Débat départemental sur la réforme de la protection de l'enfance

A i d a p h i

CONTRIBUTION AIDAPHI

Sous l'impulsion de M. le Ministre Philippe BAS, les pouvoirs publics ont annoncé l'élaboration d'un prochain projet de loi visant à adapter le dispositif national de protection de l'enfance. M. le Ministre a souhaité qu'un large débat s'instaure dans le pays et a engagé chacun à y participer. Le département du Loiret a, pour sa part, ouvert un échange à l'échelon départemental, a sollicité les acteurs associatifs et professionnels pour apporter des contributions au débat et a organisé une journée de travail sur la question le 28 février prochain.

L'Association AIDAPHI s'appuie sur une expérience longue et particulièrement diversifiée, dans le champ de la protection de l'enfance [les chiffres, mais uniquement ceux du milieu ouvert (CAERIS, …)]. L'Association est également engagée dans le secteur médico-social et domaine du soin (dont on reconnaît le rôle en terme de prise en charge de l'enfance en danger), en complémentarité des services et établissements spécialisés. C'est à ce titre que l'AIDAPHI fait part de sa contribution.

Saluant ces initiatives, favorisant la rencontre et le dialogue entre les institutions et acteurs de la protection de l'enfance, il est utile de rappeler que l'ambition de ce débat ne peut se réduire au calendrier serré du Parlement. L'avenir des enfants et familles les plus fragiles et/ou en danger nous oblige à ne pas limiter notre réflexion et à nous engager - en le prévoyant dans les orientations législatives futures - dans une démarche d'écoute, de concertation et d'évaluation s'inscrivant dans le temps tout autant que dans les actions entreprises au quotidien.

La protection de l'enfance et le soutien aux familles ne se résument pas, à notre avis, à des questions relatives à une alternative technique entre l'administratif et le judiciaire (d'autres diront entre les mesures contractuelles et contraintes), et encore moins à l'opposition, sans objet, entre le milieu ouvert et le placement. En amont des réponses à apporter et des dispositions à prendre par les institutions sociales lorsque le danger est là, la protection de l'enfance exige que nous construisions ensemble -il faut entendre là le corps social en son entier - un environnement éducatif favorable. Cet environnement social, s'il concerne en premier lieu l'enfant, implique la globalité de la cellule familiale : logement, emploi, santé, éducation, loisirs... Nous avons tous, chacun à notre place, le devoir de protéger les enfants au nom des valeurs qui nous fédèrent.

Dans le prolongement de la loi 2002.2 qui préconise une place centrale à accorder aux usagers et bien au delà d'un versant strictement formel, les familles, nécessitent impérativement d'être associées à cette réflexion dans le cadre de diverses représentations possibles. En tout état de cause, cette représentation devrait s'inscrire sur du long terme.

L'éducation

Il est indispensable de porter un nouveau regard sur l'évolution de la société, de la famille et de la place des enfants dans celle-ci, et de redéfinir le rôle des parents au XXIème siècle. L'éducation est bien le rôle premier des parents, mais elle ne doit pas reposer que sur eux. Proclamons, qu'au vu des événements récents banlieux, violences, Outreau, Angers, dont il faut tirer enseignement, c'est bien d'une responsabilité collective dont il s'agit.

Le premier « partenaire naturel » des parents dans leur fonction éducative est l'école. Si les attributions dévolues aux personnels enseignants intègrent, outre la dimension pédagogique, une part éducative, celle-ci ne peut leur incomber exclusivement. En cela il faut renforcer la présence sociale au sein des établissements scolaires, et ceci dès la maternelle. Assistances sociales, conseillers d'éducation, éducateurs spécialisés, médecins scolaires, doivent pouvoir compléter l'équipe pédagogique au sein des établissements scolaires afin que chaque maillon de la chaîne éducative puisse recevoir le soutien des autres pour aider les enfants, accompagner les parents dans la transmission des valeurs.

Eduquer c'est partager et transmettre des valeurs : c'est situer l'enfant dans son histoire familiale singulière - filiation - et dans une histoire sociale collective - inscription comme être acteur social.

L'éducation ne saurait se limiter aux dimensions d'instruction. Elle est intimement liée aux modèles sociaux - auxquels nous participons et dont nous sommes collectivement responsables - que l'enfant découvre autour de lui dans son grandissement, hors de la sphère familiale ou de l'école. L'éducation a besoin de temps, de maturation, d'aller retour. Il s'agit également de laisser subsister un minimum de risque inhérent au pari éducatif : proposer en matière d'éducation, le « risque zéro » ou la maîtrise totale, amènera inexorablement les dispositifs sociaux à déshumaniser les êtres en devenir et à créer les conditions d'une société mécaniquement moins solidaire. Dans cette perspective, les valeurs associatives de l'AIDAPHI et la place des associations dans cette responsabilité collective doivent être renforcées. Il s'agit au final de créer l'environnement culturel-éducatif et psychologique pour que chacun se situe dans et par rapport à « la loi de la République » dans ses dimensions concrètes et symboliques.

