

**Accueils provisoires et placements d'enfants et
d'adolescents : des décisions qui mettent à
l'épreuve le système français de protection de
l'enfance et de la famille.**

Rapport présenté par:

M. Pierre NAVES
Inspecteur général
des affaires sociales

M. Bruno CATHALA
Inspecteur des services
judiciaires

*Avec la collaboration de Jean-Marie DEPARIS
Inspection des services de la Protection judiciaire de la Jeunesse*

SOMMAIRE

Introduction.....	1
Un contexte qui a évolué.....	1
Une salubre prise de distance.....	3
La méthodologie suivie par la mission.....	4
(1° partie) : Le placement d'environ 150.000 enfants et adolescents à la suite de décisions administratives ou judiciaires demeure une situation encore mal connue	6
<u>1.1. Le dénombrement des enfants et adolescents concernés par une mesure de protection de l'enfance reste discutable</u>	7
1.1.1. Les limites des chiffres produits par les administrations publiques et des sources parapubliques.....	8
1.1.1.1. Les lacunes et difficultés constatées par la mission IGAS-IGSJ de 1994/1995 sont toujours d'actualité.....	8
1.1.1.2. Le recueil et le traitement d'informations par l'Observatoire national de l'enfance en danger est à la fois utile mais aussi source de difficultés	9
1.1.1.3. Les statistiques produites par le service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (SNATEM) sont aussi intéressantes pour apprécier la situation des enfants en danger.....	11
1.1.2. Environ 30 000 enfants et d'adolescents qui ne relèvent pas juridiquement de la protection administrative ou judiciaire bénéficient de dispositifs alternatifs	11
1.1.2.1. Environ 10 000 enfants sont accueillis chaque année en CHRS	12
1.1.2.2. Plus de 15 000 enfants sont accueillis dans des instituts de rééducation	13
1.1.2.3. Plus de 10 000 enfants et adolescents bénéficient d'une hospitalisation à temps partiel ou à temps plein pour des raisons liées à leur état psychique.....	14
1.1.2.4. Pour certain(e)s parmi les 280 000 élèves internes de l'enseignement du second degré, l'internat constitue une alternative à un placement.....	15
<u>1.2. Plus de 300 000 enfants et adolescents ont été concernés en 1998 par une des diverses formes d'actions de l'ASE ; les dispositifs départementaux de recueil d'information ouvrent la voie à des malentendus</u>	17
1.2.1. Une étude publiée en janvier 2.000 par le Ministère de l'Emploi et de la solidarité établit un état des lieux clair, synthétique et dans l'ensemble corroboré par les autres sources d'informations statistiques	18
1.2.1.1. L'étude n° 46 de la revue « Etudes et résultats » du ministère de l'emploi et de la solidarité : un état des lieux clair et synthétique	18
1.2.1.2. Les statistiques du ministère de la justice et celles de l'observatoire national de l'enfance en danger corroborent en partie les évolutions constatées par le ministère de l'emploi et de la solidarité	19
1.2.1.3. Un exemple de malentendu dans l'interprétation des chiffres : la judiciarisation	20

1.2.2. Les dispositifs départementaux de recueil d'information sont hétérogènes mais leurs faiblesses n'empêchent pas les responsables départementaux de réaliser d'intéressantes études22

1.2.2.1. Un effort pour élaborer des schémas départementaux de l'enfance.....22

1.2.2.2. Des études spécifiques et des protocoles de collaboration qui témoignent d'une volonté partagée.....23

(2° partie) : Un dispositif complexe et des méthodes d'interventions qui ne répondent pas suffisamment aux besoins actuels des familles, dont les enfants ne sont pas placés pour de seules raisons économiques.....25

2.1. Aucun des enfants accueillis provisoirement ou placés, dont la mission a examiné la situation, n'a été séparé de "son milieu actuel" du seul fait de la pauvreté de ses parents, même s'il est impossible de nier l'importance du facteur "précarité" dans les séparations enfants-parents subies.....25

2.1.1. La méthodologie retenue pour opérer les constats.....25

2.1.2 Pour quelles raisons place-t-on les enfants ?.....26

2.2. Un dispositif de protection de l'enfance et de la famille complexe, aux articulations souvent défaillantes et qui n'est ni réellement piloté ni régulièrement évalué.....29

2.2.1. Des articulations parfois défaillantes au sein de chacune des institutions et une coordination entre elles souvent insuffisante.....30

2.2.1.1. Des articulations parfois défaillantes au sein même de chaque institution.....30

2.2.1.2. Une coordination entre les institutions souvent insuffisante.....31

A. Les schémas départementaux

B. Les conventions diverses

C. Les contrats de ville

D. Les lieux de coordination opérationnelle

2.2.2. La difficulté réelle de pilotage et d'évaluation du système de protection de l'enfance et de la famille.....34

2.3. Des évaluations majoritairement insuffisantes et des pratiques qui n'évoluent guère malgré une forte implication des acteurs.....35

2.3.1. Des professionnels très impliqués malgré un contexte fort difficile d'alourdissement continue de leurs tâches et d'urgence sociale.....35

2.3.2. Une évaluation des situations des mineurs et de leurs familles majoritairement insuffisante.....36

2.3.2.1 Des informations et des signalements pas assez précis.....36

2.3.2.2. Une difficile coordination entre accompagnement social et accompagnement financier.....37

2.3.3. Des méthodes d'action éducative qui, par certains aspects, paraissent encore trop stéréotypées.....40

- 2.3.3.1. Le choix des mesures éducatives reste trop souvent dicté par de trop simples alternatives.....41
- 2.3.2. Les mesures de milieu ouvert en question.....42
- 2.3.3. Des professionnels qui ne s'autorisent pas à faire preuve d'imagination dans les modalités de placement.....42

2.4. Des familles qui vivent l'intervention administrative et judiciaire avec un fort sentiment d'injustice et la peur du placement

- 2.4.1. La peur du placement des enfants diminue la liberté de parole des familles et favorise le déni45**
- 2.4.2. Des écrits interdits aux familles.....47**
- 2.4.3. Dans ces conditions il paraît abusif de parler de contractualisation de l'action sociale ou éducative48**

(3° partie) Les propositions.....51

3.1. Mieux coordonner les dispositifs qui font intervenir de nombreuses institutions ...52

3.1.1. Au sein de chacune des institutions intervenantes au niveau départemental.....52

- 3.1.1.1. Coordonner les actions des différents services de l'Etat implantés dans un département52
- 3.1.1.2. Développer des mécanismes formels de coordination entre les différents services du ministère de la justice.....53
- 3.1.1.3. Inciter les Conseils généraux à veiller à ce que la coordination entre les différents services concernés par la protection de l'enfance soit bien mise en œuvre à tous les niveaux d'organisation et intègre des interventions relevant de domaines connexes.....54

3.1.2. Entre toutes les institutions qui participent au dispositif de protection de la famille et de l'enfance55

- 3.1.2.1. Créer des instances de coordination départementale de l'ensemble des intervenants publics, remplissant une mission de service public, ou financés par des fonds publics.....55
 - A. Améliorer le partage d'informations au niveau départemental afin de renforcer l'efficacité des dispositifs.....56
 - B. Définir des modalités d'interventions contractuelles sur les différents territoires pertinents pour l'action sociale et éducative.....56

- 3.1.2.2. Prévoir explicitement dans les missions des responsables et des acteurs de terrain des temps pour le rassemblement d'informations et la concertation.....57
- 3.1.2.3. Renforcer la fonction nationale d'observation de l'enfance en danger.....58

3.2. Mieux former les acteurs et sensibiliser des responsables au-delà de ceux dont l'activité habituel est liée à la protection de l'enfance et de la famille.....59

3.2.1. Renforcer les contenus des formations.....60

3.2.2. Renforcer les structures de formation et de sensibilisation.....60

3.3. Mieux articuler la prévention et les interventions sociales et éducatives.....61

3.3.1. Mieux prévenir.....61

- 3.3.1.1. Penser la prévention dans le cadre de la promotion de la famille et de l'enfance 62
- 3.3.1.2. Mieux évaluer les situations des familles et de leur(s) enfant(s)64
- 3.3.1.3. Insister sur l'utilisation de moyens d'actions qui existent et dont l'absence provoque une dégradation des situations familiales et individuelles.....65
- 3.3.1.4. Prendre en compte les tensions auxquelles ont à faire face les travailleurs sociaux en contact avec les familles.....66

3.3.2. Mieux intervenir.....67

- 3.3.2.1. réaffirmer la place irremplaçable des parents dans l'éducation de leurs enfants, en prenant davantage en considération la compétence et la parole des familles.....67
- 3.3.2.2. Pour chaque situation singulière, adapter le contenu des interventions sociales et éducatives en garantissant leur continuité et en variant leur intensité.....70
 - A. Favoriser la souplesse des interventions et faciliter les innovations.....71
 - B. Faire mieux fonctionner la complémentarité protection administrative / protection judiciaire.....73

Liste des annexes.....

annexe 1 : lettre de mission

annexe 2 : liste des personnes rencontrées

annexes 3 à 32.....(voir tome II)

Par note du 20 décembre 1999¹, madame la ministre de l'emploi et de la solidarité et madame la garde des sceaux ont confié à l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des services judiciaires la mission d'explorer pourquoi et comment étaient aujourd'hui décidés les accueils provisoires et les placements. L'augmentation de la précarité économique de certaines familles, les évolutions des structures familiales auraient-elles une incidence sur ces séparations ? Au-delà les ministres demandaient aux deux inspections générales d'analyser la réalité de ce qui existait en matière de prévention de ces mesures.

Une note dite de cadrage, en date du 7 février 2000, a détaillé la méthodologie dont se sont dotés les deux membres des inspections générales, désignés pour conduire cette mission, afin de déposer leur rapport avant le 15 juin 2000.

Après un premier temps consacré, d'une part, à l'audition des responsables nationaux des administrations, de l'assemblée des départements de France et de différentes organisations publiques et privées, et, d'autre part, à la collecte d'éléments écrits (articles, rapports, monographies, ...) ayant traités aux questions posées, les rapporteurs ont procédé à des déplacements dans quatre départements, choisis en fonction tant des travaux actuellement en cours (autres missions d'inspections générales ; groupe de travail protection judiciaire de la jeunesse – assemblée des départements de France) que des différentes réalités qu'ils pouvaient présenter. Le dernier temps a été consacré à confronter les observations réalisées et l'avis d'un grand nombre d'interlocuteurs au fait de ces problématiques.

Les deux inspections ont, en outre, estimé nécessaire de solliciter l'expertise de l'inspection des services de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

¹ Voir annexe 1

INTRODUCTION

La question du placement a semblé avoir perdu de son intensité dans les années 1990 sans doute en raison de la baisse progressive du nombre de ceux-ci et des importantes réformes législatives intervenues depuis 1983.

Elle est aujourd'hui à nouveau posée par des associations, des mouvements de défense des droits de l'homme et par le gouvernement. C'est un changement notable car, depuis 1945, les interrogations sur les modalités du travail social et éducatif étaient essentiellement abordées et débattues entre professionnels : travailleurs sociaux, magistrats de la jeunesse, etc, dans une relative indifférence des élus¹ et de la société en général², si l'on excepte deux sujets : les enfants maltraités³ et les accouchements sous X. De même peu d'associations portaient la défense des familles dont un ou plusieurs enfants étaient l'objet de « mesures éducatives », c'est à dire, dans de nombreux cas, de pères et de mères auxquels on a signifié qu'ils étaient dans l'incapacité temporaire de pouvoir élever leurs enfants. C'est une particularité remarquable dans le domaine de l'action sociale, les parents des jeunes handicapés constituant, à l'inverse, un véritable groupe de pression pouvant faire entendre leurs revendications en vue d'améliorer le système de prises en charge de leurs enfants. Ce point est essentiel dans la compréhension du sujet.

Au delà du travail de conviction des associations et des professionnels, on ne peut manquer de s'interroger sur les raisons qui font que l'on se préoccupe à nouveau des placements. Tout en étant conscients de l'impossibilité d'être complet, nous reprendrons, sans les ordonner, une partie de celles qui ont été avancées par nos interlocuteurs au cours de notre enquête.

¹ Comme le confirme le très petit nombre de questions écrites posées au gouvernement par les parlementaires sur ce sujet.

² Par exemple, un auteur comme Pierre BOURDIEU n'aborde pas cette question dans son ouvrage « *la misère du monde* » (1993).

³ Ce qui, paradoxalement, a pu produire un effet de paravent. Dans le même ordre d'idée l'association Défense des Enfants International (DEI-France) s'exprimant sur la *loi du 6 mars 2000 instituant un défenseur des enfants* déclare : on « *craint qu'on ne se donne ainsi bonne conscience en évitant les vraies problématiques sociales qui sous-tendent la question de l'enfance en France* ». (ASH du 5 mai 2000, p. 31).

Un contexte qui a évolué

Les placements ont été « diabolisés » dans les années 1980, spécialement ceux qui auraient pu avoir pour origine la pauvreté de la famille, notamment sous l'influence des sciences humaines et des théoriciens du contrôle social. A tel point, et on y insistera plus loin, que les informations purement sociales et économiques sur les familles ont largement disparu des dossiers. De fait, comme le souligne une anthropologue¹, pour un travailleur social « *poser la question de la précarité des parents dans le processus de placement est une façon de régresser dans la profession* ». L'Observatoire décentralisé de l'action sociale (ODAS)² a également constaté que « (...) *la précarité n'est pas nommée comme facteur explicite de danger pour les enfants, et les travailleurs sociaux, comme dans une réaction datant d'une époque où ils étaient critiqués pour le cadre normatif qu'ils imposaient aux populations défavorisées, en arrivent à ne plus recueillir dans les signalements les données relatives à l'activité professionnelle des parents* ». Cependant la crise économique, et les nouvelles difficultés auxquelles ont été confrontées les familles, ramènent au premier plan, après des années d'occultation, les facteurs économiques et sociaux dans la protection de l'enfance.

Par ailleurs le sujet de l'enfance et de l'adolescence en difficulté est revenu sur le devant de la scène par le biais des mineurs délinquants. L'un des nouveaux angles d'approche de la délinquance des mineurs a été de s'interroger sur la responsabilité des parents³, sur l'absence des pères de ces adolescents, sur la capacité des familles à élever leurs enfants, puis sur leurs compétences, pour aboutir à la nécessité d'un apprentissage de la « parentalité » dans une société nouvelle, majoritairement urbaine et composée de familles aux géométries renouvelées. On peut ainsi penser que, de façon logique, cette question s'est ensuite étendue aux « familles de l'assistance éducative ».

Cette réflexion s'est rejointe avec celle qui a vu le jour autour du grand mouvement sur les droits de l'enfant, qui a accompagné la ratification de la convention des Nations Unies du 20 novembre 1989. Se préoccuper d'un enfant, « électron libre », qui pourrait vivre de façon autonome de sa famille, n'était ce pas un non sens ? Irène THERY a d'ailleurs pu écrire qu'« *on mesure mieux désormais les risques que représente, pour l'enfant lui-même, pour sa construction identitaire et sa socialisation, une certaine forme de délégitimation de la référence au monde adulte, quand l'enfance ou la jeunesse deviennent des valeurs en soi* »⁴. L'enfant est ainsi replacé aujourd'hui dans la chaîne des générations qui l'ont précédé, au sein d'une « famille responsable » et non plus « coupable », comme pouvaient l'être perçues, il n'y a encore pas si longtemps, certaines familles⁵.

¹ *Enfant de famille pauvre : l'épreuve du placement* – Mme MAILAT - informations sociales n° 79 p. 58 – 1999.

² *La lettre de l'observatoire national de l'enfance en danger* – n° 7 p. 2 – avril 1998.

³ *Réponses à la délinquance des mineurs* – rapport au Premier ministre C. LAZERGES et J.P. BALDUYCK – (avril 1998).

⁴ Irène THERY – *Couple, filiation et parenté aujourd'hui* – rapport aux ministres de l'emploi et de la solidarité, et de la justice - mai 1998 – p. 49.

⁵ *La collaboration des structures de la protection judiciaire de la jeunesse avec les familles* – note interne de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse – février 1996 – non publiée.

Parallèlement un mouvement juridique et judiciaire se développe notamment autour des principes posés par la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg¹. Il existe en effet un sentiment partagé par beaucoup de professionnels et d'élus, comme par l'opinion publique, qu'il est aujourd'hui nécessaire de faire évoluer le droit de la famille afin d'assurer à chacun de ses membres sa pleine dignité². La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 rappelle également le droit au respect à une vie familiale à de nombreuses reprises.

Enfin, cette question resurgit dans un paysage institutionnel profondément renouvelé par la décentralisation, par la logique des contrats de ville, des communautés d'agglomération ou de pays, et par un positionnement des administrations d'Etat, spécialement de l'éducation nationale³, qui s'est modifié sous la contrainte des événements, sans omettre le rôle progressivement élargi des caisses d'allocations familiales⁴.

Une salubre prise de distance

Si le contexte a évolué, il n'en demeure pas moins que la protection de l'enfance, et spécialement le placement, est un domaine qui éveille toujours en chacun des réactions passionnées fondées tant sur des principes moraux ou idéologiques : le droit de l'enfant, le droit des parents, le rôle de la société (l'intervention vis à vis des plus faibles, des plus démunis)... que sur des émotions personnelles, qui trouvent leurs origines dans l'histoire individuelle de chacun⁵.

D'ailleurs, nos interlocuteurs ont sur chacune des questions que nous avons abordées avec eux, un avis motivé et, le plus souvent, tranché. Pour les uns, on privilégierait trop la protection de l'enfant, au détriment de l'écoute de sa famille. Pour les autres, les mesures de milieu ouvert devraient être favorisées, les placements exceptionnels. De fait on observe que le champ de la protection de l'enfance et de la famille est traversé par de nombreuses tensions. Le discours hésite continuellement entre deux pôles :

- s'agissant des principes fondamentaux qui sous-tendent cette matière : entre protection administrative et protection judiciaire, entre éducation et sanction, entre droits des parents et droits des enfants...

¹ notamment autour du droit au respect de la vie privée et familiale (article 8-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales)

² Pour reprendre l'expression d'E. GUIGOU, garde des sceaux, ministre de la justice, le 4 mai 2000 à l'occasion du colloque *Quel droit, pour quelles familles ?* – voir dans le même sens : *Rénover le droit de la famille* – rapport du groupe de travail présidé par Mme DEKEUWER-DEFOSSEZ – septembre 1999.

³ Les ZEP, les RASED, les activités périscolaires, les classes relais, la lutte contre la déscolarisation, le dispositif médico-social en faveur des élèves...

⁴ Voir par exemple *L'évolution des missions de la branche famille de la sécurité sociale* – Philippe STECK in *Droit social* – décembre 1999 – p. 1072 et s.

⁵ Ainsi par exemple ce directeur de recherche du CNRS, chargé, de mission à l'INSEE qui dans un article récent publié par une revue nationale de la CNAF, utilise plusieurs fois le terme de « enfants de l'Assistance Publique » ce qui ne peut être le fruit du hasard tant une telle expression est anachronique.

- s'agissant des dispositifs : entre compétences des familles et compétences des professionnels, entre territorialisation de l'action et spécialisation des actions, entre dispositifs de droits communs et dispositifs spécialisés...
- s'agissant des méthodes de l'intervention sociale et éducative : entre proximité et distance, entre action individuelle et action collective, entre placement familial et placement en établissement, entre évaluation et prise en charge...

La mission estime que, dans ce domaine, il est essentiel de ne pas réduire ces tensions à un simple choix entre l'un des deux pôles. Mais, qu'au contraire, ces tensions sont indispensables pour rendre intelligible les situations particulièrement complexes soumises aux travailleurs sociaux, aux inspecteurs de l'aide sociale à l'enfance¹ ou aux juges des enfants, et pour créer les conditions d'une créativité dans les réponses singulières apportées pour chaque mineur et chaque famille. C'est notamment ce qui fait « *la richesse des potentialités [du système français de protection de la jeunesse]*² », qu'il faut prendre garde à ne pas appauvrir, au détriment de ses bénéficiaires, en simplifiant à l'extrême la réflexion.

Ce qui est vrai pour le système en général l'est également, et peut-être encore davantage, pour les situations individuelles dans lesquelles les représentations que se forgent chacun des acteurs sur les familles peuvent parfois être très différentes et reflètent, en réalité, le choix implicite des professionnels pour un des trois axes de la parentalité, ainsi que le décrivent tout à fait justement les auteurs des « *enjeux de la parentalité* »³. Chacun, en toute bonne foi, s'approprie une vérité sur la ou les familles.

La méthodologie suivie par la mission

Les membres de la mission n'ont pas la prétention de penser avoir pu échapper à la passion qui entoure ce sujet. Mais ils ont eu la volonté de se doter d'une méthode propre à mettre à distance les sensations, à se défier des représentations nées du sens commun, pour faire prévaloir des éléments de raisons en se concentrant sur la réalité des processus qui conduisent à des placements et sur les perceptions de ces mesures chez les différents intervenants (professionnels, bénévoles, parents, enfants). De fait cela a représenté un très large champ d'étude qu'il a fallu, malgré de nombreuses sollicitations, régulièrement recadrer⁴.

¹ C'est cette appellation qui sera retenue de façon générique tout au long du rapport, même si la décentralisation a fait évoluer les fonctions et les titres.

² *Rapport sur le dispositif de protection de l'enfance : le système d'information entre les départements et l'institution judiciaire* – IGAS / IGSJ – (mars 1995) – p. 91. (voir annexe 15)

³ « *A l'expérience, ce ne sont pas les cas pour lesquels il y a eu le plus de mesures de placement qui ont le plus mal évolué, mais ceux pour lesquels il n'y a pas eu cette convergence des points de vue et des représentations [entre les équipes]* » in *Les enjeux de la parentalité* sous la direction de Didier HOUZEL p. 171 – ERES – 1999 - ; et voir extraits de cet ouvrage en annexe 31.

⁴ N'ont donc pas été étudiées des réalités très proches qui mériteraient analyse comme : le *défait de prise en charge d'enfants victimes* de violences sexuelles ou psychiques mais dont l'appartenance à un *milieu « favorisé »* rend beaucoup plus difficile l'intervention d'un travailleur social, *les violences dans les institutions*, les questions liées à *l'adoption*, *les mineurs étrangers sans papiers*...

La méthode de travail a visé, non seulement à répondre aux termes de la lettre de mission, mais aussi à respecter quelques grands principes :

- prendre en considération les avis non seulement des professionnels, quel que soit leur rôle, mais également des familles,
- s'inscrire dans les cadres des programmes de travail de l'Etat, seul ou en partenariat, (Conférence de la Famille ; groupe de travail assemblée des départements de France – direction de la protection judiciaire de la jeunesse...),
- nous appuyer plus particulièrement sur de très nombreuses études récentes menées au niveau européen¹, au niveau national, au niveau départemental... dans quelque cadre que ce soit (administratif, universitaire...).

C'est en partant de ces différentes sources que la mission a d'abord tenté d'opérer une **approche quantitative (1ère partie)** de ce que pouvait représenter le nombre de séparations parents-enfants, organisées par différentes institutions. Malgré les difficultés liées à pareil exercice, la mission a opéré un constat qui, même s'il est connu, mérite d'être mis en exergue. Si environ 150 000 enfants sont annuellement accueillis au sein du dispositif de protection de l'enfance, il faut également compter 150 000 autres enfants qui sont pris en charge en milieu ouvert par des services publics ou associatifs, et c'est sans doute l'élément le plus nouveau, 10 000 par les centres d'hébergement et de réinsertion sociale qui accueillent de plus en plus fréquemment des familles entières.

Mais ces chiffres, aussi nécessaires soient-ils à une véritable appréhension de l'ampleur du phénomène, sont loin de refléter la douloureuse réalité humaine vécue par les parents et les enfants lorsque cette séparation n'est pas réellement désirée. Ils ne permettent donc pas de répondre précisément à la question première de la lettre de mission : quelles sont les raisons qui conduisent à décider d'un placement, et plus particulièrement certains placements n'auraient-ils pas pour seul motif des raisons économiques ?

C'est ainsi que les rapporteurs ont été amenés à s'essayer à une **approche qualitative de ces séparations**, c'est à dire notamment de mieux comprendre pourquoi un dispositif, capable de prendre en charge 300 000 enfants, produit des réponses, certes relativement adaptées, mais souvent peu innovantes, et, en tout cas, ne prenant pas assez en considération la parole des familles (**2ème partie**) ?

La 3ème partie présente, comme nous y invitait la lettre de mission, à partir principalement de l'audition de nombreuses familles ayant vécu de telles situations² mais également en tenant compte des expériences observées sur le terrain et de l'implication des professionnels, **un ensemble de propositions pour une évolution de la qualité d'un système**, qui est apparu aux membres de la mission comme pouvant globalement répondre aux défis de la précarité.

¹ Voir notamment en annexe 9 les études transmises par les magistrats de liaison en Allemagne, en Espagne, en Italie et au Pays-Bas.

² Il nous faut spécialement remercier là Mme RENOUX, permanente du mouvement ATD Quart Monde, qui nous a servi d'intermédiaire auprès des familles.

PREMIERE PARTIE : Parmi les 300.000 enfants et adolescents concernés par des mesures de protection de l'enfance environ 150.000 sont séparés de leurs parents

Cette première partie est essentiellement consacrée à la présentation de données quantitatives globales sur des enfants et adolescents qui rencontrent, à quelque titre que ce soit, des difficultés.

L'objectif est donc ici de situer des ordres de grandeur et de formuler un certain nombre de constats sur l'importance d'un phénomène qui reste globalement mal connu tant au niveau national¹ que départemental². De nombreuses publications, articles, livres traitent de la question du placement d'enfants d'un point de vue juridique, social, anthropologique, psychique... très peu l'étudient d'un point de vue quantitatif à l'échelle nationale ou départementale.

Il faut voir, au-delà de ces chiffres, deux réalités imbriquées : chaque décision concerne d'abord un enfant mais aussi ses parents, ses frères³, c'est à dire autant de personnes qui vivent souvent avec douleur des situations qui les touchent.

L'accès à des sources incontestables est difficile. S'intéresser sous cet angle à la question du placement impose de prendre en compte de multiples autres données qui ne seront récapitulées qu'en annexe. Il s'agira, entre autres, du nombre :

- de salariés des Conseils généraux dans leurs services sociaux, et comme assistantes maternelles⁴,
- de magistrats et de fonctionnaires du Ministère de la Justice essentiellement rassemblés au sein de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (D.P.J.J),
- de personnels employés par des associations pour travailler dans des établissements (maisons d'enfants à caractère social (MECS)...) et services (par

¹ Aucune statistique sur les doubles ou triples prises en charge n'est établie, ni d'ailleurs n'a été mentionnée devant les rapporteurs pendant toute la mission

² Ce qui ne paraît pas être une particularité française comme le démontre les notes annexées des magistrats de liaison résidant en Allemagne, en Espagne, en Italie et au Pays-Bas.

³ Nous emploierons le terme de « parents » pour désigner la mère et le père, quelles que soient les conditions de la filiation, mais ce terme peut aussi concerner le beau-père ou la belle-mère ; et par « frères » et « sœurs » nous entendons aussi demi-frères et demi-sœurs ; sachant parfaitement combien la famille est l'objet de recomposition à la fois dans ses dimensions juridiques, que sociales, psychiques... voir par exemple Evelyne SULLEROT - *La crise de la famille*, mars 2000 (et voir bibliographie en annexe).

⁴ Auxquelles il faudrait ajouter leur conjoint et leur(s) enfant(s) ; voir à ce sujet la vidéo « *Parce que c'est nous tous* » produite par les Conseils généraux de l'Eure et de Seine et Marne ainsi que par la direction de l'action sociale du ministère de l'emploi et de la solidarité.

exemple éducateurs chargés d'action éducative en milieu ouvert (AEMO), travailleuses familiales...) qui participent à la protection de l'enfance,

- de personnels des caisses d'allocations familiales (C.A.F),
- de professionnels qui travaillent en relation avec des mineurs au sein des secteurs de psychiatrie, des centres d'hébergement et de réadaptation sociale (C.H.R.S), des centres sociaux et socio-culturels... qui seront mentionnés dans la suite de ce rapport,
- des enseignants et autres personnels du ministère de l'éducation nationale ; ainsi que des établissements scolaires sous contrats,
- des médecins et des autres professions médicales,

ainsi que :

- les montants financiers consacrés à l'aide sociale à l'enfance (A.S.E) dans les dépenses directes et indirectes des Conseils généraux (on citera ici le chiffre de 30 milliards de francs)¹,
- les montants des prestations (plus de 250 milliards de francs) et des dépenses d'action sociale (près de 15 milliards) versées par les CAF (et les caisses de mutualité sociale agricole (M.S.A) en vertu de leurs compétences),
- les crédits de l'Etat consacrés directement à la protection de l'enfance (PJJ, fonctionnement des tribunaux pour enfants (plusieurs milliards de francs),
- les sommes et le temps de leurs bénévoles consacrés par de nombreuses associations caritatives.

