

**Neuvième rapport
au Gouvernement
et au Parlement**

Mai 2014

 La
documentation
Française 

**Neuvième rapport annuel
au Gouvernement et au Parlement**

ONED, mai 2014

Ce neuvième rapport annuel remis au Gouvernement et au Parlement par l'ONED est issu d'un travail collectif coordonné par Gilles Séraphin, directeur de l'ONED.

L'étude présentée dans le premier chapitre a été réalisée par Xavier Charlet, Cédric Fourcade, Elsa Keravel, Isabelle Lacroix et Anne Oui, chargés de mission ou d'études. Il a également bénéficié de la relecture de Sarra Chaïeb, chargée d'études et des apports fructueux de Marie-Paule Martin-Blachais, directeur général du GIP Enfance en Danger.

Le second chapitre a été élaboré par Claire Bauduin, Milan Momic et Adeline Renuy, chargés d'études.

L'ONED remercie vivement l'ensemble des partenaires qui ont permis l'élaboration du présent document :

- les services du ministère de la Justice, de la Drees, de la DPJJ, de l'Insee, qui nous ont transmis les chiffres nécessaires aux calculs des estimations ;
- les experts qui ont accepté d'être auditionnés ;
- les services des départements et associations qui ont accueilli nos équipes lors des visites de dispositifs ;
- les membres des comités technique et de pilotage du dispositif d'observation issu de la loi du 5 mars 2007 ;
- les services des départements qui ont répondu à l'enquête ODPE, et ceux qui nous ont transmis leurs bases de données.

Sans leur apport fécond, le présent rapport n'aurait pas pu voir le jour.

Préface de la Présidente



En cette année du vingt-cinquième anniversaire de la Convention internationale des droits de l'enfant, je me réjouis de présenter ce neuvième rapport de l'ONED au Gouvernement et au Parlement, inscrivant ainsi notre contribution au soutien et à l'amélioration des politiques publiques en faveur de l'enfance et de la famille.

À cet effet, dans son premier chapitre, la thématique d'étude retenue porte sur « Travailler l'accord avec les familles », s'inscrivant ainsi volontairement dans le champ de l'exploration et de l'analyse de ce que l'usage nomme « la contractualisation » au titre de la protection administrative.

Ainsi, au travers du cadre réaffirmé dans les attendus de la loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et consacré par le principe de subsidiarité, il s'agit d'appréhender les supports théoriques qui fondent le cadre conceptuel, de même que les représentations et les pratiques à l'œuvre dans le « Faire avec les familles » pour les acteurs en protection administrative.

Dans son deuxième chapitre consacré à l'amélioration de la connaissance chiffrée de l'enfance en danger, on notera une tendance à la stabilisation des données au 31 décembre 2011. Ainsi, on note à l'échelon national une consolidation des mineurs bénéficiant au moins d'une mesure de prise en charge (275 000), soit 19 ‰ des moins de 18 ans, ainsi que des majeurs (20 800), soit 9 ‰ des 18 à 21 ans.

Toutefois, une grande variabilité demeure entre les départements, tant pour les mineurs que pour les majeurs.

Le taux de mesure de milieu ouvert prédomine toujours chez les mineurs (52 %), alors que les jeunes majeurs restent très largement concernés par les mesures d'hébergement (83 %).

En matière d'hébergement, le placement familial est consolidé en tant que réponse privilégiée (53,5 %), mais l'accueil en établissement reste encore très présent (37,6 %).

Enfin, la judiciarisation reste très prégnante chez les mineurs, quel que soit le type de prise en charge (79 %) alors qu'elle est quasi inexistante chez les jeunes majeurs (1 %).

Au-delà du traitement des données « en stock » au 31 décembre 2011, les résultats de la conférence de consensus conduite en 2013 par le comité d'experts ayant arrêté une définition consensuelle et claire du périmètre de l'observation, comme l'analyse des premières bases des données transmises par les départements et traitées par l'ONED, ouvrent des perspectives d'une approche et d'une connaissance dynamique de la population, comme des parcours de prise en charge en protection de l'enfance.

De même, l'élaboration d'indicateurs en protection de l'enfance s'avère prometteuse tant à l'échelon départemental, qu'à l'échelon national.

