L'évolution des relations parents-enfants-professionnels

dans le cadre de la protection de l'enfance

Octobre 2001

Rapport remis à Madame la Ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées

Par Claude ROMEO
Directeur de l'enfance et de la famille
de la Seine-Saint-Denis

MINISTERE DELEGUE A LA FAMILLE, A L'ENFANCE
ET AUX PERSONNES HANDICAPEES

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS 4

AVANT-PROPOS 7

INTRODUCTION 9

RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA LETTRE DE MISSION DE LA MINISTRE 9

L'esprit de la lettre de mission 9
Les objectifs de la lettre de mission 10

ETAT DES LIEUX 12
1. L'EVOLUTION DES RELATIONS PARENTS-ENFANTS-PROFESSIONNELS 12

De la maltraitance à la bientraitance: l'évolution des relations … 13
… dans un monde qui change 18
Enfants et familles à l'Aide sociale à l'enfance: des problématiques intriquées . 23

2. LE CADRE JURIDIQUE 26

Lois du 6 juin 1984 et du 6 janvier 1986 26
Loi du 10 juillet 1989 29
Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 31

3. LES OUTILS DE CONNAISSANCE DES PUBLICS ET DE LEURS BESOINS, ET D'ANALYSE DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES 34

4. LES PRINCIPAUX ACTEURS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE ET LEURS RELATIONS 39

Les familles 39
Les professionnels 43
Les associations habilitées 50

5. LE PARTAGE DE L'ACTION EDUCATIVE ENTRE PARENTS ET PROFESSIONNELS 51

Dans le cadre de l'aide à domicile, dans le champ administratif et judiciaire 51
En protection de l'enfance, dans le cadre de l'accueil de l'enfant hors du domicile 53

CONCLUSION 55

PROPOSITIONS 58

PREAMBULE 58

AXE 1:
Promouvoir le soutien à la fonction parentale sur le plan matériel, éducatif et psychologique 61

AXE 2:
Renforcer l'accès au droit des usagers 62

AXE 3:
Faire évoluer les pratiques professionnelles 64

AXE 4:
Mieux accompagner et soutenir les professionnels 67

AXE 5:
Faire évoluer les services et les structures d'accueil physique des enfants 70

AXE 6:
Faire évoluer les principes généraux de la protection de l'enfance 72

BIBLIOGRAPHIE 73

Textes officiels 73
Rapports 74
Ouvrages 75
Articles 78

REMERCIEMENTS

La production de ce document, dans des délais très brefs, n'aurait pas été possible sans l'attention bienveillante d'un grand nombre de personnes.

Pour avoir su se rendre disponibles et avoir pris le temps de lire, voire de relire les versions successives de l'avant-projet de rapport, que chacune d'entre elles soit ici très chaleureusement remerciée.

Leurs encouragements souvent, leurs critiques parfois, sur le fond ou sur la forme, leur enthousiasme toujours pour approfondir la réflexion nous ont été précieux et témoignent de la compétence, de la mobilisation et du dynamisme des professionnels intervenant dans le domaine de la prévention et de la protection de l'enfance.

Je tiens à redire ma gratitude envers tous ceux qui ont bien voulu être, à mes côtés, force de proposition aussi bien que de stimulation intellectuelle:

Mesdames et Messieurs:

- **Michel ANDRIEUX** — Délégué national de l'Association Nationale des Professionnels et Acteurs de l'action Sociale et sanitaire en faveur de l'Enfance et de la famille
- **Jean-Jacques ANDRIEUX** — Directeur général de l'Union Nationale des Associations de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes
- **Thierry BARANGER** — Premier Juge des enfants, Tribunal pour enfants de Paris, Président de l'Association Française des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille
- **Roselyne BECUE-AMORIS** — Directrice Famille Enfance du Gard
- **Tahar BELMOUNES** — Directeur de l'Action Sociale, Caisse nationale des Allocations familiales

- **Xavier BOMBARD** — Directeur général de l'Association Départementale de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence de Seine-Saint-Denis
- **Claire BRISSET** — Défenseure des Enfants
- **Philippe CHAILLOU** — Magistrat délégué à la protection de l'enfance auprès de la Cour d'appel de Paris
- **Yannick CHRISTIEN** — Educateur spécialisé, Département des Yvelines
- **Christophe DARASSE** — Directeur de l'Action Sociale des Yvelines Association Nationale des Directeurs de l'Action Sociale et de la Santé
- **Paul DURNING** — Professeur de sciences de l'éducation, Université Paris X-Nanterre
- **Rolland ESCH** — Procureur de la République adjoint, Tribunal de grande instance de Lyon
- **Catherine GADOT** — Présidente de l'association "Le Fil d'Ariane"
- **Annie GAUDIERE** — Directrice générale du Service National d'Accueil Téléphonique pour l'Enfance Maltraitée
- **Dominique GUILLAUME** — Directeur général de l'association Jean Coxtet
- **Alain HANEUSE** — Conseiller technique Psychologue, Direction de l'Enfance et de la Famille de Seine-Saint-Denis
- **Frédéric JESU** — Médecin-chef de secteur de psychiatrie infanto-Juvénile du Val d'Oise et coordinateur chargé du développement social à l'ODAS
- **Christian MESNIER** — Président de l'Association Nationale des Placements Familiaux
- **Marie-Rose MORO** — Chef du service de psychopathologie de l'enfant et de l'adolescent, hôpital Avicenne de Bobigny
- **Jean-Marie MULLER** — Président de la Fédération Nationale des Associations d'Entraide des Pupilles et Anciens Pupilles de l'Etat
- **Francis NEHER** — Directeur général des services départementaux du Val-de-Marne
- **Danièle PENET** — Directrice générale de l'Institut Régional du Travail Social de Paris
- **Marie-Cécile RENOUX** — Secrétaire nationale d'ATD Quart-Monde
- **Patrick REUNGOAT** — Président d'Education et Société
- **Jean-Pierre ROSENCZVEIG** — Président du Tribunal pour enfants de Bobigny
- **Philippe SACERDOTI** — Adjoint au chef de service de l'Aide sociale à l'enfance de Seine-Saint-Denis
- **Claire VERCRAENE** — Directrice de l'Association Dijonnaise d'Entraide des Familles Ouvrières
- **Pierre VERDIER** — Directeur général de la Fondation "La Vie au Grand Air"
- **Denis VERNADAT** — Président du Carrefour National AEMO

Je tiens également à remercier tout particulièrement les membres du groupe restreint qui m'ont accompagné tout au long de l'élaboration de ce rapport, pour leur appui technique… et pour leur patience. Ce travail leur doit beaucoup.

- **Françoise BUSNEL** — Direction générale de l'action sociale, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
- **Marceline GABEL** — Observatoire national de l'action sociale décentralisée et chargée de cours à l'Université Paris X- Nanterre
- **Marie-Colette LALIRE** — Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse, Ministère de la Justice
- **Catherine SULTAN** — Conseillère technique auprès de la Ministre de la Famille, de l'Enfance et des Personnes Handicapées

Avec une mention spéciale pour **Jean-François GOMBERT**, chargé d'étude, pour l'important travail de recherche, de lecture, d'analyse, de rédaction et de suivi dans l'intégration des nombreuses contributions reçues, au fur et à mesure de l'élaboration du présent document.

Mes remerciements à Madame la Ministre déléguée à la Famille, à l'Enfance et aux Personnes Handicapées pour la confiance qu'elle m'a accordée en me confiant la rédaction de ce rapport.

AVANT-PROPOS

Dans le prolongement des orientations ministérielles actuellement mises en œuvre en matière de protection de l'enfance, Madame la Ministre déléguée à la Famille, à l'Enfance et aux Personnes Handicapées a souhaité qu'un travail particulier soit réalisé sur le thème de la nécessaire évolution des relations entre parents, enfants et professionnels [1].

Pour cela, Madame Ségolène Royal a demandé à un groupe de travail composé de représentants des services de l'Etat, des Départements et de la Justice, mais aussi de représentants d'associations habilitées et d'associations d'usagers, d'universitaires, et plus largement de personnes qualifiées reconnues pour leur action en faveur de la protection de l'enfance, de se réunir autour de Claude Roméo, Directeur de l'Enfance et de la Famille de la Seine-Saint-Denis, à qui a été confiée la présidence de ce groupe.

Compte tenu des délais très courts pour le rendu de ce rapport, il n'a malheureusement pas été possible de mener d'investigation de terrain en rencontrant les équipes intervenant au quotidien dans le domaine de la prévention et dans la protection de l'enfance.

Par ailleurs, compte tenu également du nombre important et de la qualité des travaux réalisés récemment sur le thème de la protection de l'enfance, l'état des lieux s'appuie sur les conclusions des écrits, des études et des recherches déjà existants.

[1] Le choix qui a été retenu pour traiter la problématique, en regard du sujet proposé, a été de considérer en priorité l'enfant dans sa structure familiale, et donc les relations entre l'enfant et ses parents d'un côté, et les professionnels de l'autre, tout en traitant en opportunité les rapports entre enfants et professionnels, ainsi que les rapports entre parents et professionnels.

Un document de référence a donc été élaboré sur la base de l'existant, de sorte à faire réagir l'ensemble des membres du groupe sur ce support de travail, en sollicitant leurs remarques et leurs suggestions à travers des contributions écrites, où se manifestent les préoccupations personnelles et professionnelles de chacun, non exemptes de divergences parfois profondes, ou même d'antagonismes.

Un groupe de travail restreint, chargé d'assurer le pilotage technique de la réflexion, s'est réuni hebdomadairement avec pour objectifs, à partir du document de travail et des contributions reçues, de formuler des propositions sur la nécessaire évolution des relations entre parents, enfants et professionnels dans le cadre de la prévention des risques et de la protection de l'enfance, notamment à propos de situations d'enfants exigeant qu'une prise en charge physique hors du domicile familial soit mise en place.

Les propositions d'actions présentées à Madame la Ministre déléguée à la Famille, à l'Enfance et aux Personnes handicapées dans la dernière partie de ce rapport sont le fruit d'un travail collectif, dont nous espérons que la mise en forme, dans son souci de cohérence et de lisibilité de l'ensemble du texte, ne dénature pas trop les points de vue recueillis auprès de chacun, et réussisse à en refléter la pluralité.

Ce rapport n'a d'autres ambitions que celle d'appeler, d'une part, à l'ouverture ou à l'approfondissement d'un certain nombre de chantiers de travail qui nous semblent prioritaires, et de signaler, d'autre part, dans le cadre des relations parents-enfants-professionnels, les possibles pistes d'adaptation et d'amélioration du dispositif de prévention et de protection de l'enfance - voire, le cas échéant, d'explorer des pistes d'innovation - en s'appuyant sur les compétences de chacun des acteurs, parmi lesquels les professionnels occupent une place centrale.

C'est à eux plus particulièrement, aux responsabilités qui leur sont confiées envers les enfants et leurs familles, que je n'ai cessé de penser durant l'élaboration de ce rapport.

INTRODUCTION

RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA LETTRE DE MISSION DE LA MINISTRE [2]

L'ESPRIT DE LA LETTRE DE MISSION

"La stigmatisation des parents démissionnaires a fait place, depuis quelques années, à une valorisation des compétences parentales dont l'exercice doit être soutenu […] Y compris quand une rupture entre l'enfant et ses parents s'avère indispensable, la séparation ne doit pas constituer une fin en soi […] Afin de mieux accompagner les enfants et leurs parents dans ces situations difficiles, il est nécessaire de faire évoluer les pratiques professionnelles pour obtenir une collaboration des familles pour les projets concernant leurs enfants, en veillant à associer au mieux la responsabilité parentale et les exigences de la protection de l'enfance. Cela nécessite de promouvoir une démarche co-éducative par le développement d'espaces de travail novateurs, respectueux des savoirs de chacun, en vue de construire un projet d'avenir pour l'enfant et pour sa famille. Une telle approche peut contribuer à modifier le regard que les parents portent sur les professionnels et sur les institutions, mais aussi celui que portent les professionnels sur les parents et sur les enfants".

[2] Les passages entre guillemets sont extraits de la lettre de mission confiée au groupe de travail par Madame la Ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées.

LES OBJECTIFS DE LA LETTRE DE MISSION

- *"Comment garantir aux parents leur place de responsable et d'éducateur de leurs enfants dans le cadre d'une séparation, qu'elle soit préconisée par les services sociaux ou décidée par un juge avec ou sans adhésion des parents ? Quelle place leur donner durant la durée du placement de leurs enfants ? Comment amener en établissement ou services de placement familial à concevoir encore plus souvent des projets éducatifs qui tiennent compte de la place allouée par la loi aux parents ?*

- *Quels sont les critères qui justifient le choix d'un accueil physique hors du domicile dans le cas d'une situation de risque ?*

- *Comment garantir encore mieux que soit affirmé clairement aux yeux des parents et, si possible, de l'enfant le sens de cette séparation, les objectifs, sa durée prévisible et veiller à ce que ces objectifs soient réactualisés lors de la révision annuelle légale de chaque situation ?*

- *Quelles dispositions promouvoir pour éviter de s'inscrire sur la durée dans des mesures judiciaires souvent stigmatisantes alors même que la famille exerce à la hauteur de ses compétences ses responsabilités sans pour autant que l'enfant puisse revenir définitivement à son domicile ?*

- *Quels nouveaux efforts développer dans le champ de la formation pour favoriser le développement de l'éducation à destination des enfants mais également le renforcement des actions globales autour de la famille ?*

- *Quelles démarches et éventuellement quelles structures mettre en place pour permettre l'association de prestations d'aide à domicile aux prestations d'accueil ?*

- *Quelles alternatives à l'accueil permanent hors du domicile familial proposer ? Comment soutenir et évaluer la mise en place d'expériences innovantes (espace de re-mobilisation des parents, accueil de jour…) ?*

- *Comment favoriser le développement de dispositifs de soutien et d'accompagnement des pratiques professionnelles comme des groupes d'analyse de pratiques, des supervisions d'équipes, des lieux d'évaluation des pratiques professionnelles non-jugeant, des espaces ressources, de consultation et de médiation pour les professionnels et pour les équipes pluridisciplinaires ?"*

ETAT DES LIEUX

1. L'EVOLUTION DES RELATIONS PARENTS-ENFANTS-PROFESSIONNELS

La littérature récente, en lien avec la question des relations parents, enfants, professionnels, est foisonnante et fourmille d'enseignements sur les évolutions observées ou souhaitées pour l'avenir [3]. Bien que ne traitant pas exclusivement de la problématique qui nous préoccupe, le thème est omniprésent dans les analyses, les conclusions et les préconisations des différents groupes de travail réunis récemment.

[3] Parmi les rapports parus au cours des trois dernières années, on citera en particulier:
Ch. LAZERGUES et J-P. BALDUYCK, *La Prévention et le traitement de la délinquance des mineurs*, 16 avril 1998.
I. THERY*, Couple, filiation et parenté aujourd'hui*, 11 mai 1998.
A. BRUEL, *Assurer les bases de l'autorité parentale pour rendre les parents plus responsables*, 14 mai 1998.
F. DEKEUWER-DEFOSSEZ, *Rénover le droit de la famille: propositions pour un droit adapté aux réalités et aux aspirations de notre temps*, 14 septembre 1999.
D. HOUZEL, *Les Enjeux de la parentalité*, 1999.
C. TICHOUX, *Relations avec les familles. Quelles compétences ? Quelle formation ?*, 31 mai 2000.
B. CATHALA et P. NAVES, *Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents: des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection*, juin 2000.
P. NAVES, *Familles et pauvreté*, 5 septembre 2000.
L. MUCCHIELLI, *Familles et délinquances*, 2000.
JP. DESCHAMPS, *Le Contradictoire et la communication des dossiers en assistance éducative*, janvier 2001.
M. SASSIER, *Réforme de la médiation familiale*, 27 juin 2001.
Ainsi que la communication de Madame la Ministre déléguée à l'enfance, à la famille et aux personnes handicapées, *Réforme des placements d'enfants et d'adolescents - Aide sociale à l'enfance* (16 mai 2001) et l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme, *Les Placements d'enfants en France* (6 juillet 2001).

DE LA MALTRAITANCE A LA BIENTRAITANCE: L'EVOLUTION DES RELATIONS …

Le thème des relations entre les professionnels, les parents et leurs enfants dans le cadre de la protection de l'enfance provoque la controverse aussi bien qu'il suscite la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés [4]. Il met, en effet, en jeu des systèmes de valeurs et de représentations, des modèles et des pratiques qui peuvent différer voire s'opposer, comme en témoigne l'abondance des écrits publiés sur le sujet [5].

Le spectre du "placement", menace potentielle ou peur irraisonnée de la séparation, plane en permanence, en esprit au moins, à l'horizon de cette relation triangulaire comme un obstacle insurmontable où le dialogue vient buter et où le malentendu s'installe.

Tout semble se passer, en réalité, comme si ces deux univers, celui de la famille et celui des professionnels de la protection de l'enfance, étaient deux hémisphères que sépare plus qu'il ne les rapproche l'enfant, acteur autant qu'enjeu de leur rivalité plutôt que de leur coopération [6].

Advienne la séparation de l'enfant avec sa famille et le champ de la protection de l'enfance peut même se transformer en cercle vicieux de la maltraitance: la maltraitance familiale subie par l'enfant se doublant parfois, à l'intérieur même du dispositif cette fois, d'une négligence voire d'une maltraitance institutionnelle subie ou agie, en tout cas vécue par les enfants, les parents et les professionnels eux-mêmes, tous victimes d'une violence autant réelle que symbolique [7].

---

[4] Voir la bibliographie recensant les ouvrages, recherches et articles réalisés par les travailleurs sociaux et les universitaires sur cette question depuis de nombreuses années.

[5] On trouvera en annexe une bibliographie détaillée des ouvrages et articles traitant de cette question.

