. Cet accueil comporte des prestations très diverses, chaque service possédant ses spécificités. Il ne s'agit ni d'hébergement ni d'aide à domicile, mais d'une formule intermédiaire participant à la restauration ou à la consolidation des liens parents-enfants. Elle mobilise les ressources de proximité de vie quotidienne et accompagne le mineur en impliquant la famille pour une prise en charge plus intense et plus régulière que le milieu ouvert. Cette prestation a le grand avantage de la souplesse et permet de moduler les interventions selon le projet individuel correspondant aux besoins familiaux, ce qui suppose au préalable une évaluation précise de ces derniers. Elle sous-entend la proximité, ce qui ne va pas sans difficulté pour les territoires ruraux aux moyens de transports limités.

Cette prestation a été fondée sur le pari du redéploiement des moyens et de la baisse du nombre de placements. La pertinence de l'accueil de jour semble aujourd'hui avérée, même s'il ne s'agit que d'une réponse parmi d'autres.



Andrée FREDERIC

L'accueil de jour articule un accueil éducatif modulable pour l'enfant et l'accompagnement des familles sur la base d'aide et de soutien à la fonction parentale. Alternative au placement, l'accueil de jour est devenu une véritable prestation spécifique, un projet de service affiné par une démarche d'auto-évaluation reprecisant ses finalités, ses orientations et ses moyens d'intervention.

Le système institue une différence entre prise en charge (où les usagers sont passifs) et prise en compte (les familles bâtissent elles-mêmes leur parcours avec l'aide sollicitée). Il remet en cause les modalités de service au moyen d'outils nouveaux : protocole d'accueil, projet individualisé, procédure d'admission où la place et la fonction de chacun sont précisées, procédure de fin de mesure. Les parents disposent d'un véritable droit de regard sur le fonctionnement du service et participent à son amélioration.

IV. Questions

Sylvie DEBRAS

Concernant l'évaluation de ce type de mesures, comment apprécier ce qui se serait produit en l'absence de ces nouvelles structures ? Ne s'agit-il pas de mesures supplémentaires ?

Andrée FREDERIC

La question se pose avec tous les types de mesures. Nous cherchions une solution alternative au placement et nous avons mis au point un autre type de prise en charge, qui conduit à une réflexion sur le placement.

Roselyne BECUE AMORIS

Ces nouvelles pratiques autorisent de nouveaux parcours. Il s'agit d'évolutions intéressantes même si elles rejoignent parfois les pratiques traditionnelles, dont elles sont complémentaires. Elles élargissent finalement la palette d'outils que l'on peut utiliser selon la situation de la famille et de l'enfant.

De la salle

Quel type de travail est réalisé avec les parents ?

Andrée FREDERIC

L'accompagnement familial constitue le support du travail éducatif. Nous menons ainsi des actions individuelles et collectives : entretiens réguliers et fréquents, rencontres des travailleurs sociaux sur demande de famille, séjours familiaux. Ces actions permettent de nouer des liens de confiance, gages de succès dans l'accomplissement du projet. Nous accompagnons également la famille en matière de réinsertion scolaire et la soutenons dans ses démarches administratives et financières.



Sylvie DEBRAS

Ces nouvelles pratiques ne demandent-elles pas un renouvellement de la formation des travailleurs sociaux ?

Roland MONIER

La formation des éducateurs a en effet dû être complétée. Nous avons ainsi mis en place un accueil des pratiques professionnelles pour obtenir un retour sur leurs difficultés et mutualiser leurs expériences. Il nous faut encore travailler sur la systémie et les techniques d'entretien.

Sylvie DEBRAS

Ces mesures ne risquent-elles pas d'aboutir à une ingérence dans la vie des familles ?

Roland MONIER

Nous nous trouvons, certes, dans l'intrusion, mais nous nous montrons discrets et respectueux. Les familles savent qu'un contrôle peut avoir lieu à tout moment, mais nous travaillons beaucoup sur la base du volontariat et de la participation.

De la salle

La notion de tutelle n'a pas été traitée. L'accompagnement budgétaire face à des familles touchant des minimas sociaux est important. La famille peut subir des accidents de parcours qui peuvent nuire à la bonne prise en charge des enfants et la gestion du quotidien financier.

Laetitia MASSONNEAU

Le projet de relais éducatif parent-enfant implique une démarche à domicile d'accompagnement global aux familles dans laquelle l'aspect budgétaire est pris en compte, sans qu'il s'agisse de tutelle.