1.1 Le dénombrement des enfants et adolescents concernés par une mesure de protection de l'enfance reste discutable

Les recensements statistiques opérés par plusieurs administrations aux différentes étapes des procédures administratives et judiciaires relatives à la protection de l'enfance ne permettent pas de dégager des résultats que l'on peut agréger sur le nombre d'enfants et d'adolescents concernés ; et ce même quand il s'agit des interventions les plus formalisées : accueil provisoire, ordonnance de placement provisoire, action éducative en milieu ouvert... D'autres données statistiques doivent donc être utilisées pour compléter ces recensements et mieux apprécier l'importance du phénomène de l'enfance en danger.

¹ En prenant comme référence le rapport de synthèse IGAS n° 2000 064, (mai 2000) sur « *le contrôle de quatre services départementaux de l'aide sociale à l'enfance* » (voir son résumé en annexe 19).

1.1.1 Les limites des chiffres produits par les administrations publiques et des sources parapubliques

1.1.1.1 Les lacunes et difficultés constatées par la mission IGAS-IGSJ de 1994/1995 sont toujours d'actualité

Le rapport IGAS-IGSJ de mars 1995 sur *le dispositif de protection de l'enfance*¹ avait constaté que « **le dispositif statistique comporte trois filières séparées : le dispositif statistique de l'ASE (qui) est sous utilisé ; le dispositif statistique de la PJJ (qui) est très fourni, mais peu utile pour les autres acteurs ; les statistiques fournies par les tribunaux pour enfants (qui) sont peu significatives et non fiables** ».

Depuis lors les seules modifications effectuées restent encore de peu de portée pratique pour une meilleure compréhension départementale et nationale de l'importance numérique des décisions d'actions éducatives :

- le **logiciel GAME utilisé par les DDPJJ** a certes été amélioré depuis 1995 (il intègre désormais des données relatives au parcours antérieur des enfants et adolescents...), mais son utilisation reste encore limitée au secteur public² ;
- **un groupe de travail** « Assemblée des Départements de France – Direction de la protection judiciaire de la jeunesse »³ se réunit depuis le 30 mars 1999. L'un de ses thèmes d'étude porte notamment sur les recensements de données quantitatives
- l'étude commanditée par le SESI à l'ENSANS⁴ en juin 1997, et dont le rapport date de décembre 1997, ne semble pas non plus avoir produit beaucoup d'effet ;
- **le questionnaire sur les bénéficiaires de l'aide sociale** relevant de la compétence du département a été modifié pour les données portant sur l'exercice 1999 (et à recueillir en 2000). Cependant au 30 mai de cette année environ 60 Conseils généraux avaient répondu à cette obligation légale⁵ alors que la date limite de retour de ce questionnaire, adressé fin janvier, était fixée au 31 mars ; en janvier

¹ Sous titré le « système d'information et les relations entre les départements et l'institution judiciaire », on trouvera en annexe 15 le sommaire détaillé de ce rapport.

² Des discussions sont actuellement en cours pour étendre son utilisation aux établissements des associations habilitées.

³ Ce groupe de travail réunit les responsables de 16 départements (services du Conseil général d'une part, DDPJJ d'autre part) sous la direction d'un comité de pilotage élargi ; on trouvera en annexe 20 le « cahier des charges » de ce groupe de travail ; ce travail a été précédé d'une proposition de démarche méthodologique : « *Pour une observation partagée de l'enfance et de l'adolescence en difficulté* » (juillet 1999 ; 42 p. + annexes) issue d'un groupe de travail Conseils généraux, juridictions, ODAS... On pourra aussi se référer à la circulaire PJJ96-02K4 du 12/03/1996 sur la « contractualisation des relations entre l'Etat et les Conseils généraux en matière de protection de l'enfance ».

⁴ L'ENSANS est un cabinet d'étude spécialisée, son rapport au SESI (service des statistiques, des études et des systèmes d'information ; du ministère de l'emploi et de la solidarité) était pourtant très argumenté... et confortait par des préconisations techniques les propositions du rapport IGAS-IGSJ de mars 1995.

⁵ Dont les modalités d'application sont fixées par le décret n° 85-894 du 14 août 1985 et précisées par arrêté du 18 décembre 1998.

2000, quatre départements n'avaient pas répondu au questionnaire portant sur 1998 et les réponses de beaucoup d'autres départements demeuraient assez lacunaires.

L'absence d'un cadre de cohérence national bien accepté par les trois principales institutions responsables de la protection de l'enfance avait d'ailleurs laissée ouverte la voie à la mise en place d'un observatoire¹ dès avant la publication du rapport inspection générale des affaires sociales/inspection générale des services judiciaires : l'observatoire national de l'enfance en danger.

1.1.1.2 Le recueil et le traitement d'informations par l'observatoire national de l'enfance en danger est certes utile mais aussi source de difficultés

A. Les modalités de recueil, de traitement et de présentation des informations par l'observatoire national de l'enfance en danger.

L'observatoire national de l'enfance en danger est une des cinq structures permanentes constituées par l'ODAS, association créée après la décentralisation, financée par des Conseils généraux, l'Etat, et par des études qu'elle réalise aussi pour d'autres commanditaires : communes ou associations de communes...

Une partie des Conseils généraux lui transmettent chaque année des données sur la base du volontariat : ainsi « 95 départements ont répondu à l'enquête de 1998 ; mais après contrôle des données chiffrées, seulement 80 réponses ont pu être exploitées »². Ces données sont donc l'objet de redressements statistiques pour leur donner une signification nationale.

Les catégories retenues sont celles qui ont émergé des travaux préparatoires à la publication en mars 1994 de *l'observation de l'enfance en danger : guide méthodologique*³ : « enfant en risque », « enfant maltraité », « enfant en danger » (qui regroupe les deux catégories précitées) ; « informations », « signalement ».

A partir de ces données l'observatoire national de l'enfance en danger pouvait ainsi produire en septembre 1999 le tableau suivant :

¹ On pourra aussi se référer, pour un bref historique des recommandations récurrentes depuis 1979 (au moins) sur la nécessité de disposer de données fiables sur l'enfance en danger, à la présentation sommaire qu'en fait l'ODAS et qui figure en annexe 22 (introduction à la brochure éditée en décembre 1997 des signalements et réponse en 1996 ; p. 6).

² *La lettre de l'observatoire national de l'enfance en danger* ; n° 10 (n° spécial) de septembre 1999 (p. 1)

³ Edité par l'ODAS ; 112 p. ; et l'on se référera pour une présentation succincte des définitions et du questionnaire à l'annexe 22 (ibidem, p. 7 et 10 ; p. 8 et 9).

Evolution des signalements (France métropolitaine)

	1994	1995	1996	1997	1998
Enfants maltraités	17 000	20 000	21 000	21 000	19 000
Enfants en risque	41 000	45 000	53 000	61 000	64 000
Total des enfants en danger	58 000	65 000	74 000	82 000	83 000

Source : observatoire national de l'enfance en danger (la lettre n° 10 (spécial); septembre 1999, p. 2)

Dans un n° différent daté du même mois il était également possible de lire :

	1994	1995	1996	1997	1998
Enfants placés		134 000			137 000
AEMO		116 000			129 000

Source : observatoire national de l'enfance en danger (la lettre n° 9 ; septembre 1999, p. 1).

La comparaison de ces deux tableaux, produit par un même organisme, un même mois montre clairement que les commentaires sur les chiffres de l'enfance en danger soulèvent des questions certes traditionnelles (comme la comptabilisation « de flux » ou de « stock » ; les problèmes de définitions...) mais qui doivent attirer l'attention des lecteurs même avertis des questions d'aide sociale à l'enfance.

B. L'intérêt et les difficultés induites par les travaux de l'observatoire national de l'enfance en danger.

La réunion d'un observatoire national, et ses publications régulières, constituent une référence utile pour des responsables et des professionnels qui pourraient développer des réflexions indépendamment les uns des autres alors que leur confrontation est nécessaire et ne peut qu'être fructueuse. L'utilisation de la grille d'analyse des situations élaborées par cet observatoire en est un exemple, comme la mission a pu le constater dans trois des quatre départements dans lesquels elle s'est rendue. De même la possibilité de fournir chaque année des informations actualisées, notamment à l'occasion de la journée nationale de l'enfance maltraitée, ne manque pas d'intérêt.

Néanmoins deux difficultés importantes doivent être signalées :

- les divergences entre les définitions retenues (voir ci-dessus) et les catégories juridiques (légales) peuvent être sources de malentendus. En effet cela provoque des interférences dans un système déjà assez complexe, rendant dès lors les chiffres de l'ODAS inexploitable pour les juridictions et, en tout état de cause, « inagrégables » aux statistiques du ministère de la justice ;

- la duplication de remontées d'informations pour les services des Conseils généraux : transmissions légales (voir 1.1. ci-dessus) et transmission à l'observatoire national de l'enfance en danger ; qui a peut-être pour conséquence une moindre qualité des deux transmissions et pourrait expliquer que certains départements ne respectent qu'imparfaitement leur obligation légale.

1.1.1.3 Les statistiques produites par le service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (SNATEM) sont aussi intéressantes pour apprécier la situation des enfants en danger

Le SNATEM a été créé à la suite de la loi du 10/07/1989. La mesure de son activité annuelle est un indicateur intéressant pour apprécier l'importance du phénomène de l'enfance en danger. Ainsi, par exemple, en 1999, **710 145 appels ont été traités** (soit en moyenne 1 945 appels par jour)¹ ce qui a permis environ 6 400 transmissions aux autorités administratives concernant plus de 10 000 enfants.

Parmi ces transmissions 58 % concernaient des familles qui n'étaient pas connues auparavant des services sociaux ; quant aux suites données à ces transmissions d'informations, 25 % des cas ont entraîné un signalement au parquet².

Le rapport d'activité 1999 du SNATEM, dont l'ensemble de ces données sont tirées, établit par ailleurs que selon les appelants, les formes de mauvais traitement qui justifient leur appel sont d'abord **la violence (mentionnée dans 71 % des appels)**, puis la négligence (34 %) et la privation (19 %)³.

Ce même rapport d'activité mentionne aussi que «de nombreuses transmissions sont associées à un contexte de chômage ou à un problème économique et d'environnement familial difficile».

Afin de mieux pouvoir apprécier cette réalité et ses conséquences vis à vis des placements d'enfants **le SNATEM a réalisé spécialement pour la mission une courte étude**⁴ dont il ressort qu'extrêmement peu d'appels reçus au SNATEM se situent dans une problématique de précarité telle que le placement d'un (ou plusieurs) enfants devrait être envisagé.

¹ Ce qui est d'autant plus remarquable que le SNATEM, certes bénéficie maintenant d'une grande notoriété vis à vis des publics principalement concernés (enfants, enseignants...), mais aussi du grand public notamment grâce à son n° d'appel simplifié (le 119), mais qu'il ne dispose pas pour autant d'un « monopole » d'écoute. Ainsi par exemple en Charente une association d'implantation essentiellement départementale (l'APIDE) traite chaque année plusieurs centaines d'appels.

² Et on pourra aussi se reporter à l'étude coproduite par l'ODAS et le SNATEM en avril 1999 : *Protection de l'enfance : mieux comprendre les circuits, mieux connaître les dangers* (64 p.); enfin (et malheureusement du point de vue d'études) une très nette amélioration de l'accessibilité au service résultant de la mise en place d'un pré-accueil téléphonique au début de l'année 1999 ne permet pas de disposer de séries chronologiques rendant possibles des comparaisons avec les années précédentes.

³ Total supérieur à 100 % compte tenu du cumul possible des différentes formes de mauvais traitements.

⁴ Etude réalisée par 15 écoutants du SNATEM pendant 2 mois : durant cette période (mars-avril 2000) seules 5 situations peuvent peut-être relever de la problématique « précarité et placement » ; on trouvera en annexe 10 le résultat de cette étude ad'hoc et des commentaires rédigés par le SNATEM.

1.1.2 Environ 30 000 enfants et d'adolescents qui ne relèvent pas juridiquement de la protection administrative ou judiciaire bénéficient de dispositifs alternatifs

Trois types de situation doivent être bien distingués :

- les enfants et adolescents dont le(s) parent(s) bénéficie(nt) d'une ou de plusieurs des aides légales ou extra légales (notamment les multiples voies de l'action sociale des CAF) ;
- les enfants et adolescents qui bénéficient à titre personnel d'une prise en charge en milieu ouvert à un autre titre que l'ASE ;
- les enfants et adolescents qui sont hébergés régulièrement par des structures qui ne relèvent ni de l'aide sociale à l'enfance ni de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le premier type est ici cité pour mémoire¹.

Le deuxième type fait essentiellement référence à des enfants et adolescents qui sont recensés en file active² des secteurs de psychiatrie infanto-juvénile, ou qui bénéficient d'une prise en charge ambulatoire, ou qui sont suivis par un centre médico-psycho-pédagogique (CMPP), ou qui sont scolarisés en milieu dit « ordinaire » avec prise en charge par un service d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD, ou autres types de services semblables). Il ne faut pas omettre dans ce recensement ceux qui fréquentent un centre de loisir sans hébergement, une halte-garderie... ou un établissement scolaire à partir duquel est organisé un suivi individuel particulier.

Cette énumération concerne plusieurs dizaines ou centaines de milliers de jeunes selon des types de prises en charge extrêmement diversifiées en fonction des lieux et des difficultés rencontrées par chacun d'eux. Celles-ci, quelles que soient leurs natures, constituent un facteur essentiel de prévention et ont, en conséquence, un impact sur le nombre de décisions de protection prises dans le cadre administratif ou judiciaire.

Le troisième type s'apparente très nettement à une prise en charge au titre de la protection de l'enfance. Ses différentes formes (accueil en CHR, en instituts de rééducation, en service de psychiatrie infanto-juvénile, en internats scolaires) vont maintenant être décrites successivement.

¹ Pour les chiffres clefs de la CNAF on pourra se référer à l'annexe 14.

² C'est à dire qu'ils ont été consultés au moins une fois dans l'année un professionnel du service de secteur.

1.1.2.1 Environ 10 000 enfants et adolescents sont accueillis chaque année en CHRS

Historiquement les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) étaient destinés à l'accueil d'adultes sans logement¹. Leur ouverture à des femmes avec enfants ou à des adultes (en couple) avec enfants s'est faite progressivement au cours des dix dernières années. La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions consacre dans son article 185 cette réalité « *Bénéficiaire, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillis dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale publics ou privés les personnes et les familles...* ». De fait, si l'on se réfère à l'étude publiée en août 1999 par le ministère de l'emploi et de la solidarité², au 1^{er} janvier 1998, 6 500 enfants étaient accueillis dans les C.H.R.S. De son côté une étude réalisée par la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) concluait que le nombre d'enfants accueillis étaient **environ de 10 000 en 1999**. C'est ce dernier chiffre que nous retiendrons car il est en cohérence avec la mesure retenue à une date donnée par la source ministérielle, qui ne prend pas en compte les enfants bénéficiant d'un autre type de prise en charge financière. En effet les frais relatifs aux enfants accueillis est une question à laquelle des réponses diverses sont apportées au cas par cas, département par département³.

Si chaque année des milliers d'enfants et adolescents n'avaient pas été hébergés pendant un temps plus ou moins long en CHRS il est certain que, pour la majeure partie d'entre eux, une décision administrative ou judiciaire de placement aurait été prononcée.

Ce rôle « nouveau »⁴ des CHRS a été décrit à de nombreuses reprises aux membres de la mission, notamment en Charente par le responsable du CHRS de « Grande Garenne » en périphérie de la ville d'Angoulême et par plusieurs de ces collègues réunis par la FNARS pour une réunion de travail à laquelle les rapporteurs ont été invités.

Le chiffre de 10 000 enfants et adolescents pourrait sous-estimer la réalité du phénomène car il ne prend pas en compte certains lieux, à l'image de « *l'hôtel de la famille* » visité à Marseille⁵.

¹ Pour des compléments d'information sur les problèmes de logement et leurs conséquences pour les familles on se référera au rapport annuel de la *Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés : l'état du mal logement en France en 1999* et d'autre part au 5^e *rapport du Haut-Comité pour le logement des personnes défavorisées* (mai 1999).

² Etudes et résultats n°29 ; DREES – Emmanuel WOITRAIN ; celui-ci indiquait que la moitié de ces 6 500 enfants ont moins de 6 ans.

³ Et l'on peut espérer que le décret prévu aux alinéa 2 et 3 de l'art. 185 apportera des éléments de réponse à une réalité qui est sortie maintenant du stade expérimental.

⁴ Et l'on ne s'étendra pas ici sur la pertinence de ce type de prise en charge qui est apparu à la mission comme particulièrement bien adaptée pour des problèmes psycho-sociaux très lourds auxquels ont à faire face des familles et qui peuvent être générateurs de mesures d'action éducative ; voir à ce sujet en annexe 7 un extrait de l'annuaire 2000-20001 de 1400 p. ... établi par la FNARS.

⁵ Voir également à ce sujet l'annexe 7

1.1.2.2 Plus de 15 000 enfants et adolescents sont accueillis dans des instituts de rééducation (IR)

Les instituts de rééducation (IR) sont des établissements médico-sociaux prenant en charge des enfants et adolescents souffrant de troubles du comportement. Un rapport récent de l'IGAS¹ a fait le point sur les difficultés auxquels ont à faire face ces établissements, en premier plan desquels se trouve d'ailleurs la notion même de trouble du comportement dont : « *(le) caractère extrêmement complexe et divers (...) en rend délicate pour ne pas dire impossible toute définition précise et univoque, tant au plan médical qu'administratif* ».

Ce rapport décrit aussi trois réalités qui influent directement sur une évaluation du nombre d'enfants qui relèvent de l'ASE : en 1996 plus de 15 000 enfants et adolescents étaient accueillis en IR², avec une croissance de plus de 15 % depuis 1985 ; mais dans la plupart des départements dans lesquels s'étaient rendus les membres de cette mission ceux-ci avaient pu constater un net déficit de places en IR, d'ailleurs difficilement évaluable³.

Les rapporteurs écrivaient donc : « *dans ce contexte de pénurie relative ou de répartition inégale des places, et de façon générale de saturation des services et institutions chargés de l'enfance « inadaptée » (CMPP, CDES, ASE, services de psychiatrie infanto-juvénile...) le placement en instituts de rééducation reste trop souvent une affaire de circonstances* ».

D'ailleurs la « triple habilitation » de certains établissements (comme IR au titre de l'enfance handicapée par la DDASS, au titre de l'ASE par le Conseil général et par la PJJ) autorise ce que de nombreux responsables décrivent avec un réalisme désabusé et que résume ce propos tenu par le directeur d'un tel établissement⁴ « *le même jeune peut faire 10 ans dans mon établissement avec 3 bonnes raisons administratives successives pour y être placé ; que voulez-vous que j'y fasse, comme on manque de places, cela arrange tout le monde* ».

Des constats semblables ont été dressés devant les rapporteurs ; parfois même en les étendant à des enfants et adolescents accueillis en institut médico-éducatif (IME), ce qui est cité ici pour mémoire étant donné qu'une orientation dans un tel établissement devrait normalement être justifiée par une déficience mentale caractérisée.

¹ N° 1999006 de Pierre SOUTOU et Michel GAGNEUX ; ce rapport a été publié par les Journaux Officiels et son résumé figure en annexe 17.

² Si l'on reprend le chiffre donné par le service des statistiques, des études et des systèmes d'informations (SESI) du Ministère de l'Emploi et de la solidarité ; le rapport IGAS fait mention également de 16 200 places installées.

³ Les orientations des commissions départementales d'éducation spéciale (CDES) sont en effet, et de façon contraire aux textes qui les régissent, davantage fondées sur les disponibilités dans les établissements existants que sur les besoins constatés des enfants et adolescents handicapés ; voir aussi à ce sujet le rapport IGAS-IGEN sur « *l'accès à l'enseignement des enfants et adolescents handicapés* » ; mars 1999 (rapport publié par le CNDP/Hachette/la Documentation Française).

⁴ Propos tenus devant l'un des rapporteurs au cours d'une précédente mission d'inspection générale.

1.1.2.3 Plus de 10 000 enfants et adolescents bénéficient d'une hospitalisation à temps partiel ou à temps plein pour des raisons liées à leur état psychique

Dans le cadre de cette partie relative à l'appréciation de l'importance numérique du nombre d'enfants et d'adolescents concernés par un placement en établissement ou en famille d'accueil, on insistera surtout sur l'importance numérique des enfants et adolescents suivis pour des troubles psychiques.

Cependant, à l'évidence, la capacité de notre système de santé à prendre en charge correctement, tant en terme de qualité des soins que de délais¹, **les adultes qui sont aussi des parents**, a également un impact direct sur la dégradation potentielle de situations familiales².

D'après une étude publiée en janvier 2000³ par le ministère de l'emploi et de la solidarité sur l'offre de soins en psychiatrie, **380 000 enfants et adolescents ont été suivis en 1997** par les secteurs de psychiatrie infanto-juvénile, (soit 50 000 de plus qu'en 1995 !), ce chiffre ne tenant pas compte de l'activité libérale de psychiatres privés (ou publics), ni d'ailleurs l'activité des CMPP.

En matière d'hospitalisation, cette même étude (comptant là en nombre de lits et places) en dénombrait plus de 10 000 : environ 25 % en hospitalisation temps plein et 75 % à temps partiel (hôpital de jour...).

Certes des remarques peuvent être faites quant à la possibilité pour des jeunes de plus de 16 ans d'être pris en charge en service pour adultes, et réciproquement en ce qui concerne de jeunes majeurs. De plus rien ne sera dit dans cette partie sur des « doubles prises en charge » (au titre d'un trouble psychique et par l'ASE) cette question n'ayant pas été approfondie par la mission, ni, semble-t-il, par ailleurs. Il faut cependant là aussi constater **l'importance quantitative d'un phénomène à l'échelle nationale et insister sur les disparités régionales.**

Ne pas prendre en compte, dans la protection de l'enfance, l'importance de la dimension santé mentale serait, dans ces conditions, éminemment critiquable⁴. Ne pas prévoir un nombre suffisant de professionnels psychiatres, psychologues cliniciens... ne le serait pas moins.

¹ Une étude menée dans la région Nord à l'occasion de la préparation du schéma régional d'organisation sanitaire (SROS) a pu établir qu'en psychiatrie adulte et en psychiatrie infanto-juvénile le délai d'attente pour une première consultation pouvait aller dans certains secteurs jusqu'à 6 mois !

² Et ceci d'autant plus quand ces adultes sont sans emploi ; mais il ne faudrait pas oublier aussi les professionnels qui ne disposent pas toujours d'espace d'écoute et d'aide pour l'accomplissement de leur métier.

³ Etudes et résultats n° 48 ; DREEES – Anne GUILMIN et alii.

⁴ Et d'autant plus que la lutte contre les toxicomanies passe aussi par des prises en charge à caractère psychologique ; et que des corrélations peuvent être établies entre toxicomanie et enfant en danger.

1.1.2.4 Pour certains parmi les 280 000 élèves internes de l'enseignement du second degré, l'internat constitue une alternative à un placement

L'internat au sein des établissements du second degré (collèges, lycées d'enseignement général, lycées d'enseignement professionnel...) ¹ est **en très forte baisse** : l'année scolaire 1970-71 les internes représentaient 13 % d'un effectif total de 4,5 millions d'élèves... en 1997-98 ce pourcentage était inférieur à 5 % (pour un effectif total de 5,5 millions), soit environ 280 000 internes. Cette évolution touche d'ailleurs aussi bien l'enseignement public que l'enseignement privé, celui-ci conservant cependant un pourcentage d'interne supérieur : 7 % (contre 4,3 % pour l'enseignement public).

Ces chiffres devraient être complétés par ceux concernant les établissements sous tutelle du ministère de l'agriculture (pour 150 000 élèves) et les CFA (centres de formation d'apprentis : 340 000 élèves) en 1997-98, dont les effectifs totaux, relativement faibles, sont en forte croissance (respectivement +35% et +55% entre 1992-93 et 1997-98).

Le rôle des maisons familiales rurales, ainsi que cela a été indiqué à la mission en Charente, comme alternative à une décision de placement est du même ordre que celui que peut jouer, vis à vis de certaines familles, un internat scolaire.

Cela est fort bien décrit dans les objectifs du « Foyer de Cachan » établissement d'enseignement privé de statut associatif, en partie financé par la générosité publique. Celui-ci accueille en son sein, en internat de semaine, 200 enfants et adolescents de la région parisienne dont les parents ont à faire face à des problèmes éducatifs d'origines très diverses (ainsi une quinzaine d'élèves étaient l'objet d'une AEMO).

L'éloignement temporaire pendant la semaine de situations familiales perturbées et perturbatrices, avec une prise en charge éducative légère dans le cadre d'un soutien pédagogique, permet, sans effet de stigmatisation, une mise à distance des difficultés ce qui facilite le maintien des liens entre parents et enfants. Ceux-ci sont d'ailleurs aidés en ce sens par les échanges entre parents que des structures de ce type cherchent à développer à l'occasion de « réunions d'informations ».

Au total il existe une multiplicité de modes de prises en charge des enfants et adolescents et de leurs parents qui viennent compléter² les dispositifs légaux et réglementaires de protection de l'enfance. Leur importance numérique est telle qu'ils conduisent à considérer avec nuances des chiffres dont en outre les modes de collecte et de traitements pourraient être améliorés.

Les chiffres qui sont présentés ci-après permettent cependant de dégager quelques grandes tendances.

¹ Pour plus de précisions se reporter par exemple à « *repères, références statistiques sur les enseignements et la formation* » publié par le ministère de l'éducation nationale ; plus particulièrement en ce qui concerne les conditions d'hébergement voir notamment dans l'édition 1998 les p. 38 et 39 ; les chiffres cités ci-dessus sont des chiffres : France métropolitaine, public + privé.

² Et dans certains cas ces modes de prises en charge sont d'ailleurs l'objet de décisions administratives ou judiciaires (voir ci-dessous).

1.2 Plus de 300 000 mineurs ont été concernés en 1998 par une des diverses mesures de protection de l'enfance

L'appréciation statistique de l'importance des décisions de protection de l'enfance nécessite une **clarification préalable des définitions et des modes de recensement des situations**. On choisira comme référence les statistiques élaborées par le ministère de l'emploi et de la solidarité et publiées en août 1998 dans une brochure dénommée : « *l'aide sociale à l'enfance ; bénéficiaires ; séries chronologiques 1990-1996* »¹. Celle-ci récapitule et cite fort à propos les dispositions légales qui fondent les décisions.

Pour les AEMO, comme d'ailleurs pour les aides financières et les aides à domicile, les auteurs de ce document jugent « préférable de ne pas publier les chiffres détenus, ceux-ci ne pouvant pas être garantis » ayant constaté la difficulté des départements à recenser leur nombre. Malgré cela quelques tendances pouvaient être constatées sur ces bases fragmentaires :

- une augmentation globale du nombre d'AEMO de 25 % entre 1990 et 1996, due à une nette augmentation du nombre d'AEMO judiciaires (+ 30 % sur la période considérée) ;
- une baisse de 25 %, sur la même période, du nombre de jeunes ayant bénéficié d'une aide financière ;
- une baisse de 40 % du nombre de familles dans lesquelles était intervenue une travailleuse familiale.

En revanche, en matière de **placements**, les données étaient beaucoup plus fiables et détaillées². Ainsi au 31 décembre 1996 :

- **29 000 enfants étaient placés sous la protection conjointe** du Président du Conseil général et du juge des enfants (en vertu des articles 375-3 et 375-5 du code civil) : auprès d'un tiers digne de confiance (34 %) ; auprès d'un établissement ou service (65 %) ou par délégation de l'autorité parentale à un particulier ou à un service (1 %) ;
- **113 400 enfants étaient confiés à l'ASE** pour un hébergement en famille d'accueil (55 %, y compris avec suivi en établissement d'éducation spéciale), en établissement d'éducation spéciale (3 %), en maison d'enfants à caractère social (24 %), en foyer de l'enfance (6 %), en pouponnière à caractère social (1,5 %), en établissement sanitaire (1,25 %), en hébergement pour adolescents autonomes (4,5 %), et autres modes d'hébergements (5 %).

On peut opérer des distinctions au sein de ces 113 400 enfants selon leurs différents **statuts juridiques** : les pupilles (3,2 %), les délégations de l'autorité parentale³ (2,7 %), les tutelles déferées à l'ASE (2,1 %), les retraits de l'autorité parentale (0,01 %), les

¹ SESI ; n° 310 ; 88 p. ; données « France entière ».

² Voir tableau en annexe 24.

³ Décisions des juges aux affaires familiales.

placements à l'ASE par un juge des enfants (66 %), les accueils provisoires de mineurs (12 %) ou de jeunes majeurs (14 %).

Sur des bases semblables de travail, la nouvelle¹ direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de l'emploi et de la solidarité a choisi de produire une étude portant sur une plus longue période et visant également à apprécier le phénomène de « judiciarisation ».