[6] Pour mieux comprendre les raisons des relations complexes et souvent conflictuelles que nouent parents et professionnels, lire P.DURNING, *Le Partage de l'action éducative entre parents et professionnels*, chapitre 4 (Les relations entre parents et professionnels): P. DURNING dresse le bilan des difficultés rencontrées dans cette relation et souligne que "la perspective d'une coopération entre parents et professionnels se construit habituellement difficilement".

[7] Cf. rapport d'étape du groupe Violence du Conseil supérieur du travail social, 15 février 2000: ce rapport d'étape s'est ainsi attaché à aborder cette question à la fois sous l'angle de la violence faite aux travailleurs sociaux et sous celui de la violence faite aux usagers.

Le dispositif de protection de l'enfance peut s'apparenter, dans le regard des usagers en particulier (mais pas uniquement), comme une sorte de boîte noire rendue opaque du fait du nombre important d'intervenants, de l'intrication des champs de compétences, de la diversité des procédures ou encore de la technicité de la terminologie en usage qui ne facilite pas toujours la compréhension des décisions rendues.

Il est vrai que l'Aide sociale à l'enfance, à la fois responsable de la protection administrative de l'enfance et prestataire de services pour le compte de la Justice, occupe une place qui, vu de l'extérieur, peut paraître paradoxale, ou qui contribue, à tout le moins, à brouiller son image dans l'esprit des usagers auxquels le service s'adresse.

Au-delà du regard critique posé sur un dispositif complexe, les usagers semblent malgré tout avoir une opinion plutôt positive des professionnels, dont ils reconnaissent la qualité du travail, même s'ils déplorent souvent le caractère trop administratif de leurs interventions et se montrent méfiant vis-à-vis de leur pouvoir de contrôle [8].

La confusion "placement" / Aide sociale à l'enfance demeure cependant très présente dans l'esprit de bon nombre d'usagers. Il convient donc de prendre garde à ne pas faire de l'accueil par l'Aide sociale à l'enfance un repoussoir commode au soutien parental.

La tentation est en effet grande de dissocier pour mieux les opposer le soutien apporté aux parents d'un côté et le "placement" de l'autre, sur fond d'antienne à propos de l'Aide sociale à l'enfance "service rapteur d'enfants". Envisager la question de l'accueil physique selon cette dialectique posée en termes d'alternative unique et de solutions antagonistes - la coopération de la famille avec l'institution ou le retrait de l'enfant de la famille - risque, en diabolisant en quelque sorte la prise en charge physique, d'entretenir le malentendu évoqué plus haut.

---

[8] Sondage sur l'image des assistantes sociales et des éducateurs spécialisés réalisé à partir d'une série d'entretiens auprès d'usagers des services sociaux, *Entre admiration et méfiance, un certain respect*, ASH, n°2224, juillet 2001.

Cet accueil physique de l'enfant n'est pas toujours considéré, par les familles comme par les professionnels, sous un jour uniquement négatif, sous la forme d'une mesure au caractère à la fois contraignant et punitif.

L'évolution consiste, au contraire, à tenter de sortir de cette logique bipolaire et arrêtée pour privilégier une approche plus ouverte et plus décloisonnée du dispositif de protection de l'enfance, qui autorise à s'intéresser moins au problème de la prise en charge physique de l'enfant et de son utilité qu'aux indications posées pour une prise en charge physique par l'Aide sociale à l'enfance et aux modalités de sa définition.

L'histoire personnelle des acteurs, la capacité de mobilisation des parents, la qualité de l'environnement, la plus ou moins forte résilience de l'enfant forment une série de critères qui se combinent entre eux de façon complexe, un ensemble des éléments qui constituent l'évaluation préalable à tout signalement.

L'accueil physique de l'enfant peut être entendu comme une mesure de soutien à la parentalité, dans le sens où certains temps de l'éducation peuvent nécessiter d'être construits avec les parents [9]. Cette solution est d'ailleurs souvent envisagée et sollicitée par les parents ou par les enfants eux-mêmes plutôt qu'exigée par les professionnels.

La complexité du dispositif de protection de l'enfance en révèle aussi à l'évidence la richesse. L'élaboration avec les familles de formules plus individualisées, par un mixage des mesures qui favorise notamment des accueils différenciés et séquentiels, est possible, à condition de travailler sur les indications d'accueil dans le cadre d'une évaluation pluri-disciplinaire et d'utiliser avec souplesse l'ensemble du panel des moyens disponibles, dans le cadre du dispositif existant.

[9] A propos du repérage des indices qui favoriseraient le rapprochement ou, au contraire, l'organisation de la distance entre les enfants et leurs parents, D. HOUZEL définit trois axes de la parentalité - son exercice, son expérience et sa pratique - à l'aune desquels il évalue les capacités des parents à exercer pleinement ou seulement partiellement leurs fonctions (D. HOUZEL et *alii*, *Les Enjeux de la parentalité*, Toulouse, Erès, 1999).

La promotion des concepts de co-éducation, de "bientraitance" [10] et de "bonnes pratiques", de même que la reconnaissance accrue des droits des usagers, tels qu'ils sont notamment mis en exergue dans le récent projet de réforme des placements d'enfants et d'adolescents, disent bien l'importance accordée à cette problématique dans le cadre de l'action gouvernementale en direction des familles, la Ministre déléguée à l'Enfance, à la Famille et aux Personnes handicapées faisant de l'amélioration de la qualité de la relation entre les parents et les professionnels un axe structurant de sa politique.

Le rapport Naves-Cathala a dressé, dans des termes parfois sévères mais souvent pertinents, le constat des difficultés existant dans les relations entre parents et professionnels, qui nuisent au bon fonctionnement du dispositif de protection de l'enfance en soulignant:

> *…une véritable incompréhension des logiques, de celle des familles par les professionnels et de celle des professionnels par les familles […] des pratiques qui ne favorisent pas le dialogue […] un sentiment d'impuissance et d'humiliation* [11].

La séparation est aussi vécue par certains parents comme un rejet culturel, dans la mesure où l'éducation des enfants relève, pour partie, de l'identité intime des parents et de la transmission de valeurs considérées comme fondatrices.

> *La confrontation avec une culture autre est déjà une épreuve; quand cette culture devient autorité qui intervient sur l'éducation de l'enfant, il y a là une violence qui mérite d'être "accompagnée"* [12].

Relativement à la violence institutionnelle, Pierre Naves et Bruno Cathala notent encore:

---

[10] M. GABEL, F. JESU et M. MANCIAUX, *Bientraitances : mieux traiter familles et professionnels*, Fleurus, 2000.

[11] Rapport cité. Lire aussi, à propos des relations entre les familles et la Justice plus particulièrement et de la perception qu'ont les usagers des mesures de protection de l'enfance, N. SOTTEAU-LEOMANT et C. LEOMANT (GERS-CNRS), *Aide contrainte et citoyenneté, justice des mineurs et intervention éducative en milieu ouvert* - recherche-action en cours de publication.

[12] Bénédicte MADELIN, Assises départementales pour la protection de l'enfance en Seine-Saint-Denis.

Tous les parents rencontrés ont décrit cette intervention comme violente, impression renforcée par le sentiment d'être seuls, et sans droits, ou "victimes de préjugés", face à une machine juridico-administrative […] Le terme violence est régulièrement employé par les familles. Dans ce contexte quelle place réserve-t-on aux parents d'enfants placés ? Comment peut se traduire en acte la volonté des professionnels de prendre en compte les compétences parentales et de favoriser la "bientraitance" ?" [13]

La violence institutionnelle vécue par les familles est un donné important, car l'intervention des professionnels, aussi respectueuses qu'elle puisse être, nomme des difficultés et des douleurs. Le "droit au temps" s'accommode mal d'un accompagnement trop standardisé. Il est, par exemple, patent que les horaires d'ouverture des administrations ne sont pas une aide, mais au contraire souvent une contrainte supplémentaire - voire, dans le cadre des évaluations notamment, une source d'a priori - pour des familles déjà en difficulté.

Dans un tel contexte, le terme juridique de contractualisation de l'intervention sociale ou éducative, entre les éducateurs et la famille, paraît inadapté [14]*.*

Les deux rapporteurs ont aussi fait part, dans leurs conclusions, de leur souhait de voir la place accordée aux parents reconsidérée, en particulier en améliorant leur accompagnement.

Les seuls à s'obliger dans " le contrat " sont les familles et leurs enfants. Il n'est jamais précisé à quoi, en terme de temps d'intervention, d'objectifs pour les parents et pour les enfants, de moyens matériels, etc. sont tenus les intervenants éducatifs et sociaux. Cet état de fait crée un important décalage, qui renforce l'incompréhension réciproque, entre les attentes des familles et les pratiques des éducateurs […] dans certains cas on a l'impression que l'on est, non pas face à des "familles démissionnaires" mais face à des "familles démissionnées" […] Si des progrès indéniables ont été faits au cours des vingt dernières années pour le bien-être des enfants et adolescents concernés par des mesures de protection, des lacunes majeures demeurent quant à l'aide qu'il convient d'apporter à leurs parents [15]*.*

Même si, dans le champ de la protection administrative au moins, des efforts ont été accomplis par de nombreux Départements, de sorte que les obligations

[13] Rapport cité.
[14] *Idem.*
[15] *Ibid*.

contractuelles de l'Aide sociale à l'enfance à l'égard des familles sont de plus en plus souvent stipulées de façon claire.

On notera au passage que:

> *Cette relation [contractuelle] vaut dans les rapports entre les parents et l'administration mais que l'accord du mineur n'est pas une condition posée par la loi, la loi du 6 juin 1984 faisant seulement obligation de recueillir son avis* [16]*.*

La lutte contre l'exclusion passe, de la part des travailleurs sociaux, par une attention particulière portée à l'accompagnement des parents:

> *Ceci est d'autant plus vrai pour les parents les plus pauvres et les parents migrants. Non reconnus dans leur différence, la violence et l'humiliation est encore plus grande* [17]*.*

… DANS UN MONDE QUI CHANGE

Cette réévaluation dans l'esprit des décideurs de la place à donner aux parents, dans le cadre des complexes relations triangulaires entre parents, enfant(s) et professionnels témoigne de la prise en considération des évolutions en cours, tant du point de vue culturel, social qu'économique. La réforme, appelée de leurs vœux par de nombreux travaux récents, porte la trace des mutations de la société.

Elle s'est déjà concrétisée, sur le plan législatif [18], par une redéfinition des droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de l'enfance, qui remettait ainsi en cause des fonctionnements parfois très anciens, sans possibilité de contestation [19], en vue de :

> *Mieux responsabiliser les familles par un renforcement de leurs droits... de nouer un dialogue permanent entre les titulaires de l'autorité parentale et le service, dialogue fondé sur le respect mutuel des devoirs et responsabilités* [20].

---

[16] M. KLAJNBERG, Journées d'études du CREAI Alpes-Rhône, *Le Droit de l'enfant placé*, 1991.
[17] Extrait de la contribution de Marie-Rose MORO, chef du service de psychopathologie de l'enfant et de l'adolescent de l'hôpital Avicenne de Bobigny.
[18] Cf. *infra* à propos du cadre législatif.
[19] F. BUSNEL.

Cette nouvelle vision des relations entre les familles et l'Aide sociale à l'enfance s'est accompagnée d'un questionnement du fonctionnement institutionnel et a suscité des interrogations techniques fécondes chez les professionnels (sur le secret professionnel, la place de l'enfant dans les décisions le concernant, le suivi des familles...)

Plusieurs facteurs d'explication peuvent être avancés pour tenter de comprendre les raisons qui ont présidé au renouvellement de l'approche des relations parents-enfants-professionnels. En premier lieu, il est patent que la précarité économique fragilise objectivement les familles les plus en difficulté [21].

> *L'échec professionnel, la misère objective, la dépendance aux services sociaux engendrent la dévalorisation de soi, la honte, le sentiment d'impuissance et d'injustice, et finalement ce retrait que tant d'individus en situation de responsabilité collective appellent la "démission"* [22].

Cette précarisation, autant sociale qu'économique, peut fortement peser sur l'éducation familiale et sur la pratique de la parentalité [23].

> *… surtout lorsqu'elle engendre une souffrance psychique trop souvent confondue avec la maladie mentale et qu'elle appelle alors une intervention psychiatrique* [24].

En second lieu, bien que le lien conjugal reste une institution à laquelle la majorité demeure attachée, le modèle familial classique est concurrencé par de nouveaux modèles, qui prennent la forme de familles naturelles, monoparentales, plus ou moins durablement recomposées ou pluri-nationales, si bien que:

> *On assiste depuis plusieurs décennies à une plurisation, une diversification, une recomposition du modèle traditionnel fondé sur le mariage* [25].

---

[20] G. DUFOIX, secrétaire d'Etat chargée de la famille, 11 avril 1984.
[21] Il ne saurait toutefois aucunement être question, dans notre esprit, d'inférer qu'il résulterait de ce constat une coïncidence entre pauvreté et "placement".
[22] L. MUCCHIELLI, rapport cité.
[23] Au sens de "tâches effectives, objectivement observables qui incombent à chacun des parents, soins de l'enfant, interactions comportementales, pratiques éducatives etc." (d'après D. HOUZEL, rapport cité).
[24] M. GABEL, *Pauvreté et souffrance psychique*, Lien social, septembre 2001.
[25] A. BRUEL, rapport cité.

Quoique toujours dominant, le modèle unique a laissé place à une extraordinaire diversité de situations, dans la mesure où:

Le choix de se marier ou non devient une question de conscience personnelle [26].

Ces changements comportementaux et la recherche actuelle de nouveaux repères exigent un accompagnement sur le plan juridique, dans le sens d'une réforme du droit de la famille, car:

Plus complexe, la famille est à la fois [devenue] plus exigeante et plus fragile [27].

En dernier lieu, une lecture qui intègre les données linguistiques sociales et culturelles est nécessaire pour certaines familles fragilisées par la migration et les difficulté sociales, notamment dans les quartiers d'habitat social où la concordance entre classes populaires et populations migrantes est de plus en plus importante, depuis le milieu des années 1970 et la montée du chômage, mais aussi du fait de l'évolution des conditions d'accès au logement social et le développement du regroupement familial.[28].

Il y a certainement là un décrochage qu'on ne peut pas taire: les quartiers sont de vraies caisses de résonance et s'y construisent des images très simplifiées, voire simplificatrices du rôle du [travailleur] social [29].

Ce qui rend difficile l'accès de ces familles aux services proposés par l'Etat et les Départements et demande, pour sortir du clivage observé, de modifier le regard porté sur elles en considérant leur savoir et leurs besoins.

Nonobstant cette observation, les évolutions portent également sur les rapports directs que l'usager entretient avec l'administration. Les acteurs sociaux, et particulièrement les usagers du service public, n'hésitent plus à demander des

---

[26] I. THERY, rapport cité. L'idée développée par la sociologue est également présente dans la lettre de mission adressée à F. DEKEUWER-DEFOSSEZ, qui précisait que "les travaux du groupe devraient s'articuler autour de deux axes fondamentaux: la filiation qui fonde la parenté et le couple qui repose aujourd'hui sur le rôle accru de la volonté individuelle".
[27] *Idem*.
[28] Marie-Rose MORO, Psychothérapie transculturelle des enfants et des adolescents, Paris, Dunod, 1998.
[29] Bénédicte MADELIN.

comptes aux décideurs institutionnels [30] et à exiger une évaluation qualitative des politiques publiques sur des questions de fond et de leur propre point de vue [31].

Reste à savoir si la puissance publique est capable de produire, dans le domaine de la protection de l'enfance, des réponses qui soient à la hauteur des interrogations mais aussi des aspirations de la société française de ce début de XXIème siècle.

Si, depuis le rapport Bianco-Lamy [32] et la loi du 6 janvier 1986 [33] mettant en exergue une approche moins individuelle que collective en termes d'action sociale, la mise en œuvre de la décentralisation s'est accompagnée d'une diversification des organisations départementales et donc des pratiques, l'organisation du dispositif de protection de l'enfance, bien que ré-interrogée au regard du droit des usagers [34], n'a pas été notablement modifiée.

De nombreux signes montrent pourtant, à l'évidence, que les institutions ont pris conscience de ces changements. La psychanalyse et l'approche systémique ont conforté la place des parents en posant comme un acquis, que l'on ne peut agir positivement auprès d'un enfant ou d'un adolescent en faisant abstraction de sa famille. Le regard porté sur les parents est en train de changer et leurs attentes, même si elles ne sont pas toujours satisfaites, sont au moins entendues. La

---

[30] "La question du placement est aujourd'hui posée par des associations […] C'est un changement notable car, depuis 1945, les interrogations sur les modalités du travail social et éducatif étaient essentiellement abordées et débattues entre professionnels" (P. NAVES et B. CATHALA, rapport cité).

[31] Ainsi, à propos de la séparation pour des motifs économiques: "Séparer un enfant de ses parents est un acte grave aux conséquences lourdes […] le placement d'un enfant hors de son foyer familial ne devrait être accompli que dans des situations très graves. Or, le placement au motif de "carences éducatives" ne concerne pas seulement des enfants maltraités mais aussi des enfants dont les familles vivent dans des conditions matérielles ou culturelles extrêmement difficiles" (note d'ATD-Quart Monde en vue d'un travail d'évaluation sur le placement d'enfants, novembre 1999).

[32] *L'Aide à l'enfance demain, contribution à la réduction des inégalités*, 1979.

[33] Relative à l'adaptation de la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

[34] Les lois de décentralisation et les lois relatives aux usagers sont d'ailleurs concomitantes (loi du 6 janvier 1978, Informatique, fichiers et libertés, loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs de portée générale et à caractère nominatif, loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des décisions administratives).

Conférence de la famille du 12 juin 1998 a, par exemple, montré l'importance à accorder à l'accompagnement des parents pour remplir leur rôle éducatif [35].