Sylvie DEBRAS

En vous rendant au domicile familial, ne pouvez-vous pas prendre en charge des fratries entières, y compris quand les enfants ont moins de quatre ans ?

Roland MONIER

Nous ne sommes pas habilités à suivre les 0-4 ans dans le cas des fratries, mais en pratique, nous le faisons à titre bénévole.



Andrée FREDERIC

Les familles, lors des séjours familiaux et des entretiens, évoquent fréquemment les autres enfants non pris en charge par le service, et notamment des plus petits.

Sylvie DEBRAS

Nous n'avons pas parlé des mères subissant des violences. Votre travail social s'élargit-il à ce domaine ?

Andrée FREDERIC

L'évaluation des usagers fait apparaître une forte proportion de mères élevant seules leurs enfants. La question de la violence se pose néanmoins sans que nous puissions affirmer que nous travaillons sur le sujet, dans la mesure où tout dépend de la demande de la femme et de l'aveu de la violence faite sur sa personne.

De la salle

Concernant les professionnels en danger, dont l'implication les conduit à vivre la maltraitance, comment les aider à gérer ces situations ?

Roland MONIER

La supervision pourrait aider ces professionnels : un travail considérable est ainsi réalisé avec nos psychologues qui s'occupent à temps plein de l'équipe. Nous avons effectivement connu des cas de violence contre les éducateurs, même s'il s'agit principalement de violences psychiques. En la matière, les solutions restent largement à inventer.

Andrée FREDERIC

Une bonne organisation institutionnelle peut aider les travailleurs sociaux : les temps de travail en équipe et les entretiens individuels permettent de prendre de la distance à l'égard des pratiques.

Sylvie DEBRAS

Le secret professionnel et l'assistance à personne en danger constituent deux exigences de ces métiers. Comment les concilier ?

Andrée FREDERIC

Nous informons préalablement les parents de ce qui sera communiqué au juge des enfants.



Roland MONIER

Le secret professionnel est un devoir, il participe au travail de confiance avec les familles dans la mesure où nous les conduisons à nous avouer bien des choses et à nous autoriser à partager ces informations avec nos collaborateurs.

V. Conclusion

Anne OUI

L'innovation ne saurait constituer une fin en soi, elle doit posséder un intérêt par rapport à la mission de protection de l'enfance. L'enjeu des années à venir réside à la fois dans le partage et la collaboration avec les autres professionnels de l'enfance et dans l'évaluation des politiques menées. Je constate avec satisfaction que les projets que nous avons présentés ont été assortis dès leur origine d'une forte volonté d'auto-évaluation.

Roselyne BECUE AMORIS

Partenariat et proximité sont les deux faits majeurs des évolutions récentes. Il s'agit désormais de prendre en compte la personnalisation des réponses adaptées aux familles. Ces innovations exigent dès lors de revoir la formation professionnelle et l'organisation des structures.



Restitution des ateliers 4, 5 et 6

I. Atelier 4 : Quels sont les fondements de la légitimité de l'autorité administrative ?

**Jean DEGLISE Président de la chambre spéciale des mineurs
Magistrat délégué à la protection de l'enfance, Cour d'Appel de Besançon**

La loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance légitime la place de l'autorité administrative, sous l'autorité du président du Conseil général. Cette autorité administrative est différente par nature de l'autorité judiciaire : le temps judiciaire est limité, à l'inverse du droit commun et de la protection sociale.

Nous avons pu constater l'évolution sémantique du dispositif de protection de l'enfance. La loi a ainsi introduit une référence à l'intérêt du mineur et à la prise en compte de ses besoins fondamentaux : les droits de l'enfant doivent guider toute décision le concernant.

Les critères de judiciarisation donnent la primauté à l'intervention sociale sauf en cas d'échec, de non collaboration ou d'impossibilité d'évaluer les risques ou les dangers. Toutefois, la possibilité de saisine directe du parquet et de saisine du juge des enfants au titre du Code Civil nécessite une clarification des critères de cette saisine afin de ne pas dévoyer les responsabilités du président du Conseil général.

L'autorité administrative est garante de la reconnaissance des difficultés et des demandes des familles par la mise en place d'un dispositif pertinent de recueil d'informations et d'évaluation des situations. Elle doit pouvoir être clairement identifiée par la précision de la chaîne de décisions en interne. Elle doit garantir la cohérence du parcours de l'enfant ainsi que l'élaboration d'un contrat éducatif entre l'enfant, ses parents et l'administration. Le contrat de responsabilité parentale pourrait d'ailleurs porter atteinte à cette démarche contractuelle.