La prévention

En termes de prévention, compte tenu d'un certain nombre de constats récents, deux risques de dérive semblent devoir être signalés.

- La nécessité de ne pas induire, et entretenir ensuite, une confusion entre la prévention spécialisée et la prévention de la délinquance. Si cette dernière s'intéresse à des manifestations à traiter en tant que telles, la prévention spécialisée recouvre un champ de compétence autrement plus étendu. Celui-ci, non seulement dépasse la prise en compte de l'expression d'un phénomène en particulier, mais il considère que la marginalité sociale est d'une part protéiforme, et d'autre part à appréhender à

partir d'approches qui prennent en compte la complexité des situations bien au-delà du seul traitement d'un symptôme.

- La vigilance à entretenir impérativement face à quelques « avancées » scientifiques, qui, sous couvert de prévention assurée par un dépistage précoce, tendent à nier l'ensemble des données consécutives aux conditions de développement psycho-affectif d'un enfant. Nous faisons ici explicitement référence à la récente expertise de l'INSERM, qui préconise le dépistage du « trouble des conduites » chez l'enfant dès le plus jeune âge. Sur ces bases, la prévention précoce de conduites délinquantes, sans doute animée de bonnes intentions, nous semble impérativement proscrite.

Les actions en matière de protection de l'enfance ne peuvent se limiter aux interventions dictées par la gravité d'un danger encouru par l'enfant et la notion d'urgence. Elles doivent tout d'abord intégrer notre volonté de prévenir les situations de danger. Il faut accentuer les actions de prévention dans le sens du soutien aux familles hors du champ spécialisé de la protection de l'enfance par le biais de structures et des dispositifs existants ou innovants.

La prévention précoce contribue au dispositif de la protection de l'enfance et doit s'inscrire comme tel dans ce champ.

Afin de prévenir toutes formes de marginalisation, d'exclusion, d'isolement, dont on sait qu'elles sont le lit de dysfonctionnements de la sphère familiale, des dispositifs d'aide, de soutien et d'accompagnement diversifiés doivent être développés :

- les lieux accueil et écoute parents/enfants, et spécifique ado/jeunes adultes,
- renforcement des moyens et des actions permettant un accompagnement néo-natal de la PMI,
- les aides à la parentalité,
- la maison des adolescents,
- les interventions des TISF.

Il est désormais indispensable de renforcer les structures et dispositifs actuels pour détecter les enfants en risque de danger futur (CMP - CMPP - CAMSP dans le domaine du soin ; mais aussi la Prévention Spécialisée, la médiation familiale dans le domaine social). La multiplicité d'acteurs implique des modalités de partenariat à redéfinir à partir desquelles doivent se compléter à la fois des actions collectives et des interventions individuelles. En effet, les dangers encourus par les enfants peuvent être imputables à un ensemble de facteurs (école, logement, emploi, urbanisme, santé) et sont souvent sous-évalués. Ces actions doivent accompagner les parents, s'appuyer sur leurs potentialités, en tenant compte de leurs difficultés sociales, psychiques, financières etc. …, ce qui suppose de véritables partenariats entre les intervenants.

Dans ce sens, à l'instar des efforts et améliorations faites au niveau national - démarche d'observation, de suivi et d'évaluation (ONED et ODAS…), il est nécessaire d'articuler les fonctionnements et les compétences des acteurs. La complémentarité des approches doit être reconnue entre l'Etat, les départements, les Magistrats et les associations. Ces dernières ne doivent pas être ignorées par les textes alors qu'elles portent également une responsabilité importante - éthique et quantitative - des missions de service public de

protection de l'enfance. Il apparaît ici essentiel de réaffirmer avec solennité que la protection de l'enfance relève d'une mission de service public nationale au regard des enjeux qu'elle recouvre. Entre ces différents partenaires, le dialogue doit s'instaurer et s'institutionnaliser, dans l'égalité et le respect mutuel, afin que chacun dans cette chaîne d'intervention puisse exercer pleinement ses responsabilités.

Entre Prévention et Protection

Avec d'autres, nous préconisons la création d'un lieu indépendant d'analyse et de suivi de la protection de l'enfance, qui pourrait s'inspirer de la maison du handicap. Véritable observatoire de l'enfance en danger, ce lieu d'élaboration partagée situerait l'enfant au cœur des interventions à partir d'un partage d'information sécurisé et soumis à un protocole. (il existe en France des expériences en ce domaine), la Maison départementale de la protection de l'enfance et des familles réunissant les institutions publiques et associatives constituant un lieu ressource et de mise en synergie pour les intervenants et les familles, ainsi qu'un lieu de diagnostic départemental utile à tous les acteurs.