1.2.1 Des sources nationales d'information diverses, qui, dans l'ensemble, produisent des chiffres compatibles entre eux, mais dont l'interprétation peut être source de malentendus

1.2.1.1 L'étude n° 46 de la revue « Etudes et résultats », publiée par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'emploi et de la solidarité : un état des lieux clair et synthétique

Cette étude², signée en janvier 2000, par Marie RUAULT et Daniel CALLEGHER, utilise les mêmes sources que celles de l'étude publiée en août 1998 par le SESI : les questionnaires retournées annuellement par les services des Conseils généraux au ministère de l'emploi et de la solidarité. Elle étend cependant son analyse à la période qui va de 1983 à 1998.

Elle fait apparaître clairement cinq types de phénomènes :

- une **baisse continue entre 1982 et 1998 des décisions administratives de placement** (environ - 30 000) qui s'explique pour moitié environ par la diminution du nombre de pupilles (de 17 000 en 1982 à 3 000 en 1998)³ ;
- une **légère augmentation entre 1982 et 1998 du nombre des décisions judiciaires de placements** (enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance et placements directs) ;
- et donc au total une diminution du nombre de placements avec, en leur sein, une **croissance de la proportion de décisions judiciaires** (alors que sur la période 1973-1983 les deux types de décisions avaient baissé de façon parallèle) ;
- une **croissance du nombre de mesures qui s'exécutent en milieu ouvert** (intervention éducative à domicile : mesure administrative, ou action éducative en milieu ouvert : mesure judiciaire) ;
- une **grande disparité du nombre d'enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance** (pour 1 000 jeunes de moins de 21 ans) selon les départements, ce qui traduit, certes, des

¹ Elle a été créée en 1999 principalement par restructuration des services existants (dont le SESI, cité ci-dessus).

² Dont une copie in extenso est reproduite en annexe 24.

³ Grâce à l'amélioration de la contraception et le développement des aides en direction des parents isolés.

différences de situations sociales des familles concernées mais aussi des différences de pratiques des professionnels.

Les auteurs de cette étude notent enfin que, si environ 1,5 % de la population des jeunes de 0 à 21 ans sont concernés, ce pourcentage a tendance à s'accroître. Autrement dit, alors que la population générale de jeunes diminue, le nombre de mesures de protection elle augmente.

Malgré ses indéniables qualités, cette étude n'en demeure pas moins marquée par deux limites¹ : celles liées à la qualité de ses sources et l'absence de recoupements explicites avec les statistiques produites par le ministère de la justice.

1.2.1.2 Les statistiques du ministère de la justice et celles de l'observatoire national de l'enfance en danger corroborent les évolutions constatées par le ministère de l'emploi et de la solidarité et font apparaître des constats complémentaires

A. Les statistiques du ministère de la justice.

Les « chiffres clefs des services du secteur public et du secteur habilité de la protection judiciaire de la jeunesse » publiés par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse² font apparaître :

- en nombre de **mineurs pris en charge par la PJJ** au 31 décembre de chaque année : un accroissement de 9 % (entre 1990 et 1998) pour les mineurs en danger (sur la même période le nombre de mineurs délinquants double pour atteindre environ 20 % du nombre des mineurs en danger)³,
- en matière de **décisions prononcées par les juges des enfants** et les tribunaux pour enfants : un accroissement de 17 % (entre 1994 et 1998) en matière d'assistance éducative⁴. Le tableau suivant permet de récapituler le **nombre de mineurs concernés** par ces décisions au 31 décembre de chaque année de référence :

¹ D'ailleurs parfaitement connues de ses auteurs ; voir la note de synthèse d'avril 1998 de Marie RUAULT « *protection de l'enfance et de l'adolescence en danger... ; dispositif institutionnel et juridique, sources statistiques* ».

² Mise à jour : octobre 1999 ; bureau de la programmation, de l'informatique et de la communication.

³ Et en ce qui concerne le nombre de mesures d'investigations réalisées dans l'année, l'accroissement est de 27 % entre 1994 et 1998 du fait de l'accroissement de plus de 55 % du nombre d'enquêtes rapides diligentées par les services éducatifs auprès des tribunaux pour enfants (SEAT).

⁴ Qui reste cependant modéré sur la même période par rapport à l'accroissement des décisions de tutelles aux prestations sociales (+ 43 %) et surtout des décisions pénales (+ 59 %).

nombre de mineurs concernés (chiffres arrondis)	1994	1996	1998	1998/199 4
Dans des dossiers ouverts ou réouverts	n.d.	158 000	148 000	
Par des décisions d'AEMO	105 000	113 000	122 000	+ 16 %
Par des décisions de placements	112 000	104 000	111 000	- 1 %

Source : Cadres annuels des tribunaux pour enfants ; statistiques 1998.

Même si ces statistiques doivent être prises avec précaution¹, elles n'en confirment pas moins les phénomènes mis en lumière par l'étude de la DREES.

B. Les chiffres publiés par l'ODAS.

C'est sans étonnement que la mission a constaté que les chiffres publiés par l'ODAS confirment les constats opérés par le SESI et par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, avec néanmoins quelques réserves qui concerne le phénomène de « judiciarisation ». En effet, cet observatoire utilise principalement les chiffres du SESI, auxquels il agrège des données dont il dispose, pour présenter les évolutions du nombre d'enfants accueillis à l'ASE².

Le recueil par l'ODAS de données transmises par les départements sur les flux d'informations concernant des enfants « en risque » et « maltraités », et sur les suites qui sont données à ces informations, lui permet d'affirmer, en divisant le nombre de « transmissions judiciaires » par le nombre « d'enfants en danger » que celui-ci est passé de 53 % (en 1994), à 57 % (en 1996) et 59 % (en 1998)³ et que l'on peut donc parler de « judiciarisation », néologisme qui se prête à des interprétations diverses.

1.2.1.3 Un exemple de malentendu dans l'interprétation des chiffres : la judiciarisation

Le terme de judiciarisation a été employé par quasiment tous nos interlocuteurs du niveau départemental ou national, et, semble-t-il, dans des acceptions différentes.

Le nombre de signalements⁴ ne peut pas être retenu seul comme indice direct d'un phénomène de judiciarisation. Une telle approche ferait fi du rôle de filtre des parquets et des décisions que prennent les juges des enfants, qui prononcent régulièrement des non-lieu à assistance éducative dès l'ouverture du dossier ou après investigation.

¹ Elles sont précédées des remarques suivantes « les statistiques en matière de justice des mineurs sont issues de sources plurielles, de qualité parfois critiquable, et pas toujours cohérentes entre elles » ; et plus loin « des tableaux de bord (...) ont commencé à être mis en place en 1998 pour prendre la relève (...). Leur généralisation n'est pas suffisamment avancée pour asseoir la description de l'activité 1998 ».

² *L'enfance en danger : signalements et réponses en 1996*, déjà cité ; p. 26 et 27.

³ *La lettre de l'observatoire...* n° spécial, déjà cité - septembre 1999, p. 4 ; et l'on pourra remarquer à cette même page qu'en commentaire de légère baisse de la « judiciarisation » entre 1997 et 1998 il est affirmé que celle-ci « s'explique par la diminution des signalements pour maltraitance » (ce qui conduit à se poser quelques questions supplémentaires sur la catégorisation des situations).

⁴ Au sujet des termes utilisés se reporter à l'annexe 5.

Dès lors **il convient d'être très prudent dans l'affirmation ou non de l'existence d'une judiciarisation de la protection de l'enfance.**

Nous choisirons trois illustrations pour éclairer cette nécessaire prudence :

- comme cela a été précédemment indiqué, la DREES (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, du ministère de l'emploi et de la solidarité) a observé, entre 1982 et 1998, une baisse continue des décisions administratives qui s'explique **pour moitié** par la diminution du nombre pupilles. Cette baisse très importante du nombre de pupilles fait augmenter corrélativement la proportion de mineurs bénéficiant d'une protection judiciaire, sans que, bien évidemment, on puisse conclure à la judiciarisation du système ;
- si l'on observe ensuite le tableau suivant :

	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre de mineurs concernés par les décisions de placement des juges des enfants en assistance éducative	112.000	101.000	104.000	111.000	111.000

(chiffres ministère de la justice – DAGE – 1999)

il semblerait qu'on ne puisse raisonnablement parler d'une judiciarisation des placements entre 1994 et 1998. En effet, on constate que le nombre d'enfants concernés par une décision de placement est resté stable bien que, durant cette période, on assiste à une augmentation significative du nombre de signalements : 31.000 en 1994 et 49.000 en 1998¹ ;

- à l'inverse, il n'est pas impossible qu'il existe une judiciarisation en matière de mesure de milieu ouvert. En effet on note une augmentation du nombre de mineurs concernés par des décisions prononçant des AEMO puisque ceux-ci passent, dans le même temps, de 55.100 à 73.300².

Cette analyse rejoint d'ailleurs les constatations opérées par la mission, ce qui l'a amenée à distinguer **deux types de judiciarisation** : la judiciarisation des saisines et la judiciarisation des mesures. Ces notions complexes ont nécessité une étude particulière développée à l'annexe 4.

Enfin il faut, en la matière, se défier de toute généralisation nationale, **l'importance des contextes locaux** ne pouvant être minimisée.

¹ Source ODAS.

² Ministère de la justice – direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) – 1999.

1.2.2 Les dispositifs départementaux de recueil d'information sont hétérogènes, mais leurs faiblesses n'empêchent pas les responsables départementaux de réaliser d'intéressantes études

Les constats réalisés au niveau national sont le reflet des situations départementales observées sur place dans le cadre de cette mission et par les membres de l'IGAS qui ont contrôlé en 1999-2000 quatre services départementaux d'aide sociale à l'enfance.

Des initiatives heureuses, comme celle de l'ANDASS qui publie annuellement « *un annuaire des données sociales et de santé des Conseils généraux*¹ », ne peuvent masquer l'hétérogénéité de la connaissance par les Conseils généraux des situations dans leur département.

1.2.2.1 Un effort pour élaborer des schémas départementaux de l'enfance

Le Conseil général de la Seine et Marne, dont le **schéma départemental de la famille et de l'enfance** date de fin 1992, commençait, au début de l'an 2000, à redéfinir les objectifs de son futur schéma dans le cadre d'une démarche de concertation avec les personnels de ses services, les établissements et la DDPJJ. Pour l'aider dans cette démarche il a fait appel à un cabinet conseil spécialisé et fait procéder à une analyse documentaire des schémas départementaux adoptés par les départements français². Cette étude confirme que seulement moins de la moitié des départements disposent d'un tel schéma de la famille et de l'enfance, conforme aux dispositions prévues par les lois de 1986. C'est ce que notait également le rapport déjà cité de l'IGAS sur l'ASE dans quatre départements : « *près de 15 ans après la décentralisation, seuls deux des quatre départements visités s'étaient dotés d'un tel schéma* ». C'est ce qu'ont pu aussi constater les auteurs de ce rapport dans les départements dans lesquels ils se sont rendus.

Cette situation préoccupante est peut-être en voie de s'améliorer. La DAS³, après enquête en 1995, n'avait retenu que seulement 16 % de schémas en vigueur. Or, les départements qui ne disposaient pas de véritables schémas au moment des constats faits en fin 1999 et début 2000 par les missions d'inspection générale étaient tous en phase, plus ou moins avancée, d'élaboration ou de révision.

Mais l'existence d'une **capacité du système informatique de gestion des dossiers individuels à produire facilement des récapitulatifs** semble faire défaut dans tous les départements visités. Des données sont accessibles, et l'ont été dans tous les départements en réponse aux demandes de la mission, mais il n'y a pas, semble-t-il, de possibilité de requêtes thématiques, hors données individuelles ou récapitulatifs annuels. Comme le note d'ailleurs le rapport IGAS, déjà cité, sur quatre services

¹ Annuaire qui consacre plusieurs pages à l'aide sociale à l'enfance.

² Document de 56 p. rédigé par Dominique RÉTHORÉ ; juillet-août 1999 ; on pourra aussi se référer à l'annexe XX qui reprend les résultats d'une enquête effectuée par l'Union des associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (UNASEA) en 1999.

³ Note d'information ministérielle du 8 août 1995 de la direction de l'action sociale (DAS) du Ministère de l'Emploi et de la solidarité.

départementaux d'aide sociale à l'enfance « *les indicateurs et tableaux de bord disponibles sont essentiellement budgétaires* » et « *les quatre départements souffraient au moment des investigations d'outils informatiques peu performants en termes d'indicateurs* ».

1.2.2.2 *Des études spécifiques et des protocoles de collaboration qui témoignent d'une volonté partagée*

Ceci n'empêche pas des **départements de réaliser des études ad'hoc**. Plusieurs d'entre-elles sont brièvement décrites dans l'analyse documentaire des schémas mentionnée ci-dessus. La mission a également pu prendre connaissance de rapports rédigés dans chacun des quatre départements visités, d'autres lui ont été transmis spontanément par des responsables d'autres départements. Une revue bibliographique a permis de compléter ces informations.

Ainsi, par exemple, dans le département du Nord une « *étude sur les enfants et adolescents pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance au 30 juin 1998* »¹ avait mobilisé 23 équipes enfance de ce département qui ont rempli 3 500 questionnaire afin d'étudier les raisons ayant conduit à un accueil physique de ces enfants par l'ASE. A l'issue d'analyses particulièrement détaillées, elle conclut qu'« *on ne peut éluder la question de savoir si une partie, même minime, des enfants identifiés comme « victimes de négligences dans la prise en charge » ou comme « livrés à eux mêmes » ne pourrait bénéficier d'un autre type de prise en charge plus souple, avec un soutien de proximité* ».

De même, le département de Seine et Marne a produit, en décembre 1998, une étude sur « *les accueils provisoires de mineurs à l'aide sociale à l'enfance en 1997* ». Elle concluait sur, la base de 561 dossiers, à ce que, si des problèmes financiers avaient pu pour partie fonder la décision de placement, ceci ne s'était produit que dans 6 % de cas et toujours de façon associée à d'autres problèmes.

Dans un registre différent peut être signalée « *l'étude concernant les mineurs en grande difficulté sans solution adaptée* » réalisée par le Conseil général de l'Isère, en octobre 1999². Celle-ci témoigne d'une volonté de coopération avec d'autres responsables des questions de l'enfance.

L'on peut aussi citer ici « *l'analyse statistique des signalements d'enfants en danger recueillis par les inspecteurs de l'aide sociale à l'enfance* »³ réalisée par la direction de l'action sociale du Conseil général des Yvelines qui vise également à « *établir les bases d'une observation partagée au niveau départemental des causes de danger (...) qui constituera la base de rencontres inter-institutionnelles* ».

¹ 71 p. ; publiée en février 2000 et signée de P. LAIDEBEUR, adjointe technique auprès de la directrice de l'enfance ; les pages 40 et 68 à 71 sont reproduites en annexe 26.

² 30 p. ; signée par D.MAURICE, conseiller technique au sein de la direction de la santé et de la solidarité.

³ 18 p. ; paraphée BC/DN le 31/01/2000 ; la parution de cette étude devrait être biannuelle.

Les deux exemples d'études précédemment citées pourraient laisser à penser que les collaborations entre les services de l'ASE et les juridictions et la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse sont structurées, et partent d'une analyse partagée de la situation départementale (comme par exemple aussi dans le Var où le Conseil général en partenariat avec la DDPJJ a établi en novembre 1999 un état des lieux des moyens et des actions préalable à l'établissement de son schéma départemental de l'enfance).

Mais la mission ne s'étant pas déplacée dans ces trois départements, elle ne peut attester que ces dispositifs fonctionnent effectivement tels qu'ils sont décrits ; alors que ce qu'elle a pu vérifier, dans les départements où elle s'est rendue, est une méconnaissance réciproque des réalités qu'ont à gérer les partenaires départementaux.

DEUXIEME PARTIE :Un dispositif complexe et des méthodes d'interventions qui ne répondent pas suffisamment aux besoins actuels des familles, dont les enfants ne sont pas placés pour de seules raisons économiques

Si la présentation de données quantitatives était indispensable pour camper le décor de ce qu'est la protection de l'enfance en France en l'an 2000, pour autant ces seules informations ne suffisent pas pour répondre de façon qualitative aux questions posées par la lettre de mission.

C'est ainsi que les rapporteurs se sont efforcés de définir une méthode qui permette d'opérer un constat plus précis, fondé non sur des représentations, mais sur données chiffrées, des observations et des entretiens.

Il en résulte qu'aucun des enfants accueillis provisoirement ou placés, dont la mission a examiné la situation, n'a été séparé de "son milieu actuel"¹ du seul fait de la pauvreté de ses parents, même si il est impossible de nier l'importance du facteur "précarité" dans les séparations enfants-parents subies (2.1). C'est pour cette raison que la mission a tenté de repérer soit dans le dispositif en place dans les départements (2.2), soit dans les pratiques des professionnels (2.3), ce qui permet ou non de prévenir ce type de décision. Elle s'est enfin astreinte à observer la façon dont les familles étaient ou non impliquées dans les diverses mesures prises en faveur de leurs enfants (2.4).

2.1 Aucun des enfants accueillis provisoirement ou placés, dont la mission a examiné la situation, n'a été séparé de "son milieu actuel" du seul fait de la pauvreté de ses parents, même s'il est impossible de nier l'importance du facteur "précarité" dans les séparations enfants-parents subies.

2.1.1 La méthodologie retenue

Pour opérer les différents constats, dont ils feront état **dans l'ensemble de ce deuxième chapitre**, les rapporteurs se sont fondés sur des observations effectuées dans quatre départements²:

¹ Pour reprendre le terme du code civil

² Bouches-du-Rhône, Charente, Nord, Seine-et-Marne, choisis pour illustrer quatre types de situations : centre paupérisé de grande ville, département à dominante rurale, arrondissement ayant vécu un déclin industriel, banlieue de grande agglomération

- une **étude générale des données** du département, du tribunal pour enfants et de la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse, à partir de questionnaires types adressés aux différents responsables ;
- une **étude particulière** portant sur **des accueils provisoires et les placements qui ont eu lieu entre le 1^{er} septembre 1999 et le mois de mars 2000** – la mission a ainsi été amenée à étudier la situation de 114 enfants, dont 29 accueillis provisoirement (25%) et 85 placés par un juge des enfants (75 %) ¹ ;
- **l’audition des inspecteurs de l’enfance et des juges des enfants** ayant pris les décisions concernant ces 114 mineurs ;
- **l’audition des différents professionnels** (assistantes sociales, éducateurs, puéricultrice, médecin PMI, ...) étant intervenus dans certains de ces dossiers, que les rapporteurs avaient sélectionnés comme étant des séparations dans lesquelles des raisons économiques pourraient ne pas être étrangères ;
- **l’audition de plusieurs parents d’enfants placés** à VALENCIENNES, CAEN, NOISY LE GRAND. Les rapporteurs ont également suivis trois séquences de “l’université du quart-monde”, organisée par ATD Quart-Monde sur le thème du placement, auxquelles ont participé de nombreuses familles.

2.1.2 Pour quelles raisons place-t-on les enfants ?

La mission n’a pas constaté dans les différentes situations d’accueils provisoires ou de placements qu’elle a examinée de décisions qui auraient été prises du seul fait de la pauvreté des familles².

Ce constat, qui sera relativisé dans les lignes qui vont suivre, est en partie lié au fait que les familles bénéficient à un titre ou à un autre d’aides financières légales (RMI, allocations familiales, allocations logement, API...) qui tendent à les « solvabiliser », même si cela demeure à un niveau très bas, proche du seuil de pauvreté³. Lorsque celles-ci ne sont pas suffisantes, les travailleurs sociaux mobilisent les aides fournies par des organisations caritatives. En outre, s’agissant du logement, même si des besoins subsistent⁴, se sont développées depuis les années 1990, spécialement depuis la “loi Besson” et plus dernièrement à la suite du vote de la loi d’orientation contre les exclusions, des nouvelles solutions.

¹ Voir en annexe 3 les principales observations de cette étude

² *La pauvreté est-elle encore aujourd’hui un motif de placement ?* – in *Les causes du placement et l’information sur ces causes* – ATD Belgique – non publiée – journée d’étude 28 janvier 2000 aux Universités Saint Louis à Bruxelles.

³ Définition de l’OCDE : une personne est déclarée pauvre si son niveau de vie moyen sur trois ans se situe au dessous d’un seuil qui se calcule comme la moitié du niveau de vie individuel triennal médian soit 3.500 francs en 1997 ; on pourra utilement se référer au n° 62 *d’Etudes et résultats* (de la DRREES°; mai 2000) sur *Les ressources des allocataires du RMI : le rôle majeur des prestations sociales*.

⁴ Voir à ce sujet les références citées en note 1 p. 13.

Ainsi, dans toutes les situations étudiées d'enfants accueillis hors de leurs familles, d'autres difficultés, souvent lourdes, prédominaient. Le tableau ci-dessous récapitule les causes des accueils provisoires et des placements dans les 114 situations examinées. Les raisons les plus fréquentes ayant nécessité une séparation de l'enfant et de sa famille sont l'existence de carences éducatives importantes, de difficultés psychiques des parents, de conflits familiaux ou encore d'un alcoolisme ou d'une toxicomanie chez l'un et/ou l'autre des parents, de maltraitance (abus sexuels, sévices corporels...)¹. Les facteurs ayant conduit à la séparation sont donc multiples².

Causes de l'accueil provisoire ou du placement		rang
<i>Logement</i>	13	8
<i>Ressources financières</i>	3	13
<i>Maltraitance : inceste, abus sexuels, sévices corporels,...</i>	18	5
<i>Difficultés psychologiques ou psychiatriques des parents</i>	29	2
<i>Maladie des titulaires de l'autorité parentale ou de l'un d'eux</i>	7	9
<i>Carences éducatives</i>	52	1
<i>Conflit familial</i>	24	3
<i>Alcoolisme, toxicomanie</i>	20	4
<i>Fugue</i>	6	11
<i>Absentéisme scolaire ou difficultés scolaires lourdes</i>	16	6
<i>Troubles du comportement</i>	14	7
<i>Problèmes médicaux pour l'enfant</i>	4	12
<i>Mineure enceinte</i>	3	13
<i>Tentative de suicide</i>	1	15
<i>Autres</i>	7	9
TOTAL (Total supérieur à 114, plusieurs causes pouvant être citées)	217	/

Ces observations sont d'ailleurs **confirmées, d'une part, par les entretiens** que nous avons menés, avec les professionnels ou même avec les familles, et, **d'autre part, par la lecture de nombreuses études**³.

¹ D'après la note du magistrat de liaison en poste aux Pays-Bas, la cause très majoritaire des mesures de protection prises durant l'année 1998 serait le « *Comportement récalcitrant du mineur* ». Ce constat incite la mission à préconiser qu'une étude européenne précise soit conduite sur ce thème.

² Marie ANAUT – *Entre détresse et abandon – la répétition transgénérationnelle chez les enfants placés* – CTNERHI – 1997 – notamment p. 226.

³ A ce sujet voir notamment :

- rapport IGAS - mai 2000 - *Contrôle de quatre services départementaux d'aide sociale à l'enfance – Protection de l'enfance : mieux comprendre les circuits, mieux connaître les dangers* - étude coproduite par l'ODAS et le SNATEM – avril 1999-p. 40 et s. ;
- étude ad'hoc produite par le SNATEM (figurant en annexe 10) ;
- étude du département de Seine et Marne sur 50 gardes au cours de l'année 1999 – p. 50 - non publiée ;
- étude réalisée par le Conseil général du Nord – (citée en note 72 et dont des extraits figurent en annexe 28) ;
- *Résultats de l'analyse statistique des signalements d'enfants en danger recueillis par les inspecteurs de l'A.S.E* ; Conseil général des Yvelines, direct. de l'action sociale année 99 ; notamment p. 9 à 11
- « *Le placement en question* » Catherine SELLENET et Françoise TENDRON dans *le journal des psychologues* (octobre 1999), p. 71.

Cependant deux remarques conduisent à préciser le poids de la précarisation de la famille dans la séparation enfants-parents.

La première tient au fait que sur les 114 situations étudiées nous n'avons pas constaté, lorsque les informations à cet égard étaient à notre disposition, de familles ayant des ressources supérieures à 10.000 francs par mois¹. Le plus souvent ces ménages vivent seulement de prestations diverses : allocations familiales, RMI... Le SNATEM a d'ailleurs indiqué à la mission qu'il transmet proportionnellement aux Conseils généraux environ trois fois plus d'appels dans lesquels il existe une dimension de « chômage/précarité » que d'appels dans des contextes sociaux moins difficiles. Les enfants de familles plus aisées n'échappent pas, pour autant, à la nécessité d'un placement quand, à la suite d'une séparation de leurs parents, ils sont en état de souffrance².

La seconde a trait au fait que nos observations interviennent à un temps donné. Il est alors très difficile de remonter la chaîne des causalités qui a amené au placement.

En effet la précarisation des familles liée à des instabilités professionnelle, de logement, affective, qui se traduit par une suroccupation des logements et une fragilité du réseau relationnel et de solidarité... emporte, on ne peut l'ignorer, des conséquences sur la qualité des relations parents-enfants qu'il est difficile d'apprécier précisément. Ce qui apparaît néanmoins certain c'est que le logement, sa stabilité, sa conformation, est un élément essentiel dans le bien-être des parents et des enfants. Comme nous l'indiquait un de nos interlocuteurs à la FNARS « *une façon de faire éclater une famille, c'est de la trimballer* ».

La mission a, par ailleurs, constaté que la pauvreté isole les familles des réseaux primaires de solidarité. D'abord de leurs propres familles, parfois jugées dangereuses, avec lesquelles les histoires sont difficiles. Ensuite des relations de voisinage qui sont perçues comme menaçantes. Des services sociaux, enfin, qui ont encore une image de placeurs d'enfant. Dans une société qui se transforme, la « désaffiliation sociale »³, touche d'abord les plus faibles, ceux qui n'ont pas de réseaux, qui n'ont pas déjà d'étayage et de repères sociaux et psychologiques très affirmés⁴.

S'agissant des « géométries familiales », la mission, dans les situations observées, a noté que majoritairement les enfants demeuraient avec leur mère, celle-ci vivant soit seule

¹ A l'exception d'une famille qui cumulait allocation aux adultes handicapés (AAH) et allocations chômage.

² Les représentants de la fédération nationale des services sociaux spécialisés (FNSSS) estimaient que ces jeunes pouvaient représenter jusqu'à 10 % des placements préconisés par certains services d'investigation.

³ Robert CASTEL – *De l'indigence à l'exclusion* in *Face à l'exclusion, le modèle français* – collection Esprit, 1991.

⁴ Comme le confirme l'analyse d'Alain DEGENNE et Yannick LEMEL dans *Les réseaux de relations de la vie quotidienne* paru dans *INSEE - Données sociales 1999* p.357 : « *L'entraide [entre les ménages] s'accroît avec le revenu... On peut repérer le capital économique par le revenu du ménage, le capital culturel par le niveau d'instruction, de la personne de référence, et le capital social par la taille du réseau d'entraide du ménage* ». Mais ceci ne présage pas des capacités des familles pauvres à nouer des relations sociales et de recouvrer des compétences qu'elles avaient enfouies ou négligées.

(dans 52 cas sur 114), soit avec le père de l'enfant (26 cas sur 114), soit encore avec quelqu'un d'autre que le père de l'enfant (dans 16 cas sur 114). Ils ne vivent que dans 3 cas sur 114 avec leur père seul. Ces enfants, pour 43 d'entre eux, appartiennent à des familles de trois enfants ou plus, c'est à dire des familles plus nombreuses que la moyenne nationale.

Ainsi si l'indigence n'est plus aujourd'hui en France une cause justifiant aux yeux des décideurs un accueil provisoire ou un placement, les rapporteurs se sont interrogés, conformément aux termes de la lettre de mission, sur la capacité du dispositif de protection de l'enfance et de la famille et de ses acteurs à prendre en compte les dimensions économiques, culturelles et sociales de chaque famille.

A l'évidence les appréciations qui seront portées dans le reste du rapport doivent être **relativisées à l'aune de l'extrême difficulté à travailler sur ce champ**. Aucun système ne pourra jamais se considérer comme parfait.

2.2 Un dispositif de protection de l'enfance et de la famille complexe, aux articulations souvent défailtantes et qui n'est ni réellement piloté ni régulièrement évalué

Tous nos interlocuteurs ont relevé la complexité, qui s'accroît régulièrement, du système français de protection de l'enfance et de la famille. L'amoncellement des dispositifs de toute sorte, exige de plus en plus de temps de coordination, ne facilite pas la lisibilité de l'ensemble, et peut donc avoir un effet démobilisant. Il n'en demeure pas moins que cette complexité, en ce qu'elle embrasse l'ensemble du spectre des difficultés que peuvent rencontrer les enfants et adolescents, est un atout pour pouvoir faire face à des situations familiales, économiques, sociales et psychiques de plus en plus compliquées.