Enfin, la consolidation des observatoires départementaux de protection de l'enfance se poursuit avec 65 % de départements actuellement pourvus d'observatoires départementaux de protection de l'enfance fonctionnels et seulement 5 % de départements sans aucune préfiguration de dispositif à ce jour.

Ainsi, le GIP Enfance en Danger peut témoigner de la consolidation constante du dispositif de protection de l'enfance et de la mobilisation de tous les acteurs pour une meilleure connaissance au service d'une politique publique efficiente pour les enfants et leurs familles.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'H. Malherbe'.

Hermeline Malherbe
Présidente du GIP Enfance en Danger
Présidente du conseil général
des Pyrénées-Orientales

Introduction 7

Chapitre I :

« Travailler » l'accord avec les familles : des expériences de mesures contractuelles en protection de l'enfance 9

1. La dimension contractuelle en protection de l'enfance : une procédure d'obligations réciproques ? 13

1.1 Le principe de subsidiarité, consécration du respect de l'autorité parentale 13

1.2 La place des familles : la demande, l'accord et les notions de consentement et d'adhésion 16

1.2.1 La demande des parents : une volonté de favoriser leur implication 17

1.2.2 L'accord des parents : une condition préalable à la mise en place d'une mesure de protection administrative 18

1.2.3 Existe-t-il une différence de fond entre l'accord des familles à la mesure de protection administrative et la recherche de leur adhésion dans le cadre judiciaire ? 23

1.3 Quelle place pour le contrat en protection de l'enfance ? 26

1.3.1 Une référence accentuée à la notion de « contrat » 26

1.3.2 Les supports formels de la contractualisation 28

1.4 Réaffirmer la place de la protection administrative de l'enfant 36

1.4.1 Le maintien d'incertitudes sur les contours de la protection de l'enfance 36

1.4.2 La nécessité d'incarner une dimension symbolique d'autorité dans la protection administrative de l'enfance. 38

1.4.3 La question du « contradictoire » en protection administrative 39

2. Des pratiques à consolider 41

2.1 Le travail d'alliance des professionnels avec les familles : du discours à la mise en œuvre 41

2.1.1 L'influence des paradigmes provenant du champ du soutien à la parentalité 42

2.1.2 « Faire avec » les familles et « faire ensemble » : processus de production de la confiance et responsabilisation des parents 45

2.2 De l'expertise entre professionnels à l'expertise avec les familles : une « évaluation partagée », en tension entre droits des familles et droits des enfants à être protégés 54

2.2.1 Montée en charge de l'évaluation des situations familiales, en amont et en cours de mesure 56

2.2.2 Des critères et outils qui cadrent l'évaluation en lui conférant une systématicité 57

2.2.3 Quel partage autour de l'évaluation entre professionnels et familles ? 61

2.2.4 De nouvelles exigences concernant l'évaluation 63

2.3 Se confronter aux difficultés du travail de contractualisation avec les familles 65

2.3.1 Un discours d'autonomisation et d'émancipation des familles qui tend à euphémiser le contrôle en protection administrative 69

2.3.2	Comment travailler la résistance et la non-demande parentale en protection administrative?	72
2.3.3	Ce qui ne peut être possible dans un cadre administratif ?	79
2.3.4	Existe-t-il des situations familiales pour lesquelles la protection administrative ne serait pas adaptée ?	84

<i>Recommandations</i>	<i>85</i>
------------------------	-----------

Chapitre II :

<i>Connaissance chiffrée de l'enfance en danger</i>	<i>88</i>
---	-----------

<u>1. Estimation du nombre d'enfants pris en charge en protection de l'enfance au 31 décembre 2011</u>	<u>88</u>
--	-----------

1.1	Effectifs de mineurs et de jeunes majeurs bénéficiant d'une mesure en protection de l'enfance	90
1.1.1	Les estimations au 31 décembre 2011	90
1.1.2	L'évolution du taux de bénéficiaires	92
1.1.3	Des disparités départementales	93
1.2	Placements et milieu ouvert : niveau, répartition et évolution des prises en charge	101
1.2.1	Prise en charge des mineurs entre placements et milieu ouvert	101
1.2.2	Prise en charge des jeunes majeurs entre placements et milieu ouvert	109
1.2.3	Répartition des mineurs et jeunes majeurs confiés à l'ASE par mode d'hébergement et évolution depuis 2007	113
1.3	Distribution des mesures selon le type de décision et le financement	118
1.3.1	Ensemble des mesures	119
1.3.2	Les mesures de placement	121
1.3.3	Les mesures de milieu ouvert	125