Comment mettre en œuvre la légitimité de l'intervention des divers acteurs de la protection sociale sous l'autorité administrative du président du Conseil général ? Certains départements ont déjà fait l'effort de travailler sur l'élaboration d'un guide référentiel permettant de connaître les responsabilités et rôles de chacun et d'établir un projet de service cohérent.

Le secteur associatif s'inquiète du nouveau rôle dévolu au président du Conseil général. Nous estimons quant à nous que les associations constituent des partenaires importants et d'expérience.

En conclusion, le président du Conseil général est-il l'arbitre que la loi cherchait ou ce rôle appartient-il désormais au Procureur de la République ?



II. Atelier 5 : Comment articuler et rendre complémentaires des mesures administratives et judiciaires ?

Alain GREVOT, Directeur Service SISAE Association JCLT, Oise

Le débat nous a permis de percevoir le parallèle qui existe, d'une part, dans la relation entre les acteurs du dispositif de protection de l'enfance et leurs usagers et, d'autre part, les relations entre les acteurs eux-mêmes. La famille recèle ainsi une multiplicité de points de vue et d'intérêts, ce qui est également le cas des territoires et des institutions elles-mêmes.

La loi, en donnant pour mission au Conseil général de coordonner l'ensemble des interventions administratives et judiciaires, lui a confié la responsabilité de garantir une veille et une vigilance permanentes, quand bien même ses propres services n'agissent pas dans le cadre de la protection administrative *stricto sensu*. Il nous a ainsi paru important de rappeler que tous les acteurs devraient posséder une bonne connaissance de la loi afin que chacun se l'approprie, donnant ainsi lieu au dialogue et à la confrontation des points de vue.

La protection administrative ou sociale précède-t-elle systématiquement de la protection judiciaire ? Cette dernière constitue-t-elle la fin du parcours ou les choses sont-elles réversibles ? Il convient à ce sujet de distinguer le temps de l'évaluation du temps de l'action, de même qu'il est nécessaire de distinguer les acteurs de l'action administrative et de l'action judiciaire. Si chacun souhaite améliorer la lisibilité des fonctions et des responsabilités des différents acteurs, il sera moins évident de distinguer les offres de services entre ces mêmes acteurs. Ainsi en est-il de la négociation, dont il est difficile d'établir l'acteur principal. Le juge pour enfants nous semble détenir plus de moyens pour parvenir à un point de vue pivot que le Conseil général, qui négocie avec la famille et est ainsi tenu par les différends qui opposent ses membres.

De façon générale, nous avons jugé que la protection administrative ne devait pas être considérée de façon trop restrictive, en estimant qu'elle ne se limitait pas à l'action éducative à domicile.

III. Atelier 6 : Diversifier les modes de prise en charge des enfants : des pratiques innovantes

Anne OUI, Chargée de mission à l'Observatoire National de l'Enfance en Danger

Nous avons pu éclairer les prestations qu'offrent les dispositifs nouveaux mis en place dans le cadre de la protection de l'enfance ainsi que les évolutions et questions qu'impliquent ces dispositifs pour l'ensemble de la protection de l'enfance. Deux expériences ont ainsi été présentées :

Le Service d'Accueil, de Protection, de Soutien et d'Accompagnement à Domicile (Vaucluse)

Cette expérience associe l'intervention au domicile familial et l'accueil résidentiel de l'enfant en se fondant sur l'idée que certaines situations familiales ne nécessitent pas une séparation continue. Les familles auxquelles s'adresse ce plan sont lourdement carencées sur le plan socio-éducatif, à l'exclusion de pathologies psychologiques lourdes ou de dangerosité avérée. L'équipe accompagne et s'appuie sur les parents, intervenant de façon ponctuelle et provisoire pour certaines fonctions parentales défaillantes.



Nous avons abordé l'évaluation de ce type de formule à travers l'exemple du département du Gard. Ce dernier a été conduit à approfondir la question suivante : à partir de quel moment l'enfant doit-il se trouver – ou ne pas se trouver – avec ses parents quand les questions d'éducation sont gravement compromises ? L'expérience de ce département a servi à procéder au repérage des compétences parentales fondamentales servant de base à nos estimations.