Deux conditions sont cependant nécessaires pour rendre ce dispositif efficace. Il faut d'abord qu'il existe des articulations fortes et coordonnées entre les différentes interventions. Il convient ensuite que le système soit piloté et évalué régulièrement pour savoir s'il remplit effectivement son rôle et s'il ne serait pas nécessaire d'en modifier les modalités de fonctionnement. Or la mission a constaté que les articulations étaient souvent insuffisantes et que le système avait du mal à être réellement piloté et évalué.

Il faut souligner la sensibilité certaine des responsables de niveau départemental¹ rencontrés à ces sujets. Ils ont d'ailleurs, malgré leur importante charge de travail, montré une disponibilité totale pour répondre aux questions de la mission sur l'enfance en danger, sur les problèmes posés par la précarité (d'exclusion sociale, de pauvreté) et enfin sur la délinquance des jeunes.

¹ Et bien sûr aussi au niveau des « acteurs de terrain ».

2.2.1 *Des articulations parfois défaillantes au sein de chacune des institutions et une coordination entre elles souvent insuffisante*

Au-delà des Conseils généraux, un grand nombre de juridictions, d'administrations et de services possède, à un titre ou à un autre, des compétences qui touchent à la famille ou à l'enfance : les parquets, les juges des enfants, les juges aux affaires familiales, les juges des tutelles, les DDASS (psychiatrie infanto-juvénile et adulte, les CHRS...), les DDPJJ, les inspections d'académie, les conseils régionaux, les CAF, les caisses de mutualités sociales agricoles (MSA), les CDES, les centres communaux d'action sociale (CCAS)...

Or, si au sein même de ces différentes institutions les articulations sont parfois défaillantes, la coordination entre elles est souvent insuffisante.

2.2.1.1 *Des articulations parfois défaillantes au sein même de chaque institution*

Il importe, d'abord, de comprendre les différents modes d'organisation des Conseils généraux. Dans certains cas c'est sous l'autorité d'un responsable de circonscription que va s'organiser la coordination du service social, de la protection maternelle et infantile et de l'aide sociale à l'enfance. A l'inverse d'autres départements ont maintenu des hiérarchies parallèles qui remontent jusqu'au siège de la direction de l'action sociale. Les services en charge du pilotage de la prévention spécialisée sont également rattachés à des structures très diverses. Enfin, ceux compétents pour l'insertion, et surtout le logement, sont le plus souvent autonomes au sein ou à côté de la direction de l'action sociale. Ces découpages de compétences entre divers services ne facilitent pas l'unité que devrait revêtir l'intervention du Conseil général en faveur des enfants et des familles.

S'agissant de la justice, la mission a, à son tour¹, constaté que :

- les partenaires des juges des enfants soulignaient l'existence de pratiques très différentes d'un juge des enfants à l'autre, voire, au sein d'un même département, d'un tribunal pour enfants à l'autre ;
- les rapports au sein des services de la justice, entre la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse, l'administration pénitentiaire², le parquet, le tribunal pour enfants, les juges aux affaires familiales et les juges des tutelles sont de qualité très inégale. Rares sont les réunions régulières entre eux.

Il est difficile pour les juges des enfants d'un même tribunal pour enfants de mener une politique juridictionnelle commune. Et pourtant, comme l'écrivait l'équipe de consultants intervenants en Seine et Marne, « *il paraît difficile de prétendre maîtriser le dispositif de protection de l'enfance, si, au final, les décisions sont prises par les magistrats sans qu'ils tiennent compte de cet effort de régulation [du système]* »³.

¹ IGAS/IGSJ - *Rapport sur le dispositif de protection de l'enfance : le système d'information entre les départements et l'institution judiciaire* – mars 1995 ; déjà cité.

² Pour les mineurs détenus.

³ COPAS – *Diagnostic des mesures de milieu ouvert* – 20 septembre 1999 – p. 8.

Les DDASS paraissent quant à elles relativement « désinvesties » sur ce domaine. Leur première réaction a été de parler des pupilles et de la répartition des compétences qui confère aux Conseils généraux la responsabilité de la protection de l'enfance. Or, au cours de nos entretiens, leur compréhension des problématiques liées aux phénomènes d'exclusion, les actions qu'elles conduisent dans le champ de la psychiatrie, et leur appréhension des questions posées par les membres de la mission en matière de protection de l'enfance, témoignent de leur capacité à se mobiliser dans des dispositifs partenariaux. Il en est ainsi du rôle nouveau des CHRS qui a été parfaitement bien décrit aux membres de la mission, mais qui n'est pas généralement présenté dans son articulation possible au sein d'un dispositif de protection de l'enfance compris de façon large.

De la même façon, dans deux cas sur trois, la réaction première des responsables des caisses d'allocations familiales, avec lesquelles un entretien a été organisé dans le cadre de cette mission, a été de rappeler la fin, plus ou moins récente, de la polyvalence de secteur et les directives générales de la CNAF en matières d'action sociale des caisses¹, les recentrant sur l'action sociale auprès des familles, mais dans une relative indifférence vis à vis des modalités d'intervention du service social départemental. Pourtant, ainsi que le démontrent les initiatives prises dans tous les départements face aux délais de traitements d'ouverture de droits, ils sont parfaitement conscients de l'importance du rôle de leur organisme en matière d'aide sociale à l'enfance.

2.2.1.2 Une coordination entre les institutions souvent insuffisante

Les lieux de coordination des actions sont peu nombreux, à l'exception des contacts certes très utiles, mais rarement institutionnalisés, pouvant exister ici ou là entre les responsables de ces services.

Il faut sans doute en voir l'origine d'abord dans la volonté de chacun de rester libre dans l'élaboration de sa politique, ensuite dans l'importance de la charge de travail de tous les acteurs qui laisse peu de temps à consacrer à la concertation, mais également, et peut-être surtout, dans l'absence de stratégies précises, autre que budgétaires, des différents intervenants.

Or, l'absence de cadre clair, au contenu partagé par tous, portant sur les rôles respectifs de chacun, est de nature à fonder un état d'esprit qui facilite le développement de malentendus, de ressentiments et, ce qui est plus grave, est génératrice d'inefficacité. Plus généralement les rapporteurs ont pu observer une tendance à renvoyer sur l'autre institution la responsabilité de tel ou tel dysfonctionnement.

Pourtant dans tous les départements il existe des outils facilitant une articulation efficace entre les institutions qu'il convient maintenant de décrire.

¹ Circulaire n° 17-97 du 17 juin 1997 sur les orientations de l'action sociale familiale des CAF 1997-2000.

A. Les schémas départementaux.

S'il existe dans certains départements des schémas départementaux de protection de l'enfance, ceux-ci, d'une part, n'ont pas majoritairement été élaborés conjointement avec la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse et, d'autre part, ce sont le plus souvent un catalogue de bonnes intentions rarement déclinées sous la forme d'actions concrètes permettant ensuite de mettre en place, par exemple, une politique d'habilitation. Pourtant lorsque de vrais schémas existent ils produisent des effets sur la mobilisation des acteurs et des institutions.

Ce constat pessimiste doit être relativisé car dans trois départements sur les quatre visités les schémas de protection de l'enfance sont en phase de révision.

Par ailleurs ces difficultés proviennent sans doute de l'ambiguïté qui a présidé à leur élaboration et à ce que l'on a voulu en faire :

- d'une part, celle d'être un outil opérationnel, répondant en cela aux prescriptions des lois de 1986,
- et, d'autre part, celle d'être un instrument de construction d'une politique départementale de l'enfance et de la famille coordonnée, parce qu'il n'existait pas d'autre lieu de rencontre et de concertation permettant cette élaboration collective.

Plusieurs de nos interlocuteurs estiment que ces deux registres, d'un ordre très différent, ont ainsi été mélangés, ne facilitant pas la construction et l'appropriation de cet outil dans de bonnes conditions.

Enfin, les schémas qui doivent être élaborés par la DDASS au titre des enfants et adolescents handicapés, de la psychiatrie¹ ou des centres d'hébergement et de réadaptation sociale, n'ont pas fait l'objet de concertations avec le Conseil général en vue de les coordonner avec les schémas de protection de l'enfance.

B. Les conventions diverses.

Plutôt que de concevoir globalement un dispositif par le biais des schémas départementaux, la tendance paraît être de rechercher des collaborations sur des thèmes limités ou des procédures, comme par exemple :

- l'aide à la liquidation des prestations versées par la caisse d'allocations familiales par le déplacement de certains ses techniciens dans les circonscriptions d'action sociale du Conseil général² ;

¹ En relation avec l'agence régionale de l'hospitalisation.

² Cette pratique est largement répandue.

- le protocole signé entre « les autorités judiciaires, le Conseil général et l'Education Nationale »¹ en matière de signalement d'enfants en danger ;
- une convention départementale relative à la prise en charge des adolescents en grande difficulté dans les Bouches du Rhône² ;
- la cellule d'accueil d'urgence créé dans le département du Nord qui regroupe les services de l'aide sociale à l'enfance et ceux de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- etc...

C. Les contrats de ville.

La prise en compte de l'action sociale dans les contrats de ville, dont les objectifs sont pourtant très proches dans certains de leurs aspects, est rare. Lorsque le Conseil général souhaite s'impliquer dans les dispositifs de politiques de la ville, le soin en est le plus souvent confié à un chargé de mission, qui n'entretient, aux dires de nos différents interlocuteurs, que d'assez lointains rapports avec les responsables de l'action sociale, et tout particulièrement avec l'aide sociale à l'enfance.

Au-delà de la question des contrats de ville, les rapporteurs ont été étonnés que nos interlocuteurs ne parlent pas davantage de coopération entre les politiques d'action sociales qu'ils développent en faveur d'un public de plus en plus large et les politiques menées par les communes.

D. Les lieux de coordination opérationnelle.

Ceux-ci demeurent rares mais deux illustrations peuvent être citées.

La première est la commission de l'action sociale d'urgence (CASU) qui est « chargée d'assurer la coordination des dispositifs susceptibles d'allouer des aides, notamment financières, aux personnes et aux familles rencontrant de graves difficultés³ ». Même si cet outil de coordination a été peu mentionné spontanément au sein des services des Conseils généraux, des DDASS ou des CAF visités par la mission, sa mise en place a été l'objet dans tous les départements de discussions récentes et on peut attendre avec intérêt le bilan qui va être produit.⁴

La seconde est une initiative prise dans les Bouches-du-Rhône par les différentes institutions concourant à la protection de l'enfance et de la famille et qui fonctionne depuis trois années : l'association de recherche pour la protection de l'enfance et de la jeunesse (ARPEJ). Cette instance réunit, selon une périodicité bimensuelle, les

¹ Selon les termes de l'accord signé en mai 1998 dans l'Orne.

² Signée le 14 décembre 1998 entre la préfecture, le conseil général, les tribunaux de grande instance des Bouches-du-Rhône, l'inspection d'académie, la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse, l'assistante publique - hôpitaux de Marseille – voir en annexe 30

³ Art. 154 de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions.

⁴ Mission inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur-IGA/IGAS sur les CASU.

institutions concourant à la protection de l'enfance : le département, la justice (3 parquets des mineurs, 3 tribunaux pour enfants), l'Education nationale, la préfecture (DDASS), à partir de thèmes identifiés qui touchent à la protection de l'enfance. Elle élabore des documents pratiques à destination des professionnels et des usagers.

2.2.2 La difficulté réelle de pilotage et d'évaluation du système de protection de l'enfance et de la famille

Pour l'essentiel les outils que se sont donnés les différents décideurs pour apprécier le système sont des outils de contrôle budgétaire, constatation partagée par le rapport¹ de l'IGAS sur le service de l'aide sociale à l'enfance dans quatre départements. Dans les lieux visités il n'existe pas d'observatoire départemental de l'action sociale².

A l'exception notable de la Seine et Marne, qui a notamment mandaté un cabinet de consultants extérieurs aux fins d'évaluer le schéma de protection de l'enfance et le schéma de protection judiciaire de la jeunesse³, peu d'études sont menées au sein des départements sur ce que produit le système et sur les améliorations envisageables, plus généralement sur sa qualité.

La mission a également été frappée de constater que l'informatique des Conseils généraux soit ne permettait d'établir des tableaux de bord de leur action qu'avec difficulté soit était en réflexion.

L'Etat n'a guère fait mieux dans ce domaine. Or, si l'aide sociale à l'enfance est effectivement une compétence transférée aux Conseils généraux, ce champ est également traversé, comme cela a été dit plus haut, par des compétences qui demeurent exercées par l'Etat ou sous son étroit contrôle. Plus fondamentalement, l'Etat demeure le garant de l'égalité de traitement des citoyens français, quelle que soit leur lieu de résidence, devant le système de protection de l'enfance. Or, malgré le nombre de mesures en attente d'être exécutées, les rapporteurs, qui n'ignorent pas les difficultés de procéder à une telle démarche, n'ont pas eu connaissance de l'inscription d'office par un préfet de cette dépense obligatoire au budget d'un conseil général.

Les juridictions des mineurs, enfin, utilisent encore peu l'outil informatique à leur disposition pour tenter de mieux appréhender globalement les situations qui leur sont soumises et cerner davantage les conséquences de leurs décisions sur le fonctionnement du dispositif départemental. De même les parquets manquent cruellement d'outils de pilotage et d'évaluation de leur politique en matière d'assistance éducative. Ils sont le

¹ Mai 2000 – p. 11 et suivantes – premier véritable rapport sur ce domaine depuis les lois de décentralisation ; la direction de l'action sociale du ministère de l'emploi et de la solidarité de même que l'ensemble des directions de ce ministère (et les services préfectoraux) ayant également exercé un très faible contrôle sur ce champ de compétence décentralisées au cours de ces quinze dernières années.

² A ce sujet sur l'expérience de l'observatoire du Haut-Rhin lire : *Eviter de « produire » des signalements* - ASH 19/11/99 - n° 2142 ; p. 17.

³ COPAS OPUS 3 – *Evaluation du schéma de protection de l'enfance et de la famille et du schéma de la protection judiciaire de la jeunesse* (décembre 1999) ; mais il ne faudrait pas oublier l'ensemble des documents d'analyse produits en interne à la direction de l'action sociale de Seine-et-Marne (DASSMA) autour des concepts de « maîtrise et de qualité ».

plus souvent dans l'impossibilité d'indiquer par exemple le nombre d'OPP qu'ils ont prises, le nombre de dossiers qu'ils ont ouvert sur tel ou tel secteur, le nombre de fois où ils ont retourné les signalements, etc ...

Par ailleurs, dans aucun département, les familles n'avaient été interrogées sur leur perception du système et sa pertinence par rapport aux situations qu'ils avaient vécu.

* *

*

On comprend dès lors pourquoi on reste éloigné d'une observation partagée et d'une véritable stratégie départementale concertée. Cet état de fait permet difficilement aux décideurs de peser efficacement sur les acteurs de terrain aux fins que ceux-ci fassent évoluer leurs pratiques.

2.3 Des évaluations majoritairement insuffisantes des situations familiales et des pratiques qui n'évoluent guère malgré une forte implication des acteurs

2.3.1 Des professionnels très impliqués malgré l'alourdissement continu de leurs tâches et un contexte d'urgence sociale

La mission a pu constater que les professionnels, qu'il s'agisse d'assistantes sociales de secteur, d'éducateurs, de puéricultrices, de médecins de PMI, d'inspecteurs de l'aide sociale à l'enfance ou de juges des enfants... connaissent extrêmement bien leurs dossiers, c'est à dire non seulement de façon technique mais également de façon personnelle, avec sensibilité. Face aux questions impromptues posées par les membres de la mission dans le cadre des études de cas, chacun des professionnels concernés a su démontrer sa connaissance des situations et des faits bien au-delà des écrits figurant dans les dossiers.

Et pourtant l'alourdissement général des tâches que doivent assumer ces professionnels est patente. Ceci est spécialement tangible s'agissant des assistantes sociales. Une partie de plus en plus importante de leur temps¹ est consacrée à l'établissement de dossiers pour que les familles puissent obtenir les différentes aides auxquelles elles ont droit : RMI, FSL, CMU... Cet état de fait provoque une sorte « d'emballement bureaucratique ». Les assistantes sociales reconnaissent avoir de moins en moins de

¹ « Les assistantes sociales de secteur disposaient d'une sorte de délégation de gestion exclusive des cas sociaux. Elles avaient le monopole de la décision d'attribution des aides. Avec l'instauration du RMI, leur pouvoir se réduit, de fait à l'instruction des dossiers » - 1972-1998 : Les nouvelles donnes du social - J. DONZELOT et J. ROMAN – in *A quoi sert le travail social ?* – Esprit, mars-avril 1998 – p. 25.

temps à consacrer aux déplacements à domicile, à l'écoute, à l'aide des familles et de leurs enfants même si, ici ou là, elles arrivent à mettre en place des outils d'action collective¹.

Par ailleurs ces professionnels, souvent jeunes et sortant des écoles de formation, sont amenés à assumer des responsabilités, tant sociales qu'éducatives, pour la première fois dans les lieux ou les établissements les plus exposés, ce qui demeure pour la mission une source d'étonnement sur l'attitude tant des administrations que des syndicats lors des commissions administratives paritaires. Il ne faut pas oublier qu'il est toujours très difficile de s'occuper de l'enfant d'un autre ; dans un tel contexte cette fonction est particulièrement ardue pour les acteurs de terrain, ce qui entame, nous l'avons constaté, leur moral.

Enfin les professionnels de ce secteur travaillent sous une pression dont la source réside dans l'urgence sociale. Celle-ci presse le travailleur social du secteur, l'instituteur, le médecin, lesquels, à leur tour, vont presser leurs supérieurs hiérarchiques qui se retourneront alors vers le parquet lequel interpellera en urgence également le juge des enfants². L'urgence sociale provoque une déformation de la réalité et contraint chaque acteur du dispositif à intervenir de façon dérogatoire à son fonctionnement habituel, le laissant avec l'impression qu'il n'a pas été en mesure d'achever son intervention « dans les règles de l'art » et participant de ce fait à sa dévalorisation à ses propres yeux.

Ces réalités entraînent plusieurs conséquences : une moindre implication dans la prévention d'abord, des signalements plus fréquents³ ensuite et, enfin, des informations ou des signalements moins précis.

2.3.2 Une évaluation des situations des mineurs et de leurs familles majoritairement insuffisante

2.3.2.1 Des informations et des signalements pas assez précis

La mission a constaté dans les dossiers, à l'exception d'un département, **la qualité assez médiocre des informations** transmises à l'inspecteur de l'aide sociale à l'enfance ou des signalements adressés à l'autorité judiciaire. Ceux-ci se caractérisent essentiellement par :

- l'absence de renseignements sur la situation économique et sociale de la famille : prestations sociales, logement, etc,
- des approximations sur l'état civil des parents et des enfants, et sur la géométrie familiale,

¹ Comme l'organisation de véritables accueils ou l'animation assurée dans leurs salles d'attentes par des éducatrices de jeunes enfants.

² Près de 40 % des mesures de placement examinées par la mission ont été décidées en urgence !

³ « *Je ne suis pas sûr d'avoir le temps de bien évaluer donc je signale* » est une posture professionnelle fréquente que nous a indiqué l'une des représentante de l'ANAS.

- des affirmations souvent à caractère psychologique mais rarement étayées par des faits précis,
- l'impossibilité de savoir si l'écrit a été réalisé à l'issue d'une évaluation pluridisciplinaire,
- l'absence de propositions alternatives.

Il faut cependant atténuer un tel constat. En effet les membres de la mission n'ont pas demandé à consulter les dossiers tenus par les assistantes sociales, éducateurs, responsables d'équipes... Il n'en demeure pas moins que les juges des enfants et les inspecteurs de l'aide sociale à l'enfance ne disposent que de très peu d'informations sur la situation matérielle des familles, alors que celles-ci sont non seulement des éléments objectifs très importants pour prendre une décision, mais peuvent être, également, des révélateurs de problématiques à caractère plus psychologique. D'après l'association nationale des assistantes sociales, certains inspecteurs de l'aide sociale à l'enfance ou certains juges des enfants auraient demandé de réduire l'importance de leurs écrits, « *n'ayant pas le temps de les lire* ».

Des signalements de qualité émanent –est-ce étonnant ?- de départements qui ont réalisé un véritable effort d'explication, de définition, d'élaboration d'une grille d'évaluation et d'un cadre type de signalement, éléments rassemblés dans un *Guide du signalement*.

Les **signalements émanant de l'éducation nationale**¹ sont encore moins explicites que ceux du service social départemental, même s'il convient d'opérer une distinction entre ceux émanant du service social scolaire, que l'on peut rapprocher de ceux des autres assistantes sociales, et ceux émanant des écoles primaires, qui se limitent à de sommaires exposés d'informations, peu souvent replacés dans leur contexte social, économique et familial. Dans tous les cas ces signalements paraissent ne pas avoir fait l'objet d'une évaluation pluridisciplinaire, ce qui ne surprendra pas eu égard aux dysfonctionnements, déjà décrits dans un précédent rapport d'inspection², du dispositif médico-social en faveur des élèves. Un procureur de la République adjoint, chef de la section des mineurs, a d'ailleurs indiqué aux inspecteurs qu'il transmettait à l'aide sociale à l'enfance la plus grande partie des signalements émanant de l'éducation nationale afin que les services du Conseil général procèdent à une véritable évaluation.

Les conséquences directes de ces lacunes dans l'évaluation sont importantes :

¹ De plus en plus fréquents, à la suite de la circulaire du 26 août 1997 du ministère de l'éducation nationale, concernant les violences sexuelles, qui a produit un tel effet qu'elle sert désormais de référence même pour des faits qui ne mériteraient qu'une simple information des services sociaux départementaux, et non une transmission immédiate aux procureurs de la République.

² Rapport IGAS-IGAEN (mars 1999) ; voir son résumé en annexe 16 ; ce rapport relève notamment les problèmes d'affectation (et/ou d'effectifs) d'infirmières et d'assistantes sociales.

- une « *judiciarisation très rapide des situations* »¹, car on voit dans le juge des enfants le tiers qui aura le recul nécessaire pour apprécier la situation, faisant par la même l'économie de la dialectique administratif/judiciaire,
- des placements réalisés sans que ne soient étudiés suffisamment les parcours et les histoires de jeunes,
- des représentations et des projets différents selon les acteurs de l'intervention,
- un nombre important de placements en urgence (près de 40 %), dans l'échantillon examiné
- de multiples mesures d'instructions ordonnées par l'un des magistrats rencontré, celui-ci considérant ne pas être en capacité d'apprécier la situation des familles à la seule lecture des signalements ; ce juge des enfants estime ne pas pouvoir recevoir les parents et les enfants avant d'être en possession d'éléments plus précis.

A cet égard il faut également relever une initiative inscrite au schéma de l'enfance de la Seine-et-Marne. Dans chacune des unités territoriales une *commission d'aide à l'évaluation* (CAE), composée de tous les chefs de service (PMI, service social, A.S.E), d'un psychologue et de deux personnalités qui ne font pas partie de l'équipe se réunit, une fois par semaine, aux fins d'évaluer de façon pluridisciplinaire les situations présentées par les travailleurs sociaux. L'originalité du système réside dans le fait que les partenaires extérieurs, et notamment les écoles, peuvent venir présenter des situations.

Certes, la question du secret professionnel, auquel est tenu certaines professions, est un obstacle souvent cité à un partage de l'information d'autant plus que ces professionnels peuvent appartenir à des institutions différentes. Cette difficulté, qui n'a pas été soulevé devant la mission, devrait faire l'objet rapidement d'une étude rassemblant les services de l'Etat et ceux des collectivités locales.

Les rapporteurs n'ont pas cherché à apprécier le rôle de filtre que doivent jouer les parquets². En tout état de cause l'appréciation quantitative en aurait été difficile, les magistrats ne tenant pas un compte des signalements retournés ou adressés à l'aide sociale à l'enfance ou au service éducatif auprès du tribunal (SEAT) pour complément d'enquête. Trois magistrats rencontrés durant la mission ont confirmé les difficultés auxquels ils ont à faire face et les solutions qu'ils y ont apportées. Ainsi, par exemple, le procureur de la République d'Angoulême étudiait-il la possibilité de transposer en Charente une « cellule signalement » qui fonctionnait dans les Ardennes et en Meurthe et Moselle en partenariat.

¹ Citée par de nombreux professionnels.

² D'après l'adjoint du directeur de l'action sociale des Yvelines, dans son département seulement 5 % des signalements adressés au procureur de la République seraient renvoyés pour complément d'information.

2.3.2.2 Une difficile coordination entre accompagnement social et soutien financier

Il a été également noté, dans tous les lieux de l'enquête¹, la difficile articulation entre accompagnement social et soutien financier. Cela ne facilite pas le repérage des situations de détresse financière à répétition, pouvant être un signe d'alerte sur le fonctionnement d'une famille et sur son incapacité à se sortir d'une situation de précarité qui peut mettre en danger la cohésion familiale.

A ce titre, pour des familles dont les ressources se composent essentiellement de prestations diverses, le rôle des CAF est considérable. Or ces organismes, qui revendiquent « *une place d'expert des politiques familiales et sociales* »², ne coordonnent pas aisément, pour des raisons diverses, leurs interventions avec ceux du service social de secteur dans les quatre départements visités³.

En outre la mission a constaté que lorsque, pour une quelconque raison⁴, la CAF ne versait pas les prestations auxquelles pouvaient prétendre les familles, le Conseil général prenait le relais par le biais d'allocations mensuelles, sans espoir de récupérer les sommes versées, ce qui diminuait d'autant ses possibilités d'intervenir financièrement auprès des parents dans le cadre de ses missions propres⁵. Pour des travailleurs sociaux d'un Conseil général : « *la CAF décide du versement des prestations familiales en fonction de sa propre appréciation de la nécessité du maintien des liens affectifs entre l'enfant et ses parents* » et ce quelle que soit la décision du juge des enfants.

Par ailleurs certaines allocations, comme l'API ou l'ASF, produiraient des effets d'éclatement des familles poussant « *les mères à rester seule, à couper l'enfant de l'autre parent, pour pouvoir toucher ce secours* »⁶. Enfin, les méthodes de contrôle des caisses d'allocations familiales, notamment pour l'attribution de l'API, ont été parfois mises en cause tant par les familles que par des professionnels⁷.

¹ Voir également le rapport IGAS 1999.155 (mai 2000) sur le « *contrôle de l'aide sociale à l'enfance en Gironde* ».

² *Les orientations de l'action sociale familiale des CAF 1997-2000* – mai 1997 - circulaire n° 17-97 du 17 juin 1997 – (déjà citée) p. 11 ;

³ la question se pose également de la coordination avec les communes : voir *ASH n° 2152 du 04/02/00*.

⁴ Voir le rapport IGAS de mars 2000 sur « *l'adéquation entre les charges et les moyens des CAF* » et la décision du 4 avril 2000 du conseil d'administration de la CNAF de créer 900 postes pour l'ensemble du territoire.

⁵ Une étude rapide réalisée par le conseil général de la Charente fait apparaître que le montant des prestations qu'il avait versées en 1998 en lieu et place de la caisse d'allocations familiales représentait 10 % du budget total des aides financières qu'il servait. Un pourcentage plus important a été avancé lors de nos discussions dans les Bouches du Rhône.

⁶ Avis de la commission consultative des droits de l'homme du 14 janvier 1999 ; mais voir aussi à ce sujet Sabine CHAUPAIN, et Olivier GUILLOT (CNAF) « *les trajectoires individuelles des bénéficiaires de l'API – conditions d'entrée dans le dispositif, durées de séjour et modes de sortie* », voir *ASH, n° 2153 du 11/02/2000*.

⁷ Cet aspect n'a pas échappé à la CNAF qui a proposé aux C.A.F une charte relative aux principes du contrôle.

2.3.3 Des méthodes d'action éducative qui, par certains aspects, paraissent encore trop stéréotypées

Les déplacements de la mission ont permis de mettre en évidence qu'il existait un mouvement de diversification des méthodes d'intervention sociale et éducative. Cette volonté de faire évoluer le dispositif, sincère et fortement exprimée par nos interlocuteurs, se traduit dans des réalisations concrètes. Ainsi il nous a été donné de rencontrer ou d'entendre parler de groupes de paroles de parents¹, de lieux de visite parents-enfants placés², d'assistantes maternelles qui se déplacent à domicile³, de relais parentaux⁴. Dans un des établissements visités par la mission un projet d'accompagnement individualisé est rédigé pour chaque enfant et, dans 30 % des cas, les familles participent à la réunion de synthèse⁵.

La mission a par ailleurs ressenti une évolution sensible des mentalités des professionnels qui tiennent davantage compte de la famille aux divers stades du placement⁶.

Malgré cela les méthodes de l'action éducative demeurent encore trop stéréotypées⁷. Elles sont assez peu réactives et difficilement adaptables à la situation du mineur pour lequel une séparation temporaire d'avec sa famille s'avère nécessaire.