<u>2. Les observatoires départementaux de la protection de l'enfance</u>	<u>129</u>
--	------------

2.1	État des lieux des ODPE	129
2.2	Attentes par rapport à l'ONED	131
2.3	Composition des ODPE	133
2.4	Organisation et fonctionnement	135
2.5	Thématiques de travail : outils et sources	135
2.5.1	Données statistiques	136
2.5.2	Évaluations	136
2.5.3	Besoins exprimés de formation	137
2.6	Structuration du réseau des ODPE	138
2.6.1	Séminaire technique des ODPE	138
2.6.2	Visites dans les ODPE	138
2.6.3	Espace réservé aux ODPE	139

<u>3. Bilan sur le dispositif de remontée des données relatif au décret</u>	141
3.1 Avancées et difficultés du dispositif	141
3.1.1 Actualité 2013 : retour sur les préconisations de la démarche de consensus	141
3.1.2 État des lieux des bases de données transmises à l'ONED	143
3.1.3 Principales difficultés	143
3.2 Propositions et méthode pour la construction d'indicateurs en protection de l'enfance	145
3.2.1 Caractéristiques générales des indicateurs	145
3.2.2 Objectifs et méthodologies des indicateurs	146
3.3 Indicateurs départementaux sur les données 2012	147
3.3.1 Indicateurs de cadrage	148
3.3.2 Indicateurs sur les décisions de mesures	151
3.3.3 Indicateurs d'incidence	160
3.3.4 Caractéristiques sociodémographiques	162
<u>4. Conclusion</u>	163
<i>Annexes</i>	165
<i>Annexe 1</i>	167
<i>Annexe 2</i>	173

Introduction

L'ONED présente pour la neuvième année consécutive son rapport annuel au Gouvernement et au Parlement. Celui-ci est constitué de deux parties.

La première est consacrée à une étude sur ce qui est désigné dans le langage courant comme « la contractualisation », c'est-à-dire la recherche de l'accord des familles. Après avoir conduit plusieurs travaux sur la mise en place des dispositifs introduits par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance (Cellule de recueil des informations préoccupantes – CRIP –, protocoles, informations préoccupantes), l'ONED a en effet entamé un nouveau cycle d'études consacrées aux modes d'intervention du système. Ainsi, en 2010, pour contribuer à la production de nouvelles connaissances sur un domaine de la protection de l'enfance peu exploré par la recherche et traversé par la controverse, l'Observatoire s'est intéressé aux conceptions et pratiques éducatives à l'œuvre dans les services de milieu ouvert, intervenant d'une part dans le cadre administratif, d'autre part sur décision du juge des enfants. Les interventions de milieu ouvert représentent une part importante des mesures de protection de l'enfance chez les mineurs, soit 52 % fin 2011 si l'on ne considère que les mesures d'AED et d'AEMO. Ces travaux ont conduit à deux publications : d'une part la première partie du 8^e rapport annuel au Gouvernement et au Parlement, consacrée à l'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO), d'autre part la première partie du présent rapport consacrée à la démarche d'accord des familles en protection de l'enfance.

L'objectif de l'étude est de susciter le débat et de permettre la discussion entre tous les acteurs sur ce qui pourrait constituer les points forts de ces mesures administratives.