Le Service d'Accompagnement Familial et Educatif (Meurthe-et-Moselle)

Cette expérience privilégie les accueils de jour s'adressant aux enfants qui posent des problèmes éducatifs au domicile familial, accompagnés de difficultés d'apprentissage pouvant mener à la rupture scolaire. L'enfant est accueilli selon un rythme déterminé en fonction du projet établi en commun avec les parents. La prestation demeure donc centrée sur l'enfant, mais la place des parents comme acteurs du processus est primordiale afin de consolider ou restaurer le lien parents-enfant.

Ces formules innovantes sont caractérisées par la proximité géographique, le travail concret avec la famille et l'implication des professionnels dans la vie privée des familles. Elles conduisent à repenser la formation des travailleurs sociaux pour renouveler les modes d'approche avec les parents. Le risque d'ingérence dans la vie familiale a cependant été soulevé, ce qui pourrait mener à la supervision des professionnels par un intervenant extérieur. Précisons enfin que l'évaluation des différents projets a été envisagée dès la création de ces services.



Troisième séance plénière : **Des organisations de la protection de l'enfance diversifiées** **en Europe**

La troisième séance plénière est animée par Paul DURNING, Directeur de l'ONED, Directeur Général du GIPEM, et Damien MARTINEZ, journaliste.

Ont participé à cette session :

*Hélène MILOVA, Maître de conférences, Université Paris 10 Nanterre
Françoise MULKAY, Membre de l'Observatoire de l'enfance et de la jeunesse et d'aide à la jeunesse, Ministère de la communauté française de la Belgique
Stéphane QUERU, Chef de service Education et Jeunesse, Canton Fribourg, Suisse*

I. La protection de l'enfance en Allemagne

Hélène MILOVA

L'administration qui s'occupe de la protection de l'enfance en Allemagne a pour nom « *Services de la Jeunesse* », tandis que le volet judiciaire est aux mains du juge aux affaires familiales.

Les services de la jeunesse, gérés par les autorités locales, sont régis par une loi datant de 1991 leur donnant pour mission de veiller au bien-être des enfants et des jeunes. Leurs missions sont très larges : dans le cas d'une situation à risque, ils évaluent le danger en impliquant plusieurs professionnels et en mobilisant enfants et parents. En fonction de l'évaluation, une proposition de mesure de prévention ou de protection est réalisée, en essayant d'obtenir l'accord des parents pour que ces derniers formulent cette demande. Ils élaborent alors avec le jeune et les parents un plan d'aide prenant la forme d'un contrat signé par les services de jeunesse, les parents, voire l'enfant selon son âge. Par la suite, ce plan sera régulièrement réévalué.

La loi mentionne la nécessité d'une participation des parents et de l'enfant durant tout le processus : en effet, les parents étant considérés comme les premiers protecteurs de l'enfant, leur participation est considérée comme la condition du succès.

La justice intervient uniquement au civil via la saisine du juge aux affaires familiales. Le service de la jeunesse doit saisir le juge en cas de danger sérieux et d'incapacité ou de refus de coopération des parents. En cas d'urgence, les services de la jeunesse peuvent recueillir l'enfant sans l'accord des parents et sans attendre la décision du tribunal.

Les différences majeures avec le système français sont liées à l'intervention judiciaire, qui est moins fréquente et de nature différente car portant uniquement sur l'autorité parentale et non sur le choix des mesures. Le statut et les missions des travailleurs sociaux sont différents car, dans la plupart des cas, ces derniers gèrent entièrement les situations.



II. La situation en Suisse

Stéphane QUERU

La Suisse connaît autant d'organisations de protection de l'enfance que de cantons. L'administration des mesures est toute aussi diverse : services cantonaux de protection de l'enfance (partie romane) ou services communaux (partie alémanique).

L'autorité parentale a longtemps été considérée comme le sommet de l'élément protecteur : le Code Civil suisse implique la responsabilité des parents et précise leur devoir de collaboration avec l'école et les services de protection de la jeunesse.

Au sein du canton de Fribourg, la loi sur l'enfance et la jeunesse date de 2006. La protection de l'enfance est placée sous la haute surveillance du Conseil d'Etat avec délégation à la direction de la santé et des affaires sociales. Le service de l'enfance et de la jeunesse a pour mandat d'exécuter les mesures de protection de l'enfance. La loi définit également la base légale pour la participation du milieu associatif et permet de financer toute action qui ne ressort pas exactement de l'activité de protection : éducation familiale, réseaux professionnels, ... Ces services bénéficient de liens très forts avec l'école en dépit de structures différentes. La collaboration des parents est également recherchée.