Des avancées notables ont été réalisées récemment [36], qui témoignent de l'évolution des représentations de la famille par les institutions, mais bien des progrès restent à accomplir pour pouvoir prétendre réunir l'ensemble des conditions qui autorisent la mise en place d'un véritable partenariat, respectant la place de chacun - parents, enfants et professionnels - et ancré dans une reconnaissance et une compréhension mutuelle.

Famille responsable et non plus coupable [37], traumatisme de la séparation, participation des parents à l'élaboration du projet éducatif de leur(s) enfant(s), co-éducation: autant d'idées récemment développées qui visent à rechercher et à valoriser les compétences parentales. Autour de la problématique du soutien à l'exercice de la parentalité, un nombre croissant de recommandations trace ainsi le futur cadre des relations entre parents, enfants et professionnels.

En termes de structures et d'organisation, la ré-interrogation du cadre de ces relations questionne autant la pertinence du territoire d'intervention que l'articulation de la prévention et de la protection au sein des missions de l'action sociale en faveur de la famille et de l'enfance, au risque de créer les conditions d'un profond bouleversement des pratiques professionnelles, en remettant en cause la nature même et la qualification des interventions des équipes psycho-éducatives.

> *Les éducateurs définissent leur action non plus comme un travail d'assistance ou de substitution mais comme un travail de légitimation, de médiation en vue de l'acquisition collective progressive par les adultes de ces capacités sociales dans leur environnement* [38]*.*

---

[35] Cf. la circulaire interministérielle relative à la mise en place des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (9 mars 1999), ainsi que l'institution d'une nouvelle autorité indépendante avec la Défenseure des droits de l'enfant (2000).

[36] Comme en témoigne la récente initiative *Mon enfant est placé, j'ai des droits*, guide destiné aux usagers de l'Aide sociale à l'enfance réalisé l'association Le Fil d'Ariane qui regroupe des parents d'enfants placés, en collaboration avec P. VERDIER et avec le Ministère de la Famille, de l'Enfance et des Personnes handicapées (mai 2001).

[37] "…stigmatisée, jugée indigne, incapable, puis pathologique, possessive ou démissionnaire, [la famille] était devenue le lieu désigné de tous les dangers potentiels" (Prestataires et bénéficiaires doivent passer un contrat !, Lien social, n°527).

[38] A propos d'une enquête sur le lien entre famille et délinquance menée par des éducateurs de prévention spécialisée dans une période de tension sur un quartier de Vaulx-en-Velin, qui

A travers ces évolutions à l'œuvre se dessinent, en définitive, en filigrane des choix de société fondamentaux, façonnant, à son image actuelle, un monde qui préfigure celui de demain:

> *On dit que la valeur d'une société moderne se mesure au regard de la place qu'elle réserve aux plus fragiles de sa population. Qu'elle préfère les rejeter, qu'elle se contente de les assister ou qu'elle veuille les intégrer, c'est la nature première du contrat social qui est aujourd'hui posée* [39]*.*

Aussi veut-on entendre la parentalité au pluriel, et non comme un modèle imposé par les professionnels, dans un esprit de co-construction, avec ces enfants les plus fragiles et avec leurs familles, pour que les enfants ne soient pas obligés de cliver entre leurs mondes d'appartenance, car:

> *Les enfants les plus fragiles ont besoin de leurs parents et des professionnels, et non des uns ou des autres* [40]*.*

ENFANTS ET FAMILLES A L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE: DES PROBLEMATIQUES INTRIQUEES

Comme l'ont rappelé P. Naves et B. Cathala dans leur rapport, ce sont près de 300.000 enfants, sur les 17 millions que compte le pays, qui ont été concernés, en 1998, par une des diverses mesures de protection de l'enfance.

128.850 enfants sont suivis dans le cadre d'une Action Educative en Milieu Ouvert et 143 200 sont accueillis au titre de la protection de l'enfance, pour plus de 60.000 d'entre eux, soit 49%, en famille d'accueil; plus de 40.000, soit 37% sont accueillis en établissement; enfin, les autres, soit 13% sont essentiellement des adolescents et

---

montrait le rôle de l'inscription sociale des parents dans le quartier (importance du tissu relationnel établi avec le voisinage, de la connaissance du quartier, de sa population et de son histoire et de la possession de savoir-faire approprié dans la résolution des situations problématiques) - L. MUCCHIELLI, rapport cité.

[39] Pascal TERRASSE, député et responsable de la mission parlementaire sur la réforme de la loi de 1975.

[40] Marie-Rose MORO.

des jeunes majeurs qui résident dans des lieux de vie, des internats scolaires, des foyers de jeunes travailleurs, des appartements relais, des chambres autonomes…[41].

Le rapport Naves-Cathala souligne par ailleurs également que de nombreux enfants, plus de 30.000, bénéficient de dispositifs alternatifs (de type CHRS, institut de rééducation ou hospitalisation) et que, pour certains des 280.000 élèves internes de l'enseignement du second degré, l'internat constitue sûrement une alternative à une prise en charge physique dans le cadre de la protection de l'enfance.

Force est de constater néanmoins, au-delà des chiffres, l'inadaptation du dispositif général qui ne répond pas toujours suffisamment bien aux besoins des enfants et impose, du fait du manque de places dans certains secteurs, spécialement en Ile-de-France, un éloignement de l'enfant, trop souvent injustifié sur le plan éducatif et qui s'apparente pour beaucoup de parents à une séparation de fait.

Que savons-nous au fond de ces enfants et de leurs familles, de leurs conditions de vie et de leur situation sur le plan économique et social ?

Concernant les Actions Educatives en Milieu Ouvert [42], les données disponibles, portant sur différents échantillons limités de mesures en cours entre 1988 et 2001, font apparaître le nombre important de parents vivant seuls (autour d'un tiers: 30.2% de pères et 36.6% de mères) et de parents séparés ou divorcés (seulement un tiers environ d'entre les parents concernés vivent en couple).

Elles dévoilent aussi l'absence très fréquente des pères dans le cadre de l'exercice de la mesure, certaines situations montrant qu'ils ne sont vus que dans les moments de crise. L'AEMO semblent concerner alors essentiellement la mère.

Les études disponibles font également apparaître le nombre important de familles en difficulté sur le plan économique et social (37% vivent en situation de grande précarité, 17% sont sur-endettées, 10% sont confrontées à des problèmes graves de logement - inconfort, insalubrité, surpopulation -, l'alcoolisme touche 1 père sur 2 et 1

[41] Chiffres d'après l'étude conjointe SNATEM / ODAS réalisée en 1998.
[42] Nous citons ici les chiffres fournis par P. DURNING et J. CHRETIEN, *L'AEMO en recherche*, Paris, Matrice, 2001. L'ODAS observe, pour sa part, les caractéristiques des familles des enfants en danger signalés à l'Aide sociale à l'enfance au niveau national.

mère sur 4, un pourcentage élevé de parents bénéficiant de l'allocation adulte handicapé - 15% - et 42% des enfants ont des parents qui ont fréquenté ou qui fréquentent le service de psychiatrie adulte. [43]).

Celles-ci soulignent, en tout cas, à nouveau que:

> *Les recherches convergent sur la gravité des difficultés auxquelles parents et jeunes sont confrontés […]Le niveau socio-économique de la très grande majorité des familles est faible ou tout à fait précaire* [44]*.*

Il n'existe pas de solution éducative unique à l'intrication des problèmes auxquels les familles sont confrontées et les professionnels de la protection de l'enfance ne sont, la plupart du temps, pas à même d'apporter seuls une réponse adaptée à des problématiques de plus en plus complexes, surtout lorsque ces problèmes relèvent de l'économique.

L'ODAS observe par ailleurs que seuls 43% des enfants signalés à l'Aide sociale à l'enfance vivent avec leurs deux parents, contre 81% dans la population générale, que 36% d'entre eux sont inoccupés, et enfin que lorsque le parent est seul, il est inoccupé dans 74% des cas.

La tentative de résolution de difficultés familiales, qui sont fréquemment d'ordre à la fois économique, social, culturel, sanitaire voire psychiatrique, passe nécessairement par une réponse collective en termes éducatif, psychologique, matériel et financier, au regard d'un projet social.

---

[43] P. DURNING regrette "l'absence de toute référence à l'idée de déficience intellectuelle" pourtant facilement repérable dans les données analysées.
[44] P. DURNING et J. CHRETIEN, *op. cit.*

2. LE CADRE JURIDIQUE

Les textes législatifs et réglementaires affirment régulièrement l'importance de la participation des usagers au fonctionnement des services, ainsi que de la nécessité d'une clarification des droits et devoirs réciproques.

Outre le corpus de lois relatives aux usagers, déjà citées en introduction à propos de la décentralisation, la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations vient opportunément rappeler l'actualité du thème et l'urgence qui existe à mettre en conformité le droit français, en particulier avec le droit européen et avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme [45].

D'une manière générale, à travers le rappel du cadre législatif, il est important de souligner que, si des propositions innovantes peuvent être faites dans ce domaine, l'application de l'existant constitue un préalable indispensable à l'adaptation et à l'amélioration du dispositif de protection de l'enfance.

LOIS DU 6 JUIN 1984 [46] ET DU 6 JANVIER 1986 [47]

Issue des travaux du rapport Bianco-Lamy, la loi du 6 juin 1984 opère un retournement par rapport aux conceptions traditionnelles en reconnaissant les parents comme sujets de droit. La priorité décidée et inscrite dans de nombreux textes par le législateur n'est plus, comme au début de l'aide aux familles et aux enfants en difficultés sociales, de séparer l'enfant de sa famille pour le protéger, mais d'essayer d'éviter cette séparation en aidant préventivement les parents [48].

La loi du 6 janvier 1986, par l'ouverture vers l'action sociale à laquelle elle invite fortement, marque un tournant important sur le plan des pratiques professionnelles.

[45] Tous deux prévoient notamment l'accès à leur dossier des parties à un procès.
[46] Relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance, et au statut des pupilles de l'Etat.
[47] Adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

Dans le prolongement de la loi du 6 juin 1984, elle inscrit définitivement cette nouvelle vision de l'aide aux familles en difficultés, dans le cadre de la décentralisation et en conciliant l'indispensable respect des droits des usagers et l'exercice nécessaire de la libre administration des collectivités locales.

C'est donc dans ce cadre juridique que s'inscrivent un certain nombre d'évolutions en cours et à venir autour des relations parents, enfants, professionnels.

Si le cadre juridique tient compte des évolutions de la société, les professionnels, confrontés à des groupes familiaux complexes et/ou recomposés, ont souvent du mal à repérer des partenaires potentiels non légitimés, dans la mesure où ils peuvent ne pas correspondre à une projection, nécessairement subjective, de la place qu'ils souhaiteraient que la famille occupe.

Dans le même ordre d'idée, l'appartenance citoyenne à un quartier n'est pas nécessairement considérée comme un étayage possible aux familles en difficulté malgré l'appréciation très positive, exprimée par l'ensemble des intervenants sociaux, à propos de l'action des adultes-relais au niveau des quartiers, par exemple[49].

La **loi du 6 juin 1984** consacre particulièrement cinq droits [50]:

- le droit des parents et des familles à être informés sur les conditions et les conséquences d'une intervention sociale, et en particulier sur les prestations que peut fournir l'A.S.E et les effets de l'intervention du service au regard de l'autorité parentale [51].
- le droit d'être assisté dans les contacts avec le service, c'est-à-dire le droit pour les familles d'être accompagnées dans leurs demandes par une personne de leur choix.
- le droit pour les parents d'être associés à toutes les décisions concernant l'enfant en particulier, en donnant leur accord écrit et préalable à toute mesure, de telle sorte

[48] F. BUSNEL.
[49] Rapport des ateliers, Assises départementales pour la protection de l'enfance en Seine-Saint-Denis, 2000.
[50] La loi du 6 juin 1984 consacre son second volet au nouveau statut des pupilles de l'Etat.
[51] En référence à la loi du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale.

que, désormais, un enfant ne sera plus hébergé par l'Aide sociale à l'enfance hors accord de la famille ou d'un juge.
- le droit de participer aux décisions essentielles concernant leur enfant, notamment d'être consultés pour décider de l'orientation pour leurs enfants, de voir révisée régulièrement la situation et de faire appel contre les décisions d'admission à l'Aide Sociale à l'Enfance.
- le droit pour l'enfant d'être associé aux décisions qui le concernent est nettement affirmé, puisqu'il lui est reconnu le droit d'être consulté et de donner son avis.

Par ailleurs, l'effet des mesures est limité à un an [52].

La **loi du 6 janvier 1986** introduit un article 40 au Code de la famille et de l'aide sociale [53], qui fixe comme missions au service de l'Aide sociale à l'enfance:

- d'apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux enfants et à leurs familles confrontés à des difficultés sociales susceptibles de compromettre gravement leur équilibre.
- de pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service en collaboration avec la famille ou leur représentant légal [54].
- d'organiser dans des lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles.

Le terme de collaboration, qui figure dans l'article 40 du CFAS, a un sens très fort. Le service de l'Aide sociale à l'enfance ne peut, en effet, se passer des parents pour mettre en place le projet de l'enfant. Leur consentement est obligatoire et leur adhésion le plus possible recherchée.

Les compétences de l'Aide sociale à l'enfance s'inscrivent dans le strict respect des droits d'autorité parentale, qui peuvent seulement être limités par la Justice.

[52] La loi du 6 janvier 1986 étend cette disposition aux décisions judiciaires qui ne peuvent avoir effet plus de 2 ans, sauf à être renouvelables.
[53] Devenu article L 221-1 dans le nouveau Code de l'action sociale et des familles.
[54] Ces deux missions subsistent pour les jeunes majeurs jusqu'à l'âge de 21 ans.

LOI DU 10 JUILLET 1989 [55]

La loi du 10 juillet 1989 relative aux enfants maltraités témoigne d'une nouvelle approche des politiques publiques et d'une nouvelle conception du service rendu à l'usager. En soulignant la nécessité d'une observation de l'enfance en danger fondée sur l'évaluation [56], elle accorde à la qualité de la protection et au concept de bientraitance une place fondamentale [57].

Elle peut sembler aussi marquer un certain recul par rapport à la loi du 6 janvier 1986 dans le domaine de l'action sociale, en se recentrant davantage sur la protection, à un moment où l'opinion est de plus en plus sensibilisée aux questions de maltraitance et d'abus sexuels en particulier, et en introduisant une certaine confusion entre la protection administrative et la protection judiciaire [58].

---

[55] Relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs.

[56] Sur ce point, voir J. IGUENANE ET Ch. PARRET, *Accompagner l'enfant maltraité et sa famille*, Paris, Dunod, 2001 (2ème partie, chapitres 4 et 5: La Démarche d'accompagnement, et L'Evaluation dans l'accompagnement des enfants maltraités).

[57] *L'Observation de l'enfance en danger: guide méthodologique*, ODAS, 2001.

[58] Paul DURNING pointe cet écueil majeur, en faisant remarquer que des concepts importants sont utilisés dans des acceptions différentes selon les institutions impliquées dans la protection judiciaire et sociale de la jeunesse. Ainsi, du terme de danger, défini par Le Petit Robert comme "ce qui menace, compromet la sûreté d'une personne ou d'une chose", et qui renvoie à l'idée de risque d'abord de devenir délinquant, aujourd'hui d'être maltraité.

Pour mémoire, l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée distingue, quant à lui, que "parmi les enfants en danger, ceux qui ne sont pas maltraités sont en risque". L'ODAS définit ainsi:

- l'enfant maltraité, comme celui qui est victime de violences physiques, cruautés mentales, abus sexuels, négligences lourdes ayant des conséquences graves sur son développement physique et psychologique.
- l'enfant en risque, comme celui qui connaît des conditions d'existence risquant de mettre en danger sa santé, sa sécurité, sa moralité, son éducation ou son entretien mais qui n'est pas pour autant maltraité.
- les enfants en danger représentent l'ensemble des enfants maltraités et des enfants en risque. - *in L'Observation de l'enfance en danger: guide méthodologique*.

L'ODAS, dans une perspective épidémiologique, regroupe donc sous l'appellation "mineurs en danger" les mineurs en risque et les mineurs maltraités, cependant que les juges distinguent les mineurs en danger, qui relèvent du cadre judiciaire, des mineurs en risques de danger qui relèvent de mesures contractuelles (les uns comme les autres pouvant être ou devenir maltraités ou délinquants).

Le rapport final de l'Assemblée des Départements de France et du Ministère de la Justice sur l'évaluation du dispositif de protection de l'enfance, récemment publié, prône de mener un travail de redéfinition des concepts afin que les différents partenaires donnent un même contenu aux termes de maltraitance, de danger et de judiciarisation.

La prévention des mauvais traitements ainsi énoncée, la loi du 10 Juillet 1989 sur l'enfance maltraitée donne à l'Aide sociale à l'enfance un rôle pivot dans le recueil des informations et dans la coordination des actions et au pôle judiciaire un rôle de réponse à partir de l'identification d'une situation de danger. La loi charge notamment le président du Conseil Général de recueillir les informations relatives aux mineurs maltraités et de répondre aux situations d'urgence :

> *Le Président du Conseil général met en place, après concertation avec le représentant de l'Etat dans le département, un dispositif permettant de recueillir en permanence les informations relatives aux mineurs maltraités et de répondre aux situations d'urgence selon les modalités définies en liaison avec l'autorité judiciaire et les services de l'Etat dans le département* [59]*.*

La place de l'Aide sociale à l'enfance, en principe au centre du dispositif de signalement, est souvent contredite par les faits, dans la mesure où seule une partie des signalements à l'autorité judiciaire émane, en réalité, des services de l'Aide sociale à l'enfance.