La seconde partie du présent rapport poursuit le travail d'estimation du nombre de mineurs et de jeunes majeurs concernés par une mesure de protection de l'enfance, administrative ou judiciaire, au 31 décembre 2011. À partir de ces données il est déjà possible de porter un premier regard sur les évolutions du dispositif de protection de l'enfance. Cette seconde partie présente également, sur la base d'une enquête effectuée auprès des départements en fin 2013-début 2014, un état des lieux sur la mise en place des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE), sept ans après la loi les instituant. Enfin, dans une troisième sous-partie, l'ONED présente les premiers indicateurs issus du dispositif de remontée des données, tel qu'institué par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 et le

décret n° 2011-222 du 28 février 2011 et précisé lors de la démarche de consensus menée en 2013. Ces indicateurs départementaux permettent :

- de saisir la grande hétérogénéité des populations et des dispositifs entre les départements ;
- de réitérer, lors de la phase d'analyses, l'absolue nécessité de croiser les indicateurs et le contexte de production (populations concernées, organisation administrative, offre de prestations...) ;
- de présenter les perspectives d'indicateurs, nationaux comme départementaux, qui serviront d'outil d'évaluation de ces politiques publiques et d'outil de prospective pour améliorer l'offre de prestations.

Chapitre I :

« Travailler » l'accord avec les familles : des expériences de mesures contractuelles en protection de l'enfance

La présente étude portant sur la question de la contractualisation dans le cadre de la protection administrative de l'enfance en danger a été initiée en écho aux préoccupations des acteurs de la protection de l'enfance, suite à la mise en œuvre de la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Cette loi modifie l'équilibre entre l'administratif et le judiciaire, et articule le passage de l'un à l'autre autour du principe de l'accord des familles à l'évaluation et à l'intervention.

La loi du 5 mars 2007 a également modifié l'équilibre entre l'autorité parentale et les droits de l'enfant, entre le milieu ouvert et le placement. Elle ne transforme pas pour autant profondément l'architecture du système. Cette philosophie de la « nouveauté dans la continuité » apparaît dans l'exposé des motifs de la loi : *« Notre système de protection de l'enfance repose sur des principes éprouvés. Mais il doit aussi faire face à de nouvelles difficultés. [...] Face à ces évolutions, il ne s'agit pas de remettre en cause les principes de notre système de protection de l'enfance »*. Il s'agit plus d'une clarification que d'un profond bouleversement. Le titre 1^{er} de la loi tend dans cet esprit à *« développer la prévention et clarifier le dispositif de protection de l'enfance en précisant le rôle de chaque intervenant et en définissant le champ de la protection de l'enfance »*.

La protection de l'enfance fait donc l'objet d'une définition législative tandis que sont précisées les missions de chacun. La loi a pour objectif de rendre plus lisible le système pour rappeler et confirmer les principes sur lesquels il repose. Elle affine ses contours. Le dispositif ainsi consolidé est toutefois assez complexe. Le recueil de matériaux pour cette étude¹ montre ainsi que l'architecture d'ensemble fait l'objet d'interprétations divergentes de la part des autorités en charge de sa mise en œuvre ou est mal comprise par les professionnels de terrain : ces éléments sont de nature à freiner ou empêcher les évolutions attendues du système.

¹ En particulier, les visites de dispositifs, les auditions d'experts, la lecture de dossiers transmis en assistance éducative et l'analyse de guides départementaux.

Tout en délimitant le contour des interventions, la réforme donne la priorité, au titre de la subsidiarité, à la mise en œuvre de la protection administrative et définit les situations où elle doit « *céder le pas à la protection judiciaire* »². Selon l'un des nombreux rapports préalables à la réforme de 2007, « *si la saisine du juge se justifie dans les situations les plus graves ou les cas d'urgence, le traitement administratif, parce qu'il passe par une collaboration volontaire avec la famille, doit occuper toute sa place* »³. Il y a bien une visée d'autonomisation des familles dans le développement d'une protection administrative, comme le souligne Jean-Paul Bichwiller⁴.

La présente étude vient compléter le travail précédent de l'ONED sur le cadre et les pratiques en AEMO⁵, mesure judiciaire elle-même impactée par les évolutions de la loi de 2007.

Donner priorité à la protection administrative sur la protection judiciaire est en lien avec la place désormais reconnue et dévolue aux familles et aux enfants dans le dispositif de protection de l'enfance. L'ONED a déjà mené des analyses sur les modalités mises en œuvre par les services en vue de mieux associer les familles aux interventions qui les concernent en ce domaine⁶, ainsi que sur les pratiques qui visent à soutenir et développer les compétences parentales⁷. La présente étude prend comme entrée la question complexe de la contractualisation, fréquemment évoquée par les acteurs comme l'un des aspects importants de la réforme, et qui recouvre une diversité de réalités à l'œuvre dans les services de protection de l'enfance. Compte-tenu de toutes les questions théoriques et pratiques que recouvre ce sujet, l'étude ne prétend pas à l'exhaustivité mais vise à apporter des points de repères et à contribuer à la réflexion.