III. En Belgique

Françoise MULKAY

En tant qu'Etat fédéral, la Belgique connaît trois législations propres à ses trois communautés. Le décret d'aide à la jeunesse, qui date de 1991, se base sur quelques principes fondateurs : la déjudiciarisation (suite au constat qu'un problème social doit trouver une réponse sociale) et le maintien d'une compétence exclusive au pouvoir judiciaire en matière d'aide imposée.

L'acteur clé de l'aide volontaire est le conseiller d'aide à la jeunesse qui travaille au sein du service d'aide à la jeunesse. Le volet de l'aide contrainte est, quant à lui, pris en charge par le directeur de l'aide à la jeunesse, dépendant du service de protection judiciaire. Le décret s'applique à toute situation de mineur en difficulté. Tout parcours commence au sein du système de protection de la jeunesse : le conseiller d'aide à la jeunesse et le service évaluent la situation à partir d'investigations. Au terme de ces dernières, le service évalue si la situation nécessite ou non une prise en charge spécialisée. Le conseiller rencontre et négocie le programme d'aide et sa durée avec les parents et l'enfant en fonction de son âge.

En cas d'impossibilité d'accord, si la situation ne présente pas de danger, le conseiller clôt le dossier. Dans le cas où la situation présenterait néanmoins un danger, le conseiller peut en informer le procureur du roi pour que celui-ci saisisse le juge de la jeunesse. Ce dernier reçoit les personnes concernées en audience et vérifie l'existence du danger et le refus de collaboration. Il peut décider de maintenir le jeune au domicile familial avec un suivi social ou de le placer. Le juge réévaluera la situation après un an. Il transmet par la suite son jugement au directeur d'aide à la jeunesse, acteur social qui devra mettre en œuvre la décision judiciaire. Cet acteur a toute latitude pour appliquer cette décision, quitte à bâtir avec les parents et le jeune un programme différent de celui imposé par le juge. En cas d'accord, il peut renvoyer le dossier au service d'aide à la jeunesse et au conseiller.

IV. Débat

Damien MARTINEZ

Quelle est la place des associations dans vos différents pays ?

Françoise MULKAY

En Belgique, tous les services offerts aux jeunes et aux familles sont des services associatifs subventionnés.

Stéphane QUERU

En Suisse, nous nous appuyons systématiquement sur les associations.

Hélène MILOVA

En Allemagne, la loi donne la priorité aux associations pour délivrer les services dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance. L'autorité publique ne peut proposer un service s'il est déjà proposé par une association.

Damien MARTINEZ

Qu'en est-il de la prévention ?

Françoise MULKAY

En Belgique, chaque service dispose d'une section qui lui est dédiée. Il s'agit d'un travail collectif et communautaire travaillant sans mandat avec les familles et les jeunes.

Stéphane QUERU

En Suisse, la prévention s'articule autour de deux volets : l'un est lié à la volonté d'intervenir le plus précocement possible avec les mesures les plus douces possibles, l'autre au financement des mesures de façon à les rendre convaincantes.

Hélène MILOVA

En Allemagne, les services de la jeunesse sont également responsables de la prévention. Les actions sont organisées sans mandat, de façon collective.

V. Conclusion

Paul DURNING

La diversité des pratiques est liée à l'organisation de chaque Etat. Je remarque la très grande différence des statuts et places des magistrats dans ces dispositifs, mais je suis également frappé par les points de convergence qui dénotent une culture commune européenne, voire occidentale, dont la Convention Internationale des Droits de l'Enfant est le symbole.



Restitution générale

L'enfant dans un dispositif adapté : articulation et complémentarité entre protections administrative et judiciaire

Participaient à cette restitution :

*Christian BASTIEN, Directeur, Direction Départementale de la Protection Judiciaire du Doubs
Michel EYMENIER, Directeur Enfance Famille Protection des Mineurs, Conseil général de
Vaucluse, Président du Club Aide Sociale à l'Enfance
Pascal HUBERT, Directeur Général Adjoint Délégué du pôle Solidarités et cohésion sociale,
Conseil général du Doubs
Jean Marc LHUILLIER, Docteur en droit public et enseignant, ENSP*

Pascal HUBERT

Je constate avec satisfaction que ce colloque a confirmé la légitimité des départements en matière de protection de l'enfance. La loi du 5 mars 2007 a clarifié leurs compétences en la matière, mais encore convenait-il que cette loi repose sur un consensus suffisant, seul gage de son efficacité. L'affirmation du rôle de la collectivité départementale ne doit cependant pas affecter le rôle et les responsabilités de nos partenaires.