La loi du 10 juillet 1989 présente la caractéristique de concilier la nécessaire protection de l'enfant avec le droit des parents:

> *En cas de saisine de l'autorité judiciaire, le Président du Conseil général informe par écrit les parents de l'enfant ou son représentant légal* [60]*.*

Cette obligation devrait d'ailleurs s'appliquer pour toute autre institution ou personne morale s'adressant à l'autorité judiciaire.

En termes qualitatifs, la loi du 10 juillet 1989, en rendant obligatoire la formation des professionnels à la prévention des mauvais traitements et à la protection des mineurs, contribue à l'enrichissement professionnel des actions menées en direction des enfants et des jeunes.

Elle vise enfin à renforcer la coordination et le travail des professionnels de terrain en créant et en mettant à leur disposition un outil de dépistage supplémentaire, le Service National d'Accueil Téléphonique pour l'Enfance maltraitée ("119 - Allô,

[59] Article L 226-3 du CASF.
[60] Article L 226-5 du CASF.

enfance maltraitée") [61], dont la vocation est de participer, dans le cadre d'une gestion tripartite assurée par l'Etat, les Présidents de Conseils généraux et les associations, à une coordination renforcée des actions professionnelles et bénévoles menées en faveur de la protection de l'enfance.

Le SNATEM, dont les coordonnées du numéro gratuit sont obligatoirement affichées dans tous les lieux recevant habituellement des mineurs [62], a pour vocation d'informer les enfants sur la maltraitance mais également de les accompagner au cas où ils seraient directement confrontés à une situation de maltraitance.

CONVENTION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'ENFANT DU 20 NOVEMBRE 1989 [63]

Elle consacre la reconnaissance à l'enfant d'un certain nombre de droits civils, politiques, sociaux, économiques et culturels.

Ainsi, l'enfant se voit-il reconnaître le droit à une identité, à une famille, au respect de la vie privée, à une protection contre toute violence, ainsi qu'en cas de privation de liberté et d'infraction à la loi pénale. Ses droits en matière de libertés fondamentales sont eux aussi reconnus: liberté d'expression, de pensée, de conscience, de religion, d'association et de réunion pacifique.

Il se voit aussi reconnaître le droit à la santé et à une protection particulière (en tant que réfugié, porteur d'un handicap, ou en cas de "placement"); ainsi que le droit à un

---

[61] Prévu par l'article 71 de la loi du 10 juillet 1989: "un service d'accueil téléphonique gratuit est créé à l'échelon national […] Ce service concourt à la mission de prévention des mauvais traitements et de protection des mineurs maltraités".

[62] A défaut d'un affichage du 119 dans l'ensemble des lieux publics, y compris les cabines téléphoniques, comme c'est le cas pour les numéros d'urgence (SAMU, Police etc.), comme le préconisait, en 1998, la Commission d'enquête parlementaire sur L'Etat des droits de l'enfant en France, présidée par Monsieur Laurent FABIUS, Président de l'Assemblée nationale.

[63] D'après F. BUSNEL.
La Déclaration des Droits de l'Enfant du 20 novembre 1959 et, plus récemment, la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, adoptée le 20 novembre 1989 par l'Assemblée générale des Nations Unies - à la quasi-unanimité de ses membres, à l'exception notable des Etats-Unis - ont toutes deux contribué à voir reconnaître "l'intérêt supérieur de l'enfant" (article 3 de la Convention).

niveau de vie suffisant, à la sécurité sociale et à une protection contre l'exploitation économique. Enfin, le droit à l'éducation, aux loisirs et à l'information.

Plusieurs articles de la Convention concernent plus particulièrement les missions de l'Aide sociale à l'enfance. Ainsi, les articles 2, 3 et 12 rappellent le cadre de l'action possible de l'Etat ou des pouvoirs publics locaux. Le respect des droits énoncés dans la Convention doit se faire de façon non discriminatoire et dans l'intérêt supérieur de l'enfant; enfin la responsabilité de l'Etat d'assurer la protection et les soins nécessaires au bien-être de l'enfant.

Le Préambule de la Convention précise, en particulier, que “l’enfant, en raison de son manque de maturité physique et intellectuelle, a besoin d’une protection spéciale et de soins spéciaux, notamment d’une protection juridique appropriée, avant comme après la naissance”.

Cette "protection spéciale" peut aller jusqu'à prendre la forme d'une prise en charge hors du domicile familial, dans le cas où le danger encouru par le mineur nécessite une mise à l'abri, au besoin au moyen de la séparation.

Dans l'élaboration d'un projet de prise en charge hors du domicile familial ou dans le cadre de celle-ci, les parents ne sont pas les seuls à pouvoir arguer de leurs droits. Conformément à la loi, le mineur devrait être entendu avant toute décision du juge [64]. Une fois confié à l'Aide sociale à l'enfance, il devrait, de même, se voir garantir un certain nombre de droits: des relations régulières avec sa famille encadrées par la décision du juge (parents, mais aussi grands-parents, frères et sœurs…), un suivi régulier par le juge…

Signée par la France le 26 janvier 1990, la Convention internationale des droits de l'enfant a été ratifiée le 7 août 1990.

[64] Art. 1183 du Code de procédure civile.
On notera que le nouveau Code de procédure civile ne prévoit pas d'audition du mineur devant la Cour de cassation et, devant la Cour d'appel, seul le mineur de plus de 16 ans est convoqué (sauf si le juge a omis de l'entendre).

Or, le constat est fait que:

> *La loi énonce des droits et prévoit des garanties, mais d'une manière très formelle puisque leur mise en œuvre est subordonnée à l'information qui sera donnée à l'enfant et qu'aucune nullité de procédure ne vient sanctionner cette absence d'information* [65]*.*

En outre, il existe en dehors du champ de la loi, sur le plan à la fois pragmatique et pédagogique, des droits de l'enfant placé qu'il convient aussi de faire valoir:

> *Une réponse dans des délais aussi courts que possible […] une procédure d'admission simple, compréhensible […] des explications sur le refus de sa candidature […] le droit au temps […] à un a priori valorisant, à un accueil bienveillant et à une attitude gratifiante […] à un projet adapté à sa situation au lieu d'avoir d'emblée à se conformer au projet global de la structure[…] en fonction de son âge et de son niveau de compréhension, à la connaissance, au moins dans ses grandes lignes, des rapports le concernant adressés aux autorités de placement* [66]*.*

[65] M. KLAJNBERG, art. cité.
[66] *Idem*.

3. LES OUTILS DE CONNAISSANCE DES PUBLICS ET DE LEURS BESOINS, ET D'ANALYSE DES PRATIQUES PROFESSIONNELLES [67]

Quoique que ne concernant qu'indirectement le sujet traité ici, par les effets qu'ils produisent sur l'évolution des relations entre usagers et institutions, nous avons décidé de consacré un chapitre à part à l'ensemble des instruments d'évaluation, en ce qu'ils peuvent permettre une amélioration du dispositif de protection de l'enfance[68].

Dans le champ de la prévention des risques, en amont du signalement, l'amélioration du dispositif passe en premier lieu par un approfondissement des relations entre institutions et entre professionnels de disciplines différentes pour une meilleure évaluation de situations.

Le signalement à l'autorité administrative ou à l'autorité judiciaire constitue la porte d'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance. Sa forme et son contenu conditionnent les suites données qui iront du classement pur et simple à la séparation en passant par un accompagnement à domicile.

Pour être pertinent, l'examen des conditions d'entrée dans le dispositif se doit d'être complété par un travail spécifique sur les parcours d'enfants, retraçant leurs trajectoires institutionnelles, à travers les permanences et les ruptures de prise en charge et d'accueil, ainsi que par une analyse des conditions de sortie du dispositif, qui permettrait d'évaluer les réponses apportées [69].

Il convient de souligner les efforts qui restent à accomplir pour parvenir à définir avec clarté une politique publique de recueil de données permettant l'observation des pratiques.

---

[67] D'après M. GABEL.
[68] Cf. *infra* (propositions - préambule).
Conscients que les constats qui suivent appellent des préconisations qui débordent le cadre strict de la question posée, nous avons fait le choix de présenter dans un même ensemble l'état des lieux et les propositions qui s'y rattache.
[69] ODAS, *op. cit.*

Cela passe nécessairement, en vue d'une remontée nationale, par la mise en œuvre et en cohérence d'un recueil de données au sein d'un observatoire départemental partagé entre les différents partenaires intervenant dans le champ de la protection de l'enfance, qui s'appuie sur un référentiel commun en termes de définitions, condition *sine qua non* au développement de la démarche d'observation commune de l'enfance et de l'adolescence en danger.

La richesse et la qualité des données et des analyses fournies par la DRESS, l'ODAS, le SNATEM [70], le GPIEM, la DIF, l'ANDASS, la Défenseure des enfants mais également par le Ministère de la Justice (administration pénitentiaire et Protection judiciaire de la jeunesse), la Police, la Gendarmerie, les institutions scolaire, hospitalière, pédo-psychiatrique… est incontestable; leur impact sur les politiques publiques l'est moins, principalement du fait de l'absence d'un dispositif qui rende possible une lecture croisée des différents recueils de données disponibles.

En effet, ces différents dispositifs tiennent des statistiques pour les uns et font de l'observation pour les autres. Ils quantifient soit des actes professionnels, soit des mesures, soit des populations d'enfants signalés. Les multiples sources de données chiffrées, aujourd'hui se stérilisent mutuellement. Déjà l'ODAS depuis 1994 avec la contribution des représentants des Départements [71], puis le Ministère de la Justice en 1999 [72] ont recommandé la mise en place de ces observatoires départementaux. A ce jour, 80 Départements sont en état de faire remonter à l'ODAS les données concernant les enfants signalés à l'Aide sociale à l'enfance après évaluation, selon une méthodologie commune.

Resterait à désigner et à doter de moyens l'instance nationale chargée de la remontée des données, de la vérification de leur fiabilité, de leur cohérence à des fins d'analyse et de leur publication.

---

[70] Ces deux organismes collaborent activement, comme en témoigne l'étude réalisée conjointement en 1999, intitulée *La Protection de l'enfance: mieux comprendre les circuits, mieux connaître les dangers*.

[71] Extrait des recommandations de l'ODAS.

[72] Proposition d'une démarche méthodologique pour la mise en œuvre d'un observatoire départemental de l'enfance et de l'adolescence en difficulté, avec la contribution de l'ODAS.

La mise en œuvre d'un observatoire départemental partagé à partir du signalement et de ses suites doit répondre à des critères précis, en termes méthodologiques notamment. Autour de la grille ODAS de recueil de données, cet observatoire permettra de mieux connaître les populations signalées et les personnes signalantes, les difficultés rencontrées et les réponses apportées, les problématiques à l'œuvre et le dispositif.

Il aura pour objectif d'améliorer les données fournies par l'Aide sociale à l'enfance, par le travail autour des fiches navettes avec le Parquet, le travail d'interphase et de rétroaction entre l'Aide sociale à l'enfance et la Justice autour des suites données. En permettant une meilleure connaissance du fonctionnement du dispositif, l'observatoire constituera un outil d'analyse des pratiques et de réduction des dysfonctionnements.

Pour être opérationnel, cet observatoire partagé de l'enfance et de l'adolescence en difficulté suppose de remplir impérativement certaines conditions, telles que le renseignement de données: fiche individuelle relative aux mineurs signalés, fiche de sortie du dispositif de protection, fiche évaluant le parcours de l'enfant durant sa prise en charge et établissement d'un carnet de vie pour chaque enfant [73]).

Il suppose aussi la mise en place d'instances spécifiques :

- un comité de pilotage Conseil général / Justice en charge de la co-organisation et de la co-responsabilité de l'observatoire, qui décide des orientations et dote la cellule opérationnelle de moyens financiers.
- une cellule permanente opérationnelle qui collecte les données des différents partenaires, élimine les doublons, attribue le numéro d'ordre permettant de conserver l'anonymat. Cette cellule technique analyse les données en les rapportant aux indicateurs de contexte du Département. Elle pourra être installée au sein d'une association créée à cet effet ou confiée à l'Observatoire Régional de la Santé.

[73] Recommandations de l'ODAS.
La Fédération Nationale des Associations d'Entraide des Pupilles et Anciens Pupilles de l'Etat souligne, en effet, à ce propos les difficultés rencontrées par les anciens usagers, en quête de la connaissance de leurs origines ou tout simplement de leur histoire, pour reconstruire l'histoire de leur itinéraire à l'Aide sociale à l'enfance.

- un comité technique qui comprend tous les partenaires du département (services du Conseil général, Justice, Protection judiciaire de la jeunesse, psychiatrie générale et pédo-psychiatrie, Education nationale, hôpitaux, associations). Ce comité valide les résultats présentés par la cellule opérationnelle, choisit le mode de présentation des résultats ainsi que les indicateurs de contexte, dégage les hypothèses de dysfonctionnements et promeut des recherches et études plus ciblées.

Les résultats analysés chaque année devraient faire l'objet d'une présentation à la commission départementale de coordination sous l'autorité du Préfet.

La traduction pratique de ce consensus préalable sera l'établissement d'un protocole inter-institutionnel et l'établissement d'un guide du signalement très largement diffusé aux professionnels. Ce guide précisera en particulier les garanties institutionnelles apportées par les employeurs aux professionnels, indispensables à la mise en oeuvre d'une politique centrée sur le principe de la négociation et de la contractualisation.

La procédure d'entrée dans le dispositif d'observation partagée doit se faire selon des critères d'inclusion précis, communs à tous les départements, afin de réaliser une remontée cohérente des données, du niveau national.

Outre une meilleure connaissance des enfants en danger et des problématiques de leurs familles, cette observation départementale partagée favoriserait des pratiques professionnelles plus adéquates, une gestion plus efficace, améliorerait la complémentarité des institutions et permettrait des études sur le rapport qualité / coûts.

Par ailleurs, s'appuyant sur les données fournies par l'observatoire et dans le prolongement de la circulaire du 10 janvier 2001 relative à la mise en place du groupe de coordination départemental piloté par le Préfet, en lien avec le Président du Conseil général, ne peut-on envisager de travailler dans ce cadre sur les articulations en termes d'évaluation, afin de dynamiser les groupes de coordination actuellement mis en place dans chaque Département pour en faire des lieux de rencontre, d'échange et, en définitive, de validation des politiques mises en place par

l'Etat et par les Départements, sur la base notamment des schémas départementaux conjoints de protection de l'enfance (Aide sociale à l'enfance / Protection judiciaire de la jeunesse / Tribunaux pour enfants) ?

La création de ces espaces auraient aussi pour mission d'auditionner régulièrement les partenaires à part entière des départements dans le champ de l'accompagnement de l'enfant et de sa famille que sont les associations, ainsi que les représentations d'usagers.

4. LES PRINCIPAUX ACTEURS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE ET LEURS RELATIONS

Le chapitre qui suit sera consacré à la présentation de chacun des acteurs - les familles (enfants et parents) et les professionnels, qu'ils appartiennent aux institutions en charge du domaine étudié ou au secteur associatif -, de leur place respective et des relations qu'ils tissent entre eux.

LES FAMILLES

L'immixtion de l'Etat dans les relations familiales et donc dans la sphère privée, depuis le XIXème siècle, a eu pour principale conséquence le renforcement de la protection accordée à l'enfant, qui n'a cessé de s'affirmer au cours des dernières années, comme on l'a vu à propos de la Convention internationale des Droits de l'enfant [74]. Si l'affirmation des droits des parents est première, c'est bien *in fine* parce que le droit de l'enfant à des parents pleinement responsables est l'objectif à tenter de garantir.

Cependant, le principe en vertu duquel "la première personne, les premiers éducateurs de l'enfant sont les parents" demeure *a priori* intangible [75], comme l'indiquent le nombre extrêmement marginal de retraits d'autorité parentale par les Tribunaux.

> *La famille pourrait apparaître aujourd'hui comme l'une des institutions les plus menacées dans son devenir, du fait des mutations en cours. Pour autant, 87% des 15-29 ans interrogés en 1998 considéraient qu'elle devait rester la cellule de base de la société [76].*

[74] Cf. *supra*.
[75] Conformément aux dispositions de l'article 375-7 du Code civil " les père et mère dont l'enfant a donné lieu à une mesure d'assistance éducative, conservent sur lui l'autorité parentale et en exercent tous les attributs qui ne sont pas inconciliables avec l'application de la mesure ".
[76] Lien social, Les familles deviennent plurielles, n°579.

Cette contradiction irrigue l'ensemble du débat actuel sur la place de la famille dans la relation triangulaire parents-enfant(s)-professionnels [77]. De fait, dans le domaine de la protection de l'enfance, le premier droit de l'enfant n'est-il pas précisément le droit de rester dans sa famille? Sur le plan légal , la séparation et donc la prise en charge physique hors du domicile familial est d'ailleurs en principe l'exception. Si accueil il doit y avoir, la loi fixe qu'il doit être aussi limité que possible dans sa durée (au regard des finalités qui lui sont assignées) [78].

Si, dans l'histoire, l'Etat a longtemps "joué" l'enfant contre les parents, le discours dominant subit une inflexion nouvelle. En tendant à introduire dans le discours une valorisation des potentialités des parents plutôt qu'une stigmatisation de leurs défaillances, on privilégie désormais une approche qui prenne en compte l'ensemble de la problématique familiale, incluant les enfants mais aussi les parents, au sens large.

> *Finalement, ce qui compte, c'est que l'enfant se voit garantir, quelle que soit la forme des familles [ou des institutions] au sein desquelles il est élevé, les conditions d'affection, de soins et d'équilibre nécessaires à son épanouissement*[79]*.*

La réflexion sur la place que les parents peuvent tenir dans la qualification et dans la mise en œuvre des objectifs et dans leur réactualisation est, à cet égard, fondamentale.