Si la contractualisation des relations entre les pouvoirs publics et les usagers est déjà bien installée dans divers champs de l'intervention sociale et notamment dans les secteurs de l'insertion et des politiques de l'emploi⁸, elle s'affirme progressivement dans le secteur de la protection de l'enfance⁹. Cette montée

² Lardeux A. Rapport n° 393 fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi réformant la protection de l'enfance. Sénat, session ordinaire 2005-2006.

³ Bloche P, Péresse V. *L'enfant d'abord, 100 propositions pour placer l'intérêt de l'enfant au cœur du droit de la famille*, rapport n° 2832, Assemblée nationale, février 2006.

⁴ Entretien ONED/Jean-Paul Bichwiller, directeur Enfance-Famille au conseil général de Meurthe-et-Moselle, 27 novembre 2012.

⁵ ONED. *Huitième rapport au Gouvernement et au Parlement* [en ligne]. Paris : La Documentation française, mai 2013. http://oned.gouv.fr/system/files/publication/ran20130521_bd_0.pdf

⁶ ONED. *Deuxième rapport annuel au Gouvernement et au Parlement* [en ligne]. Paris : ONED, décembre 2006. http://oned.gouv.fr/system/files/publication/ra_oned_2_200612_5.pdf

⁷ ONED. *Troisième rapport annuel au Gouvernement et au Parlement* [en ligne]. Paris : ONED, décembre 2007. http://oned.gouv.fr/system/files/publication/ra_oned_3_200712_5.pdf

⁸ Astier I. Le contrat d'insertion. Une façon de payer de sa personne ? *Politix*, n° 34, 1996 ; Cousin O. Les mutations du travail social : de la transformation du public aux changements dans les modes de prise en charge. *Sociologie du travail*, n° 2, 1996 ; Duvoux N. La contractualisation du droit social ou la citoyenneté à l'épreuve des transformations de l'État social. Colloque international « Etat et régulation sociale. *Comment penser la cohérence de l'intervention publique ?* », Paris, 2006 ;

de l'usage du contrat est concomitante à une prise en compte grandissante des familles d'enfants en danger ou risquant de l'être de la part des institutions. Cette évolution témoigne également d'une transformation plus large des politiques sociales qui tendent à individualiser les réponses entre les usagers et les institutions publiques. Elle s'inscrit dans un contexte législatif qui promeut le droit des usagers (suite à la loi n° 2002-2 du 2.01.2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale) et qui, comme indiqué précédemment, pose le principe de la subsidiarité de la protection judiciaire par rapport à la protection administrative, conformément à l'esprit de la loi précitée du 5 mars 2007.

Fin 2011, 21 % des décisions de prise en charge en protection de l'enfance (hors jeunes majeurs) résultent d'une décision administrative et 79 % d'une décision judiciaire. Entre 2003 et 2006, la part des mesures administratives était de 18 % et celle des mesures judiciaires de 82 %. La part des mesures administratives, après une légère augmentation en 2009/2010, reste stable en 2011, autour de 28,8 % pour les mesures de milieu ouvert et de 12,6 % pour les placements (voir chapitre II). Il existe toutefois de fortes disparités départementales concernant la répartition des mesures administratives et judiciaires : ainsi, la part de décisions administratives varie, selon les départements, de 6,5 % à 51,7 %, avec une valeur médiane estimée à 22,5 %¹⁰. Depuis 2007, sur le plan national, il n'y a pas d'évolution notable de la répartition entre mesures administratives et judiciaires.

Faut-il pour autant en déduire que l'inscription d'un principe de subsidiarité dans le dispositif est un échec ? La réalité des mesures est probablement plus complexe que ne le donnent à voir les données actuellement disponibles au niveau national. Par exemple, une partie des mesures administratives se caractérise par une durée courte (six mois renouvelables) qui pourrait empêcher la visibilité, dans le recueil annuel de données en stock actuellement disponible, d'un certain nombre d'entre elles terminées avant la fin de l'année.