Si les outils de protection de l'enfance et de la famille sont très différents selon les lieux, c'est notamment parce que le système est fortement marqué par une histoire qui a commencé bien avant la décentralisation. Il existe une forte inertie en la matière. Dès lors la mesure prise tant par l'inspecteur de l'aide sociale à l'enfance que par le juge des enfants dépend beaucoup plus souvent de l'offre existante en matière de mesure éducative que des besoins, précisément évalués, de la famille et de l'enfant. Dans l'un des départements visités, par exemple, le Conseil général a lui-même noté que *« les éléments statistiques des différentes [unités territoriales] montrent des écarts importants dans la proportion d'enfants accueillis en famille d'accueil ou en*

¹ Comme celui que le Centre d'action éducative de Voisins-le-Bretonneux mène depuis 1994 –ASH n° 2083 – septembre 1998 – p. 21.

² *L'arche* – Angoulême – on pourra également se référer aux multiples initiatives référencées par la délégation interministérielle à la famille et dont certaines ont été présentées dans le dossier réalisé pour le Forum des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents qui s'est déroulé le 28 mars 2000 à Vanves.

³ *Aveyron : des assistantes maternelles à domicile pour prévenir le placement* – in *Dynamiques sociales* n° 4 mai -juin 1995 – p. 18.

⁴ *Des relais parentaux dans la ville* – Dominique LALLEMAND – fondation de France – décembre 1995.

⁵ MECS de la rue Salle Lecomte à Valenciennes.

⁶ *Contribution à la réflexion sur les pratiques professionnelles dans les établissements éducatifs du secteur public et du secteur associatif habilités de la protection judiciaire de la jeunesse* – groupe de réflexion direction de la protection judiciaire de la jeunesse et fédérations associatives – décembre 1998 – voir notamment p. 21 et s.

⁷ Voir également la présentation d'expériences alternatives en Belgique – document non publié d'ATD-Belgique *L'aide apportée aux familles par des professionnels* – journée d'étude 28 janvier 2000 – facultés universitaires Saint Louis à Bruxelles.

établissements, sans qu'il soit possible de repérer des données objectives liées aux besoins du public dans telle ou telle zone »¹.

C'est ainsi que les services d'investigations soulignent « *le vrai parcours du combattant* » de leurs intervenants pour trouver la solution de placement la plus adaptée pour un jeune, devant souvent faire face à des conditions d'admissions rigides et à des établissements qui, au nom d'un projet de service précisément élaboré, opposent un refus de modifier un tant soit peu la structure à la spécificité de la situation personnelle de l'enfant. Les rapporteurs ont été frappés de constater que les modalités d'exercice des droits de visite et d'hébergement des parents étaient plus souvent la conséquence de l'organisation de l'établissements, de ses locaux, des horaires de travail des personnels, que des droits des parents.

Il n'y pas lieu alors de s'étonner, en l'absence de préparation et d'accompagnement, que la fin de mesure, le retour dans un milieu familial finalement inchangé, soit souvent la conséquence de l'opposition du mineur, et notamment de ses fugues multiples², ou de son arrivée à sa majorité, et puisse, dans certains cas, déstabiliser une famille.

2.3.3.1 Le choix des mesures éducatives reste encore trop souvent dicté par de trop simples alternatives

Le choix de la mesure éducative est trop souvent guidé par la seule alternative : AEMO ou placement. Nous n'avons constaté, dans aucune des situations étudiées³, l'existence d'un montage souple qui aurait pu faire appel à une série d'interventions graduées comme par exemple à une travailleuse familiale, à une assistante maternelle pour un accueil de journée, en alliant le savoir-faire d'une conseillère en économie sociale et familiale et éventuellement d'un éducateur. Au-delà de leur légalité, rares sont d'ailleurs les doubles mesures, placement et AEMO, ordonnées par les juges des enfants⁴.

De même la dialectique mesure individuelle et mesure collective n'est pas souvent pensée comme un tout. On constate d'abord que les services de l'aide sociale à l'enfance soutiennent et financent rarement, voire n'organisent pas⁵, « *les actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles* » prévues par l'article 40-2° du code de la famille et de l'aide sociale (CFAS). Au contraire les caisses d'allocations familiales revendiquent un mode de travail plus collectif, délaissant l'intervention individuelle auprès des familles, et ce sans articulation explicite avec les interventions du service social départemental ou de l'aide sociale à l'enfance (comme indiqué précédemment).

¹ *Adaptation du dispositif d'accueil dans les établissements de l'enfance de Seine-et-Marne* – Conseil général de Seine-et-Marne – janvier 1999 – p. 87.

² Une étude réalisée en Seine-et-Marne forme l'hypothèse que dans 1/3 des 30 dossiers examinés les mainlevées de placement n'étaient effectuées que du fait de l'échec de celui-ci – COPAS : OPUS3 – décembre 1999 – *Evaluation du schéma de protection de l'enfance et de la famille et du schéma de la protection judiciaire de la jeunesse* – p. 41 (déjà cité).

³ Certes les dossiers étudiés étaient spécifiquement des mesures de placement.

⁴ Sauf dans un département, à la demande des services du Conseil général.

⁵ Comme avec les centres de loisirs sans hébergement dans le département du Nord.

La dialectique proximité / éloignement des lieux d'accueil n'est pas non plus travaillée en tant que telle. En effet, si des structures proches des lieux d'habitation sont nécessaires pour permettre le rapprochement avec les familles et la facilité d'accès, pour autant, il est aussi parfois nécessaire d'organiser un éloignement géographique¹ entre le mineur et ses réseaux d'appartenance : famille, bande... La préoccupation centrale des Conseils généraux, comme des services de la protection judiciaire de la jeunesse, est d'abord de trouver suffisamment de disponibilité d'accueil dans le département, pour limiter le nombre de mineurs placés hors de leur département d'origine.

2.3.3.2 Les mesures de milieu ouvert en question

Soulignant en creux l'absence ou le manque de coordination avec la prévention spécialisée ainsi que le trop petit nombre de travailleuses familiales et de conseillers en économie sociale et familiale, c'est l'AEMO qui est le plus souvent citée comme seule mesure de prévention au placement. Or, sachant qu'un éducateur a en charge en moyenne 35 mesures, et que l'on compte raisonnablement sur un partage de son temps de travail entre 1/3 de travail dans les familles, 1/3 de déplacements et 1/3 de travaux administratifs, on ne peut que s'interroger sur la possibilité de faire évoluer une situation familiale en intervenant aussi peu de temps auprès des parents et des enfants².

Il faut à ce sujet ajouter que le nombre de mesures de milieu ouvert ordonnées par les juges des enfants, mais en attente d'être prise en charge, ne fait que s'accroître. Au mois de janvier 2000, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse en recensait plus de 7 500, ce qui, à l'évidence, produit sur les familles des effets déplorables quant au rôle symbolique du juge des enfants et participe à l'aggravation de situations que le service social de secteur, dans bon nombre de cas, ne «suit» plus pour différentes raisons.

Conscients des limites de l'intervention éducative dans le cadre d'une AEMO, le Conseil général de Seine et Marne a créé une mesure dénommée, l'accompagnement du retour des enfants en famille (AREF), dont l'objectif est de favoriser et de faciliter le retour en famille par une mesure dense. En six mois maximum les travailleurs sociaux doivent «*faciliter le remaniement relationnel provoqué par le retour concret de l'enfant dans sa famille et accompagner les démarches auprès des professionnels concernés*».

¹ A ce sujet les professionnels pourront se référer à l'*annuaire national des structures d'accueil non traditionnelles pour les jeunes de 0 à 21 ans*, réalisé par le Conseil général de Seine-Saint-Denis en 1999 ; dans le même sens un *Guide pratique des lieux de vie* avait été élaboré en 1992 par le Conseil général de la Seine et Marne.

² Dans le même sens : rapport de synthèse sur le *Contrôle de quatre services départementaux d'aide sociale à l'enfance* – IGAS – mai 2000 (déjà cité)

2.3.3.3 Des professionnels qui ne s'autorisent pas à faire preuve d'imagination dans les modalités de placement

Nombre réduit d'interventions de travailleuses familiales, AEMO qui ne peuvent jouer leur rôle, budgets d'aides financières des départements très inégaux... : comment alors s'étonner que le nombre de placement diminue aussi peu ? Et quand celui-ci est décidé comment son déroulement est-il suivi ?

La mission a constaté que les placements demeurent, malgré quelques évolutions, dans des géométries relativement traditionnelles y compris pour les foyers de l'enfance. Ce qui frappe, c'est le développement des accueils chez une assistante maternelle au détriment de ceux en établissement, pour des raisons « idéologiques » ou plus souvent budgétaires alors même que, d'une part, comme nous l'ont déclaré les représentants de l'Amicale nationale des familles d'accueil : « *si le placement familial était vraiment outillé alors il serait aussi cher qu'un accueil en établissement* » et que, d'autre part, il existe une « crise » du recrutement d'assistantes maternelles qui pourraient posséder les compétences nouvelles que l'on attend d'elles.

La faiblesse de solutions apportées par les services de psychiatrie¹, le peu de places disponibles dans les instituts de rééducation², la vacance des postes de psychiatres dans beaucoup de départements, sont inquiétantes et font souvent peser sur les maisons d'enfants à caractère social, les foyers de l'enfance et les quelques établissements de la protection judiciaire de la jeunesse, l'intégralité du poids de l'accueil de publics qui nécessiteraient une prise en charge médico-psychologique.

De même nos différents interlocuteurs ont déploré l'importante diminution du nombre de places en **internat scolaire**³.

Actuellement les places ouvertes en foyer maternel pour les mères et leurs enfants restent quantitativement très limitées et enserrées des conditions strictes, si bien que les **centres d'hébergement et de réinsertion sociale** doivent assurer l'accueil de mère et de parents avec leurs enfants⁴. Nous n'avons pas rencontré de structures financées par

¹ A l'exception de la convention signée à Marseille (déjà citée). Sur les capacités d'hospitalisation réduites en psychiatrie infanto-juvénile et les disparités fortes entre les départements dans ce même secteur : voir l'étude de la DREES n° 48 – janvier 2000 – notamment p. 3 et 5 / voir dans le même sens les conclusions du séminaire Santé-Justice – 25 et 26 mai 2000 – ministère de l'emploi et de la solidarité et ministère de la justice – actes à publier -

² Rapport IGAS déjà cité.

³ Voir 1^{ère} partie 1.1.2.4

⁴ A tel point que la FNARS a exprimé sa volonté de prévenir la séparation des familles par le maintien des relations parentales. Dans cette optique elle a élaboré un projet en août 1999 afin d'« améliorer les relations parents-enfants dans les familles en détresse sociale par l'essaimage de diverses démarches repérées comme pertinentes (...) accompagner des adultes qui n'ont pas été « parentés » qui ont vécu violences ruptures, expulsions, dans leur réappropriation de leur rôle de parents, à partir de leurs ressources personnelles » - voir également *Le centre d'hébergement et de réadaptation sociale accueillant des familles : un outil à développer dans le domaine de la protection de l'enfance* – Benoît DEMOULIÈRE – mémoire CAFDES – ENSP 1998.

l'aide sociale à l'enfance prenant en charge les pères, mères et enfants¹. Or, la mission a constaté la pertinence de l'intervention des C.H.R.S en matière de protection de l'enfance. En effet lorsque des notes sur la situation des familles et des enfants émanant de ces établissements ont été retrouvées dans les dossiers, elles étaient particulièrement précises et circonstanciées. Elles exposaient le quotidien éducatif au sein de la famille et spécialement la manière dont les temps familiaux se déroulaient.

Cette « mal adaptation » et cette faible diversification des modes de placement ont d'abord pour conséquence des **séparations de plus en plus tardives, parfois trop tardives**², obérant la possibilité d'un retour de l'enfant dans une famille, dont la situation est très dégradée et sera par conséquent plus difficile à reconstruire. Tout ceci crée une concentration de jeunes en grandes difficultés. Ainsi au sein des mêmes établissements sont accueillis des mineurs qui ne devraient pas cohabiter du fait d'équations personnelles très différentes (auteurs d'abus sexuels et victimes d'abus sexuels par exemple). Au contraire il est fréquent que les frères et sœurs d'une même famille soient séparés, pour des raisons qui n'ont pas toujours à voir avec l'intérêt des enfants mais plutôt avec la disponibilité des places dans un établissement ou le nombre d'enfants pour lequel est agréée une assistante maternelle. Alors, comme le regrettait une jeune fille rencontrée : « *avec mes frères et sœurs, on ne se voit pas grandir* ».

Cet aspect de la question est d'autant plus important que les rapporteurs ont pu constater que le suivi des placements par un éducateur référent de l'aide sociale à l'enfance, c'est à dire le travail qui doit être réalisé avec les familles durant le temps de la séparation, est en fait très réduit. Il n'est pas rare que ces éducateurs de l'aide sociale à l'enfance suivent plus de 50 situations ! La mission s'est interrogée : comment dans ces conditions faire évoluer des situations familiales ? Pour répondre à cette question il serait en réalité nécessaire de s'interroger sur la pertinence de ne désigner qu'un seul référent pour suivre et la famille et le mineur et l'établissement.

Il faut souligner que les porteurs de projets innovants, interrogés par la mission, ont tous mis en évidence l'énergie, l'inventivité et le temps (bien au-delà des horaires habituels de travail) qu'il leur a fallu déployer pour parvenir à mettre en place une nouvelle méthode d'intervention. Ils ont spécialement mis l'accent sur la rigidité des modes de financements, estimant qu'il s'agissait là de l'un des freins essentiels à l'imagination des acteurs et donc à la souplesse des interventions.

Au total ce qui a frappé la mission c'est l'**absence de prise de risque éducatif** à laquelle s'autorise les professionnels. Parquetiers, juges des enfants, inspecteurs de l'enfance, travailleurs sociaux et éducatifs ont à la fois **peur** du placement, peur de mal faire, peur de la dégradation de la situation familiale, peur de la violence³ des parents et

¹ Sauf l'*hôtel familial* de la rue de Sénac à Marseille pour lequel un cadre juridique clair a été fixé. La mission ne prétend pas être exhaustive sur ce point et suppose que d'autres solutions pragmatiques ont pu être trouvées dans d'autres départements.

² Ce n'est pas la seule raison des placements trop tardifs. Certains de nos interlocuteurs ont émis l'hypothèse que, dans certains cas, l'équipe de secteur (assistante sociale, puéricultrice, éducateur...) tentaient d'étayer à l'extrême les familles.

³ A ce sujet voir le rapport d'étape du groupe de travail « Violence » du CSTS, présidé par Pierre BENGHOZI – février 2000 – p. 29 : « *même si cela existe dans notre secteur, l'atteinte directe et*

des mineurs, peur de leur éventuelle mise en cause pénale... Les assistantes maternelles, quant à elles, ont peur que si elles parlent des difficultés qu'elles rencontrent avec le jeune accueilli on leur retire l'enfant qu'elles accueillent.

Cette peur est aussi, d'une autre façon, très présente chez les familles.

* *
*

2.4 Des familles qui vivent l'intervention administrative et judiciaire avec un fort sentiment d'injustice et la peur du placement

Le placement parce qu'il rappelle des mauvais souvenirs¹, parce qu'il met fin au projet familial «*seule richesse des plus pauvres*», parce qu'il crée un décalage entre les parents et leurs enfants, notamment dans leurs conditions de vie, difficile ensuite à combler, demeure pour les familles ce qu'on doit éviter à tout prix. Comme le disait une mère : «*après un long temps de placement on ne se connaît plus. On doit apprendre à connaître ses propres enfants. Quand on a les enfants en fin de semaine on est attentif à les gâter... ce qui ne favorise pas la mise en place de limites*».

On peut d'ailleurs observer que le terme violence est régulièrement employé par les familles : violence de l'intervention sociale, de l'intervention éducative et de l'intervention du juge, comme en écho à l'emploi du même terme par les professionnels.

Dans ce contexte quelle place réserve-t-on aux parents d'enfants placés² ? Comment peut se traduire en acte la volonté des professionnels de prendre en compte les compétences parentales et de favoriser la «*bienveillance*» ?

La mission a constaté que le placement, devenu le barycentre du travail social et éducatif, signant l'échec d'une intervention sociale ou éducative, influe sur la liberté de parole de familles dont l'accès aux écrits des professionnels est souvent interdit, pour des raisons autant pratiques que juridiques. Comment, dans ces conditions, peut-on parler de contractualisation de l'action sociale et éducative ?

physique du travailleur social paraît être un degré de violence peu souvent rencontré. Par contre les provocations, les menaces et les injures font apparemment partie du lot quotidien des manifestations de violences subies par le travailleur social ».

¹ Il faut souligner que, confirmant les recherches anglo-saxonnes, «*le fait d'avoir été placé pendant son enfance ou son adolescence n'est pas un facteur qui détermine le placement de propre descendance*» selon l'étude (publiée dans la revue de *Neuropsychiatrie de l'enfance* - juillet 1989 - p. 289) menée par J.P ASSAILLY, M. CORBILLON, M. DUYME. L'occurrence ne serait au maximum que de 5,9 %.

² *Enfants placés : la place des parents* in *Les cahiers de l'AFIREM* – n° 33 – décembre 1998.

2.4.1 La peur du placement des enfants diminue la liberté de parole des familles et favorise le déni

L'aide sociale à l'enfance, malgré la réalité, est toujours perçue comme une institution « raptieuse » d'enfants.

De fait, on constate que se mettent en place des logiques qu'il est très difficile de briser. Les familles les plus en difficultés ont parfois une histoire douloureuse par rapport à la « DAS » et ont construit une représentation de l'aide sociale à l'enfance. Elles ont peu de réseaux de solidarité ce qui explique qu'elles fuient les services sociaux, se réfugiant dans la solitude et le refus de l'intervention de tout travailleur social. Elles s'installent dans une sorte de « spirale de l'enfermement »¹. Les travailleurs sociaux considèrent alors qu'il n'existe plus de collaboration possible avec une famille qui leur échappe physiquement ou qui dénie souvent l'existence de ce qui lui est reproché dans son attitude vis à vis de son enfant. L'anxiété des professionnels, qui se sentent souvent très seuls, se développe. Un signalement est rédigé pour le parquet et le juge saisi du dossier, en l'absence de toute possibilité d'intervention en milieu ouvert, est amené à placer les enfants.

« L'irrationalité » des réactions des parents aux yeux des travailleurs sociaux, comme des juges des enfants, provoque une **véritable incompréhension des logiques**, de celle des familles par les professionnels et de celle des professionnels par les familles. Celle-ci se nourrit également d'un décalage entre le temps vécu par les familles et celui de la gestion des interventions sociales et éducatives. Comme le souligne de façon fort pertinente le président de la chambre spécialisée de la cour d'appel de Paris : il existe en matière de protection de l'enfance « *une histoire de timing* », qui, lorsqu'il n'est pas adéquat, peut provoquer de « *la casse* ».

A cela il faut ajouter **des pratiques qui ne favorisent pas le dialogue** comme le fait pour le juge des enfants de recevoir les travailleurs sociaux ou les éducateurs pendant un long moment, immédiatement avant l'audience avec la famille. Comme s'il existait une connivence entre le juge des enfants et les travailleurs sociaux, qui s'opposerait à une écoute attentive et sans a priori des familles les plus en difficulté. Pour les parents dès lors : « *tout est joué d'avance. Le juge ne nous a pas écoutés. Il nous a fait taire* ». « *On en peut pas discuter avec ce juge là. Dès qu'on dit quelque chose il monte d'un ton* ». Un avocat, entendu par la mission, a même parlé de « *guet-apens du placement* ».

L'incompréhension, qui se double d'un **sentiment d'impuissance et d'humiliation**, peut se traduire par des réactions violentes, un bureau renversé, des portes qui claquent, comme on nous l'a dit : « *Je n'ai pas écouté le reste. Je suis partie en claquant la porte. Cela m'a soulagé* » ou, au contraire, par une attitude qui consiste « *à faire la biche* », ainsi que l'a indiqué une mère de famille car « *elle avait trop peur de se les [éducateurs] mettre à dos* »². « *Mon mari m'a dit de me taire... on a peur que les paroles se retournent contre nous* ». Les juges des enfants entendus par la mission déclarent qu'il existe peu de parents opposants aux mesures proposées.

¹ Ainsi que le confirment les écoutants du SNATEM.

² une autre famille : « *j'avais peur que l'éducateur dise quelque chose qui place l'enfant* »

Par ailleurs, s'agissant toujours des pratiques judiciaires, il faut relever que, à l'exception d'un cabinet de juge des enfants, les parents sont reçus par le magistrat avant la prise de la décision de placement. A l'inverse, nous avons noté, dans près de 15 % des situations observées, que le placement provisoire avait été prononcé en urgence par le procureur de la République et donc sans audition préalable de la famille¹. Dans ces cas là, les juges des enfants font diligence pour statuer dans un délai maximum d'un mois, le plus souvent en présence des parents, confirmant dans toutes les situations étudiées, la décision du substitut.

L'ensemble de nos interlocuteurs a souligné l'importance de l'audition judiciaire dès l'ouverture du dossier d'assistance éducative, la liant notamment à la possibilité d'obtenir l'adhésion de la famille à l'intervention, ce qui la rendrait plus efficiente. A ce sujet le substitut général en charge des mineurs à la cour d'appel de Paris a indiqué à la mission qu'un nombre non négligeable de désistements d'appel trouvait sa source, à son avis, dans la seule audition des familles par les magistrats de la chambre spécialisée.

On ne peut non plus nier que certaines pratiques d'action éducative à domicile (AED) s'appuient en arrière plan sur la possible intervention judiciaire, faisant ainsi planer une menace très pesante pour les familles. Généralement les parents disent ne pas pouvoir être naturels et subir les normes qui leurs sont imposées par les travailleurs sociaux. « *Lorsqu'il y a un éducateur on perd notre autorité sur nos enfants* ». A l'inverse les familles approuvent très majoritairement l'intervention d'une travailleuse familiale, non seulement pour l'aide apportée sur le plan ménager mais surtout « *parce qu'elle me remontait le moral et me soutenait à la maison* ».

Alors qu'aucun professionnel ne nous a parlé d'échec de mesure qui serait la conséquence d'une relation médiocre entre l'éducateur et la famille², au contraire les familles soulignent que, dans certains cas, elles n'ont aucune confiance dans l'intervenant et qu'il leur est impossible d'en parler au juge des enfants, ce dernier d'ailleurs ne répondant pas souvent à leurs courriers.

Cette difficile relation avec les institutions est exacerbée par le fait que les parents éprouvent le sentiment d'être, plus que d'autres, sous le regard insistant de toutes les institutions, y compris de l'éducation nationale, qui ne sait pas toujours quel comportement adopter vis à vis d'elles.

De fait, même si globalement les dossiers d'assistance éducative sont bien tenus et les juges des enfants font sérieusement leur travail, tous les parents rencontrés ont décrit

¹ Ces 15% sont, bien entendu, inclus dans les près de 40% de placements en urgence cités au § 2.2.2. D'après une étude menée par le parquet général de Paris, les procureurs de la République de Bobigny, Créteil et Paris ont ordonné des placements provisoires en urgence dont le nombre a augmenté de 30 à 40% entre 1994 et 1999

² à l'exception notable de l'*Amicale nationale des familles d'accueil* qui nous a déclaré : « *Si on ne respecte pas la famille de l'enfant qu'on accueille on ne fait pas grandir l'enfant. Cette démarche n'est pas naturelle. Elle est professionnelle* » ; et qui nous a transmis des documents (livrets d'accueil, contrats d'accueil) à l'en-tête de plusieurs Conseils généraux (Charente-Maritime, Indre-et-Loire, Landes, Vienne) qui montrent les progrès accomplis.

cette intervention comme violente, impression renforcée par le sentiment d'être seuls, et sans droits, ou «victimes de préjugés», face à une machine juridico-administrative.

2.4.2 Des écrits interdits aux familles

Les règles du nouveau code de procédure civile et les pratiques majoritaires des travailleurs sociaux conduisent les familles, très rarement assistées d'un avocat¹, à ne pas avoir accès au dossier et donc à ne pas connaître le contenu des écrits qui leur sont opposés.² Elles sont alors dans l'impossibilité de préparer l'audience ou la rencontre avec le responsable de l'aide sociale à l'enfance. Les informations leurs sont distillées lors de ces contacts par le juge des enfants ou l'inspecteur. On place ainsi des familles déconcertées, qui ne connaissent pas leurs droits, habituellement pas formées aux débats formalisés, et en tout cas peu férues en matière juridique et judiciaire, dans l'impossibilité de se défendre calmement.

Il faut d'ailleurs relever que **les rapports éducatifs** sont dans la très grande majorité des cas transmis au juge des enfants la veille de l'audience, voire même pendant l'audience, par télécopie, **ce qui interdit en tout état de cause le respect du contradictoire**³. Sans parler des mesures renouvelées parce que l'intervention éducative n'a pu se mettre en place suffisamment tôt en raison de l'impossibilité à trouver une solution rapidement après la première décision⁴.

Comme nous l'avons précédemment indiqué, ces signalements ou rapports sont peu souvent appuyés sur des faits concrets, sur une description précise des modalités d'intervention (jours et heures des visites ; personnes rencontrées ; etc ...)⁵, ce qui rend dès lors d'autant plus difficile la possibilité pour les familles de rétablir ce qu'elles estiment être la vérité.

Au surplus la mission a constaté que, le plus souvent, **on parle des familles de façon négative** sans faire ressortir les compétences qu'elles pourraient posséder.

Enfin **les écrits relatifs à leurs enfants**, bulletins scolaires, feuilles de soins, etc ... ne leurs sont que très rarement transmis, en contradiction avec les dispositions légales et réglementaires. L'éducation nationale connaît d'ailleurs mal ces lois et règlements. A titre d'exemple les autorisations d'opérer sont rarement demandées aux titulaires de l'autorité parentale.

¹ sur 85 situations : seulement 12 mères, 7 pères, 2 enfants ont été assistés par un avocat. Il s'agissait dans la grande majorité des cas de conseils qui connaissaient les parents pour les avoir défendus dans le cadre d'une précédente procédure devant un juge aux affaires familiales

² sans parler du vocabulaire (juridique ou psychologisant) utilisé dans les décisions et les rapports

³ pratique également courante à la cour d'appel, comme nous l'a confirmé un substitut général de la cour d'appel de Paris

⁴ 7 500 mesures en attente d'être prise en charge, comme indiquée précédemment

⁵ pratiques en cours dans plusieurs service de milieu ouvert

2.4.3 Dans ces conditions il paraît abusif de parler de contractualisation de l'action sociale ou éducative

Dans un tel contexte, le terme juridique de contractualisation de l'intervention sociale ou éducative, entre les éducateurs et la famille, paraît inadapté¹.

Il faut là d'abord souligner que **les objectifs de l'accueil provisoire et du placement sont rarement indiqués** dans les décisions, même si celles-ci sont par ailleurs dans l'ensemble plus motivées qu'il y a quelques années. Certes, le fait d'écrire noir sur blanc certains types de difficultés rencontrées par les parents n'est pas toujours souhaitable à long terme. Une famille a même pu poser la question lors d'une rencontre avec la mission : « *Est ce que le juge doit expliquer aux familles pour quelles raisons on place les enfants ?* ».

Par ailleurs l'une des qualités essentielles d'une décision de justice est d'être compréhensible par les parties, quelles que soient leurs cultures d'origine. Or l'emploi de termes au sens trop hermétiques n'est pas si rare.

Au surplus la pratique consistant à ne motiver que très brièvement les ordonnances et les jugements ne facilite pas aux familles une démarche en vue du retour des enfants, les parents étant dans l'impossibilité d'indiquer les évolutions de leur situation par rapport à des objectifs qui ne sont pas fixés dans la décision. Cela entraîne d'ailleurs la tentation pour les différents intervenants, lorsque les travailleurs sociaux estiment que les enfants évoluent bien pendant leur placement, de poser des exigences trop importantes pour le retour des enfants au foyer parental.

Les rapporteurs doivent ensuite constater que les seuls à s'obliger dans « le contrat » sont les familles et leurs enfants. Il n'est jamais précisé à quoi, en terme de temps d'intervention, d'objectifs pour les parents et pour les enfants, de moyens matériels, etc... sont tenus les intervenants éducatifs et sociaux.

Cet état de fait crée un important décalage, qui renforce l'incompréhension réciproque, entre les attentes des familles et les pratiques des éducateurs. « *Le soutien qu'on attendait c'était un logement et du travail pour que les enfants soient fiers de nous. Au lieu de cela on a placé les enfants* ». Les parents ont très souvent mis en avant une vision très normative des intervenants sociaux et éducatifs².

La question des **droits de visite et d'hébergement** est emblématique des difficultés que rencontrent les familles.