Comme on l'a souligné en introduction, les difficultés rencontrées par les parents pour endosser l'ensemble de leurs responsabilités sur le plan éducatif trouvent souvent leur source dans un faisceau de difficultés d'ordre socio-économique, voire

---

[77] La Convention des droits de l'enfant n'est pas exempte de contradiction sur ce plan, comme le souligne fort justement M. KLAJNBERG à propos des articles 3 et 5, qui proclame, pour l'un, l'intérêt supérieur de l'enfant et qui précise, pour l'autre que "les personnes responsables de l'enfant doivent lui donner l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice de [ses]droits". Or, "qui va apprécier l'intérêt supérieur de l'enfant sinon l'adulte qui en est responsable?", conclut l'auteur.

[78] Article 371-2 du Code civil "l'autorité appartient aux père et mère" et article 375-2 " Chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel". L'article 9 de la Convention Internationale de l'Organisation des Nations Unies relative aux droits de l'enfant réaffirme le caractère d'exception de la décision de placement.
Il convient, à ce propos de bien distinguer l'Action Educative en Milieu Ouvert imposée par le juge de l'Action Educative à Domicile, souvent appelée à tort Action Educative en Milieu Ouvert administrative, contractualisée par l'Aide sociale à l'enfance.

[79] Lien social, art. cité.

même d'ordre psychiatrique. Les placer en quelque sorte hors-jeu, en fondant l'intervention publique sur les principes de substitution ou de contrainte plutôt que sur ceux d'accompagnement, de soutien voire, le cas échéant, de suppléance [80], apparaît impropre à jeter les bases d'un travail partenarial, bénéfique pour chacun des membres de la famille.

L'association des parents à l'ensemble du processus de travail clinique est déterminant dans le cadre de la relation triangulaire parents / enfant / professionnel, car, comme il a pu être noté à propos de la santé psychique:

> *…un enfant en souffrance au sein d'une famille en souffrance souhaite en général que le projet de soins qu'on lui propose prenne en compte son propre besoin de guérison en même temps que son besoin de famille, et que le besoin de guérison de sa famille* [81]*.*

Reconnaître et conforter la place des parents le plus en amont possible et dans le respect du principe du contradictoire, c'est-à-dire, dans le cas notamment où un accueil hors du domicile familial est envisagé, en améliorant l'information et l'audition des familles dans la phase judiciaire [82] et au-delà, en associant étroitement les parents à la réalisation et au réajustement du projet éducatif de leur(s) enfant(s), dans le cadre d'une démarche co-éducative; apparaît comme une condition *sine qua non* de l'évolution des relations entre les familles et les professionnels.

---

[80] A la suite de D. HOUZEL, qui pose qu' "on ne peut pas exiger d'un parent la responsabilité d'une fonction parentale qu'il ne peut assumer" (rapport cité), il ne faut pas entendre ici, par suppléance familiale, "une action éducative extra-familiale visant à assurer l'accueil et la prise en charge d'enfants en raison de dysfonctionnements familiaux, c'est-à-dire faire à la place des parents sans les remplacer, mais une intervention socio-éducative à deux composantes imbriquées: l'action d'accueil éducatif d'enfants d'une part, et l'intervention dans le milieu familial et social d'autre part" (.D. FABLET, *Innover dans le champ de la suppléance familiale*, *in* M. CORBILLON (sd) *Suppléance familiales: nouvelles approches, nouvelles pratiques*, Paris, Matrice, 2001.

[81] F. JESU, *Le Placement familial aux risques de l'adolescence*, Journées nationales de l'ANPF, Chambéry, septembre 2000. Il peut s'agir d'une coopération étroite entre familles d'origine et famille d'accueil, sur la base du postulat a priori paradoxal "une famille comme remède pour une autre famille". De même, il y a nécessité de promouvoir des approches décloisonnées - "…une conception sociale, voire communautaire et à proprement parler écologique, des missions du service public de psychiatrie infanto-juvénile" - dans le champ large de la protection de l'enfance.

[82] cf. sur ce point les conclusions du rapport JP. DESCHAMPS.

Il convient, en effet, de:

> *…considérer comme centrale la raison d'être de la mise en relation des parents et des professionnels qui ont à se rencontrer, à coopérer voire à être partenaires parce qu'ils participent à l'éducation d'un même enfant* [83]*.*

Etant donné que les parents ne sont pas des usagers passifs des services sociaux mais des décideurs avec d'autres acteurs sociaux [84], le besoin se fait jour de prendre appui sur la communauté d'intérêts des acteurs pour promouvoir de nouvelles pratiques dans le champ de la re-médiation. Cette démarche n'est possible qu'à la condition promouvoir un partenariat structuré entre l'Etat, les collectivités locales, les associations et les familles, afin de mettre en synergie les ressources et les capacités de tous les acteurs concernés.

Les relations entre la Justice, les parents et les professionnels évoluent elles aussi. Ainsi, sur la base des conclusions du rapport relatif à la procédure du contradictoire et à l'accès au dossier, en lien avec les orientations politiques actuelles [85]:

> *Une société démocratique est celle où tous sont égaux devant la loi et où tous ont accès aux droits et aux données qui les concernent* [86].

Seule l'autorité judiciaire, garante des lois et des libertés, peut porter atteinte à l'autorité parentale. Elle s'efforcera, au préalable, de recueillir l'adhésion des parents. Ces atteintes sont en effet:

> *…génératrices d'inévitables traumatismes [...] Elles le seront d'autant plus qu'elles apparaîtront décidées arbitrairement et de façon non contradictoire* [87]*.*

---

[83] P. DURNING *op. cit.*, chapitre 6: La co-éducation: une activité partagée entre parents et professionnels.
[84] *in* P. DURNING et JP.POURTOIS, *Education et famille*, Bruxelles, DeBoeck Université.
[85] Rapport DESCHAMPS, déjà cité.
[86] Conformément à l'article 1er de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui stipule que ladite loi "tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance".
[87] Rapport DESCHAMPS, déjà cité.

En amont du contradictoire, l'information des parents est également indispensable.

Le rapport Deschamps propose en particulier de rendre obligatoire, lors d'un accueil décidé dans l'urgence, l'audition de la famille par le juge des enfants dans un délai de 15 jours, faute de quoi l'enfant pourra être remis à sa famille. Celle-ci doit également avoir accès au dossier au plus tard la veille de l'audience et doit pouvoir être assistée, à tout moment de la procédure, par la personne de son choix [88].

La procédure contradictoire est actuellement surtout orale. De nouvelles règles de procédure visent à garantir le respect du droit des personnes tout en conservant à la procédure d'assistance éducative sa spécificité de justice négociée à travers la recherche de l'adhésion des parties. Cette évolution aura, à n'en pas douter, des conséquences importantes sur la pratique des magistrats et des services éducatifs, en particulier sur le contenu des écrits.

LES PROFESSIONNELS

La protection de l'enfance regroupe un vaste champ articulé autour d'un dispositif complexe caractérisé par des domaines de compétence clairement définis et par un niveau important de spécialisation des acteurs, d'autant plus que chaque domaine d'intervention institutionnelle regroupe en son sein des métiers particuliers, *via* des filières elles aussi spécifiques.

Les professionnels ont donc à composer avec un cadre institutionnel donné, qui définit leurs droits et leurs obligations, leurs missions spécifiques ainsi que les coordinations à rechercher, au regard de ces missions.

La première conséquence du cloisonnement du champ de la protection de l'enfance est lisible dans le déficit de recrutement de nouveaux professionnels, le tarissement actuel étant en partie induit par la spécialisation des métiers, la diversité des statuts

[88] Conformément à l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme du 6 juillet 2001: "lorsqu'un placement provisoire a été ordonné en urgence, sans audition préalable de la famille, le juge des enfants doit avoir l'obligation de recevoir la famille dans un délai de 15 jours, faute de quoi les enfants sont remis à la famille".
Le décret issu des recommandations du rapport DESCHAMPS relatif à l'assistance éducative doit paraître d'ici fin 2001.

et par l'absence de passerelles de l'un à l'autre, lorsque l'usure professionnelle n'est plus supportable.

Le corollaire de ce cloisonnement est aussi, d'une part, le manque de coordination existant dans le cadre d'un dispositif d'autant plus mosaïque que le nombre d'intervenants est important [89] et, d'autre part, l'insuffisance d'accompagnement des professionnels dans la formation à une meilleure connaissance de la parentalité et des pratiques éducatives parentales - surtout dans un contexte socioculturel marqué par la défiance à l'égard de la famille nucléaire et la promotion de nouveaux modèles de référence -; enfin, en lien avec ce qui précède, le manque d'outils d'évaluation pour mesurer, par exemple, l'impact des interventions du travail social sur l'enfant et ses parents, par l'observation et l'évaluation des parcours institutionnels des enfants notamment.

La mise en cohérence du domaine de la protection de l'enfance est toutefois compliquée par l'évolution du positionnement traditionnel du service social polyvalent par rapport au champ familial.

Le déplacement de la question sociale, hier fondée sur les inégalités et aujourd'hui sur l'exclusion qui menace la cohésion sociale, modifie les conditions d'exercice du travail social en milieu ouvert et favorise une réorientation sur les personnes les plus en difficulté.

Le contexte du travail social a changé:

> *La fonction première des services sociaux semble être le maintien de la cohésion sociale, dans une société d'inégalités fortes et persistantes. Le rôle qui leur est assigné dans la combinaison tâtonnante du traitement de la pauvreté et de l'insertion professionnelle, qui évite la relégation sociale aux publics les plus fragilisés, l'atteste* [90]*.*

---

[89] Ainsi, au-delà du Tribunal, du Parquet, de la Protection judiciaire de la jeunesse et de l'Aide sociale à l'enfance au titre de la protection entrent également, à un titre ou à un autre, dans le champ de la protection de l'enfance entendu dans un sens plus large (prévention, accompagnement…) le Service social, la Protection maternelle et infantile, les clubs de prévention spécialisée, la Direction des affaires sanitaires et sociales, l'Education nationale, les Hôpitaux, l'Intersecteur de pédo-psychiatrie et la psychiatrie adulte, la Brigade des Mineurs, la Caisses d'Allocations familiales, les communes, le secteur associatif…

[90] D'après le rapport du groupe de travail "Évolution du travail social", présidé par Antoine Durrleman dans le cadre de la Commission Cohésion sociale et prévention de l'exclusion, Paris, La Documentation française, 1993.

Et ailleurs:

> *Les missions du social étaient hier centrées sur la réduction des inégalités et l'intégration de populations spécifiques, relativement homogènes; s'y ajoutent aujourd'hui celles centrées sur la lutte contre la marginalisation de populations de plus en plus hétérogènes et instables: la montée du chômage, la précarisation des revenus des ménages, tout comme l'évolution de la composition de ces derniers, ont contribué à élargir et diversifier les publics des services sociaux et à alourdir les tâches de ces derniers* [91]*.*

Le recentrage des missions dévolues aux services sociaux publics, qu'illustre l'importance prise par la mission d'accès à divers dispositifs récents (FSL, surendettement etc.) et d'instruction des dossiers d'attribution du revenu minimum d'insertion, s'effectue souvent au détriment du travail d'accompagnement des familles et entraîne une coupure du lien avec l'usager, singulièrement au nom de la dénonciation du contrôle social exercé par les assistantes sociales.

Cette évolution du service social a pour principale conséquence de placer l'Aide sociale à l'enfance en première ligne pour l'accompagnement des familles, alors que les professionnels du service ne sont pas préparés de manière spécifique, au regard de leurs missions qui sont centrées sur la prévention des inadaptations sociales, la protection des mineurs et le soutien des familles dans l'intérêt des enfants, au traitement de cette question.

Plus généralement, ceux-ci sont rarement clairement mandatés par leurs institutions pour s'engager dans des actions de prévention à construire avec des parents et de non-professionnels, dans le cadre d'un projet de territoire qui autorise un travail à la fois inter-institutionnel et partenarial par le croisement des actions mises en oeuvre, au bénéfice de l'usager, ce qui conduit certains acteurs à appeler de leurs vœux:

[91] *Idem*.

Le passage d'une éthique de la protection à une éthique de la prévention [qui] nécessite d'en étendre délibérément et simultanément les principes de référence d'une part à celui de la bientraitance des acteurs, professionnels et non-professionnels, d'autre part à celui de la participation des parents aux projets qui les concernent [92]*.*

Ce d'autant à un moment où l'évolution culturelle en cours, cristallisée dans les notions de partenariat ou de négociation, consacre l'évolution des relations entre commanditaires, prestataires et bénéficiaires. Les usagers font valoir leurs droits et ne se présentent plus en victimes expiatoires d'une relation trop souvent fondée sur l'unilatéral et l'arbitraire.

Cela suppose, dans le cadre de la formation initiale et continue, de penser des procédures qui autorisent la construction d'un travail entre parents et professionnels, fondé sur une prise de risque conjointe et des engagements réciproques [93].

Si les professionnels du secteur savent généralement écouter, ils sont en revanche beaucoup moins préparés à consulter et encore moins à négocier […] l'élaboration d'un contrat ne constitue pas une péripétie mais bien l'étape fondatrice d'une relation qui s'avère généralement durable […] la contractualisation révolutionne des relations autrefois marquées du sceau de l'ambiguïté, de la méfiance ou de la condescendance. Elle nécessite un "face-à-face d'acteurs" aux droits et devoirs mieux identifiés, retrouvant pleinement leurs prérogatives, leurs rôles et leurs dignités. En effet, la contractualisation procède par définition d'une exigence de réciprocité, engage à ce titre une responsabilité accrue et les amène à un mode de relations clarifié devant se manifester par un document [94]*.*

Concernant les professionnels, se pose en particulier ici la question non seulement du secret dont les travailleurs sociaux sont souvent dépositaires, mais encore du secret partagé, fondement d'un travail partenarial entendu dans ses différentes dimensions (avec les parents mais aussi entre professionnels) [95], en lien notamment

---

[92] F. JESU, *D'une éthique de la protection à une éthique de la prévention*, conférence prononcée dans le cadre des journées d'étude Parents et professionnels à l'épreuve de la rencontre, actes à paraître.

[93] JR. LOUBAT définit ainsi une procédure d'accueil détaillée, en amont de la signature du contrat (prise de contact, remise du livret d'accueil, projet de contrat…) - Lien social, art.cité.

[94] JR. LOUBAT, Lien social, art. cité.

[95] Sur ces notions de secret professionnel et de secret partagé, on se reportera à l'ouvrage de JP. ROSENZCVEIG et P. VERDIER, *Le Secret professionnel en travail social*, Paris, Dunod, 1999, ainsi qu'aux articles de L. DOURGNON et P. VERDIER, *Secret professionnel*

avec la question de l'accès au droit des parents sur les rapports, évaluations et signalements.

Cette préoccupation, déjà ancienne [96], est au cœur des discussions sur l'évolution des relations entre les usagers et les professionnels du secteur social [97] et fait écho à un débat de fond, de nature éthique, sur les possibilités de concilier le respect des exigences de la déontologie professionnelle et le respect des libertés publiques.

L'élargissement de l'accès au droit des parents, dans le sens de la promotion du principe du contradictoire particulièrement, pour tout écrit les concernant, ne va pas, en effet, sans une remise en cause en profondeur des pratiques professionnelles.

Madame la Ministre de la Justice le précise, à propos du rapport Deschamps et du projet de décret sur la procédure contradictoire:

> *En rendant véritablement contradictoire la procédure d'assistance éducative, cette réforme représente un changement considérable qui aura des conséquences importantes sur la pratique des magistrats et des services éducatifs, et notamment sur le contenu de leurs écrits* [98]*.*

Il apparaît aussi indispensable que l'étape du signalement, filtre d'entrée principal dans le dispositif de protection de l'enfance et moment-clef où se nouent fréquemment les difficultés relationnelles entre professionnels et familles, fasse l'objet d'une attention particulière, ainsi que d'un travail approfondi tant sur la forme que sur le contenu - tout en veillant à donner aux professionnels le temps nécessaire pour que s'installe cette alliance (et non contractualisation, entendue dans un sens strictement administratif) et pour éviter les signalements en urgence, limités aux seuls cas où la vie de l'enfant est mise en danger.

---

et travail d'équipe, Journal du droit des jeunes, n°188 d'octobre 1999, et *L'Usager et le dossier social*, Journal du droit des jeunes, n°193, mars 2000.
JP. ROSENCZVEIG pense, à ce propos qu'"il est temps d'accepter explicitement que des professionnels partage entre eux des informations nécessaires à la compréhension des situations dont ils ont à connaître [à l'aune] des règlements de service, de la déontologie et de l'éthique de chacun".

[96] Lois relatives aux droits des usagers de 1978 et 1979 et loi du 6 juin 1984, déjà citées.

[97] Lire notamment l'état des lieux de P. NAVES et B. CATHALA, ainsi que les propositions de JP. DESCHAMPS sur cette question (rapports cités).

[98] Communication de Madame M. LEBRANCHU, Ministre de la Justice et Garde des Sceaux.

Les orientations de la politique gouvernementale - en vue de développer l'ensemble des initiatives pouvant contribuer à la mobilisation des potentialités de la famille, notamment par l'association des parents, le plus en amont possible, au processus décisionnel - ne vont pas sans le perfectionnement des outils techniques et de la méthodologie dans le travail des professionnels avec les familles [99].

A l'aune des changements en cours, le recensement des outils existants dans le champ de l'accompagnement à domicile et l'interrogation de leur pertinence préalable préparent l'élaboration de nouveaux instruments, plus souples et plus adaptés aux nouvelles formes de la famille contemporaine [100].

> *Toute mesure devrait exprimer un projet explicite, communicable et évaluable [...] Ce projet devrait donc reposer sur une méthodologie institutionnalisée* [101]*.*

Ce souci d'une plus grande objectivation du travail social, fondée notamment sur des exigences plus grandes quant au degré de formalisation des écrits et à leur précision, va de pair avec une évolution des regards portés par les uns envers les autres, parents et professionnels, mais aussi une volonté de faire progresser les relations partenariales entre professionnels de champs disciplinaires, d'institutions et de responsabilités différentes.

