



*Liberté • Égalité • Fraternité*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

*Ministère délégué à la Famille*

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

---

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

**RAPPORT DE PROPOSITIONS REMIS A**

**Christian JACOB**

*Ministre délégué à la famille*

**Président**

**Pierre NAVES**

**Rapporteuses**

**Catherine BRIAND  
Anne OUI**

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

---

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

RAPPORT DE PROPOSITIONS REMIS A

Christian JACOB  
**Ministre délégué à la famille**

Président

Pierre NAVES

Rapporteuses

Catherine BRIAND  
Anne OUI

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

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

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

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

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

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



# Introduction - problématique :

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\*

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

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

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

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

---

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

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

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

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

\*

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

\*

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\*

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

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

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

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

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

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

\*

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

**Les « fiches-actions » :**

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

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

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

---

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

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

## Récapitulation des « fiches-actions »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**chapitre A :**

**se donner les moyens de bien évaluer**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Mais deux faiblesses apparaissent évidentes :*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**chapitre B :**

**renforcer des dispositifs  
ou pratiques existantes**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Deux solutions sont alors pratiquées :*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Il a donc tenu à la fois à :*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **chapitre C :**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## conclusion :

### articuler un

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

### et une

« démarche législative » (en 2004)

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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