Les droits de visite et d'hébergement sont rarement fixés précisément dans le contrat d'accueil provisoire ou dans les décisions d'assistance éducative. Au delà de l'aspect juridique, et même si l'on peut comprendre que dans un souci de souplesse ceux-ci ne soient pas prévus spécialement, il n'empêche que cela laisse aux équipes éducatives des

¹ à ce sujet : voir *L'aide négociée, la notion d'accord* – document non publié d'ATD Belgique à la suite de journée d'étude du 28 janvier 2000 aux facultés universitaires Saint louis à Bruxelles

² Exemple caricatural : une mère a prétendu que l'éducatrice se préoccupait de poids du linge mis dans la machine à laver.

établissements et services un pouvoir considérable sur la famille. Par ailleurs la mission a observé qu'il n'est pas spécifiquement prévu les moyens qui permettront aux familles d'aller rencontrer leurs enfants.

Deux exemples, pris dans deux départements différents, sont éclairants. Pour aller rendre visite durant une heure à leurs enfants dans un établissement, les parents doivent quitter leur domicile cinq heures, en raison des horaires des autobus et des changements il arrive que les parents soient en retard ce qui leur est reproché! Une maman, démunie de tout moyen matériel et en situation irrégulière, ne pouvait plus aller voir ses enfants placés dans un lieu qu'on ne pouvait atteindre que par le train. En l'absence de titre de transport elle craignait d'être interpellée. Dans ces deux situations, les rapporteurs ont constaté que les équipes éducatives tiraient, soit du retard de la famille soit de l'absence de la mère auprès de ses enfants, des conséquences sur la qualité de l'attachement des parents à leurs enfants. Comme le disait une mère de famille « *on croit que je ne m'y intéresse pas* ». De fait, et pour reprendre l'expression de Mme SASSIER¹, dans certains cas on a l'impression que l'on est, non pas face à des « *familles démissionnaires* » mais face à des « *familles démissionnées* ».

A l'inverse, dans l'un des établissements où s'est rendue la mission², les visites sont effectuées de la façon la plus souple possible en fonction de la décision du magistrat et si cela ne perturbe pas inconsidérément la vie de l'enfant et de ses camarades : si les parents passent dans la rue, ils peuvent venir voir leurs enfants sans avoir pris de rendez-vous ; une mère peut venir baigner son fils tous les soirs ; une famille peut déjeuner avec son enfant quand elle le souhaite et sans prévenir ; des pères et des mères vont dans les groupes de vie du foyer ; ils peuvent participer à la préparation des repas.

En conclusion, la mission estime que, si des progrès indéniables ont été faits au cours des vingt dernières années pour le bien-être des enfants et adolescents concernés par des mesures de protection, des lacunes majeures demeurent quant à l'aide qu'il convient d'apporter à leurs parents. C'est donc aussi à leur égard, en raison des droits fondamentaux qu'ils possèdent, et dans l'intérêt de leurs enfants, malgré et à cause de leurs défauts et de leurs qualités, qu'il convient de porter une attention renouvelée.

¹ directrice adjointe de l'UNAF

² MECS de la rue salle Lecomte à Valenciennes

TROISIEME PARTIE : Les propositions

Le système français de protection de la famille et de l'enfance a essentiellement besoin d'être adapté à un contexte social, politique et administratif qui a beaucoup évolué au cours des vingt dernières années. Les principes qui le fondent demeurent pertinents.

Leur traduction dans la pratique passe par trois types de conditions dont l'énoncé structure la présentation des propositions ci-après :

- une meilleure coordination des dispositifs institutionnels existants (3.1),
- une meilleure formation des acteurs et une meilleure sensibilisation des décideurs (3.2),
- une meilleure articulation de la prévention et des interventions sociales et éducatives (3.3).

Leur respect doit permettre une mise en **cohérence de la protection de l'enfance et de la famille avec** d'autres réformes d'envergure :

- **la lutte contre les exclusions** dont la loi d'orientation mentionne dès son article 1° « *quelle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès de tous aux droits fondamentaux dans les domaines ... de la protection de la famille et de l'enfance.* »
- l'actualisation du **droit de la famille** ;
- la **réforme de la loi de 1975** renouvelant le cadre de l'organisation de l'action sociale et médico-sociale.

et, ce sans oublier qu'une politique efficace de protection de la famille et de l'enfance contribue à la **lutte contre la délinquance des mineurs**¹.

¹ Voir le rapport de la Mission interministérielle sur la prévention et le traitement de la délinquance des mineurs, présenté par Christian LAZERGES et Jean-Pierre BALDUYCK (avril 1998)

3.1 Mieux coordonner les dispositifs qui font intervenir de nombreuses institutions

3.1.1 Au sein de chacune des institutions intervenantes au niveau départemental :

Constats et objectifs :

- La mission ne méconnaît ni le nombre impressionnant d'instances de concertation, ni la difficulté pour les responsables opérationnels de concilier temps pour la réflexion, la gestion, l'écoute individuelle ... et temps pour les réunions
- Dans les départements visités des initiatives multiples ont été prises ; et très certainement de telles situations se retrouvent dans les autres départements
- Tous nos interlocuteurs ont souligné l'absence d'un lieu de coordination de l'ensemble des actions qui contribuent à la protection de la famille et de l'enfance

1.1.1.1 Coordonner les actions des différents services de l'Etat implantés dans un département :

Constat :

- De multiples services de l'Etat interviennent dans le domaine de la protection de la famille et de l'enfance, sans que ces interventions soient réellement coordonnées.

Proposition :

→1 Utiliser les dispositions des décrets du 20/10/99 pour **créer un «pôle famille et enfance » au sein des services de l'Etat** regroupant des responsables des diverses directions départementales concernées : DDASS, DDE (logement), DDPJJ, DDJS, police (DDSP) et gendarmerie, Délégation au droit des femmes, Inspection d'académie –DSDEN-, autres services du Ministère de la justice, Cette initiative devra dans un premier temps être expérimentée dans quelques départements selon deux modes d'organisation: d'une part au niveau de l'ensemble du département (pour des départements de taille petite ou moyenne), d'autre part à un niveau infra départemental (agglomération, pour des départements de taille importante) avant évaluation et extension.

3.1.1.2 Développer des mécanismes formels de coordination entre les différents services du ministère de la justice

Constats et objectifs¹ :

- Il faut donner force et unité à la justice des mineurs (tribunal de grande instance – juges aux affaires familiales, juges des enfants, juges des tutelles, parquet) dans le cadre des politiques publiques, face aux partenaires extérieurs.
- Il faut élaborer une réflexion commune propice au développement d’actions concertées entre les juges des enfants d’un même tribunal, entre les juges des enfants et les autres magistrats chargés de dossiers concernant des mineurs (procureur de la République, juge aux affaires familiales, ...), entre les tribunaux pour enfants dans les départements qui en comprennent plusieurs, et avec les partenaires institutionnels.

Propositions :

→2 Au sein des tribunaux de grande instance et dans le ressort d’une même cour d’appel:

- Renforcer la cohérence de l’intervention judiciaire en matière d’enfance et de famille, ne prévoyant notamment des rencontres régulières : parquet, président du tribunal de grande instance, juges aux affaires familiales, juges des tutelles, juges des enfants, juges d’instruction, juge d’application des peines.
- Renforcer la possibilité de **coordonner l’action des juges des enfants** au sein d’un même tribunal de grande instance, au sein d’un même département lorsqu’il existe plusieurs tribunaux pour enfants et au sein d’une même cour d’appel. C’est ainsi que la mission se rallie à l’ensemble des propositions du *Rapport du groupe de travail chargé d’approfondir la réflexion sur la coordination et la représentation de la justice des mineurs et sur l’évaluation et le contrôle de l’activité des cabinets de juge des enfants* (ministère de la justice - février 1998), dont on trouvera la liste en annexe 21, qui soulignent la nécessité de faire évoluer les missions des vice-présidents des tribunaux pour enfants et des conseillers délégués à la protection de l’enfance.

¹ Les *constats, objectifs* et *propositions* correspondent et souvent reprennent intégralement ceux faits dans différents rapports dont : *Le dispositif de protection de l’enfance* (I.G.A.S/I.G.S.J - mars 1995) ; *Rapport du groupe de travail chargé d’approfondir la réflexion sur la coordination et la représentation de la justice des mineurs et sur l’évaluation et le contrôle de l’activité des cabinets de juge des enfants* (février 1998), voir annexe 21 ; *Réponses à la délinquances des mineurs – rapport au Premier ministre C. LAZERGES et J.P BALDUYCK* – (avril 1998) ; *Contrôle de quatre services départementaux d’aide sociale à l’enfance – rapport de synthèse* (IGAS.- mai 2000)

→3 Entre les responsables du ministère de la justice, dans un département, dont les services participent à la protection de l'enfance et de la famille :

- Instaurer dans chaque tribunal pour enfants une **réunion, au moins mensuelle**, regroupant le vice-président du tribunal pour enfants (ou le doyen des juges des enfants), le procureur de la République ou son représentant, le directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse et, le cas échéant, un représentant de l'administration pénitentiaire ;
- Développer les outils informatiques (GAME, arobase, logiciel des parquets) et les mettre en cohérence afin que leurs résultats puissent être exploités en commun et rendent plus lisible l'action des services de la justice.

3.1.1.3 Inciter les Conseils généraux à veiller à ce que la coordination entre les différents services concernés par la protection de l'enfance soit la règle à tous les niveaux d'organisation et intègre des interventions relevant de domaines connexes

Constats et objectifs :

- Les Conseils généraux ont structuré des services et des procédures variées pour remplir efficacement leur rôle en matière d' aide sociale à l'enfance.
- mais les interventions des Conseils généraux dans des domaines a priori plus éloignés de l'action sociale (logement, action culturelle et sportive, ...) sont apparus peu articulées avec le dispositif de protection de la famille et de l'enfance.

Proposition :

→4 Inciter les Conseils généraux à évaluer régulièrement la pertinence de l'organisation qu'ils ont choisie dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance, dans une logique de protection de la famille et de l'enfance (c'est à dire élargie à des domaines connexes à l'action sociale, elle-même entendue au sens large : actions d'insertion incluses) en vérifiant la cohérence entre les besoins des populations et les moyens mis en œuvre.

Nota : Aucune proposition n'est faite délibérément par la mission en matière d'effectifs salariés par les Conseils généraux ou employés par des associations financées ; la mission n'ayant pas cherché à analyser l'adéquation des moyens aux objectifs (qui n'en demeure pas moins un facteur décisif du succès des politiques publiques)

3.1.2 Faciliter la coordination de toutes les institutions qui participent au dispositif de protection de la famille et de l'enfance

Constats et objectifs :

- Il n'existe pas de lieu de coordination départementale entre les différentes institutions qui mènent des politiques en faveur de l'enfance et de la famille.
- Si parfois les responsables de la protection de l'enfance au sein du Conseil général, des juridictions, de la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse, parviennent à se rencontrer, la DDASS est souvent absente de ces concertations, la caisse d'allocations familiales n'y participe qu'exceptionnellement et les villes, qui gèrent pourtant des CCAS, jamais

Propositions préalables :

→5 Faire en sorte, qu'avant la fin de l'année 2 000, soit déterminé au niveau national de façon incontestable un **vocabulaire commun** portant au moins sur les termes « information », « signalement », « enfant maltraité », ...¹

→6 Fixer (enfin) un **cadre commun de référence** (Tribunaux, PJJ, Conseil général) pour établir des statistiques partagées et permettant la production, par chacun des partenaires, de données pour ses propres besoins de gestion

→7 **Rappeler aux Présidents des Conseils généraux et aux Préfets l'obligation législative d'établir (et d'actualiser) un schéma départemental des établissements et services concourant à la protection de l'enfance ;** et leur demander d'articuler ce schéma avec celui concernant les enfants et adolescents handicapés et celui concernant les C.H.R.S.

3.1.2.1 Créer des instances de coordination départementale de l'ensemble des intervenants publics, remplissant une mission de service public, ou financés par des fonds publics

Propositions :

→8 Créer une **Conférence départementale de la famille et de l'enfance** (CDFE) composée du Président du Conseil général, du Président du tribunal de grande instance et du procureur de la République, du Président du Conseil d'administration de la CAF, du Préfet, du D.D.P.J.J, de l'Inspecteur d'académie, d'un représentant de l'association départementale des maires et de représentants du monde associatif représentant les familles.²

¹ on pourra à ce sujet se reporter à l'annexe 5

² sur cette Conférence départementale et le Conseil départemental de protection de l'enfance voir annexe 6

Cette Conférence aura pour rôle de définir une politique départementale coordonnée de la famille et de l'enfance, qui prendra la forme d'**un contrat départemental de la famille et de l'enfance**, et sera chargé de veiller à sa mise en œuvre.

→9 Instituer auprès de cette instance une **cellule opérationnelle** permanente ayant pour objet de préparer les décisions de la Conférence départementale et notamment de déterminer précisément les dispositifs et les moyens pour :

- articuler prévention et prise en charge des dangers que peuvent encourir certains enfants dans leur famille ;
- planifier une offre de réponses diversifiées adaptées aux diverses situations individuelles et familiales : établissements, familles d'accueil, services de milieu ouvert, CHRS, autres dispositifs ... ;
- réguler quantitativement cette offre et contrôler son bon fonctionnement.

A Améliorer le partage d'informations entre les partenaires au niveau départemental afin de renforcer l'efficacité des dispositifs :

Propositions :

→10 Mettre au point, **au niveau départemental, le dispositif de partage d'informations** dans un cadre de référence déterminé au niveau national.

→11 Organiser dans tous les départements un **retour systématique et rapide vers les services du Conseil général** (à charge pour eux de prévoir les procédures internes de diffusion) **d'informations sur les décisions prises par les autorités judiciaires.**

→12 Ouvrir le partage de certaines informations à des **partenaires associatifs**

B Définir des modalités d'interventions contractuelles sur les différents territoires pertinents pour l'action sociale et éducative

Constats et objectifs :

- Chacune des institutions participant à la protection de la famille et de l'enfance définit des territoires pour organiser son action de terrain¹. Il serait illusoire de penser

¹ on pourra à ce propos se reporter par exemple au constat publié en annexe (p. 97 à 107) *du rapport « redéfinir le travail social, réorganiser l'action sociale », atelier « Evolution du travail social »* présidé par Antoine DURRLEMAN ; La documentation française (mars 1993)

qu'un découpage unique puisse être défini, cela se heurterait aux histoires singulières de chacune de ces institutions et à la diversité des besoins techniques de chacune d'elles. Préconiser une telle mesure ne ferait que renforcer la résistance au changement.

- Cependant l'émergence de nouvelles logiques de territoire issues de la politique de la ville et des modalités nouvelles de coopération intercommunale doit être prise en compte

Propositions :

→13 S'appuyer sur les communautés d'agglomération, les communautés de pays et les nouveaux contrats de ville, pour déterminer les **territoires pertinents pour mettre en œuvre des actions coordonnées** notamment entre les services de l'Etat (ou placés sous sa responsabilité : secteurs psychiatriques....), ceux du Conseil général, ceux des communes, et ceux de la C.A.F, **à partir de la notion de « bassin de vie ».**

→14 **Contractualiser les modes d'intervention** de chacun des services concernés par la protection de la famille et de l'enfance.

3.1.2.2 Prévoir explicitement dans les missions des responsables et des acteurs de terrain des temps pour le rassemblement d'informations et la concertation

Constats et objectifs :

- La mise en œuvre des précédentes propositions ne se fera que si les responsables et les acteurs de terrain dégagent le temps nécessaire, alors que la pression de l'urgence se fait très souvent sentir.
- En particulier permettre aux juges des enfants de participer effectivement à la régulation départementale du dispositif de protection de la famille et de l'enfance alors que la « judiciarisation » leur donnent de fait un rôle central.
- Les mécanismes décrits dans ces propositions peuvent être source de gains importants d'efficacité

Propositions :

→15 Rappeler que **les temps de concertation** font partie intégrante des missions des responsables et des acteurs de terrain

→16 Exiger de ces professionnels la **production régulière d'informations à caractère statistique.**

→17 Créer de **nouveaux postes de juges des enfants** (et de greffiers) dans les tribunaux de grande instance en fonction de critères prenant en compte notamment le niveau de précarisation de la population des ressorts judiciaires.

3.1.2.3 Renforcer la fonction nationale d'observation de l'enfance en danger

Constats et objectifs :

- Dans une matière, éclatée entre des institutions diverses, nationales et départementales, il est impératif de posséder une capacité nationale d'observation.
- Cette observation nationale ne peut être réelle qu'avec l'assentiment et le concours des départements.
- La mise en œuvre d'actions de nature à faire face aux difficultés observées dans le rapport IGAS-IGSJ de mars 1995 est relativement lente ; pourtant les constats réalisés et les propositions faites dans ce rapport ne sont pas contestés.
- « L'observatoire national de l'enfance en danger » placé sous la responsabilité de l'ODAS est actuellement un outil, largement perfectible, mais qui a le mérite d'exister et de produire des résultats pouvant servir de référence.
- Les conditions de l'observation sociale (et sanitaire) ont profondément évolué au cours des dernières années : dans le cadre de la préparation des SROS en matière sanitaire, dans le cadre des schémas départementaux pour les handicapés adultes et jeunes, ... ; la loi de lutte contre les exclusions a enrichi ce dispositif de compréhension des situations, afin de rendre plus efficace l'action, aux niveaux national et départemental.

Propositions :

→18 Préciser, dans le cadre de la **convention qui lie l'ODAS et le ministère de l'emploi et de la solidarité** – direction de l'action sociale (DAS) et direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)- la mission de l'observatoire de l'enfance en danger et coordonner les demandes qu'il présente aux Conseils généraux, ses travaux et ses modes d'étude avec ceux de la DREES.

→19 Généraliser à toutes les juridictions des mineurs l'institution d'**un même « tableau de bord »**¹.

→20 Associer à tous les stades de l'évaluation les **bénéficiaires des mesures d'aide sociale à l'enfance ou leurs représentants**.

¹ Reprise d'une proposition émise dans le rapport *Réponses à la délinquances des mineurs* – rapport au Premier ministre C. LAZERGES et J.P BALDUYCK – (avril 1998)

3.2 Mieux former les acteurs et mieux sensibiliser les responsables au-delà de ceux dont l'activité habituelle est liée à la protection de l'enfance et de la famille

Constats et objectifs :

- Les débats sur la protection de l'enfance et de la famille se déroulent très souvent entre les seules personnes dont c'est, à un titre ou à un autre, le métier. Or c'est une question dont doit s'emparer l'ensemble de la société pour que des réponses de plus en plus pertinentes soient apportées aux difficultés des parents et de leurs enfants.
- Une meilleure compréhension des cultures des familles principalement concernées par les décisions d'action éducative est nécessaire pour prévenir le décalage entre les représentations des familles et celles des professionnels
- Le rôle des professionnels en matière de protection de l'enfance et de la famille est essentiel, même si les associations jouent un rôle non négligeable. Leur formation doit leur permettre de faire face aux situations qu'ils seront amenés à rencontrer.
- La qualité de la formation dispensée aux professionnels est aussi une façon de mieux les reconnaître.
- La difficulté pour les avocats à intervenir dans la procédure d'assistance éducative est patente.
- Actuellement la formation (initiale et continue) des professionnels est assurée principalement par neuf types d'organismes (ou d'organisation) : les instituts de formation des travailleurs sociaux (IRTS, etc...), l'école nationale de la magistrature (ENM), le centre national de formation et d'études de la protection judiciaire de la jeunesse (CNFE-PJJ), le centre national d'études et de formation à l'enfance inadaptée (CNEFEI), le centre national de formation de la fonction publique territoriale (CNFPT) et ses délégations régionales, l'école nationale de la santé publique (ENSP), les écoles de formation de la police nationale et de la gendarmerie. La formation obligatoire des assistantes maternelles et leur « accompagnement professionnel » prévus par la loi du 12 juillet 1992 sont de la responsabilité des départements. En revanche, à l'exception de quelques barreaux, il n'existe pratiquement pas de modules de formation des avocats intervenant dans ce domaine.
- Les professionnels dont les métiers sont très divers (magistrats, administrateurs, travailleur social, éducateurs, psychologues,) doivent posséder des éléments d'une culture commune
- La gestion personnelle de la violence et la peur ne peut seulement passer par l'expérience professionnelle acquise dans la pratique

- Le schéma national des formations sociales, prévu par la loi de lutte contre les exclusions et dont les orientations ont été validées par le Conseil supérieur du travail social (CSTS) en mai 2000, devrait être arrêté avant la fin de l'année 2000

3.2.1 Renforcer les contenus de formation

Propositions :

→21 Organiser au cours de l'ensemble des sessions de formation de chacune des organisations citées ci-dessus, d'une part, un module de formation sur la connaissance de la grande pauvreté (notamment sur les mécanismes d'appropriation de savoirs et les réseaux de solidarité qui peuvent exister¹), et, d'autre part, un **temps de réflexion avec les familles et les jeunes** concernés par les problèmes de protection de l'enfance.

→22 Appeler l'attention des **écoles de formation des barreaux** sur la nécessité d'introduire, dès la formation initiale, un module sur l'assistance éducative.

→23 Prévoir, dès la formation initiale, mais, à l'évidence également dans le cadre de la formation continue, des **modules de prévention de la violence et de sa gestion**. Comme le préconise le conseil supérieur du travail social (CSTS)², le contenu de ces formations « *pourrait porter aussi sur la gestion des tensions des professionnels et des usagers, sur l'accueil et l'écoute en particulier de la parentalité et des familles* ».

→24 **Publier les rapports du CSTS** qui fournissent des éléments de référence précieux pour les professionnels de métiers différents

3.2.2 Renforcer les structures de formation et de sensibilisation

Propositions :

→25 Renforcer et organiser des **formations communes** à l'ensemble des partenaires du champ, à l'image de celles organisées conjointement par le CNFPT et l'ENM qui regroupent au sein d'une même session de formation des inspecteurs de l'enfance et des magistrats.

→26 Créer un **Institut des hautes études de protection de l'enfance et de la famille (IHEPEF)**, par exemple sous forme de groupement d'intérêt public, qui dans un premier temps pourrait rassembler des forces du CNFEPJJ, de l'ENM, du CNFPT afin :

¹ ce qui s'inscrit dans le cadre de l'article 151.-I de la loi de lutte contre les exclusions

² rapport d'étape du groupe de travail présidé par Pierre BENGHOZI – *Violence* – février 2000 –

- d'organiser deux sessions annuelles d'études sur un thème donné et délivrant un diplôme à l'issue de cette formation,
- de développer la publication de documents de référence et favoriser l'existence de recherches sur ce thème,
- de contribuer en liaison avec le ministère de l'éducation nationale, à promouvoir les enseignements universitaires dans ce domaine,
- de créer un « **Forum national de l'innovation** » -voir proposition 61-.

Les sessions annuelles seraient ouvertes non seulement aux professionnels du secteur mais également, et à parité, à des responsables de haut niveau appartenant aux différentes fonctions publiques et aux autres secteurs d'activité.

Les rapporteurs préconisent l'installation d'une mission de préfiguration de cet Institut, confiée à une personnalité indépendante et reconnue¹.

3.3 Mieux articuler la prévention et les interventions sociales et éducatives

Constats et objectifs :

- La protection de la famille et de l'enfance passe pour une grande partie par la mise en œuvre de l'ensemble des dispositifs prévus par la loi de 1984 (et voir notamment son exposé des motifs) et la loi de 1998 de lutte contre les exclusions.
- De multiples actions, des initiatives innovantes démontrent déjà leur efficacité. Elles ont « seulement » besoins d'être confortées et, éventuellement, généralisées,

3.3.1 Mieux prévenir :

constats et objectifs :

- Il n'existe pas de politique publique, nationale ou départementale, de prévention. Certes, chacun réalise des actions de prévention, mais il faut souligner qu'une véritable politique de prévention doit transcender la somme des politiques menées par l'Etat, les CAF et les diverses collectivités locales, et intégrer la dimension « promotion de la famille ». Au cours des dix dernières années de nombreux départements ont recentré leur activité sur les prises en charge individuelles. Il est urgent d'affirmer une véritable

¹ qui intégrerait notamment dans sa réflexion les observations et conclusions faites par l'IGAS dans son rapport n°95106 sur le « contrôle de l'institut de l'enfance et de la famille –IDEF -»

priorité à la prévention. La complémentarité prévention-intervention a souvent souffert de contraintes budgétaires imposant des choix, dont a pâti la prévention sans doute parce qu'évaluer l'efficacité de la prévention est délicat, certains de ses effets n'étant quantifiables qu'à long terme.

- Plus la prévention est précoce plus il existe de possibilité d'intervenir de façon pertinente, afin d'éviter, à terme, une séparation entre les parents et les enfants.
- La prévention passe par l'accès au droit des parents et des enfants. Ceux-ci ne sont pas des victimes mais des citoyens et donc des acteurs de leurs droits.
- Les lieux d'accès au droit doivent être complémentaires des lieux de permanence des travailleurs sociaux.
- La fréquence avec laquelle les responsables rencontrés ont fait référence à la circulaire de la délégation interministérielle à la famille du 9 mars 1999 *sur les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents*, confirme la nécessité de répondre à un besoin ressenti : redonner aux parents qui rencontrent des difficultés des moyens pour assumer leur rôle, pour assurer leur "parentalité"¹.
- La psychiatrie est un outil de prévention. Pourtant, en cette matière également, les réalités départementales sont très différentes. Les manques sont patents dans certains départements.

Propositions générales :

→27 Par tous moyens appropriés (formation de professionnels, colloque, publication, financement de recherches-actions,...) **développer une « culture de la prévention »**.

→28 **Fonder celle-ci sur des références de toutes origines disciplinaires** : juridique (par exemple la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), la déclaration des droits de l'homme et du citoyen ...), psychologique (la parentalité, ...) ou sociale.

3.3.1.1 Penser la prévention dans le cadre de la promotion de la famille et de l'enfance

Propositions :

→29 **Développer le repérage précoce**, des difficultés que peuvent rencontrer les parents et leurs enfants, par les professionnels de la PMI et de l'éducation nationale, en leur apportant la formation et les moyens nécessaires.

¹ sur les différentes dimensions de la parentalité voir *Les enjeux de la parentalité* – sous la direction de Didier HOUZEL – ERES – 1999 – notamment p.114 et suivantes

→30 Développer l'accès au droit :

- dans la définition de la politique départementale d'accès au droit, les conseils départementaux d'accès au droit doivent spécifiquement prévoir **l'accès au droit des familles qui vivent dans la précarité ce qui exigent une écoute et un accompagnement adaptés** ;

- dans le contenu des droits, il importe de tenir compte de l'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1997 qui fait référence à son alinéa 2 « **aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance** » et stipule à son alinéa 5 « *ils (l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale, ...) prennent les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement spécialisé, à accomplir les démarches administratives ou sociale nécessaires à leur mise en œuvre dans les délais les plus rapides* »;

- et donc **systématiser la présence des organismes chargés d'ouvrir ou de liquider des droits sociaux (CAF, CPAM ...)** dans les points d'accès au droit, ou les différents lieux d'accès au droit ; de même que cela est prévu dans les textes de référence en ce qui concerne la participation des acteurs associatifs financés ou non par des fonds publics (CIDFF, autres associations,...).

→31 Développer les actions collectives pilotées en partenariat (Etat – Conseil général – Communes – CAF -...) :

- celles fondées sur des actions en direction des enfants (0→3ans ; 3→6ans ; 6→13 ans) en associant les parents, notamment celles développées par les centres sociaux ;

- celles spécifiquement destinées aux parents (les plus de 1 500 initiatives recensées à la suite de la circulaire du 9/3/00 en fournissent un florilège... : groupes de paroles...) ;

- celles développées dans le cadre de la recherche de solutions à des problèmes d'emplois et/ou de logement.

→32 Repenser les modalités d'interventions des services de psychiatrie des enfants et, surtout, des adolescents, et augmenter dans de nombreux départements le nombre de psychiatres (et des personnels soignants des secteurs de psychiatrie)

→33 Développer le nombre de lieux garantissant l'accueil de l'ensemble de la famille permettant de mettre en œuvre les dispositions prévues à l'art. 134

de la loi de lutte contre les exclusions et notamment : « ... *chaque schéma départemental des CHRS évalue les besoins en accueil familial du département et prévoit les moyens pour y répondre* »¹ ; en proposant des lieux permettant des parcours diversifiés en fonction des besoins des familles

3.3.1.2 Mieux évaluer les situations des familles et de leur(s) enfant(s)

Constats et objectifs :

- La sensibilité accrue aux questions de maltraitance des enfants (qui a fort légitimement suivie la loi de 1989, la mise en place du SNATEM, la « grande cause nationale 1997 »,...) a engendré un accroissement très net du nombre des informations relatives à d'importantes difficultés rencontrées par des enfants. L'évaluation des situations est parfois sacrifiée à la rapidité de la réaction, et le placement de l'enfant ordonné en urgence sans aucune préparation, la situation étant trop angoissante pour les professionnels.
- Nombre de signalements sont incomplets (renseignements d'état civil, situation économique et sociale de la famille, histoire des interventions sociales et éducatives en faveur du mineur,...) et rendent ainsi difficile une prise de décision véritablement éclairée de l'inspecteur de l'enfance ou du juge des enfants.