Si, forts de leur savoir-faire et de leur expertise, les professionnels intervenant, à un titre ou à un autre au sein d'un travail en équipe pluri-disciplinaire, dans un dispositif institutionnel particulier, ont avant tout besoin que soient enseignées, reconnues et valorisées leurs compétences dans le domaine de la protection de l'enfance, la question de l'efficacité de l'action sociale "traditionnelle" se pose malgré tout.

Son adaptation à un ensemble de conditions sociales, économiques et culturelles et la prise en considération de facteurs divers, aux effets souvent combinés au niveau d'un quartier, comme le chômage, l'immigration, les familles naturelles,

---

[99] P. DURNING note par exemple, à propos de l'Action Educative en Milieu Ouvert, l'absence fréquente des pères, qui ne sont vus que dans les situations de crise; ce qui signifie que, dans sa forme actuelle, cette mesure s'adresse essentiellement à la mère (*op. cit.*).
[100] Sur la question de la formation des travailleurs sociaux, se reporter à l'analyse fournie par le rapport *Relations avec les familles: quelles compétences? Quelle formation?* (rapport cité).
[101] F. JESU. Voir aussi, *Bientraitances : mieux traiter familles et professionnels*, *op. cit.*

monoparentales, recomposées la toxicomanie …, passe par la formation à de nouveaux savoirs théoriques et à de nouveaux savoir-faire pratiques [102]. En quoi l'émergence de ces pratiques renouvelées [103] interroge-t-elle la professionnalité des acteurs du champ éducatif et social ?

En dernière analyse, il convient de s'interroger sur les moyens de promouvoir une démarche co-éducative en vue de construire un projet d'avenir pour l'enfant et pour sa famille, et se demander comment favoriser le développement de dispositifs de soutien, d'accompagnement et d'encadrement des pratiques professionnelles. La promotion d'une telle démarche n'est possible qu'à la condition de veiller à la qualité des relations entre les différents partenaires (parents, enfants, professionnels, institutions), en vue d'établir un climat de confiance réciproque indispensable à une prise de risque conjointe face à des problématiques de plus en plus complexes et d'assumer ensemble les difficultés repérées - à la mesure des limites de la réponse apportée par tel professionnel ou telle institution. Dans le même ordre d'idées, il s'agira aussi de renforcer les liens avec les associations habilitées et avec les parents en prêtant une attention particulière au maintien de la démarche professionnelle, afin de ne pas glisser vers une confusion des places et des rôles que chacun a à tenir.

C'est à ce prix - la création des conditions d'une confiance mutuelle et d'un travail pluri-professionnel et pluri-institutionnnel, c'est-à-dire une implication forte dans la durée - que pourra se mettre en place un dispositif d'étayage de la famille pouvant répondre aux indicateurs de risques de danger repérés pour juger de la pertinence et de la durée d'une prise en charge institutionnelle.

[102] La charte de collaboration pour la formation des étudiants en service social signée par l'ensemble des départements d'Ile-de-France le 25 octobre 2000 vise à regénérer le travail que mène les centres de formation avec les milieux professionnels en tant que sites qualifiants.

[103] Constater, à ce propos, le rôle moteur joué par les associations dans les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents.

LES ASSOCIATIONS HABILITEES

Les associations habilitées, qui assurent la majorité des mesures confiées à l'Aide sociale à l'enfance, participent activement à la mission institutionnelle en matière de protection de l'enfance *via* un agrément du Conseil général et/ou de l'Etat, qui contrôle le secteur associatif tant sur le plan pédagogique que financier.

Dans le cadre de la décentralisation, ces associations ont joué et jouent encore un rôle moteur dans le développement d'une action sociale de proximité. Partenaires opérationnels des collectivités locales et de l'Etat, porteuses d'initiatives de projets innovants qui renouvellent notamment l'approche et les pratiques en matière d'accompagnement de l'enfant et de sa famille, elles apportent au champ de la prévention des inadaptations sociales et de la protection de l'enfance l'engagement social des bénévoles qui les composent et l'expertise et le savoir-faire des professionnels qu'elles emploient. A ce titre, elles ont une place à part entière à prendre, spécialement dans l'évaluation et dans l'observation, aux côtés des décideurs et des financeurs de l'action sociale.

5. LE PARTAGE DE L'ACTION EDUCATIVE ENTRE PARENTS ET PROFESSIONNELS

La recherche d'une coopération entre les personnes et les instances participant de l'éducation du même enfant s'impose comme un principe général d'action, dans le cadre de l'aide à domicile comme dans le cadre de l'accueil de l'enfant hors du domicile familial.

DANS LE CADRE DE L'AIDE A DOMICILE, DANS LE CHAMP ADMINISTRATIF ET JUDICIAIRE

L'amélioration des relations parents-enfants-professionnels en amont de la prise en charge physique suppose, en premier lieu, de prendre en considération la question du rôle et de la place des parents dans l'éducation de leurs enfants, notamment à l'école, dès le plus jeune âge de l'enfant; mais aussi de ne pas en inférer que les autres acteurs ne seraient pas comptables en cas de négligence de la part des parents... S'il est important de renvoyer chaque parent à sa responsabilité, il est également important de renvoyer chaque acteur éducatif à la sienne en posant avec force les principes de co-éducation et de co-responsabilité éducative.

Ainsi, certains parents, rencontrant des difficultés d'ordre économique, social ou personnel qui affectent la construction de leur fonction parentale, se sentent-ils disqualifiés dans leur rôle et sont en attente de conseils autant que de légitimité. La fragilisation du cadre familial dans ses compétences éducatives peut alors conduire à des situations de déséquilibre telles qu'un recours à l'autorité judiciaire est souvent préconisé pour des enfants en risque de danger, cependant que des actions préventives innovantes, en vue de prévenir la survenue ou la répétition des risques, restent insuffisamment investies.

Clubs de prévention spécialisée, soutien familial précoce, lieux d'écoute, mesure éducative et sociale de soutien à la famille sous la forme d'Action Educative en Milieu Ouvert ou d'Action Educative à Domicile plus intensives [104]: les formules sont nombreuses à favoriser la prévention des risques [105]. Mais la mise en place d'une telle synergie suppose un accompagnement des familles au quotidien, donc des moyens.

Ces actions visent cependant des objectifs différents: prévenir le plus en amont possible, soutenir la famille en difficulté en milieu ouvert, proposer des alternatives à l'accueil permanent hors du domicile familial, préparer le retour en famille en cas de séparation lorsque les évolutions nécessaires seront acquises, étayer le retour une fois celui-ci réalisé… au-delà, il convient de s'interroger sur les moyens d'articuler les prestations d'aide à domicile aux prestations d'accueil physique de l'enfant.

En particulier, la mise en place d'une mesure d'aide éducative et sociale de soutien à la famille [106] permettrait de s'inscrire dans une logique non plus seulement d'éducation à destination des enfants mais aussi de soutien à destination des parents, de façon à promouvoir une action globale autour de la famille, respectueuse de l'exercice de l'autorité parentale, à travers une approche multidimensionnelle des difficultés rencontrées, en vue d'un partage de l'action éducative entre parents et professionnels.

---

[104] L'Action Educative en Milieu Ouvert, telle qu'elle est définie par le Code civil - "apporter aide et conseil à la famille dans les difficultés matérielles et morales qu'elle rencontre" - prévoyait à l'origine ce soutien à la famille, mais la prestation a, par la suite, été recentrée sur l'enfant.

[105] La famille figure, bien entendu, parmi les lieux de socialisation défaillants favorisant le repérage des facteurs de risque. Sur le modèle nord-américain de prévention des risques, les visites à domicile effectuées, centrées sur une pédagogie de la responsabilité, pour les enfants en bas âge, les programmes de formation parentale qui valorisent les compétences éducatives en matière de soins et de protection, le partenariat entre les parents et l'école, le travail sur la sortie de l'isolement social, l'établissement ou la restauration de liens avec l'environnement des parents… sont autant d'initiatives à promouvoir. Plusieurs conditions sont néanmoins nécessaires pour développer une prévention efficace. Celle-ci doit notamment s'inscrire dans une approche environnementale élargie en visant les différents lieux de socialisation de l'enfant (famille, mais aussi école, établissements sportifs et culturels, ou groupe de pairs), mais aussi s'appuyer sur le tissu associatif existant, les formations transversales, les pratiques décloisonnées et les dispositifs articulés - Extrait de J. TREMENTIN, *La prévention psychosociale précoce: une réponse efficace à la violence*, Lien social, n° 537.

[106] Proposition faite par le Carrefour National AEMO.

Dans de nombreuses situations, une intervention précoce auprès de la famille, ayant pour objet de résoudre des "problèmes de vie" (chômage, logement, santé) dans une approche globale permettrait, en confortant les parents dans leur rôle et dans leur image, d'éviter des mesures de "placement", prises ultérieurement, lorsque les repères familiaux sont trop lourdement affectés par les difficultés socio-économiques [107].

EN PROTECTION DE L'ENFANCE, DANS LE CADRE DE L'ACCUEIL DE L'ENFANT HORS DU DOMICILE

La prise en charge physique par le service de l'Aide sociale à l'enfance relève de situations variées, liées à des difficultés transitoires, à des périodes de crise ou à des difficultés plus installées dans l'histoire des familles. Celle-ci peut être non continue du fait d'une situation exceptionnelle, s'inscrire dans la durée au regard de problématiques familiales complexes, voire aller jusqu'à l'adoption dans les cas d'enfants privés de parents [108].

En définitive, si l'enfant doit quitter sa famille, cela ne peut être qu'exceptionnel (en particulier lorsque sa vie physique ou psychique est en jeu), et le maximum doit être fait pour lui permettre d'y revenir, dans le cadre d'un projet personnalisé adapté, souple et évolutif, en fonction de ses besoins et des potentialités de la famille.

Quand la séparation s'avère inévitable, la place des parents dans le cadre de la prise en charge physique de l'enfant doit être pensée, tant il est vrai que l'intervention éducative se situe dans un continuum qui utilise les ressources du milieu ouvert et de l'accueil physique.

La séparation devrait, en effet, être transitoire et non une fin en soi, même si l'on constate parfois des troubles du lien durables qui supposeront une séparation longue et un accueil régulièrement "révisé" par le juge.

L'objectif de protection des enfants impose à la fois la mise en place de dispositifs - qui peuvent être vécus comme restrictifs par les parents - mais aussi d'un soutien social rythmé par des débats portant sur les objectifs actualisés visés. Il convient

[107] Extrait de la contribution de J-J. ANDRIEUX.
[108] J-P. ROSENCZVEIG.

également de rappeler que les parents demeurent détenteurs de l'autorité parentale et qu'ils restent, à ce titre principaux, les responsables et éducateurs de leurs enfants.

Le sens de la séparation, travaillé par les professionnels et qui légitime leur intervention avec les parents et avec l'enfant, dans le cadre d'une évaluation soigneuse et continue, les objectifs et la durée de la prise en charge de l'enfant dans le cadre d'un accueil hors du domicile familial doivent faire l'objet d'un travail permanent entre parents, enfant et professionnel, afin de permettre de passer d'une logique de substitution à une logique de reconnaissance de la fonction parentale et de conforter des parents souvent en difficulté face à des repères aussi nombreux que parfois contradictoires.

CONCLUSION

L'état des lieux a autant permis de souligner les progrès déjà accomplis que ceux qui restent encore à réaliser pour améliorer les rapports entre parents, enfants et professionnels dans le domaine de la protection de l'enfance en danger.

L'adaptation du cadre législatif, à la suite de la décentralisation et du transfert des compétences en matière d'aide sociale, a largement contribué à l'instauration de ces nouveaux rapports. Cependant, tout en soulignant l'apport fondamental des lois des 6 juin 1984, 6 janvier 1986 puis du 10 juillet 1989 notamment, on a aussi pu observer un décalage parfois important entre les dispositions prévues et leur application.

La nécessité d'améliorer le dispositif de protection de l'enfance qui, s'il est perfectible, doit être retenu dans son principe, dans la mesure où le cadre législatif apparaît globalement bien adapté et que la double compétence protection administrative / protection judiciaire constitue une richesse et une originalité reconnue au niveau européen [109], nous semble devoir être rappelée clairement en préalable à des innovations parfois souhaitables, mais en veillant en permanence à éviter la redondance et la superposition des mesures.

Dans la perspective de favoriser l'épanouissement de l'enfant, de conforter les liens parents/enfants et de contribuer, sur le champ des liens sociaux, au développement de la cohésion sociale, l'instauration de nouvelles relations, davantage fondées sur la confiance, la valorisation des compétences des parents et le principe de co-éducation, exige de repenser la coordination et le partenariat entre professionnels, institutions et associations.

[109] T. BARANGER.

Cela passe, en particulier, par un approfondissement du travail sur la question de la formation initiale et continue des travailleurs sociaux, souvent démunis face aux situations de plus en plus difficiles auxquelles ils ont à faire face et contraints d'intervenir dans l'urgence, et ce afin de pouvoir apporter des réponses mieux adaptées aux besoins nouveaux et aux demandes spécifiques portées par les familles, sans négliger d'anticiper les difficultés prévisibles en matière de recrutement et de formation de nouveaux travailleurs sociaux au cours des prochaines années, malgré les efforts récemment consentis par l'Etat [110].

En dernière analyse, les progrès à accomplir en matière de coordination des politiques et de leurs évaluations, ainsi qu'en matière de pratiques professionnelles sur la base des actions de formation apparaissent comme des axes forts sur lesquels les propositions doivent s'articuler.

Il nous semble également important, en complément des recommandations qui suivent, d'insister sur le sens et la portée des mots, afin que s'ouvre au plus vite un chantier de réflexion sur le vocabulaire employé dans le champ de la protection de l'enfance, à l'aune de l'évolution des relations entre familles et professionnels. Pour symbolique qu'elle puisse sembler, l'évolution de la terminologie en matière de protection de l'enfance peut être hautement révélatrice des changements à l'œuvre dans ces rapports [111].

Ainsi, l'appellation du service de l'Aide sociale à l'enfance, fortement connotée quand elle est entendue dans son sens le plus classique, mérite peut-être d'être modifiée. On peut lui préférer, par exemple, un intitulé du type "service d'aide à l'enfance et à la famille".

---

[110] Le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité a, en effet, prévu l'ouverture de 3000 places supplémentaires pour la rentrée de septembre 2002 pour une durée de formation de trois ans, soit des postes effectivement pourvus en 2005 seulement.

[111] Lire à ce sujet J. CHRETIEN, *Placement, vous avez dit?* , Connexions, n°67, 1996. L'auteur souligne l'importance du processus qui s'attache à renouveler le langage dans la promotion de la dignité des personnes.

Dans le même ordre d'idées, on constate aujourd'hui une certaine confusion dans l'emploi et dans la signification donnée aux termes "accueil", "placement" [112], "garde" et "résidence" [113]. La proposition d'aller vers une appellation unique dans les textes législatifs et réglementaires, et dans le champ judiciaire comme dans le champ administratif, suppose qu'un travail préalable de clarification soit menée, afin d'aboutir à un référentiel commun de définitions.

[112] Ainsi, si l'utilisation du mot "accueil" apparaît plus conforme à la Convention internationale des droits de l'enfant, le terme de "placement" intègre cependant une dimension de contrainte absente dans la prise en charge administrative.

[113] L'Association Française des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille propose, en particulier, de remplacer "placer" par "confier la garde" (même si cette notion de garde a été supprimée par la loi Malhuret dans le domaine de compétence du juge aux affaires familiales en introduisant la notion de résidence, dans la mesure où, selon elle, ces deux notions ne recouvrent pas le même champ).

PROPOSITIONS

PREAMBULE

Pour être suivies d'effet et rendues véritablement opérationnelles, les recommandations qui suivent, regroupées autour de six axes, doivent nécessairement déborder du strict cadre posé par le sujet pour tenir compte de la dimension à la fois méthodologique et institutionnelle, souvent induite par les propositions d'actions énoncées.

Il convient spécialement de veiller à améliorer les outils d'observation et d'évaluation de l'enfance en danger en coordonnant davantage l'action dans ce domaine.

La mise en œuvre d'une politique plus respectueuse des besoins des usagers n'est possible qu'à la condition de développer l'observation. Celle-ci devra, tout en tenant compte des réalités locales, s'appuyer sur une méthodologie commune [114]. Une telle démarche permettrait *in fine* d'évaluer le travail réalisé sur la base des recommandations faites, mais également d'améliorer le dialogue entre les différentes institutions engagées dans le travail de prévention des inadaptations et de protection de l'enfant, autour du lien parents-enfant.

L'absence de données partagées dans le domaine considéré de la protection de l'enfance, au niveau local comme au niveau national, ne facilite pas, pour l'heure, la mise en place d'outils d'observation et d'évaluation.

Actualiser la commission départementale de protection de l'enfance, placée sous l'autorité conjointe du Préfet et du Président du Conseil général, en association avec le Procureur de la République et le Président du Tribunal pour enfants, à partir de l'actuel groupe de coordination départemental, à qui serait confié un rôle de coordination, d'évaluation et d'orientation en matière de protection de l'enfance

permettrait, en réaffirmant en particulier le rôle et la place de l'Etat au sein du dispositif de protection de l'enfance, de créer une dynamique autour de cette question.

Cette dynamique doit permettre d'aller vers la création dans chaque département d'un observatoire indépendant de l'enfance en danger, plus pertinent et envisageable à court terme qu'un observatoire national, dans la mesure où il tient compte des moyens et du dispositif sur un territoire donné et implique un partenariat local. Si une méthodologie commune n'est pas imposée, cette stratégie locale risque de diversifier ces observatoires départementaux et de ne pas permettre une lecture nationale de la situation.