Protection administrative et judiciaire

Il ne faut pas remettre en cause la ligne de partage entre la protection administrative et l'intervention judiciaire. Il est même plus que jamais indispensable de rappeler et de réaffirmer la dualité et la complémentarité des systèmes de protection administrative et judiciaire. Ces deux approches complémentaires, situées sur des registres différents, renvoient au traitement de situations singulières. Le Juge des Enfants doit demeurer le garant de l'établissement et du suivi des conditions d'exercice de la protection des enfants en assistance éducative : il ne fait pas que du droit, il accompagne les mineurs et leurs familles. Nous sommes réservés quant aux propositions qui tendraient à faire que le Juge des Enfants ne s'occupe que des mineurs délinquants : nous restons attachés à ce qui à fait l'efficience et la culture de l'intervention éducative judiciaire : c'est-à-dire le cadre de la loi (y compris la sanction adaptée et le contrôle) et la compréhension de chaque situation humaine.

Si l'intervention contractualisée, dans le cadre administratif, répond aux nouvelles nécessités de redonner aux parents un rôle de partenaires à part entière de l'action éducative concernant leurs enfants, pour autant elle ne saurait pouvoir répondre à la multitude de situations faisant référence à l'urgence apparente, à un climat conflictuel intra-familial, mais aussi à différentes formes d'incompréhension culturelle, de déficience ou pathologie et de danger encouru par les mineurs. La « peur » de la sanction, le contrôle sociétal exercé par le Juge des Enfants, peuvent forcer au respect de la loi. Pour autant, ils ne susciteront jamais de façon « mécanique » la compréhension et la capacité à intérioriser le bien fondé de la loi et des bonnes conditions éducatives : conditions qui peuvent évoluer avec le temps, dans un cadre ferme et compréhensif à la fois.

Suite aux constats faits par le Juge des Enfants du danger encouru pour leurs enfants, les parents sont questionnés sur un ensemble de droits et de responsabilités s'imposant à tous, dans le cadre d'une procédure identifiée. La légitimité de l'action éducative ordonnée ne dépend directement ni de l'acceptation des parents, qui est recherchée et qui

existe parfois, mais plus directement du respect des règles de compétences qui définissent le pouvoir du Juge et l'autorisent à décider.

L'objectif poursuivi est la cessation du danger encouru par le mineur, le retour à la légalité, plutôt qu'à la normalité. La décision entraîne sur la relation éducative un effet de légitimation tout à fait appréciable en terme d'efficacité.

Devant la juridiction des mineurs, l'application du droit n'a donc pas qu'une fonction normative (au demeurant indispensable) mais aussi une fonction « anthropologique et symbolique » de structuration d'individu. Celle-ci bénéficie aux parents comme au mineur, qui dispose ainsi d'une place à part entière.

Le recours à l'autorité judiciaire permet également aux parents, aux enfants et aux professionnels, d'inscrire la démarche de protection dans un cadre juridique garantissant l'exercice des libertés individuelles, la possibilité de recours, le débat contradictoire, la représentation des parties - y compris pour le mineur- ainsi qu'une décision prise par une autorité indépendante.

L'intervention judiciaire s'élabore donc à partir de deux constats :

- l'identification d'une situation de danger pour l'enfant (faut-il évoquer ici les notions de besoin ou d'intérêt de l'enfant ?)

- l'incapacité - partielle et ou provisoire - des parents de faire face et mettre fin au danger.

L'intervention judiciaire doit pouvoir continuer d'être, même si des améliorations dans le cadre de la saisine peuvent être apportées.

Au lieu que l'ensemble des signalements soit adressé au Procureur et communiqué pour information au Président du Conseil Général, n'est-il pas préférable de les centraliser dans un dispositif de protection de l'enfance, sur les mêmes bases que celui de la maison du handicap sous l'égide et l'animation du Conseil Général ?

Ce lieu départemental inter institutionnel pourrait procéder aux meilleures évaluations concernant les jeunes et leurs familles, choisir les meilleures orientations possibles et transmettre à l'autorité judiciaire les situations d'enfants en réel danger où la place et l'autorité du Magistrat est indispensable, même s'il y a accord de la famille.

Ce lieu permettrait d'élaborer pour ces jeunes et leur famille des prises en charges complexes, multi partenariales, de désigner pour le jeune et pour sa famille un authentique référent et d'élaborer le projet individualisé et le réactualiser régulièrement.

Harmoniser les pratiques de signalement est nécessaire. Elles pourraient être adressées à cette instance, laquelle doit informer le signalant de la prise en compte de sa demande.