La synthèse des rapports des juridictions pour mineurs pour l'année 2011¹¹ donne, de leur point de vue, une vision contrastée des fonctionnements locaux, suite à la loi du 5 mars 2007 : « *Plus de 50 % des rapports font état d'une augmentation globale des saisines [référées] aux difficultés d'organisation et d'allocation de moyens des conseils généraux [...] pour la mise en place de leurs nouvelles*

Brun F., Corteel D., Pelisse J. L'accompagnement des licenciés économiques dans le cadre du contrat de transition professionnelle : expertise et expérience. *Revue française de sociologie*, 2012.

⁹ Jung C. *L'Aide sociale à l'enfance et les jeunes majeurs. Comment concilier protection et pratique contractuelle ?* Paris : l'Harmattan, 2010 ; Becquemin M. Le contrat en protection de l'enfance. *La revue française de service social*, n° 243, 2011 ; Guimard N., Petit-gats J. *Le contrat jeune majeur: Un temps négocié*. Paris : L'Harmattan, 2011 ; Clariana L. Le contrat dans le champ éducatif : de l'outil d'émancipation de l'individu à celui de normalisation des comportements familiaux. *La revue française de service social*, n° 246, 2012.

¹⁰ Valeurs les plus fortes : Hautes-Pyrénées (51,7 %), Alpes de Haute-Provence (42,9 %), Loiret (41,5 %), Hautes-Alpes (41,4 %) ; Valeurs les plus faibles : Bouches du Rhône (6,5 %), Val d'Oise (6,7 %), Nord (7,0 %), Moselle (7,6 %), Guadeloupe (7,6 %), Pas-de-Calais (7,7 %), Oise (7,7 %). Sources : données Drees.

¹¹ Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse, septembre 2013.

compétences et à la faible efficacité du maillage préventif», aux effets de saisines du juge des enfants « *non pas évitées mais différées* » par la mesure administrative préalable, ainsi qu'à un filtre du Parquet qui semble « *trop restrictif, entraînant une aggravation des situations* ». Parallèlement, 50 % des rapports font état « *d'une stagnation ou d'une diminution des saisines en assistance éducative, à mettre en lien avec la qualité de la politique menée par les conseils généraux en protection de l'enfance, qui aurait entraîné un accroissement des mesures d'aide éducative administrative [...] et un recentrage mécanique de l'autorité judiciaire sur des situations dégradées* ».

L'objectif de cette étude est d'identifier des réflexions et des pratiques élaborées ou en cours d'élaboration, autour du travail avec les parents à partir du cadre juridique qui vient d'être rappelé. Plusieurs questions sont soulevées, qui sont autant de pistes de réflexion. Comment dans les pratiques professionnelles se réalise un travail de contractualisation avec les familles ? Quel est le cadre normatif posé par ces dispositifs administratifs ? Comment élaborent-ils l'accord avec les familles ? Quels sont les effets de cette contractualisation sur les pratiques professionnelles dans la protection de l'enfance ? Ces questions s'articulent autour de trois thèmes : la place de la famille et la place de l'enfant dans les actions contractualisées, la question de l'articulation entre la protection administrative et judiciaire et les supports matériels recueillant l'accord de la famille. Aussi, nous faisons les hypothèses suivantes : 1) La protection administrative est un espace de travail spécifique qui est encore peu pensé comme cadre régulé et symbolique. 2) Les analyses et pratiques de soutien à la parentalité, qui relèvent du champ de la prévention, ont été peu à peu diffusées en protection administrative. 3) La contractualisation a entraîné un autre type de rapport aux familles.

L'étude s'appuie sur des visites de dix dispositifs dans lesquels ont été menés des entretiens collectifs et individuels auprès de professionnels (assistantes sociales, cadres associatifs, éducateurs, psychologues, etc.). Ces dispositifs ont fait l'objet de rencontres, en raison de la réflexion que les équipes ont menée sur le travail avec les familles et les questions de contrat¹². En outre, quelques entretiens ont pu être conduits avec des familles. Sept experts ont également été auditionnés. Le recueil d'archives (administratives, associatives) et l'observation du travail d'inspecteurs de l'Aide sociale à l'enfance complètent ces données. Une recension des travaux autour de la question du contrat et du travail avec les familles a également été accomplie.