L'amélioration des outils d'évaluation et d'observation nécessite de s'accompagner d'une réflexion approfondie visant à garantir aux usagers l'anonymat et une application équitable des textes sur l'ensemble du territoire national, conformément à l'article 2 du **projet de loi rénovant l'action sociale et médico-sociale** [115], adopté par l'Assemblée nationale et actuellement en discussion devant le Sénat.

Ces préoccupations - et d'autres, dont certaines des propositions qui suivent, dans le cadre plus strict du sujet traité, portent l'empreinte - rejoignent, en effet, celles du projet de loi.

Ainsi, celui-ci prévoit-il, outre une amélioration de l'organisation, de la coordination et de l'évaluation de l'action sociale [116], de garantir l'exercice effectif des droits des usagers [117] mais également d'associer les personnes bénéficiaires des prestations au fonctionnement du service [118].

---

[114] A l'heure actuelle, 90 départements ont adopté la méthodologie préconisée par l'ODAS.
[115] En référence à la loi du 30 juin 1975, relative aux institutions sociales et médico-sociales, déjà citée.
[116] Par l'élaboration de schémas départementaux conjoints, ainsi que de conventions pluriannuelles prévues les schémas, par la création de groupements d'intérêt économique et public, par la mise en place de systèmes d'information Etat / collectivités territoriales, organismes de protection sociale concernés, compatibles entre eux (articles 14 à 16).
[117] Définis à l'article 4.
[118] Article 6 *bis*.

Dans le détail, le projet de loi prévoit notamment, en lien avec le renforcement de l'accès au droit des usagers [119], le libre choix entre les prestations adaptées qui sont offertes à la personne prise en charge, à domicile ou en établissement, une prise en charge et un accompagnement individualisé, la confidentialité des actions la concernant, l'accès à toute information ou document relatif à sa prise en charge, une information sur ses droits fondamentaux et les protections particulières légales et contractuelles dont elle bénéficie, enfin la participation à la conception et à la mise en œuvre du projet d'accueil et d'accompagnement qui la concerne [120].

La garantie du respect de ces droits est fondée sur un livret d'accueil remis à la personne concernée ou à son représentant légal, auquel sont annexés une charte des droits et libertés de la personne accueillie, le règlement de fonctionnement de l'établissement et un contrat de séjour, qui définit la nature et les objectifs de la prise en charge ou de l'accompagnement, élaboré avec la participation de la personne accueillie ou de son représentant [121]

Dans les établissements, cela suppose d'associer les personnes bénéficiaires des prestations au fonctionnement de l'établissement ou du service, par l'institution d'un conseil de la vie sociale ou d'autres formes de participation qui devront figurer dans le règlement de fonctionnement [122].

Les propositions faites ci-après pourront avoir d'autant plus de poids et d'effet, au moment d'être mises en œuvre, que certaines d'entre elles s'inscrivent résolument dans l'esprit de la loi de 1975 rénovée, qui vise notamment à prévenir tout risque de maltraitance [123]. Ainsi convient-il, par exemple, de développer des actions de prévention sur les violences institutionnelles, dans le cadre de la protection de l'enfance, intégrées aux différents plans de formation, mais encore de prêter une attention particulière à la transparence des procédures dans l'élaboration du projet éducatif, en lien avec le projet d'établissement, ainsi qu'à l'évaluation, rendue obligatoire et réalisée par un organisme agréé extérieur à l'établissement.

---

[119] Cf. *infra*, axe 2, propositions n° 5 et 6.
[120] Article 4, *al*. 2 à 7.
[121] Article 5, cf. *infra*, axes 2 et 3, propositions n° 7 et 8.
[122] Article 6 *bis*, cf. infra axe 5, proposition n° 19.
[123] Article 5. Voir également la circulaire interministérielle du 10 janvier 2001 relative à la mise en place du groupe de coordination départemental, déjà citée.

AXE 1: PROMOUVOIR LE SOUTIEN A LA FONCTION PARENTALE SUR LE PLAN MATERIEL, EDUCATIF ET PSYCHOLOGIQUE

1. **valoriser les potentialités des familles pour aider le plus précocement possible les parents à mettre en œuvre le projet éducatif de l'enfant en:**
   - **diversifiant les modalités de mise en oeuvre des actions éducatives à domicile et des accueils hors du domicile familial, en direction des enfants et de leurs parents, de manière à élargir la palette des interventions et à assouplir le dispositif.**
   - **favorisant l'expérimentation et l'évaluation de ces mesures alternées.**

Pour que cette proposition puisse être mise en oeuvre, il convient au préalable de pointer un certain nombre d'enjeux et d'obstacles. Ainsi, au regard de l'organisation, s'il s'agit de créer une mesure nouvelle tout particulièrement destinée aux parents, le référent de l'enfant et le référent de la famille qui coordonne l'ensemble du travail doivent être soit confondus, soit distingués. Le travail d'une seule équipe avec la famille aurait pour avantage de ne pas faire peser sur les parents une forme de défiance qu'une référence distincte, pour l'enfant d'un côté et pour ses parents de l'autre, risquerait d'introduire [124].

2. **promouvoir des mesures d'actions éducatives à domicile plus intensives, en vue de construire des projets individualisés de soutien socio-éducatif.**

Ces mesures, réservées en priorité aux familles relevant déjà d'une prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance, mais pouvant aussi être ouvertes à des familles repérées par les partenaires concourrant à la protection de l'enfance, se fonderont sur des contrats d'objectifs à la mesure des capacités et des besoins des familles pour trouver un compromis dans le cadre d'un contrat équitable, régulièrement évalué et explicité avec les parents.

[124] Voir J. IGUENANE et Ch. PARRET, *op. cit.*

3. expertiser la création une mesure d'aide éducative et sociale de soutien aux parents, indépendamment du danger encouru par l'enfant, fondée sur la demande des parents.

Cette prestation d'aide à domicile répondrait à une démarche volontaire de la part de parents se reconnaissant des difficultés dans leur fonction parentale d'éducation. Alors que l'AEMO, centrée sur l'enfant, repose sur la notion d'accord des parents et travaille sur le lien fragile qui permet, en particulier, à des parents d'accéder aux dispositifs de droit commun, la mesure d'aide éducative demandée, à partir du dispositif existant de l'AEMO administrative, vise à une meilleure inscription sociale des parents.

AXE 2: RENFORCER L'ACCES AU DROIT DES USAGERS

4. mettre en place un "carnet de vie" établi dès la première prise de contact et mis à jour en concertation entre parents, enfants et professionnels tout au long du parcours commun, afin de permettre à l'enfant accueilli à l'Aide sociale à l'enfance de pouvoir reconstruire son histoire, en complément de la consultation de son dossier administratif.

5. adapter le dispositif d'accompagnement des familles dans leurs relations à l'administration [125].

Cette proposition peut se décliner selon de nombreuses modalités, non exclusives entre elles:

- valoriser et en développer l'existant (accompagnement par un avocat, par les points d'accès au droit, par les professionnels connaissant la famille).
- prendre en compte dans les réseaux d'accès au droit, notamment dans les Maisons de Justice et du Droit, les questions relatives au domaine de la protection de l'enfance pour permettre aux familles de se faire entendre en cas de divergence ou de conflit sur les modalités d'une prise en charge.

[125] En lien avec l'article 223-1 du Code de l'action sociale et des familles, qui prévoit que les familles peuvent être accompagnées de la personne de leur choix.

- prendre appui sur le réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement à la parentalité.
- mettre en place un service d'accompagnement diversifié (non identifié à une profession).
- renforcer le travail avec les services de la Défenseure des Enfants et du Médiateur de la République dans les relations conflictuelles entre les familles et les services de protection de l'enfance en danger.
- développer la place des associations d'usagers pour aider les parents dans l'accès à leur dossier…

6. accompagner les familles dans l'accès et la consultation de son dossier administratif (rapport, évaluation, signalement…)

Cette proposition nécessite en particulier que les professionnels informent les familles des pièces versées aux dossiers administratifs et judiciaires et qu'un accompagnement spécifique des familles soit mis en place.

7. améliorer la communication avec les familles, conformément à la loi du 6 juin 1984, en:

- **présentant, lors d'une rencontre avec la famille (parents et enfant) et à l'intérieur d'un espace de rencontre, de dialogue et d'échange repéré par les usagers, les prestations sociales (organisation et fonctionnement du champ administratif et judiciaire), les droits de la famille et les incidences de la décision sur l'autorité parentale, ainsi que les voies de recours possibles: administratif (gracieux, hiérarchique et contentieux), dès cette première information.**
- **élaborant des documents d'information adaptés à la diversité des familles, qui présentent la protection de l'enfance et qui fassent mieux connaître aux familles les services de prestations sociales mis à leur disposition par l'Etat et par les Départements.**
- **réalisant un guide au niveau national (organisation du dispositif, glossaire, sigles...)**

AXE 3: FAIRE EVOLUER LES PRATIQUES PROFESSIONNELLES

8. favoriser chaque fois que cela est possible les mesures contractualisées avec les familles, en évitant le recours systématique au juge limité aux situations de danger, prendre le temps de l'évaluation et de la contractualisation du projet avec les familles et développer la formation dans ce domaine.

Concernant le domaine administratif, le contrat doit préciser à quoi s'engagent les parents et les intervenants en termes de droits et d'obligations, en termes de durée, d'objectifs et de moyens notamment.

Concernant le domaine judiciaire, la séparation de l'enfant de sa famille ne devant intervenir qu'en cas de nécessité [126], les décisions de séparation doivent obligatoirement mentionner les mesures proposées, le refus éventuel de la famille et pourquoi cette séparation est nécessaire. La décision se doit d'être motivée, de partir de constats et de définir des objectifs.

9. mieux adapter les rythmes institutionnels aux besoins des familles, notamment dans le cadre de l'évaluation ainsi qu'aux besoins des enfants et des adolescents.

Poser que ce n'est pas *a priori* à la famille de s'adapter aux "temps institutionnels" mais bien à ces dernières, au regard de leurs missions de service public, de s'adapter aux besoins des usagers. Dans cette perspective, il est notamment nécessaire de réfléchir sur l'amplitude horaire d'accès offerte aux usagers (soir et week-end, en particulier).

En termes d'organisation, cela demande d'adapter les projets de services et d'établissements, en lien en particulier avec le passage aux 35 heures des différents types d'acteurs qui interviennent en protection de l'enfance et qui relèvent de réglementations ou de conventions collectives différentes, afin qu'une continuité éducative soit assurée.

[126] Art. 375-3 et 375-7, al. 2 du Code civil et L 226-4 du CASF.

Concernant les mineurs, l'adaptation des rythmes institutionnels passe par un assouplissement des règles d'intervention en favorisant notamment l'innovation, mais aussi par une adaptation rapide du contenu de la mesure éducative.

10. intensifier le travail dans le champ de l'évaluation en:

- **réalisant avec les parents l'évaluation initiale, qui doit porter sur l'enfant et ses représentants légaux, mais aussi sur la famille élargie et l'environnement global de l'enfant de façon à identifier des appuis possibles à une action éducative présentée, discutée et arrêtée avec les parents.**
- **encourageant, dans le champ administratif, le développement d'instances d'évaluation pluri-disciplinaires permanentes qui regroupent les différents services et institutions concernées.**
- **favorisant, dans le champ judiciaire, l'évaluation pluri-disciplinaire, en lien avec le secteur psychiatrique, et le travail sur les indications d'accueil pour donner du sens à la séparation, lorsque celle-ci s'avère nécessaire; en particulier, en faisant accompagner chaque ordonnance de placement provisoire d'urgence d'une mesure d'évaluation motivée menée par un service autre que celui de l'Aide sociale à l'enfance, en intégrant cette approche dans la formation.**

Il apparaît indispensable de rechercher à mobiliser l'entourage familial avant toute intervention institutionnelle, notamment lorsque la séparation est envisagée, mais également de motiver les décisions, en particulier dans le cas où une séparation est envisagée en indiquant clairement ce qui a été fait pour l'éviter et en quoi elle s'avère "nécessaire" [127].

[127] Au sens de l'article 375-3 du Code civil.

11. **travailler la question de l'extension de la notion de famille élargie aux collatéraux (grands-parents, oncles) et sur la pertinence de l'articulation entre famille élargie et tiers digne de confiance, et approfondir la question du rôle de la fonction paternelle dans le cadre de la famille [128].**

12. **favoriser la complémentarité plutôt que la spécialisation des pratiques professionnelles en:**
    - **encourageant le recrutement de techniciennes de l'intervention sociale et familiale et approfondir la réflexion sur la question de l'évolution de leur statut [129].**
    - **diversifiant les équipes de protection de l'enfance, ouvertes à d'autres professionnels, comme, par exemple, les conseillères en économie sociale et familiales et les infirmiers ayant une expérience en psychiatrie.**
    - **renforçant la coordination avec la Protection maternelle et infantile et le service départemental d'action sociale dans le champ de la prévention.**
    - **développant les articulations avec la pédo-psychiatrie, compte tenu de l'importance de la souffrance psychique en protection de l'enfance [130], sous la forme de commissions partenariales chargées d'examiner les cas présentant des problématiques complexes et intriquées, de protocoles et de conventions.**
    - **développant les articulations avec la psychiatrie adulte, dans le cadre de la relation avec les parents d'enfants confiés, en vue de mettre en lien le projet éducatif des enfants et le projet thérapeutique des parents, et**

[128] A mettre en lien avec les travaux dirigés par A. BRUEL, *Assurer les bases de l'autorité parentale pour rendre les parents plus responsables*, *op. cit.*

[129] Concernant les techniciennes de l'intervention sociale et familiale, il s'agit de travailleurs sociaux à part entière et de la profession de l'aide à domicile la plus structurée, du fait notamment de leur formation spécifique. Un diplôme d'Etat de techniciens de l'intervention sociale et familiale existe depuis 1999. La formation, conçue en alternance, se déroule sur deux ans contre huit mois précédemment. Les enseignements théoriques, d'une durée totale de 950 heures, sont articulés autour de cinq grands thèmes: gestion de la vie quotidienne; connaissances spécifiques des publics aidés, environnement social des personnes aidées et action sociale, méthodologie de l'intervention sociale et culture générale. La formation pratique comprend une découverte des établissements et services et des stages en situation professionnelle sous la conduite d'un tuteur.

dans le cadre de la relation avec les adolescents et les jeunes majeurs en souffrance.

- **développant les articulations avec le secteur médico-social, tant pour l'éducation spéciale que pour les adultes handicapés.**

13. faire évoluer sur le plan législatif les notions de:

- **secret professionnel, dans le respect des références déontologiques pour l'action sociale et en renforçant le travail de synthèse du comité d'évaluation.**
- **secret partagé, autour du partage des informations indispensables entre professionnels de la protection de l'enfance, en vue de mettre en adéquation la loi et les pratiques professionnelles**[131].

La réflexion concernant le secret professionnel partagé doit être étendue au secret médical, dans le cadre d'une réflexion plus large sur le décloisonnement professionnel et institutionnel, ainsi qu'aux nouveaux métiers (médiateurs familiaux, professionnels travaillant en lien avec la politique de la ville…).

AXE 4: MIEUX ACCOMPAGNER ET SOUTENIR LES PROFESSIONNELS

14. adapter la formation aux besoins sociaux en:

- **renforçant les liens entre formation initiale et formation continue, ainsi qu'y invite le schéma national des formations sociales 2000-2005 du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.**
- **repérant les compétences transversales à la formation généraliste qu'est la formation initiale, approfondissant les compétences spécifiques au secteur (observation, méthodologie de l'entretien, secret partagé, écriture professionnelle, animation de groupes d'usagers en difficulté...),**

---

[130] Sur ces questions, on se reportera au rapport d'E. PIEL et J-L. ROELANDT, *De la psychiatrie vers la santé mentale*, rendu public en juillet 2001 et M. GABEL, Lien social, art. cité.

[131] Le nouveau Code pénal, applicable depuis le 1er mars 1994, interdit le partage du secret.

et en proposant un module spécialisé pluri-professionnel en fin de formation pour ceux dont le projet est d'intégrer ce secteur.

- **développant la formation continue dans le cadre local et entre professions et institutions partenaires.**
- **développer au sein des formations initiales et continues des professionnels sociaux et médico-sociaux le travail sur la contractualisation, ainsi que sur la responsabilité des personnes et des institutions.**
- **développer la capacité des professionnels à travailler de manière spécifique avec les parents et avec les enfants et à mettre en oeuvre des projets territorialisés de soutien à la parentalité, fondés sur des actions collectives.**

15. renforcer l'accompagnement des nouveaux professionnels en:

- **leur facilitant des temps de rencontres et de stages d'observation et de sensibilisation avec les acteurs locaux.**
- **leur présentant les répertoires locaux existant.**
- **mettant en place des supervisions hebdomadaires obligatoires pendant les deux premières années de travail, réalisées par un professionnel plus expérimenté.**
- **dégageant du temps pour les formateurs sur le terrain.**

16. renforcer la formation des cadres, notamment dans le domaine du management de professionnels assumant des missions éducatives, en:

- **développant une formation spécifique centrée sur une connaissance approfondie des processus en jeu dans les interventions qu'ils prescrivent, autorisent ou dirigent.**
- **développant leurs capacités à identifier et mobiliser les ressources et les potentialités des familles et de leur environnement de proximité, à appliquer des méthodologies de projet, à travailler sur la base de partenariats innovants et à mener une réflexion éthique sur leurs actions professionnelles dans le champ de la prévention.**

17. accroître le soutien aux professionnels:

- en termes de prévention, en direction des professionnels les plus exposés, dans l'aide aux enfants victimes comme dans l'accompagnement des familles violentes

- dans les situations de crise et d'accueil d'urgence, en vue de rompre l'isolement de nombreux professionnels, par la mise en place au niveau départemental d'une permanence d'écoute téléphonique spécialisée à l'usage des professionnels permettant de ne pas laisser un professionnel seul avec une situation.