La loi ne remet pas en cause le principe de dualité des compétences judiciaire et administrative, mais elle encourage un rééquilibrage de ces compétences en nous rapprochant de la pratique d'autres pays européens. La justice doit continuer à tenir sa place sur le plan pénal et civil, ce qu'elle fera d'autant mieux si un frein est mis à l'excès de judiciarisation. Le juge seul a la légitimité nécessaire pour porter atteinte à l'autorité parentale, compte tenu de son rôle de gardien des libertés individuelles.

J'ai également observé un consensus sur la nécessité d'une observation partagée, qui a pour corollaire la conviction partagée, condition de la réussite. La création d'un dispositif centralisé dans tous les départements s'impose comme une urgence.

L'enjeu pour les prochaines années concerne la place à donner aux enfants et aux parents. Il ne s'agit ni d'infantiliser les familles, ni de les stigmatiser, ni de les idéaliser. Comment respecter les droits des enfants sans oublier les parents ? La place des parents et des enfants est au cœur de notre problématique.

L'indispensable – et inéluctable – rénovation des dispositifs départementaux de protection de l'enfance passe par le développement de la prévention, la prise en considération de la place des usagers, un nouveau dosage des interventions administrative et judiciaire et une meilleure prise en compte de la transversalité des politiques.



Christian BASTIEN

Le rôle central du président du Conseil général constitue la garantie de la continuité du parcours des mineurs. L'obligation de lui faire parvenir les informations relatives au suivi d'une mesure d'assistance éducative dans la mesure où il est chargé de coordonner les mesures prises en faveur d'un mineur placé par le magistrat ou suivi en milieu ouvert est à ce titre une assurance de suivi. Le principe de la dualité administrative et judiciaire n'a pour autant pas été remis en cause et la double compétence éducative et pénale du juge des enfants est conservée, lui permettant d'avoir un regard global sur l'évolution de l'enfant.

Comment anticiper l'évolution des besoins en temps réel ? L'Observatoire départemental en est le lieu privilégié. Ce travail doit être décliné, dans les juridictions, dans les instances de concertation et de régulation au sein de groupes de travail interinstitutionnels permettant de prendre en compte les effets des pratiques.

Concernant le parcours des mineurs les plus en difficulté, la frontière entre danger et délinquance est souvent ténue. Le temps de l'action éducative étant souvent plus long que le temps pénal, les passerelles entre protection administrative et protection judiciaire doivent fonctionner sur le principe de réversibilité. La volonté de ménager aux mineurs les plus en difficulté un avenir qui ne les exclut d'aucun dispositif susceptible de favoriser leur insertion sociale constitue une ambition majeure de la protection de la jeunesse.

Michel EYMENIER

Deux des objectifs des ateliers consistaient d'une part en la mise en place de thématiques qui soient au plus près de l'actualité et qui répondent aux enjeux, d'autre part à adapter l'organisation des colloques en réduisant les conférences magistrales pour favoriser les ateliers mettant en avant les savoir-faire.

Le Club Aide Sociale à l'Enfance, qui dépend du Réseau IDEAL, a été créé en mars 2005. Il regroupe des professionnels au sein d'un réseau cherchant à promouvoir l'échange et la mutualisation des compétences. Depuis sa création, le club a travaillé sur le signalement de la maltraitance, le nouveau statut des assistants familiaux, la loi portant réforme sur l'adoption, les lieux de vie, la diversification des modes de prise en charge des enfants et sur la protection des mineurs isolés. En 2007, des rencontres techniques sur les assistants familiaux, les lieux de vie et les cellules de signalement seront organisées.

Jean Marc LHUILLIER

Certains professionnels auraient souhaité que la loi contienne des orientations politiques plus fortes. Elle ne tranche en faveur ni de ceux qui privilégient le rôle de la famille, ni de ceux qui placent avant tout l'intérêt de l'enfant en considérant qu'il peut être distinct de celui de ses parents. Les premiers seront satisfaits de trouver dans la loi de nouvelles possibilités de maintenir les liens entre enfants et familles par des modes de prise en charge innovants, les seconds y trouveront des références à l'intérêt de l'enfant. L'absence d'orientation idéologique est sans doute souhaitable quand il s'agit de l'enfance. La loi offre ainsi toute possibilité de mise en œuvre des réponses les plus individualisées et adaptées à chaque enfant. L'individualisation des prises en charge devient le but ultime des politiques sociales.