Dans une première partie, nous interrogeons la notion de contrat dans le cadre juridique de la protection de l'enfance. Bien que l'on ne soit pas *stricto sensu* dans des procédures d'obligations réciproques, la contractualisation influence l'organisation juridique de cette politique publique. La protection administrative semble ainsi s'être construite « en creux » de la protection judiciaire. Dans la seconde partie, nous retracerons les activités des professionnels auprès des familles au sein de mesures intensives d'intervention à domicile dans le cadre administratif. Il en ressort que le travail avec les

¹² Ces dispositifs se caractérisent par une réflexion théorique dans laquelle on retrouve les mêmes lignes de réflexion issues de certains courants comme la systémie ou le « pouvoir d'agir ».

familles se nourrit d'influences diverses. La dimension participative est au cœur de l'évaluation et de l'intervention. Elle confronte les professionnels qui mettent en œuvre cette protection administrative à la complexité des situations.

1. La dimension contractuelle en protection de l'enfance : une procédure d'obligations réciproques ?

Sept ans après la réforme du système de protection de l'enfance, l'analyse juridique permet de dégager l'importance du principe de subsidiarité. Il vient consacrer le respect de l'autorité parentale et constitue la véritable clé de voûte du dispositif. Au fil des évolutions juridiques, la protection administrative s'est progressivement formalisée à partir de quelques concepts ; mais elle connaît aussi de réels glissements de sens autour de la dimension « contractuelle » des interventions. Pour optimiser cette protection administrative, plusieurs aspects sont à consolider : le périmètre de la protection en lien avec l'organisation des services, l'incarnation de l'autorité administrative, le respect des droits des usagers et du « contradictoire ».

1.1 *Le principe de subsidiarité, consécration du respect de l'autorité parentale*

Tout le dispositif repose aujourd'hui sur le principe de la subsidiarité. L'intervention de la puissance publique dans le cadre de la protection de l'enfance est subsidiaire par rapport à l'intervention des parents ; l'intervention judiciaire est subsidiaire par rapport à l'intervention administrative ; le retrait de l'enfant est subsidiaire par rapport à son maintien dans le milieu familial¹³.

La notion de subsidiarité de la protection de l'enfance est introduite en 1970 avec la loi n° 70-459 du 4 juin relative à l'autorité parentale. Avant cette loi, le père était détenteur des prérogatives de la « puissance paternelle ». À partir de 1970 les parents sont investis de la responsabilité de protéger leur enfant. Selon l'article 371-2 du Code civil alors institué, « *l'autorité appartient aux père et mère pour protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé et sa moralité.* » Avant 1970, notamment avec les trois décrets du 30 octobre 1935, le premier portant modification de l'article 2 de la loi du 24 juillet 1889, le deuxième instituant des mesures de surveillance et d'assistance éducative, et le troisième portant modification des articles 376 et suivants du Code civil limitant le droit de correction paternelle, l'intervention de la puissance publique en protection de l'enfance était conçue comme une réponse à un mauvais usage des prérogatives de la puissance paternelle, qu'elle avait pour objectif principal de limiter. Avec l'autorité parentale, il s'agit de pallier une défaillance dans la fonction de protection. La protection de l'enfance devient subsidiaire à la protection de l'enfant par ses parents au titre de l'autorité parentale. L'exposé des motifs de la loi de 1970 montre bien ce changement de paradigme :

¹³ En droit, ce qui est subsidiaire est ce qui a vocation à venir en second lieu pour le cas où ce qui est principal, primordial, vient à faire défaut. D'après Cornu G. *Vocabulaire juridique*. Paris : Presses Universitaires de France, 2012.

« Les rapports des père et mère avec l'enfant cessent d'être conçus comme une potestas, un pouvoir de domination sur la personne. C'est une autorité qui est conférée aux père et mère pour protéger l'enfant, un complexe de droits et de devoirs, comme le souligne le nouvel article 371-2, une fonction ».