Propositions :

→34 Rappeler l'importance d'une approche pluridisciplinaire des situations d'enfants en danger (même en cas de faits graves) avant toute prise de décision ; introduire dans les protocoles de travail la possibilité pour les parents de faire état de leurs analyses et en garder trace ;

→35 Inviter les partenaires des Conseils généraux (personnels de l'Education nationale et d'établissements privés sous contrats, professionnels d'autres institutions, responsables d'organisations humanitaires, ...) aux instances d'évaluation des situations individuelles à la fois pour élargir les sources d'appréciation mais aussi pour contribuer au développement d'une culture commune vis à vis de l'enfance en danger. Cependant la mission souligne que cette proposition, essentielle, est liée à la nécessité de réfléchir rapidement, dans le nouveau contexte décrit par le rapport, sur la notion de secret professionnel, et spécialement sur le concept de secret partagé.

→36 Permettre, par tous moyens appropriés (modalités d'organisation, accroissement d'effectifs ...), une possibilité réelle de participation des responsables de l'Education nationale (directeurs d'écoles, professionnels du service médico-social en direction des élèves)

¹ et l'on pourra se référer à l'annexe 7 qui développe cette proposition (et plus généralement la question de l'intervention des CHRS dans la protection de la famille et de l'enfance)

→37 **Elaborer un document de référence nationale sur le signalement** (à partir des différentes grilles existantes) intégrant notamment les renseignements d'état civil, situation économique et sociale de la famille, histoire des interventions sociales et éducatives en faveur du mineur,...

→38 **Ouvrir dans chaque département un lieu permettant l'accueil en urgence de l'enfant et des parents** pour, d'une part protéger l'enfant, et d'autre part évaluer la situation familiale, les liens parents-enfants. Cette mission pourrait être reconnue à certains foyers de l'enfance ou C.H.R.S accueillant des adultes avec leurs enfants.

3.3.1.3 *Insister sur l'utilisation des moyens d'actions qui existent et dont l'absence provoque une dégradation des situations individuelles et familiales*

constats et objectifs :

- Nombre de secteurs sont vacants. Un défaut de suivi peut très rapidement provoquer une dégradation de situations fragiles.
- De multiples dispositifs (nationaux API , ASF, ..., ou départementaux.) ont été mis en place pour aider des personnes à faire face à des situations menaçantes pour leur insertion sociale. Une interprétation restrictive de leur octroi peut contribuer à la marginalisation de leurs bénéficiaires
- De même le retrait partiel ou total du versement des allocations familiales (parfois, en outre, dans des conditions juridiquement contestables) peut enfermer des familles dans des impasses sociales
- Les pratiques d'intervention à domicile peuvent être un vecteur privilégié de « requalification » des parents ; ou, au contraire, une voie de leur « disqualification » selon les conditions dans lesquelles les professionnels ont la possibilité de les réaliser

propositions :

→39 **Faire précéder toute décision de retrait de prestations sociales d'une évaluation interinstitutionnelle et pluridisciplinaire de ses conséquences** sur les conditions de vie des personnes qui cesseraient d'en bénéficier ; **entendre les personnes concernées avant la prise de décision**

→40 Confier à un des travailleurs sociaux en relation avec toute famille confrontée à des difficultés, le rôle de **coordonnateur des diverses intervenants** : assistant social et/ou d'éducateur et/ou de conseiller en économie sociale et familiale et/ou psychologue et/ou travailleuse familiale...

3.3.1.4 Prendre en compte les tensions auxquelles ont à faire face les travailleurs sociaux en contact avec les familles

constats et objectifs :

- Comme l'indiquait le CSTS¹ dans un de ses rapports : « la solitude du travailleur social peut être vécue comme une insécurité. Face à ce sentiment de solitude le professionnel développera une souffrance, qui peut alors induire une forme de violence ou plus généralement un mode de réponse inadaptée »
- Les travailleurs sociaux disposent depuis les 15 dernières années d'outils (RMI, FSL, CMU ...) qui les aident dans leurs actions auprès des familles ; mais la gestion de ces outils constitue aussi une charge de travail supplémentaire qui peut les éloigner d'une perception sensible des situations familiales. Dans le même temps, la perception d'une crainte des conséquences juridiques d'un défaut d'information d'enfant en danger s'est développée.

Propositions :

→41 Systématiser les **réunions d'évaluation pluridisciplinaire de « cas »**, servant aussi de références sur leurs pratiques et sur le soutien qu'ils peuvent obtenir de collègues disposant de savoirs professionnels différents et prévoir la participation à certaines d'entre elles d'un psychologue (ou psychiatre) spécialement formé à un rôle de supervision.

→42 Faire figurer de façon expresse dans **les Conventions d'objectifs et de moyens des CAF** les modes de relations avec les services du Conseil général.

3.3.2 Mieux intervenir

3.3.2.1 Réaffirmer la place irremplaçable des parents dans l'éducation de leurs enfants en prenant davantage en considération la compétence et la parole des familles

Constats et objectifs :

- « Les acteurs de la justice des mineurs doivent apprendre à considérer les parents non plus comme des « banquiers donnés par la nature à leurs enfants » mais comme des alliés précieux. La justice doit aider les parents à gérer des situations dans lesquelles le contexte politique et social est autant mis en cause que l'éducation parentale elle-même. La précarité et l'isolement compte beaucoup dans la prétendue démission des parents » - Alain BRUEL²

¹ Conseil supérieur du travail social; p. 38 de son rapport sur la violence – déjà cité

² interview au journal *La Croix* – 1^{er} mars 2000

- Les familles n'ont pas accès aux éléments écrits sur elles que contiennent les dossiers des juges des enfants ce qui, au delà de provoquer des réactions des parents, paraît contraire à la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme¹ sur l'application de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).
- Certaines familles vivent le dispositif de protection de l'enfance avec un sentiment d'impuissance et d'humiliation.
- Une proportion importante de parents n'est pas entendue par celui qui a la charge de décider une mesure concernant leur(s) enfant(s).
- L'exercice des droits parentaux doit être garanti dans l'intérêt des parents et des enfants

Propositions :

→ Pour mémoire la mission rappelle ici sa proposition n°30 visant à **développer l'accès au droit des familles**

→43 Rendre obligatoire la présence d'un avocat² pour les parents et pour les enfants dans la procédure d'assistance éducative. C'est donc la procédure habituelle devant le tribunal de grande instance qui trouvera application, réglant par la même la question de l'accès aux dossiers des familles. Cette réforme nécessite :

- de modifier les dispositions de l'article 1186 du nouveau code de procédure civile : d'une part en substituant dans le premier alinéa le verbe «*doivent*» au verbe «*peuvent*» et, d'autre part, en supprimant le second alinéa,
- de supprimer également le second alinéa de l'article 1187 du nouveau code de procédure civile.

La mission propose de fixer un délai de trois années pour la mise en œuvre de cette réforme afin de permettre aux différents professionnels une réflexion sur les changements que cette nouvelle disposition entraînera, et, notamment pour les avocats, sur les formations nécessaires à mettre en place.

¹ arrêt du 24 février 1995

² sans préjudice de l'application de l'art. 55-1 du CFAS : « *(toute qui demande une prestation (...) ou qui en bénéficie...) peut être accompagnées de la personne de son choix, représentant ou non un association, dans ses démarches auprès du service. ...* »

→44 Rappeler qu'en vertu des dispositions de l'article 1183 du nouveau code de procédure civile **l'audition des parents et des enfants dès l'ouverture du dossier d'assistance éducative est obligatoire**, et ce quelle que soit la mesure à prendre (instruction ou suivi éducatif).

→45 **Limiter le nombre de cas d'urgences qui permettent aux parquets de placer le mineur sans entendre ses parents**, en organisant, d'abord, une discussion entre les magistrats du parquet et les juges des enfants et, ensuite, autant que faire se peut et que cela sera nécessaire, des permanences des juges des enfants.

→46 **Préciser les dispositions de l'article 375-5 du code civil**, en rajoutant in fine : « ... *maintiendra, modifiera ou rapportera la mesure dans les huit jours* ».

→47 **Prêter davantage d'attention au respect des délais. :**

- délais fixés par la loi ou par les décisions. Même si la mission n'ignore pas l'importance de la charge de travail des juridictions, elle observe qu'au delà du délai fixé par une décision l'enfant ne peut être maintenu, en l'absence de titre, dans un établissement et qu'en, conséquence, les familles doivent venir reprendre leurs enfants.

- délais de l'article 16 du nouveau code de procédure civile, c'est à dire du respect du principe du contradictoire. Les juges des enfants et les chambres spécialisées des cours d'appels doivent exiger que les rapports sociaux et éducatifs soient déposés auprès de la juridiction au minimum huit jours avant l'audience.

→48 Rappeler aux juges des enfants **l'obligation de motiver, de façon explicite et dans un langage accessible, les décisions** (art. 455 du nouveau code de procédure civile et art. 6 de la CEDH). Elles doivent faire apparaître, outre les éléments constitutifs d'un danger, les objectifs qui sont posés par le juge des enfants qui ordonne une mesure. C'est pourquoi ces magistrats doivent également motiver les mesures d'instructions qu'ils ordonnent.

→49 **Faire fixer par les juges des enfants les modalités d'exercice des droits de visite et d'hébergement des parents**, et non s'en remettre au service qui accueille l'enfant, conformément à l'arrêt de la 1^{ère} chambre civile de la cour de cassation du 13 octobre 1998.

Il faut, à ce sujet rappeler, que deux nouvelles dispositions du code civil doivent faciliter l'exercice du droit de visite et d'hébergement sur leurs enfants par les parents :

- l'article 371-5 qui prévoit que l'enfant ne doit pas être séparé de ses frères et sœurs, sauf impossibilité ;

- l'article 375-7 qui suggère au juge des enfants de faire rechercher un lieu de placement qui facilite l'exercice du droit de visite et d'hébergement.

→50 Rendre **effectif les recours contre des décisions d'assistance éducative** en diminuant les délais des appels (comme cela a été fait dans certaines cours d'appel après réorganisation interne).

→51 Etudier la possibilité de **permettre aux familles de demander**, à l'inspecteur de l'aide sociale à l'enfance ou au juge des enfants, **le changement du professionnel responsable de la mesure**.

→52 Réaffirmer la place essentielle de **la parole des parents dans l'organisation et les modes de travail des établissements éducatifs** ainsi que dans les services concernés.

→53 Demander aux responsables des administrations publiques, aux présidents de Conseils généraux et aux présidents d'associations gestionnaires d'établissements qu'ils doivent rappeler à leurs services les dispositions de l'article 375-7 du code civil, qui précise que « *les père et mère dont l'enfant a donné lieu à une mesure d'assistance éducative, conservent sur lui l'autorité parentale et en exercent tous les attributs qui ne sont pas inconciliables avec l'application de la mesure* ». Cela est notamment vrai de l'autorisation d'opérer, du choix d'une religion, du droit de choisir l'école où sera scolarisé leur enfant, des rapports avec les enseignants, ...

→54 **Exiger des intervenants éducatifs de faire apparaître systématiquement dans les rapports les différents éléments de leurs interventions**

Cette partie de leur rapport, placée en tête, énumérera les différentes démarches réalisées tant par les éducateurs que par les autres membres des équipes : le jour et les temps de visites, les personnes rencontrées, les absences des parents ou des enfants, les communication téléphoniques, ...

De telles pratiques, observées par la mission, présentent deux avantages :

- permettre aux familles de discuter à l'audience dans le cadre d'une procédure contradictoire des éléments incontestables ;
- garantir les professionnels.

3.3.2.2 Pour chaque situation singulière adapter le contenu des interventions sociales et éducatives en garantissant leur continuité et en variant leur intensité.

Constats :

- Malgré l'existence d'innovations les méthodes d'action éducative évoluent lentement dans leur grande majorité. La complexité de notre société n'autorise plus à répondre à des situations, par définition difficiles, à l'aide d'une simple alternative : milieu ouvert ou placement. Dans certains départements¹ ont été créés des services d'adaptation progressive au milieu naturel (SAPMN), qui ont pour objectif de permettre un retour progressif de l'enfant dans sa famille.
- La mesure d'AEMO, que les juges des enfants utilisent comme devant « apporter aide ou conseil à la famille » (art. 375-2 du code civil), est souvent perçue par les familles comme le prélude au prochain placement de leurs enfants. Elle est, au surplus, le plus souvent conçue comme devant faire évoluer la seule situation du mineur. Si, elle demeure une mesure utile dans certain cas, pour autant il est nécessaire de la compléter par une nouvelle mesure plus directement destinée à aider les parents à faire face aux difficultés sociales et éducatives qu'ils rencontrent.
- Le placement est souvent le résultat d'échecs successifs d'autres mesures, dont les dossiers perdent la mémoire au fil du temps.
- Le parcours des jeunes les plus difficiles est émaillé de ruptures éducatives non élaborées.
- Dans bien des situations il n'existe pas un établissement ou un service qui peut apporter LA solution. Il faut donc substituer à une logique de solution par établissement ou service, une logique de dispositif construit autour d'un projet adapté à chaque situation.

¹ par exemple dans le département du Gard

A. Favoriser la souplesse des interventions et faciliter les innovations

Propositions :

→55 Exiger dans tous les dossiers détenus par l'inspecteur de l'aide sociale à l'enfance ou par le juge des enfants la présence d'une **copie intégrale de l'acte de naissance** ;

et étudier les moyens :

- de **capitaliser l'histoire des interventions sociales et éducatives** auprès de cet enfant et de cette famille ;
- de **suivre l'évolution des niveaux** scolaires ou de formation professionnels du mineur ;

afin de garantir la continuité de l'action sociale et éducative.

→56 Faire obligation aux **établissements et services auxquels sont confiés les mineurs d'élaborer, et d'écrire, un projet individualisé** pour chacun d'eux. Dans ce projet sera notamment prévu, en cas de placement, les modalités précises de travail avec les familles, après discussions avec elles, et ce que l'établissement ou le service s'engage à réaliser comme démarches.

Le projet ne doit pas être construit sur les seules capacités de l'institution d'accueil mais également en identifiant des ressources extérieures et les potentialités des parents¹. Les différentes prises en charge (éducative, pédagogique, sociale, thérapeutique, ...) devront y être décrites.

→57 Créer une **mesure éducative et sociale de soutien à la famille (MESSAF)**. Cette mesure serait :

- « à géométrie variable », c'est à dire qu'elle comprendrait selon les cas : des aides financières, des interventions de travailleuses familiales, de conseillers en économie sociale et familiale, d'éducateurs, d'assistants sociaux, de soignants, ...
- inscrite dans un continuum réversible entre action en milieu ouvert et séparation d'avec la famille. En cas de placement cette mesure pourrait perdurer à la fois pour assurer le soutien de l'enfant et de ses parents, et pour préparer le retour en famille.

¹ *Prévenir, repérer et traiter les violences à l'encontre des enfants et des jeunes dans les institutions sociales et médico-sociales – guide méthodologique – éditions de l'ENSP,*

Dans une telle mesure, l'enfant sera confié à un service ou à un établissement par le juge des enfants. Le placement s'il doit survenir n'est plus dès lors qu'une séparation temporaire dans le cadre d'une stratégie sociale et éducative, élaborée en discussion avec ses parents, qui s'inscrit dans une continuité et dont le principal objectif est de préserver, autant que faire se peut, l'intégrité de la famille.

Un compte-rendu bimensuel est fait au juge des enfants sous l'autorité duquel cette mesure est exécutée.

→58 Dans les situations particulièrement complexes, **confier le mineur à un établissement qui, en concertation avec la famille, mettra en place un parcours éducatif prévoyant des étapes-** éventuellement par le biais d'un accueil temporaire dans une famille d'accueil, dans un autre établissement disposant de moyens thérapeutiques, dans un lieu d'accueil non traditionnel, ...-, l'établissement « gardien » étant garant de la continuité de la prise en charge¹. Le juge des enfants devra donner son accord sur chacune des phases de la mesure.

→59 **Donner aux éducateurs référents de l'aide sociale à l'enfance chargés du suivi des placements les moyens d'exercer leurs missions avec plus d'efficacité.** La mission est consciente de l'importance de la charge de travail de ces personnels éducatifs et de l'intérêt pour les conseils généraux se doter d'une norme.

→60 **Etudier une révision des modes de financement :**

- des établissements relevant de l'aide sociale à l'enfance ou de la protection judiciaire de la jeunesse,
- de l'accueil des enfants dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

→61 Créer dans le budget des établissements associatifs et publics un **1% innovation** et créer un «**Forum national de l'innovation**», animé par l'IHEPEF, qui aurait pour objectifs :

- d'établir un recueil national des innovations mises en place par les établissements et services ;

¹ voir dans le même sens *note d'appréciation des directions de l'action sociale d'Ile de France sur les rencontres Justice/aide sociale à l'enfance* – 4 novembre 1999 – p.3

- de mettre en place un système souple permettant l'échange entre les acteurs sur ces innovations et l'information sur ce qui existe à l'aide des nouveaux modes de communication ;
- de faire un bilan annuel du 1% innovation.

B. Faire mieux fonctionner la complémentarité protection administrative / protection judiciaire.

Constats et objectifs :

- Face aux risques de judiciarisation des mesures de milieu ouvert, il est nécessaire de permettre un rééquilibrage vers une intervention plus fréquente de la protection administrative.
- Il existe très peu de dossiers dans lesquels on passe de la protection judiciaire à la protection administrative.
- Il faut redonner du sens à l'intervention judiciaire

Propositions :

→62 Elaborer localement des **protocoles définissant l'articulation entre protection administrative et protection judiciaire**, notamment en matière de mesures de milieu ouvert.

→63 Rappeler aux **Conseils généraux** qu'ils doivent se doter de moyens permettant des **actions éducatives à domicile** (AED).

→64 **Renforcer le rôle de filtre des parquets**, notamment en appliquant plus strictement les dispositions relatives à l'assistance éducative de la circulaire du 15 octobre 1991 (JUS F 91 50083C) sur *La politique de protection judiciaire de la jeunesse et le rôle des parquets*.

→65 Inciter les **juges des enfants** à évaluer, au moment de chaque décision, si la situation ne justifierait pas une mesure administrative plutôt que judiciaire.

Pierre NAVES

Bruno CATHALA

liste des annexes :

1. lettre de mission
2. liste des personnes rencontrées

documents produits par la mission

3. principales observations relevées après étude de 114 situations d'enfants et adolescents accueillis provisoirement ou placés
4. les réalités diverses de la « judiciarisation »
5. quelques précisions de vocabulaires : « protection de la famille et de l'enfance », ... ; « mesure éducative », « placement »...; « enfants en danger », « mineurs maltraités », ... ; « signalement », « information »
6. la conférence départementale de la famille et de l'enfance (et le conseil départemental de protection de l'enfance)
7. le rôle des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) dans le cadre d'un dispositif départemental de protection de la famille et de l'enfance

documents produits en relation avec la mission

8. « témoignages » de parents présentés par ATD-Quart Monde :
 - (annexe 8.1.) : « *Etre parents – réflexions à propos du placement des enfants* », texte écrit par des parents de la cité du Château de France à Noisy-le-Grand, mai 2000
 - (annexe 8.2.) : « portraits de situations familiales » : famille D., famille F., famille D.
9. études transmises par les magistrats de liaison en Allemagne, en Espagne, en Italie et au Pays-Bas
10. étude SNATEM « *précarité & placement* », mai 2000

autres annexes

11. extraits des textes législatifs de référence :

- * code civil (CC) : art 375 à 375-8
- * code la famille et de l'aide sociale (CFAS) : art. 40 à 59
- * nouveau code de procédure civile (NCPC) : art. 1181 à 1200-1
- * art. 1 de la Loi du 29 juillet 1997 d'orientation relative à lutte contre les exclusions

12. (extraits) de circulaires de référence :

- * éducation nationale du 26/08/97 « instruction concernant les violences sexuelles »
- * DIF/DAS/DIV/DPM du 09/03/99 « relative aux réseaux d'écoute, d'appui, et d'accompagnement des parents »
- * PJJ du 30/06/96 « sur la contractualisation entre l'Etat et les conseils généraux en matière de protection de l'enfance »

13. données sur des nombres de professionnels de métiers sociaux, médico-sociaux et sanitaires ou concourant à la politique de l'enfance et de la famille

14. extrait de « *les chiffres clefs de la branche famille* », la lettre CAF, supplément n°97/98, septembre- octobre 1999

15. sommaire du rapport IGAS-IGSJ sur « *le dispositif de protection de l'enfance : le système d'information et les relations entre les départements et l'institution judiciaire* » (mars 1995)

16. résumé du rapport IGAS-IGAEN sur « *le dispositif médico-social en faveur des élèves* » (février 1999)

17. résumé du rapport IGAS sur « *les instituts de rééducation* » (janvier 1999)

18. extrait du résumé du rapport IGAS sur « *le fonctionnement du réseau des centres d'information sur le droit des femmes et des familles –CIDFF- avec sa tête de réseau le centre national de documentation des femmes et des familles –CNIDFF-* » (mai 2000)

19. résumé du rapport IGAS sur « *le contrôle de quatre services départementaux d'aide sociale à l'enfance – rapport de synthèse* » (juin 2000)

20. *cahier des charges sur la constitution de groupes de travail Conseils généraux / Protection judiciaire de la jeunesse relatifs à la mise en œuvre et au suivi des dispositifs de protection de l'enfance et de l'adolescence au plan départemental*
21. extraits du « *rapport du groupe de travail chargé d'approfondir la réflexion sur la coordination et la représentation de la justice des mineurs sur l'évaluation et le contrôle de l'activité des cabinets de juge des enfants* », ministère de la justice, février 1998
22. extraits de « *l'enfance en danger : signalements et réponses en 1996* » observatoire national de l'enfance en danger ; Les cahiers de l'ODAS –décembre 1997-
23. *Etudes et résultats DREES n°46 janvier 2000 sur « L'aide sociale à l'enfance : davantage d'actions éducatives et de placements décidés par le juge »*
24. extrait du n°310 des documents statistiques du SESI du ministère de l'emploi et de la solidarité, « *l'aide sociale à l'enfance, bénéficiaires, série chronologique 1990 à 1996* », août 1998
25. extrait de l'enquête de l'union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (UNASEA) « *AEMO, l'état des lieux* », février 1999
26. données produites par « *l'hôtel de la famille, quelques chiffres de 1995 à 2000 ...*»
27. extraits de *l'annuaire 2000-2001* de la FNARS
28. extraits de l'étude de P. LAIDEBEUR pour le Conseil général du Nord sur « *les enfants et adolescents pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance au 30 juin 1998* », février 2000
29. copie d'un courrier adressé le 6 avril 2000 par le président du Conseil général de l'Isère
30. présentation de la *convention départementale du 14 décembre 1998, relative à la prise en charge des adolescents en grande difficulté dans les Bouches-du-Rhône*
31. extrait (p.193 à 196)^o de « *les enjeux de la parentalité* » sous la direction de Didier HOUZEL – Erès éditeur - (avril 1999)
32. bibliographie
 - ouvrages généraux (et articles de revues) sur la protection de l'enfance
 - ouvrages généraux (et articles de revues) sur les phénomènes d'exclusion sociale
 - documents sur le travail social
 - autres ouvrages généraux sur la famille, l'action sociale, des problèmes contemporains de société
 - rapports de commande nationale
 - rapports de commande départementale
 - documents sur des pratiques innovantes
 - témoignages
 - vidéo et films
 - sites internet

ANNEXE 2

Liste des personnes rencontrées par la mission

1. MINISTERE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE

- M. REMY, délégué interministériel à la famille
- Mme VERGIAT, cabinet de Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité,
- Mme MENGUAL, cabinet de Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité et de Mme la secrétaire d'Etat chargé de la santé et des handicapés,
- Mme JACQUEY- VAZQUEZ, cabinet de Mme la ministre déléguée à l'enfance et à la famille,
- M. LADSOUS, vice-président du CSTS,
- M. GAUTHIER, directeur de l'action sociale (DAS),
- M. CLEMENT, chef de service (DAS),
- M. BONTEMS, sous-directeur (DAS)
- M. DELALANDE, chef de bureau (DAS),
- M. CASTAGNO, (DAS)
- Mme OUI, (DAS)
- M. RALLE, sous-directeur à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES),
- Mme ROUAULT, (DREES)
- Mme ESPINASSE, secrétaire générale de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

2. MINISTERE DE LA JUSTICE

- Mme KLEIN – DONATI , conseiller technique de Mme la ministre de la justice
- Mme PERDRIOLLE, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ),
- Mme RAULINE, sous-directrice des méthodes de l'action éducatives et des affaires judiciaires (DPJJ),
- Mme LALIRE, adjoint à la sous-directrice de l'action éducative et aff. judiciaires (DPJJ),
- Mme COUZY, chef du bureau des affaires judiciaires (DPJJ),
- M. MULLIEZ, chef de l'inspection de la DPJJ,
- M. HAMON, président du tribunal pour enfants de Paris président de l'association française des magistrats de la jeunesse
- M. SALAS, maître de conférence à l'Ecole Nationale de la Magistrature.

3. MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

- Mme NEULAT, chef du bureau de l'action sanitaire et sociale et de la prévention (DESCO),
- Mme DUCHEMIN (DESCO)

4. ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE

- Mme CHAUMIN, chargée de mission à l'ADF.

5. CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES

- M. BELMOUNES, directeur de l'action sociale
- Mme PERRIER, direction de l'action sociale

6. FONDS D'ACTION SOCIALE POUR LES TRAVAILLEURS IMMIGRES ET LEURS FAMILLES

- M. BORDY,
- Mme CAUSSE, chargée de mission sur les questions de la jeunesse.

7. ASSOCIATIONS ET SYNDICATS

1. associations de protection de l'enfance et de la famille ou intervenant dans la politique familiale:

◆ FNARS

- Mme STRICKLER, présidente de la commission justice,
- Mme OSSMAN, chargée de mission sur les familles,
- Mme BASTARD, présidente de la commission « familles »,
- Mme POULAIN, directrice adjointe d'un C.H.R.S (Amiens),
- M. CHATENOU,
- M. DEMOULIERE, directeur adjoint d'un C.H.R. (Caen),
- Mme SELLERON-PORCEDA,

◆ UNAF :

- Mme SASSIER, directrice adjointe.

◆ UNASEA :

- M. ANDRIEU, directeur général,
- Mme CHEVALLIER, chargée de mission,
- M. FRANZA, directeur général adjoint, UNASEA.

◆ UNIOPSS

- M. BELLO, président de la commission protection de l'enfance et de la jeunesse,
- M. FLIPPAUX, conseiller technique ,
- Membres de la commission protection de l'enfance et de la jeunesse :
 - > M CHKROUN, URIOPSS P.A.C.A.
 - > M TOULEMONDE, URIOPSS Nord-Pas-de-Calais
 - > Mme MARTIN, URIOPSS Haute-Normandie
 - > Mme MEZNI, URIOPSS Lorraine
 - > M LANVIN, URIOPSS Lorraine
 - > M L'HER, URIOPSS Bretagne
 - > M VIDAL, URIOPSS Languedoc-Roussillon
 - > M SAMPER, URIOPSS Ile-de-France
 - > M HALAY, URIOPSS Ile -de -France
 - > M FESSENAZ, UROPSS, Haute-Normandie ;
 - > M BONHOMME ANEF
 - > M DURAGER, URIOPSS Aquitaine ;
 - > M LABOPIN, URIOPSS Rhône-Alpes
 - > M GOUHOT, URIOPSS Bourgogne ;
 - > M MARIE, AIRE ;
 - > M SABLIER, UNIOPSS.

2. Associations professionnelles ou syndicats

◆ ANAS

- Mme GARCETTE, présidente,
- Mme PARAVANO.

◆ AMICALE NATIONALE DES FAMILLES D'ACCUEIL ET DES ASSISTANTES MATERNELLES

- Mme LUCAS, membre du conseil d'administration,
- Mme PASQUET
- et différents responsables rencontrés lors de la journée d'étude du 25 mars 2000 à Poitiers

◆ ASSOCIATION FRANCAISE DES PROFESSIONNELS DE L'EDUCATION EN LIEN AVEC LA JUSTICE

- M. DARNAUT , membre,
- M. GUEROULT, membre,
- M. HUBAULT, membre,
- M. PALACCIO, président.

◆ ANDASS

- M. DUPONT, directeur de l'action sociale du département d'Ile et Vilaine,
- M. AMELINE, directeur de l'action sociale du département de Seine-et-Marne,
- M. ROMEO, directeur de l'action sociale du département de Seine-Saint-Denis,
- M. DARRAS, directeur adjoint de l'action sociale du département des Yvelines.