CONCLUSION DE **Monsieur Paul DURNING**

Je suis tout à fait fier, au nom de l'ONED, de conclure ce travail qui a été préparé par le Conseil général du Doubs, le Club ASE et auquel l'ONED a été associée avec beaucoup d'intérêt depuis vous l'avez dit presque un an.

Une des idées forces de ces ateliers nationaux était de vouloir se tourner vers une réflexion sur les pratiques et mon sentiment c'est que cette idée force, et ça a été dit par d'autres tout à l'heure, a vraiment été mise en œuvre tout au long des 2 journées. Mon sentiment, c'est que nous percevons actuellement une satisfaction, une sérénité et une inquiétude.

J'évoquerai seulement l'inquiétude. Elle tourne à mes yeux principalement autour de ce choix qui a été difficile, qui a été la question de savoir si on séparait ou non un danger grave et avéré, d'un danger simple. Ce choix a été difficile. Vous savez que le Sénat et l'Assemblée nationale n'étaient pas sur la même position et il a été dit ici que probablement la loi n'aurait pas été votée si l'Assemblée nationale ne s'était pas soumise. Chacun a, sur ce débat, des positions qui peuvent être différentes. Que nous ayons souhaité cette non séparation et cette responsabilité donnée au Conseil général, de pouvoir, par une évaluation approfondie, décider si l'aide était possible ou s'il fallait recourir au judiciaire ou d'autres, notamment des magistrats, plus hésitants sur cette pratique, tous ensemble, nous sommes des citoyens. Le législateur a tranché et nous devons réussir quelque chose qui va être réellement difficile et en particulier, me semble t-il, qui va être difficile pour les Départements. Cela a été évoqué par monsieur le Directeur, tout à l'heure, les Départements vont se retrouver en première ligne face à cette tâche d'évaluation des situations et de suivi dans la continuité. Du coup, c'est vrai que cela nous conduit à travailler sur 4 champs de pratique :

- les pratiques organisationnelles

La question des procédures a été soulignée avec force. Je crois que chaque Président de Conseil général, chaque responsable d'aide sociale à l'enfance, chaque inspecteur, va avoir peur, plus encore qu'hier, que dans sa pile de dossier, il y en ait un qu'il aurait fallu voir hier. Donc, la question des procédures, la question des circuits, la question de la temporalité ou des temporalités qui ont été évoquées sont des questions tout à fait importantes et complètement inscrites dans le champ de la pratique.

- Les Pratiques d'évaluation

Il s'agit de l'évaluation de l'enfant, sur le plan intra psychique, bien sûr, mais pas seulement. La loi nous demande de voir l'ensemble des domaines de développement de l'enfant, d'évaluer l'enfant au sein de sa famille, d'évaluer l'inscription sociale de l'enfant et de sa famille. Tout cela, nous le faisons, vous le faisiez déjà mais la responsabilité et l'importance de cette procédure vont être encore plus grandes aujourd'hui et demain.

- Le troisième point, à mes yeux, c'est vraiment la question des pratiques psycho-socio-éducatives.

C'est-à-dire que l'enjeu, au final, est bien de faire cesser le danger avant ou après une intervention judiciaire et que cette action de faire cesser le danger appelle un travail avec l'enfant, avec sa famille et avec son environnement. Ce travail effectivement combine du psychologique et du social. J'intègre là bien les conditions de vie évoquées par le Directeur tout à l'heure, les conditions de logement, mais aussi des dimensions proprement éducatives et qui sont extrêmement importantes, qu'on pense à l'enfant et à son développement, où qu'on pense aux parents qui peuvent être demandeurs, eux aussi, d'une aide dans leur action pour remplir leur responsabilité éducative, comme nous le dit la loi.

- 
- Enfin, bien évidemment, même si le mot a été un peu discuté, il y a un enjeu de pratiques partenariales.

Je pense au travail avec les magistrats bien entendu, avec l'éducation nationale, avec les associations, mais aussi en interne, entre les services. Selon les Départements, on sait bien, par exemple, que la question des relations entre l'ASE et la PMI vont dans certains cas se poursuivre avec la qualité des relations qui existait déjà où vont pouvoir s'appuyer sur les changements introduits par la loi de début mars.