Cette commission n'aurait pas pour seul rôle de proposer une orientation vers telle ou telle forme de prise en charge, mais de préciser les raisons pour lesquelles elle décide de saisir le Juge, ce dernier ne devant pas être le dernier rempart, ni être réservé aux seules situations pour lesquelles il est difficile d'évaluer, ou du refus de la famille de coopérer.

L’appréciation de la nature de l’acceptation est une question éminemment technique (même clinique si l’on fait référence à une symptomatologie dans le champ de la perversité) et doit à ce titre faire l’objet d’un examen pluridisciplinaire très précis.

Cette première étape conforterait l'indépendance du Juge qui serait saisi à partir d'éléments déjà recueillis, et qui pourrait, dans le cadre de sa mission de protection, dans un premier temps, se saisir des divers moyens d’évaluation mis à sa disposition (IOE - ES).

Le partage de l'information

Il y a lieu de bannir le terme « secret partagé », s'il est partagé, ce n'est plus un secret ; mais plutôt de développer le concept des « partages d'informations nécessaires et indispensables ». Il faut donc définir le cadre conceptuel et la notion de partage d'informations entre les personnes participant à une mission de protection de l'enfance et de créer une charte de déontologie d'échanges d'informations. Le partage d'informations doit rester de la seule compétence des acteurs de l'action sociale pour ne pas être pervertie par une volonté d'un certain contrôle social. En cela, nous partageons les différents apports qui ont été produits sur ce sujet et notamment les contributions de M. Verdier.

Diversifier les formes de prise en charge

La diversification des formes de prise en charge n’a d’intérêt en tant que telle qu’à la condition d’être reliée à l’identification de nouveaux besoins. Dans ce registre, l’AIDAPHI a fait preuve de sa capacité en s’appuyant sur ses diverses compétences. Ainsi, l’Association contribue à ce jour à la prise en charge de mineurs dans le cadre de structures légères et éclatées au sein du CAERIS. Elle permet, avec La Ferme aux Bois, un accueil familial institutionnalisé. Dans le champ du milieu ouvert, l’AIDAPHI a également contribué à préciser les missions administratives et judiciaires avec la création du service d’AEP et d’un service d’AEMO judiciaire.

La capacité des acteurs à diversifier les différentes formes de prise en charge ne peut se développer qu’à partir d’une réflexion partagée et aboutie. Les dispositifs proposés plus haut (observatoire/maison de la protection de l’enfance) représentent les conditions nécessaires à réunir pour qu’une démarche collective supporte nos missions de protection de l’enfance. Dès aujourd’hui, nous pouvons proposer quelques pistes pour promouvoir et soutenir des modes d'accueils innovants :

- accueil familial thérapeutique,
- prise en charge ponctuelle,
- placement familial spécialisé (cf proposition Schéma Départemental)
- formules intégrant à la fois la prise en charge au niveau du soin et de l'éducatif,
- accueils ponctuels / séquentiels / de jour,
- AEMO renforcée,
- accueil petite enfance,
- création de plateaux techniques pour les jeunes en rupture,
- création de dispositif d’insertion.

Evolution des associations habilitées

Le statut générique de la loi 1901 ne semble plus être le support juridique adapté pour des associations ayant des délégations de service public, oeuvrant dans le champ de la protection de l'enfance et ayant des responsabilités de plus en plus lourdes. Une évolution du statut associatif est certainement nécessaire dans ce domaine d'activité.

Les différentes formes d'expérimentation, au titre de l'adaptation, de l'innovation des pratiques, bien qu'inscrite dans la loi, ne résistent pas aux contraintes administratives et juridiques des autorisations, conventionnements, habilitations, ce qui tend à freiner les initiatives locales. Un délai d'expérimentation sous forme de projet devrait être trouvé avant les autorisations administratives, afin de permettre par la suite, après évaluation, leur autorisation et leur financement pérenne.

A travers cette contribution, l'Association AIDAPHI a souhaité participer au débat national sur la protection de l'enfance.
Souhaitant ainsi réaffirmer auprès des pouvoirs publics son expérience et sa légitimité technique, notre Association, ses bénévoles et ses professionnels, expriment des vœux quant à l'amélioration collective du dispositif de protection de l'enfance.

Faisant écho à l'appel de M le Ministre, souhaitant un large débat dans les départements, notre Association espère et reste disponible pour s'inscrire sur le long terme dans la dynamique qu'aura pu lancer cette initiative.

ST JEAN DE BRAYE, le 27 février 2006.

Association Interdépartementale pour le Développement des Actions en faveur des Personnes Handicapées et Inadaptées
71, Avenue Denis Papin BP 80123 – 45803 ST JEAN DE BRAYE Cédex - N ° Siret: 337 562 862 00 702
tél. : 02 38 24 14 40 fax : 02 38 24 14 59 e-mail : aidaphi-siege@aidaphi.asso.fr