◆ ANPASE

- M. MAINFONDS, président,

◆ **CNAEMO** (contacté téléphoniquement)

◆ **CFDT**

- Mme BITSCH, permanente,
- M. BORNIER,
- Mme NATHAN, secrétaire syndicale, fédération interco,
- M. THOLLET, secrétaire général de la fédération santé, social.

◆ **CGT**

- M. HARIMZA, membre du bureau de l'union fédérative de l'action sociale,
- Mme AMEUR, secrétaire fédérale de la fédération des services publics,
- Mme BISMUTH, déléguée syndicale.

◆ **FEN - SPJJ**

- Mme DAUPHANT,
- M. GUERLAVAIS, secrétaire général,
- M. LEMIERE, membre du bureau exécutif.

◆ **FORCE OUVRIERE**

- M. MACKWITZ, fédération services publics et services de santé
- M. BOYE, coordination secteur social et médico-social.

◆ **FNSSS (fédération nationale des service sociaux spécialisés)**

- M. LEGROS, président,
- Mme LEROY, administratrice.

◆ **SNPES-FSU**

- Mme BEUZELIN,
- Mme LAROCHE, secrétaire générale.

◆ **UNION FEDERATIVE NATIONALE DES ASSOCIATIONS DE FAMILLE D'ACCUEIL**

- Mme LEJEUNE, présidente,
- Mme GRAS,
- Mme LENNE,
- Mme PLAN,

3. Associations humanitaires, caritatives ou de défense des droits de l'homme

◆ **ATD Quart-Monde**

- M. BOUCHET, président,
- Mme RENOUX,

◆ **DROITS d'URGENCE**

- Mme de SUREMAIN, chargée de mission
- Mme JULLIEN, chargée de mission

- Mo CHAVERON, avocate bénévole

◆ **FONDATION ABBE PIERRE POUR LE LOGEMENT DES DEVAFORISES**

- Mme VARNA, chargée de mission

◆ **FONDATION DE FRANCE**

- Mme VATEL, chargée de mission

◆ **FONDATION POUR L'ENFANCE**

- Mme GUYADER, documentaliste

◆ **SECOURS CATHOLIQUE**

- Mme GUENEAU

◆ **SECOURS POPULAIRE**

- Mme de CHAMBRUN

8. AVOCATS

- Me FICHOT, avocat au barreau de PARIS,
- Me DIEMUSNSCH, avocat au barreau de VERSAILLES,
- Me ROPERS, avocat au barreau de ROUEN,
- Me BOUYER, avocat au barreau de VERSAILLES,
- Me PAPELARD-CASATI, avocat au barreau de la Seine-Saint-Denis.

9. AUTRES ORGANISMES

• **Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (SNATEM)**

- Mme GAUDIERE, directrice
- Mr BELAMI, directeur du développement

• **ODAS**

- Mr SANCHEZ, directeur
- Mme PADIEU

• **CEDIAS**

- Mme MAILAT

• **CIDFF du TARN**

- Mme ANDRIEU-RUP, directrice
- Mme ETCHEGOENBERRY, juriste
- Mme GOROSTSIS, avocate

PERSONNES RENCONTREES LORS DES DEPLACEMENTS

1. Seine-et-Marne

Cour d'appel de PARIS

- M. CHAILLOU, conseiller à la cour d'appel, délégué à la protection de l'enfance
- Mme. GORGEN, substitut général chargé des affaires de mineurs à la cour d'appel

Tribunal pour enfants du tribunal de grande instance de MEAUX

- Mme LACORDAIRE, vice-présidente du TGI, chargée des fonctions de juge des enfants,
- Mme MATHIEU, juge des enfants

Conseil général

- M. AMELINE, directeur de l'action sociale du département de Seine-et-Marne,
- M. GIRAUD, sous-directeur de l'enfance,
- M. CHAILLET, inspecteur de l'enfance,

- *UAS de CHELLES :*
 - Mme DOZ, responsable de l'UAS,
 - Mme AUTOUARD, service socio-éducatif,
 - Mme VEZIANO, assistante de service social
 - Mme GEMINIANI, éducatrice spécialisée au service social
 - M. GIRAULT, éducateur spécialisé stagiaire,
 - Mme KADJI, puéricultrice
 - M. HAFIZ, éducateur spécialisé, chef du service socio-éducatif des UAS de CHELLES et de MITRY-MORY,
 - Mme KADJI, médecin

- *UAS de NOISIEL :*
 - Mme AUBINEAU, éducatrice spécialisée, chef du service socio-éducatif des UAS de LAGNY et de NOISIEL,
 - Mme CHOIDIN, assistante sociale,

- *Foyer de l'enfance de MEAUX :*
 - M. BEUZON, cadre socio-éducatif,
 - Mme PERRIER, responsable de la pouponnière et des benjamins,*
 - Mme ROCHER, psychologue,

Direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse

- M. COGEZ, directeur départemental.

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

- Mlle de BLAINVILLE, directrice départementale
- Mme CELDRAN, inspectrice
- Mme GETAIN, inspectrice
- Mr MONTENAT, inspecteur
- Mme PITIOT-LESIGNE, inspecteur principale
- Mr VERNET, médecin inspecteur

Caisse d'allocations familiales

- M. FRANCOIS, directeur,
- M. DELAPLACE, sous-directeur enfance.

* *

*

2. Nord

Tribunal de grande instance de VALENCIENNES

- Mme SURGET, juge des enfants au tribunal pour enfants,
- M. SABATIER, juge des enfants au tribunal pour enfants

Conseil général

- M. SCHAEFFER, directeur général adjoint,
- Mme BLONDEL, directrice de l'enfance au Conseil général,
- *SAT de VALENCIENNES*
 - M. SCHMIDT, responsable des,
 - Mme AGARRAT, responsable territoriale de l'enfance,
 - Mme LEBRUN, assistante sociale,
 - Mme SEGARD, assistante sociale,
 - Mme LOTHE, assistante sociale,
 - Mme MAIRESSE, conseillère en économie sociale et familiale.

Direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse

- M. BRU, directeur départemental de la PJJ,
- M. BEAUDOUIN, directeur départemental adjoint (VALENCIENNES),
- M. TANGUY, secrétaire administratif à la direction régionale.

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

- Mme VILLARUBIAS, médecin inspecteur.

CAF de VALENCIENNES

- Mr BEAUFORT, directeur
- Mme CHANTRE, directrice de l'action sociale

Association ADES

- Mme LEMAIRE, Directrice Maison Maternelle VALENCIENNES,
- Mme CARDIN, Educatrice Spécialisée,
- M. SCALBERT, Directeur M.E.C.S. Salle LECOMTE à VALENCIENNES,
- M. VANDERPLANQUE, chef de service éducatif,
- Mme LECLERCQ, éducatrice de jeunes enfants,
- M. DEWAEL, psychologue

A.T.D

- Mme L. BONNET, militante,

Familles

- A....,
- U.....,
- T....
- C....
- F....

* *
*

3. Charente

Tribunal de grande instance d'Angoulême

- M. SCHAFFHAUSER, président du tribunal de grande instance,
- M. JEOL, procureur de la République au tribunal de grande instance,
- M. BAILLARD, juge des enfants au tribunal de grande instance,
- Mme GUILLEUX, juge des enfants au tribunal de grande instance

Conseil général

- M. VOYER, directeur général adj. des services du département, chargé de l'action sociale,
- M. MAILLARD, sous-directeur de la protection de l'enfance,
- Mme BERTRAND, sous-directrice de l'action sociale territoriale,
- M. MONDY, chef de service de l'aide sociale à l'enfance

- M. BASTARD, psychologue, membre du collectif *L'arche*,
- Mme VIGNAUD, puéricultrice, membre du collectif *L'arche*,
- Mme SANNICOLAS, assistante sociale, membre du collectif *L'arche*,
- Mme AMIAUD, psychologue, membre du collectif *L'arche*.

Direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse

- M. DOMERGUE, directeur départemental,
- Mme BUONAVIA, directrice de service.

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

- Mr AMELINEAU, coordonnateur du pôle social
- Mme PICKER, conseillère technique en travail social

Centre d'hébergement et de réinsertion sociale *La grande garenne*

- M. HENRY, directeur.

Association APIDE

- M. MOUNIER, président
- Me LAFONT-BOUTIN, avocat

* *
*

4. Bouches-du-Rhône

Tribunal de grande instance de MARSEILLE

- M. DELAUNAY, juge des enfants,
- M. NANNINI, procureur de la République- adjoint.

Conseil général

- Mme CHAUDOREILLE, directrice des actions sociales,
- M. BUTEAU, chef de service enfance

- *Secteur de MARSEILLE centre*
 - Mme FOULON, responsable aide sociale à l'enfance
 - Mme LEGLANTIER, inspecteur aide sociale à l'enfance
 - Mme MARECHAL, inspecteur aide sociale à l'enfance
 - Mme CHARLES, responsable des équipes enfance
 - Mme NIATTI, assistante socio-éducative
 - Mme SCORSONE, assistante sociale

- *Foyer départemental de l'enfance*
 - Mme MERLHE, directrice
 - M PARIS, responsable éducatif

- *Foyer de l'enfance de SEPTEMES*
 - M MOREDDU, cadre socio-éducatif
 - M CONTI, éducateur spécialisé

Direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse

- Mme ROCHE, directeur à la direction départementale de la protection judiciaire de la jeunesse.

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

- M DELHEURE, directeur départemental
- Mme ATCHIGIAN, inspectrice principale,
- Mme BENOIT-RIGEOT, inspectrice,
- Mme BENSADOUN, médecin de santé publique,
- Mme FASSANARO, inspectrice principale,
- M. GOT, chef de service santé publique
- Mme NOCHUMSON, assistante sociale conseillère technique.

Caisse d'allocations familiales

- M SLAMA, directeur général,
- Mme GRAZZINI, directrice-adjointe chargée de l'action sociale,

Association SOLIDARITE- LOGEMENT - Hôtel de la famille

- M BOULET, président de l'association
- M RASTOIN, directeur de l'hôtel de la famille

* *
*

5. Caen

ATD

- Mme BIHEL, déléguée régionale Basse-Normandie
- Mme LECORRE, militante Quart-Monde.

Famille G....

6. Noisy-le-Grand

CITE DE PROMOTION FAMILIALE, SOCIALE ET CULTURELLE D'ATD QUART-MONDE

- M. GEROUDET, responsable de l'équipe de promotion familiale,
- Mme LAVIER, volontaire,
- M. OGIER, volontaire,
- Mme REYNAUD, assistante sociale.

- Mme W.
- Mme H.
- Mme J.
- Mme E.
- Mme L.
- Mme M.
- Mme H.
- Mme J.

7. Paris ; Universités populaires Quart-Monde

- les participants aux réunions des 28 mars, 2 mai et 30 mai

ANNEXE 32

bibliographie

1. ouvrages généraux (et articles de revues) sur la protection de l'enfance

- *Actualités Sociales Hebdomadaires* (ASH)
- ANAUT Marie, *Entre détresse et abandon – la répétition transgénérationnelle chez les enfants placés* – CTNERHI, 1997
- ASSAILLY J.P., CORBILLON M., DUYME M., dans *Neuropsychiatrie de l'enfance* - juillet 1989
- Association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée (AFIREM), *Les cahiers de l'AFIREM* ; et notamment, *enfants placés, place des parents*, n°33, décembre 1998
- Association française pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, *Sauvegarde de l'enfance*, revue de la et notamment 1992-2 : *milieu ouvert – milieu internat* ; et 1996-1 : *l'AEMO – l'action éducative au carrefour des exclusions*
- ATD Belgique, *La pauvreté est-elle encore aujourd'hui un motif de placement ?* – in *Les causes du placement et l'information sur ces causes*, – non publiée – journée d'étude 28 janvier 2000 aux Universités Saint Louis à Bruxelles
- BIANCO Jean-Louis et LAMY Pascal, *L'aide à l'enfance demain – contribution à une politique de réductions des inégalités*, La Documentation française, 1980
- BOUVIER Paul, CYRULNIK Boris et alii, *Souffrir mais se construire*, Fondation pour l'enfance – Erès, 2000
- Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), *Informations sociales* ; et notamment le n°79/1999 *Enfants pauvres, pauvres enfants*
- CEBULA Jean-Claude et HOREL Catherine (sous la direction de), *Le placement familial de l'aide sociale à l'enfance*, IFREP diff. La Documentation Française, 1994
- CEBULA Jean-Claude, *Guide de l'accueil familial*, Dunod, 2000
- CHAUVET Alain, rapport au conseil économique et social, *la protection de l'enfance et de la jeunesse dans un contexte sociale en mutation*, édit. Des Journaux officiels, 1998
- CHOQUET Marie, LEDOUX Sylvie et alii (INSERM unité 472), *adolescents de la protection judiciaire de la jeunesse et santé*, 1998

- COMMAILLE Jacques, *Familles sans justice ? Le droit et la justice face aux transformations de la famille*, édit. Centurion, 1982
- DEMOULIERE Benoît, *Le centre d'hébergement et de réadaptation sociale accueillant des familles : un outil à développer dans le domaine de la protection de l'enfance*, mémoire CAFDES – ENSP, 1998
- DURNING Paul avec PASCAL Sophie, pour le CNFE-PJJ (centre national de formation et d'études de la protection judiciaire de la jeunesse) du ministère de la justice, *Le partage de l'action éducative entre parents et professionnels – Relevé des travaux en langue française sur la coéducation des enfants et propositions de recherches à développer*, décembre 1999, publié par le CNFE-PJJ
- ENSP (école nationale de la santé publique), *Prévenir, repérer et traiter les violences à l'encontre des enfants et des jeunes dans les institutions sociales et médico-sociales – guide méthodologique* – éditions de l'ENSP
- Fondation pour l'Enfance, *Annuaire des associations françaises de protection de l'enfance*, Erès, 2000
- Fondation pour l'Enfance, *La lettre de la ...* (trimestriel)
- FREUND Mme et GREVOT M, pour le service des études et de l'international du CNFE-PJJ, ministère de la justice, *Enfants en danger, familles en difficultés, diversités des approches professionnelles en Europe*, novembre 1997
- GARAPON Antoine et SALAS Denis (sous la direction de) ; *La justice des mineurs, évolution d'un modèle*, Bruylant – LGDJ, 1995
- HOUZEL Didier (sous la direction de), *Les enjeux de la parentalité*, Erès – ministère de l'emploi et de la solidarité, 1999
- HUYETTE Michel, *Guide de la protection judiciaire de l'enfant*, Dunod, 1999
- *Journal du droit des jeunes*
- LALLEMAND Dominique, *Des relais parentaux dans la ville*, fondation de France, 1995
- LHUILLIER Jean-Marc, *Guide de l'aide sociale à l'enfance*, 4^o édit., Berger-Levrault, 1999
- Ministère de l'emploi et de la solidarité – Direction de l'action sociale, *L'enfant en pouponnière et ses parents*, diff. La Documentation française, 1997
- Ministère de la justice, direction de la protection judiciaire de la jeunesse, *Droit de l'enfance et de la famille (def)* ; revue trimestrielle de la
et notamment ses n^o 44-1996/2 sur *le signalement* ;

- Ministère de la justice, centre national de formation et d'études de la protection judiciaire de la jeunesse (CNFE-PJJ), *5 ans, 10 ans après la fin d'une mesure de protection... Que deviennent-ils ?*, non publié, 1997
- Ministère de la justice, groupe de réflexion direction de la protection judiciaire de la jeunesse et fédérations associatives intervenant dans le champ de la protection de l'enfance (ANCE, ANCREAI, ANDESI, GNDA, UNASEA, UNIOPSS), *Contribution à la réflexion sur les pratiques professionnelles dans les établissements éducatifs du secteur public et du secteur associatif habilité justice de la protection judiciaire de la jeunesse*, non publié, décembre 1998
- ODAS, *L'observation de l'enfance en danger - guide méthodologique*, ODAS Editeur, 1994
- ODAS, *la lettre de l'observatoire national de l'enfance en danger*,
- ODAS et SNATEM, *Protection de l'enfance : mieux comprendre les circuits, mieux connaître les dangers*, avril 1999
- ROSENCZEIG Jean-Pierre, *Le dispositif français de protection de l'enfance*, Ed. Jeunesse et Droit, 1996
- SELLENET Catherine et TENDRON Françoise, «*Le placement en question* » dans *le journal des psychologues*, octobre 1999.
- THEVENET Amédée, *L'aide sociale aujourd'hui après la décentralisation* ; ESF éditeur, 12° éd., 1997
- Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (UNASEA) , *AEMO – l'état des lieux, résultats de l'enquête réalisée auprès des adhérents de l'UNASEA*, février 1999
- VERDIER Pierre, *Le guide de l'aide sociale à l'enfance*, Bayard, 5° éd., 1995

2. ouvrages généraux (et articles de revues) sur les phénomènes d'exclusion sociale

- Abbé Pierre, *Une terre et des hommes – éditoriaux de la revue « faims et soifs » de 1954 à 1989*, Emmaüs International, 1989
- ATD Quart-Monde, Groupe de Recherche Quart Monde – Université, *Le croisement des savoirs*, Editions de l'Atelier – Editions Quart Monde, 1999
- BOURDIEU Pierre (sous la direction de), *La misère du monde*, Seuil, 1993

- CASTEL Robert, *De l'indigence à l'exclusion in Face à l'exclusion, le modèle français* – collection Esprit, 1991
- Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés, rapport annuel : *l'état du mal logement en France en 1999*, mars 2000
- LENOIR René, *Les exclus*, Seuil, 1974
- *Quart-Monde* (Revue trimestrielle) ;
et notamment *Refuser la misère à l'échelle d'un pays : une lecture de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, dossiers et documents n°9, sous la direction de Denis PROST, 1999
- Secours catholique, *Messages*, revue mensuelle du (et notamment l'éditorial de son n°535, avril 2000)
- Secours populaire français, *Convergence*, revue mensuelle du (et notamment son n°192, avril 2000)°
- STOLERU Lionel, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Flammarion, 1974

3. documents sur le travail social

- BELLO Roger, *travail social et éducatif en internat, rapport du groupe de travail présidé par*, conseil supérieur du travail social (CSTS), – ; non publié, octobre 1995
- BENGHOZI Pierre, *Violence, rapport d'étape du groupe de travail présidé par*, conseil supérieur du travail social (CSTS), – ; non publié, février 2000
- COMMAILLE Jacques, *Misères de la famille, question d'Etat*, Presses de Sciences Po., 1996
- DONZELOT Jacques et ROMAN Joël – *A quoi sert le travail social ?* – Esprit, mars-avril 1998
- DURRLEMAN Antoine (présid. du groupe de travail), RATOUIS Annie (rapporteur), *Redéfinir le travail social, réorganiser l'action sociale*, Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1994
- FABLET Dominique, MACKIEWITZ Marie Pierre (groupe de recherche éducation et famille – GREF-), pour ministère de l'emploi et de la solidarité, *Les modalités de coopération entre professionnels et parents d'enfants placés dans des pouponnières à caractère social*, 1994

- HENNION-MOREAU Sylvie et PINTION Francis (sous la direction de), *Les travailleurs sociaux – statuts et responsabilités*, Sirey, 1993
- LOISAU Martine, *éthique des pratiques sociales et déontologie des travailleurs sociaux, rapport intermédiaire du groupe de travail présidé par*, conseil supérieur du travail social (CSTS), – ; non publié, janvier 1999
- OVAERE Florence, MELAS Sylvie, SAUVAYRE Anne, *Les centres sociaux, l'action sociale et la fonction parentale : entre renouveau et héritage*, Fédération des centres sociaux et socioculturels de France, 2000
- VILLATE Robert pour le CNFE-PJJ (centre national de formation et d'études de la protection judiciaire de la jeunesse) du ministère de la justice, *Le recueil de renseignements socio-éducatifs – Une approche ergonomique des pratiques professionnelles*, non publié, septembre 1998

4. autres ouvrages (et documents) généraux sur l'enfance, la famille, l'action sociale, l'accès au droit, des problèmes contemporains de société

- ANDASS, *Annuaire des données sociales et de santé des Conseils généraux*, édition 1999
- BASTARD Benoit, CARDIA-VONECHE Laura, EME Bernard, NEYRAND Gérard, *Reconstruire les liens familiaux – Nouvelles pratiques sociales*, Fondation de France – Syros, 1996
- BRUEL Alain, (présid. du groupe de travail réuni par le ministère de l'emploi et de la solidarité), *Un avenir pour la paternité ?*, Syros, 1998
- Caisse nationale des allocation familiales (CNAF), *circulaire n°17-97 du 17 juin 1997 sur les orientations de l'action sociale familiale des CAF 1997-2000*, 1997
- CHOQUET Marie et LEDOUX Sylvie, *Adolescents, enquête nationale*, édit. INSERM, 1995
- Commission nationale consultative des droits de l'homme, *La lutte contre le racisme et la xénophobie, 1999, discriminations et droits de l'homme*, La Documentation française, 2000
- Comité français d'éducation pour la santé, *Portrait de famille*, dans *La santé de l'homme*, n°343, septembre-octobre 1999
- Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques, commissariat général du plan, *L'insertion des adolescents en difficultés, rapport d'évaluation*, La Documentation française, 1993

- Conseil d'Etat – section du contentieux et des études, *Statut et protection de l'enfant*, La Documentation française, 1990
- Cour des comptes, *La décentralisation en matière d'action sociale*, rapport au président de la République, décembre 1995
- Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS), *Rapport annuel 1998*
- FEN – UNSA, *Violences et missions éducatives*, 1994
- FITOUSSI Jean-Paul et RONSANVALLON Pierre, *Le nouvel âge des inégalités*, Seuil, 1996
- FNARS, *annuaire 2000 – 2001 accueil, hébergement, insertion* ; ASH éditeur, 2000
- FRAGONARD Bertrand (présid. de la commission) cohésion sociale et exclusion, commissariat général du plan, La Documentation française, 1993
- IHESI (institut des hautes études de sécurité intérieure), Les cahiers de..., *Le lien familial, entre autorité, autonomie et authenticité*, 1999
- INED, pour ministère de l'emploi et de la solidarité, *28° rapport sur la situation démographique de la France*, 1999
- INSEE, *Données sociales*, édition 1999
- JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse (et alii), *Politiques sociales*, Presse de la fondation des sciences politiques - Dalloz, 1994
- JULIEN Philippe, *Le manteau de Noé – Essai sur la paternité*, Desclée de Brouwer, 1995
- LANGOUET Gabriel (sous la direction de), *L'enfance handicapée en France*, Observatoire de l'enfance en France – Hachette, 1999
- LEBRUN Jean-Pierre, *Un monde sans limite – pour une clinique psychanalytique du social*, Erès, 1997
- MASSOUTA Paul (sous la direction de), *Le non-droit des jeunes*, Syros, 1995
- Ministère de l'éducation nationale, *Repères et références statistiques sur les enseignements et la formation*, édition 1998
- Ministère de l'emploi et de la solidarité, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, *Etudes et résultats*,
- SANCHEZ Jean-Louis, *Action sociale, la décentralisation face à la crise*, ODAS éditeur, 1996

- STECK Philippe, *L'évolution des missions de la branche famille de la sécurité sociale – in Droit social*, décembre 1999.
- SULLEROT Evelyne, *La crise de la famille*, Fayard – Hachette, 2000

5. rapports de commande nationale

- Haut-Comité pour le logement des personnes défavorisées, *5° rapport : Le besoin de cohérence dans la politique du logement*, mai 1999
- DEKEUWER-DEFOSSEZ Françoise, *Rénover le droit de la famille – rapport du groupe de travail présidé par*, septembre 1999
- IGA-IGAS-IGSJ, *rapport sur les unités à encadrement éducatif renforcés (UEER)*, janvier 1998
- IGAS, *bilan d'application de la loi du 30/06/75 sur les institutions sociales et médico-sociales*, 1995
- LAZERGES Christine et BALDUYCK Jean-Pierre, *Réponses à la délinquances des mineurs – rapport au Premier ministre–*, avril 1998
- Ministère de la justice – direction de la protection judiciaire de la jeunesse, *La collaboration des structures de la protection judiciaire de la jeunesse avec les familles – note interne – non publiée*, février 1996
- TERRASSE Pascal (présid. de la mission parlementaire sur) *la réforme de la loi sur les institutions sociales et médico-sociales*, mars 2000
- THERY Irène, *Couple, filiation et parenté aujourd'hui – rapport aux ministres de l'emploi et de la solidarité , et de la justice*, mai 1998
- voir aussi annexes 15 à 19

6. rapports (et documents) de commande départementale

- ADEIS-OHARS (Observatoire Haut-Rhinois de l'Action sociale), *Devenir des enfants placés et suivis en milieu ouvert*, non publié, septembre 1995
- Conseil général d'Ille-et-Vilaine, *Schéma départemental de protection de l'enfance*, décembre 1996

- Conseil général d'Ille-et-Vilaine, *Guide pratique du signalement*, 1999
- Conseil général de Seine et Marne, *Etude sur 50 gardes au cours de l'année 1999*, non publiée
- Conseil général de Seine-et-Marne, *adaptation du dispositif d'accueil dans les établissements de l'enfance de Seine-et-Marne*, non publié, janvier 1999
- Conseil général de Seine-Saint-Denis, *annuaire national des structures d'accueil non traditionnelles pour les jeunes de 0 à 21 ans*, 1999
- Conseil général des Yvelines – direction de l'action sociale *Résultats de l'analyse statistique des signalements d'enfants en danger recueillis par les inspecteurs de l'A.S.E –* – année 1999 –non publié
- COPAS, pour Conseil général de Seine et Marne, *Evaluation du schéma de protection de l'enfance et de la famille et du schéma de la protection judiciaire de la jeunesse*, non publié, décembre 1999
- COPAS, pour Conseil général de Seine et Marne, *Diagnostic des mesures de milieu ouvert*, septembre 1999, non publié
- LAIDEBEUR P., pour le Conseil général du Nord, *étude sur les enfants et adolescents pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance au 30 juin 1998*, février 2000 non publié
- MAURICE D., pour le Conseil général de l'Isère, *étude concernant les mineurs en grande difficulté sans solution adaptée*, octobre 1999 non publié
- RETHORE Dominique, pour Conseil général de Seine-et-Marne – direction de l'action sociale, *Analyse documentaire des schémas départementaux adoptés par les départements français*, août 1999 non publié

7. documents sur des pratiques innovantes

- Centre français de protection de l'enfance(CFPE), *rapport d'activité 1999*
- Délégation interministérielle à la Ville (DIV), Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles (FAS), Caisse des dépôts et consignation (CDC), *Lieux d'accueil sur les quartiers en développement social*, 1993
- Fédé. nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale (FNARS), comptes rendu des journées d'études régionales sur la « parentalité », non publiés, 1999-2000

- Fédération nationale des écoles de parents et des éducateurs (FNEPE), *L'école des parents*, revue mensuelle de la
- Ministère de l'emploi et de la solidarité, Délégation interministérielle à la famille (DIF) ; *dossier (et annexes) pour le forum des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement du 28 mars à Vanves* ; et *Familles information*, la lettre de la DIF
- Ministère de la justice, direction de la protection judiciaire de la jeunesse, *Inventaire des modalités de travail à l'égard des familles et des actions menées dans les quartiers*, non publié, mai 1999
- Mouvance et réseaux villages, par convention avec le ministère de l'emploi et de la solidarité, *Les travaux de l'ONRS (observation nationale des risques sociaux) 1998, 2000*
- OSTY Florence et GULLAUME Cécile pour le CNFE-PJJ (centre national de formation et d'études de la protection judiciaire de la jeunesse) du ministère de la justice, *Innovations partenariales et recomposition des pratiques des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse*, mars 1999

8. témoignages

- ATD Quart-Monde, Groupe de Recherche Quart Monde – Université, *Le croisement des savoirs*, Editions de l'Atelier – Editions Quart Monde, 1999 (déjà cité ci dessus en 2)
- GILLES Marie-Odile, LEGROS Michel -centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, (CREDOC)- pour le conseil économique et social, : *politiques sociales : l'épreuve de la pauvreté – entretiens et paroles*, 1995
- GODIN Edith « C'est quoi un père » - ou la place du père dans la société d'aujourd'hui, édit. Par l'association « La Pose » (Valenciennes-Nord), 1999
- GUENARD Tim, *Plus fort que la haine – Une enfance meurtrie : de l'horreur au pardon*, Editions J'ai lu, 2000
- Voir en annexes 8 (de ce rapport), *témoignages de parents présentés par ATD-Quart monde*

9. vidéo et films

- de FONSECA Pierre, CEBULA Jean-Claude, *Parce que c'est nous tous*, 1998

- SNATEM (service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée), Il faudra leur dire, 1999
- TAVERNIER Bertrand, *Ça commence aujourd'hui*, 1998

10.sites internet

- www.atd-quartmonde.org
- www.cedias.org
www.education.gouv.fr
- www.ined.fr
- www.insee.fr
- www.journal-officiel.gouv.fr
- www.justice.gouv.fr
- www.premier-ministre.gouv.fr
- www.social.gouv.fr
- www.ville.gouv.fr