Les conditions pour ces transformations de pratiques, vous les connaissez. J'en énumère 3 :

- La technicité professionnelle qu'il s'agisse des intervenants ou des cadres et des cadres dirigeants et là, la loi, je crois, apporte des avancées très fortes et la question de la formation a été continuellement sous-jacente au cours de ces journées. Elle va avoir vraiment toute sa place, encore une fois, du côté du professionnel à qui on demande d'évaluer si, oui ou non, il est en mesure de faire cesser le danger.
- A côté de cette technicité professionnelle, bien évidemment, une implication individuelle et collective. Cela a été là aussi, évoqué par de nombreux intervenants même si c'était dans d'autres termes. On le sait bien, qu'on soit éducateur, cadre, directeur ou président du Conseil général la question de la protection de l'enfance, n'est pas une question tout à fait comme les autres et appelle une implication individuelle et collective particulière.
- Enfin, il faudra une évaluation continue, sereine mais sans complaisance—des pratiques mises en œuvre et des politiques qui sous tendent et organisent ces pratiques. Et ici, ce champ avance tranquillement. On a pu échanger sur l'évaluation dans des termes beaucoup plus sereins qu'on ne l'aurait fait il y a encore quelques années.

Je terminerai, en essayant de résumer en 2 mots la contribution que l'ONED veut essayer d'apporter à ce travail en cours. A mes yeux, nous avons à réfléchir avec les équipes départementales qui constituent, rappelons-le, la moitié de notre Conseil d'administration.

L'ONED est inscrite entre l'Etat, les Départements et les associations avec, quand il est question d'argent, un Etat qui apporte la moitié du budget, tandis qu'une autre moitié est apportée par les Départements. Quand les questions traitées n'ont pas d'incidences financières, le rapport est de 40, 40, 20, c'est bien signifier que nous sommes à cette articulation entre la protection, l'action de l'Etat et l'action des Départements. Et ici, me semble-t-il, c'est bien la contribution au Département que je dois essayer d'énoncer. Il me semble que nous devons être en mesure de réfléchir avec vous sur l'élaboration des cellules départementales de recueil de traitement et d'évaluation, sur la mutualisation des expériences en la matière. Nous devons poursuivre un travail continu notamment sur l'évaluation des situations et des pratiques.

Et enfin, nous devons pouvoir effectuer des retours réguliers en direction des observatoires des Départements, pas seulement des chiffres qui vont petit à petit être produits et circuler mais des analyses, des réflexions, de façon à pouvoir contribuer à l'enrichissement des politiques départementales.

Je conclus donc, comme mes collègues, en remerciant à nouveau le Conseil général du Doubs, son Président, son 1^{er} Vice-président qui a été avec nous tout au long de ces journées, bien entendu, l'ensemble de ses services qui nous ont accueillis d'une façon tellement chaleureuse.



Je veux remercier le Club ASE et le réseau IDEAL pour la qualité de la préparation et le caractère remarquable de l'organisation de ces journées. Ceci a beaucoup aidé, je crois, à la qualité de la réflexion, enfin, bien évidemment, toutes les personnes qui ont participé et cela a été signalé par mes prédécesseurs : intervenants, animateurs, participants, tous ont essayé et ont construit dans une atmosphère de travail et de sérénité qui nous a semblé, à tous ceux que j'ai pu interroger, véritablement remarquable.

D'autres initiatives se préparent. Monsieur Eymenier a évoqué des journées du Club ASE. Il a évoqué aussi la poursuite de ces ateliers nationaux et l'ONED est là, tout à fait disposée à participer à une telle poursuite.

J'évoquerai d'un mot, par ce que ça touche nos thématiques, au fait que l'ONED organise une journée, le 4 juin, avec la matinée centrée sur les évaluations des situations et l'après-midi centrée sur le devenir après le placement et un certain nombre d'actions, notamment québécoises, sur la professionnalisation en fin de mesure de prise en charge. Ce sont plutôt des exposés de chercheurs mais ils ont des consignes précises, le discours devrait être tout à fait accessible à quiconque est intéressé par ces questions.

Puisque je suis le dernier à parler, permettez-moi, au nom de l'ensemble des organisateurs : Conseil général, réseau IDEAL, Club ASE et ONED de remercier tous ceux qui sont présents, de vous souhaiter un excellent retour et d'espérer vous rencontrer bientôt dans une activité aussi intéressante, aussi importante que ce premier véritable débat après la promulgation de la loi. Il y a eu de nombreux débats avant. Celui-ci a la force et je dirais le sérieux du débat concernant une loi qui est maintenant notre loi et que chacun, à sa place, se doit de mettre en œuvre.