- en accroissant les supervisions individuelles et les groupes d'analyse de pratique encadrés par des professionnels extérieurs.

18. mettre à l'étude la création d'un centre national de ressources, de recherche et d'innovation à propos des pratiques professionnelles dans les champs éducatif et médico-social, en partenariat avec les universités, en s'appuyant sur l'existant.

Cette structure pluri-institutionnelle et pluri-disciplinaire pourra être:

- un lieu ressources
- une aide pour le montage de projets centrés sur l'évolution des relations parents, enfants, professionnels.
- un relais pour le développement de modules de formations transversales sur ce thème.
- un lieu de formation aux démarches nouvelles de travail avec les parents.
- un lieu d'échanges pluri-disciplinaires et pluri-professionnelles.
- un lieu de recherche à partir des pratiques professionnelles.
- un lieu consultatif à disposition de la communauté éducative autour de ces questions.
- un centre coordonné de veille, concernant l'ensemble des pratiques professionnelles.

Il ne s'agit pas de surajouter une structure supplémentaire à celles existantes ou de se substituer aux praticiens et formateurs, mais de permettre de les fédérer en favorisant une mise en synergie, un recensement des pratiques, une réflexion sur ce type de formation et, en définitive, une évolution des savoir-être des professionnels. Il s'agit avant tout de pallier le déficit actuel de coordination entre les domaines de la recherche et de l'intervention sociale.

Il serait également pertinent d' associer les professionnels dans des recherches-actions, en lien avec les études et recherches proposées dans le champ de l'accompagnement des familles.

AXE 5: FAIRE EVOLUER LES SERVICES ET LES STRUCTURES D'ACCUEIL PHYSIQUE DES ENFANTS

19. rendre obligatoires les projets éducatifs dans les établissements (règlement de fonctionnement, projet éducatif annexé au projet d'établissement) en donnant aux parents désormais plus étroitement associés au projet de leur enfant, à travers les conseils de la vie sociale en particulier, une place dans les institutions.

Le projet de rénovation de la loi de 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales s'inscrit dans cet état d'esprit, qui prévoit, entre autres, un livret d'accueil, une charte des droits et des libertés des personnes accueillies, l'obligation d'un document contractuel pour tout séjour de plus de six mois…

20. favoriser la souplesse institutionnelle dans l'utilisation du dispositif d'accueil en:

- **développant services et/ou de structures, qui associent accompagnement à domicile et prestation d'accueil, ainsi que pour permettre une prise de distance sans rupture entre parents et enfants en organisant des accueils d'urgence, de jour ou à temps partiel, des accueils courts, voire des accueils qui peuvent se répéter.**

- **renforçant, en cas d'aide contrainte, le travail de coordination entre la Justice et l'Aide sociale à l'enfance, en vue d'assouplir les modalités d'accueil et d'exercice du droit de visite, sous le contrôle du juge des enfants.**

Concernant les structures, à l'articulation des modes de prise en charge habituels, celles-ci proposeront à la fois un service d'accueil, en groupe ou individuellement (enfants, parents, groupe familial), de jour pour les enfants en difficulté et la dédramatisation de situations de crises; mais également un service d'observation soutenue de la relation parents-enfants, en lien avec les circonscriptions de l'Aide sociale à l'enfance; enfin un service d'accompagnement socio-éducatif favorisant l'insertion des familles et de l'enfant dans le tissu social existant, en lien avec les partenaires locaux.

Concernant la coordination Justice / ASE, il s'agira de promouvoir des prestations du type service d'adaptation progressive en milieu naturel (SAPMN) [132], qui permet notamment au juge des enfants, déterminant les droits de visite et d'hébergement en coordination étroite avec l'Aide sociale à l'enfance, de confier un enfant à un établissement et à ce dernier d'autoriser l'hébergement de l'enfant dans sa famille.

Du point de vue institutionnel, la définition de nouveaux cadres d'actions est ici nécessaire pour permettre le développement de nouvelles modalités d'intervention.

21. renforcer, pendant la durée du séjour de l'enfant hors du domicile familial, le soutien à la famille, en développant les lieux d'écoute parents-enfants et en favorisant la création d'espaces destinés aux parents au moment et au cours de l'accueil de l'enfant, ces espaces de mobilisation devant permettre, en particulier, de préparer le retour de l'enfant dans sa famille dans les meilleures conditions possibles.

[132] Apparu dans le Gard il y a vingt ans et systématisé depuis dix ans.

22. développer les réponses en termes d'urgence en:

- élaborant des protocoles départementaux entre les différents intervenants (ASE, PJJ, magistrats du Parquet et du Siège en particulier) [133]**.**

- mettant en place des dispositifs d'accueil, d'évaluation et d'orientation rapides dans le cadre de situations de crise et en vue de protéger les adolescents en rupture familiale, afin de limiter les admissions à l'Aide sociale à l'enfance dans le cadre de l'urgence.

- mettant en place des équipes de soutien et d'urgence de soirée et de week-end.

AXE 6: FAIRE EVOLUER LES PRINCIPES GENERAUX DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

23. rappeler le rôle pivot de l'Aide sociale à l'enfance en matière de signalement (les mesures d'investigation restant des outils d'évaluation propres à l'autorité judiciaire) en travaillant avec l'ensemble des services concernés sur la place de l'Aide sociale à l'enfance, la place du Parquet, la mise en commun des données et l'amélioration des circuits, en vue de mieux articuler l'administratif et le judiciaire, et ce moins sur la base d'une réforme de la loi que sur une pédagogie de formation commune.

[133] On rappellera ici, pour mémoire, le nombre important d'admissions à l'Aide sociale à l'enfance effectuées dans le cadre de l'urgence, à la demande du Parquet des mineurs.

BIBLIOGRAPHIE

TEXTES OFFICIELS

- Code de l'action sociale et des familles

- Déclaration des droits de l'enfant du 20 novembre 1959
- Convention internationale des droits de l'Enfant du 20 novembre 1989

- Loi du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs relations avec les services chargés de la protection de l'enfance
- Loi du 6 janvier 1986 relative à l'adaptation de la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé
- Loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs

- Loi du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale
- Loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales
- Loi du 6 janvier 1978 dite Informatique, fichiers et libertés
- Loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs de portée générale et à caractère nominatif
- Loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des décisions administratives
- Loi du 22 juillet 1987 relative à l'exercice de l'autorité parentale
- Loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions
- Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les - administrations

- Circulaire interministérielle du 9 mars 1999 relative à la mise en place des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents

RAPPORTS

J-L. BIANCO et P. LAMY, *L'Aide à l'enfance demain, contribution à la réduction des inégalités*, 1979

A. BRUEL, *Assurer les bases de l'autorité parentale pour rendre les parents plus responsables*, 1997-99

Ch. LAZERGUES et JP. BALDUYCK, *La Prévention et le traitement de la délinquance des mineurs*, 1998

I. THERY, *Couple, filiation et parenté aujourd'hui*, 1998

M. ANDRE, *La Vie quotidienne des familles*, 1998

D. HOUZEL, *Les Enjeux de la parentalité*, 1999.

F. DEKEUWER-DEFOSSEZ, *Rénover le droit de la famille: propositions pour un droit adapté aux réalités et aux aspirations de notre temps*, 1999

P. NAVES et B. CATHALA , *Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents: des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection*, 2000

C. TICHOUX, *Relations avec les familles. Quelles compétences ? Quelle formation ?*, 2000

ATD-Quart Monde, *Familles et pauvreté*, 2000

JP DESCHAMPS, *Le Contradictoire et la communication des dossiers en assistance éducative*, 2001

E. PIEL et J-L. ROELANDT, *De la psychiatrie vers la santé mentale*, 2001

M. SASSIER, *Réforme de la médiation familiale*, 2001.

OUVRAGES

Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation

Protection de l'enfance, mieux comprendre les circuits, mieux connaître les dangers, ODAS - SNATEM, 1999

L'observation de l'enfance en danger: guide méthodologique, Paris, ODAS, 2001

Mon enfant est placé, j'ai des droits, Le Fil d'Ariane (en collaboration avec P. VERDIER), 2001

Parents et professionnels. 1. Une rencontre nécessaire, difficile et souhaitée. Séminaire régional du CREAI Rhône-Alpes, DRASS, Lyon, 1992 et 2. Associer les parents à l'action des professionnels, 1994

Dix ans après le rapport Bianco-Lamy, l'Aide sociale à l'enfance aujourd'hui, Syros, 1992

CREDOC, *Le Partenariat entre les parents et les professionnels reste à définir*, série Consommation et mode de vie, n°130, 1998

Prévenir, repérer et traiter les violences des enfants et des jeunes dans les institutions sociales et médico-sociales (guide méthodologique), Rennes, ENSP, 1998.

J. ALARY et LS ETHIER (sd), *Comprendre la famille*, Sainte-Foy, Presses universitaires du Québec, 1998

M. ANAUT*, Entre détresse et abandon: la répétition trans-générationnelle chez les enfants placés*, CTNERHI, 1997

G. AUSLOOS, *La Compétence des familles*, Eres, Toulouse, 1995

D. BASS et A. PELLE (sd), *Pour-suivre les parents des enfants placés*, Colloque - Nîmes, Ramonville, Erès (Les recherches du GRAPE), 1996

BASTARD (sd), *Reconstruire les liens familiaux. Nouvelles pratiques sociales*, Paris, Syros, 1996

C. BLANCHARD-LAVILLE et D. FABLET*, Pratiques d'intervention dans les institutions sociales et éducatives*, Paris, L'Harmattan, 2000

C. BLANCHARD-LAVILLE et D. FABLET, *Développer l'analyse des pratiques professionnelles dans le champ des interventions socio-éducatives*, Paris, L'Harmattan, 1999

JM. BOUCHARD, S. DANSEREAU et B. TERRISSE (sd), *Education familiale et intervention précoce*, Ottawa, Agence d'ARC, 1990

A. BURGIERE A (sd), *Histoire de la famille*, Paris, A. Colin, 1986

M. BUSSA et M. CHAUVIERE, *Le Périmètre du familial dans l'action sociale*, Paris, Documentation française, 2000

P. CHAILLOU, *Guide du droit de la famille et de l'enfant*, Paris, Dunod, 1996

G. CHAMPREUX, *Evolution des rapports famille - institution ou rôle et place de la famille dans une institution au moment de la réécriture de son projet éducatif*, Rennes, mémoire de DES, ENSP

M. CHOQUET et S. LEDOUX, *Adolescents*. Enquête nationale, Paris, INSERM, 2000

J. COMMAILLE et C. MARTIN, *Les Enjeux politiques de la famille*, Paris, Bayard, 1998

M. CORBILLON (sd), *Suppléance familiales: nouvelles approches, nouvelles pratiques,* Paris, Matrice, 2001

P. DURNING, *Education familiale, acteurs, processus et enjeux*, Paris, PUF, 1995

G. BOUTIN et P. DURNING, *Les Interventions auprès des parents. Bilan et analyse des pratiques socio-éducatives*, Paris, Privat, 1994

P. DURNING et JP. POURTOIS (sd), *Education et famille*, Bruxelles, DeBoeck Université, 1994

P.DURNING, *Le Partage de l'action éducative entre parents et professionnels*, Vaucresson, 1999

J. CHRETIEN et P. DURNING, *L'AEMO en recherche*, Paris, Matrice, 2001

M. GABEL, Ph. MAZET et S. LEBOVICI, *Maltraitance: maintien du lien?*, Paris, Fleurus, 1995

M. GABEL, F. JESU et M. MANCIAUX*, Bientraitances : mieux traiter familles et professionnels*, Paris, Fleurus, 2000

M. GRUERE et Ph. JAMMET (sd), *Construire un adulte. Pour un partenariat entre parents et professionnels*, Paris, Bayard, 1998

M. FIZE, *La démocratie familiale. Evolution des relations parents-adolescents*, Paris, Les Presses de la Renaissance, 1990

T. FOSSIER, *L'Autorité parentale*, Paris, ESF, 2001

A. GREVOT, *Voyage en protection de l'enfance. Une comparaison européenne*, Vaucresson, 2001

C. HYMBERT, *Les Usagers de l'action sociale*, Paris, L'Harmattan, 2001

J. IGUENANE et Ch. PARRET, *Accompagner l'enfant maltraité et sa famille*, Paris, Dunod, 2001

R. JANVIER et Y. MATHO*, Mettre en œuvre le droit des usagers dans les établissements d'action sociale. Contexte, pratiques, enjeux*, Paris, Dunod, 1999

I. JOSEPH (sd), *Les Compétences de l'agent et l'espace de l'usager*, Paris, CNRS ed., 1996

J-C. KAUFMANN (sd), *Faire ou faire-faire, familles et services*, Rennes, Presses Universitaires, 1996

G. LANGOUET, *L'Etat de l'enfance en France. Réalités et difficultés*, Paris, Hachette, 1997

G. LANGOUET, *L'Etat de l'enfance dans les nouvelles familles en France*, Paris, Hachette, 1998

J. LAVOUE, *Eduquer avec les parents: l'action éducative en milieu ouvert, une pédagogie pour la parentalité ?*, Paris, L'Harmattan, 2000

D. LEGALL et C. MARTIN, *Familles et politiques sociales. Dix question sur le lien familial contemporain*, Paris, L'Harmattan, 1996

JR. LOUBAT, *Résoudre les conflits dans les établissements sanitaires et sociaux: Théories, cas, réponses*, Paris, Dunod

M-P. MACKIEWICZ, *Suppléance précoce et parentalité, une étude de la coopération entre parents et professionnels dans des pouponnières à caractère social*, Nanterre, 1998

H. MALEWSKA-PEYRE et P. TAP, *La Socialisation de l'enfance et de l'adolescence*, Paris, PUF, 1991

Marie-Rose MORO, *Psychothérapie transculturelle des enfants et des adolescents*, Paris, Dunod, 1998

JP. POURTOIS, *Les Thématiques en éducation familiale*, Bruxelles, DeBoeck Université, 1989

JP ROSENZVEIG, *Le Dispositif français de protection de l'enfance*, Paris, Jeunesse et droit, 1998

JP. ROSENZCVEIG et P. VERDIER, *Le Secret professionnel en travail social*, Paris, Dunod, 1999

F. de SINGLY, *Sociologie de la famille contemporaine*, Paris, Nathan, 1993.

ARTICLES

Les Groupes de parole de parents, L'Ecole des Parents, hors série, 2001

L'Autorité parentale, ASH, hors série, 1999

Enfants placés: la place des parents, Cahiers de l'AFIREM, n° 33, 1998

La Compétence parentale, un concept à redéfinir, Perspectives documentaires en éducation, n°44, 1998

Revue Administration et éducation, n°48 (consacré au partenariat), 1990

Le Travail social face à la parentalité, Lien social, n° 541, 2000

Les Familles et les professionnels ne se comprennent pas !, Lien social, n° 309, 1995

Les Relations parents-professionnels, Lien social, n° 297, 1995.

M. CHAUVIERE, *Le Parent, la parentalité, nouveaux mots d'ordre dans l'action publique*, Université Paris-V, 2001

D. FABLET, *Innover dans le champ de la suppléance familiale*, Université de Paris-X-Nanterre, 1998

M. GABEL, *De la matraitance à la bientraitance*, Université Paris-X-Nanterre, 2001

F. JESU, *Le Placement familial aux risques de l'adol*escence, Journées nationales de l'ANPF, Chambéry, 2000

M. KLAJNBERG, *Le Droit de l'enfant placé*, Journées d'études du CREAI Alpes-Rhône, 1991.

A. BRUEL, *Assurer les bases de l'autorité parentale*, Lettre de l'ASE, n°45, 1998

R. BIDARD, *Autorité parentale et citoyenneté: la question des compétences parentales*, Journal du droit des jeunes, n° 195, 2000

J. CHRETIEN, *Placement, vous avez dit ?* , Connexions, n°67, 1996

M. CORBILLON, A. DULLERY et A. MACKIEWICZ, *La Participation des familles dans un dispositif de suppléance familiale*, La Revue internationale de l'éducation familiale, n° 2, 1998

L. DOURGNON et P. VERDIER, *Secret professionnel et travail d'équipe*, Journal du droit des jeunes, n°188, 1999

L. DOURGNON et P. VERDIER, *L'Usager et le dossier social*, Journal du droit des jeunes, n°193, 2000

C. EPELBAUM, *Pourquoi maintenir des liens entre les enfants et les parents dont ils sont séparés ?*, Dialogue, n° 119, 1993

M. GABEL, *Pauvreté et souffrance psychique*, Lien social, 2001

C. HEFTER, *La Parentalité à l'épreuve de l'intervention publique*, ASH

M. HUYETTE, *Le Contradictoire en assistance éducative ou l'accès des familles à leur dossier judiciaire*, Journal du droit des jeunes, n° 197, 2001

F. JESU, *Les Réseaux de soutien à la parentalité: actualité du concept et des pratiques*, Cahiers de la puéricultrice, n° 143, 1999

V. LARMIGNAT, *Remettre la famille en scène*, ASH, n° 2159, 2000

J-R. LOUBAT, *Prestataires et bénéficiaires doivent passer un contrat !*, Lien social, n°527, *Quelle éthique au quotidien dans les établissements sociaux et médico-sociaux ?*, Lien social, n° 590

J. PLANTET, *Les Métiers de l'aide à domicile se personnalisent*, Lien social, n° 506

F. PINAUD, *Entre admiration et méfiance, un certain respect*, ASH, n°2224, 2001

I. SAYN, *L'Enfant séparé de ses parents*, Dialogue, n° 119, 1993

C. SELLENET et F. TENDRON, *Le Placement en question*, Le Journal des psychologues, oct. 1999

J. TREMENTIN, *La Prévention psychosociale précoce: une réponse efficace à la violence*, Lien social, n° 537, *La Parentalité*, Lien social, n° 589.