Aujourd'hui, aux termes de l'article 371-1 du Code civil actuellement en vigueur, l'autorité parentale *« est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant. Elle appartient aux père et mère jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne. »* Les premiers protecteurs de l'enfant sont donc les parents, titulaires de l'autorité parentale.

Le droit international a donné un poids conséquent au principe de subsidiarité en protection de l'enfance. La Déclaration des droits de l'enfant adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1959 s'appuyant sur une longue tradition de protection des enfants abandonnés comprend en germe l'énoncé de ce principe. Il ressort du principe 6 que l'enfant *« doit, autant que possible, grandir sous la sauvegarde et sous la responsabilité de ses parents et, en tout état de cause, dans une atmosphère d'affection et de sécurité morale et matérielle ; l'enfant en bas âge ne doit pas, sauf circonstances exceptionnelles, être séparé de sa mère. La société et les pouvoirs publics ont le devoir de prendre un soin particulier des enfants sans famille ou de ceux qui n'ont pas de moyens de subsistance suffisants ».*

Le principe de subsidiarité est clairement énoncé dans la Convention internationale des droits de l'enfant des Nations unies du 20 novembre 1989 : *« Les États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées »* (art 3 2°). L'enfant victime de maltraitance a le droit à ce titre d'être protégé : *« Les États parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou de ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié. »* (art 19).

La Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale conclue le 29 mai 1993, affirme également dans son introduction la subsidiarité de l'adoption par rapport au maintien de l'enfant dans sa famille d'origine et la subsidiarité de l'adoption internationale par rapport à l'adoption nationale : *« Rappelant que chaque État devrait prendre, par priorité, des mesures appropriées pour permettre le maintien de l'enfant dans sa famille d'origine. Reconnaissant que l'adoption internationale peut présenter l'avantage de donner une famille permanente à l'enfant pour lequel une famille appropriée ne peut être trouvée dans son État d'origine ».*

La Cour européenne des droits de l'homme, interprétant notamment l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme qui prévoit le droit au respect de la vie familiale, s'appuie sur ce principe de subsidiarité. Il n'y a pas violation du droit au respect de la vie familiale sous trois conditions cumulatives, si l'atteinte à la vie familiale est prévue par la loi, si elle poursuit un but légitime et si elle est nécessaire dans une société démocratique. La Cour a ainsi jugé que l'atteinte portée par un placement n'était pas excessive si celui-ci était la seule mesure permettant de préserver l'intérêt de l'enfant¹⁴. Dans une autre affaire, la Cour a rappelé que les États ont l'obligation de permettre que soient prises les mesures nécessaires pour protéger les enfants victimes de maltraitance dans le milieu familial, notamment par une mesure de placement¹⁵. L'affirmation du droit au respect de la vie familiale ne fait donc pas obstacle à la protection du mineur, mais celle-ci revêt un caractère subsidiaire par rapport au principe affirmé. Toute action de protection, puisqu'elle constitue une intrusion dans la vie familiale et donc une atteinte à la vie familiale, doit être proportionnelle au but recherché et ne peut qu'être une exception au respect strict du droit reconnu.

Notre droit interne tire pleinement les conséquences de l'évolution du droit international en déclinant des processus de subsidiarité.

Celui-ci préside à la définition, dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF), d'une politique graduelle de protection de l'enfance. Un premier niveau consiste à faire bénéficier les parents d'actions de prévention (désormais incluses dans la protection de l'enfance selon les articles L.112-3 et L.221-1 5° du CASF), pour éviter qu'ils ne rencontrent des difficultés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives. Un deuxième niveau est mobilisable lorsque les parents se trouvent confrontés à des difficultés pour exercer leur rôle : ils peuvent bénéficier de mesures de protection. Les aides à domicile sont attribuées lorsque la santé de l'enfant, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent (art L.222-2 CASF), c'est-à-dire lorsque l'enfant est en danger ou en risque de l'être (L.226-3 CASF), les mesures d'accueil provisoire sont attribuées lorsque la situation de l'enfant requiert cet accueil (L.222-5 CASF), dans des situations également de danger ou de risque de danger. Les mesures de protection ont donc vocation à être instaurées lorsque les parents titulaires de l'autorité parentale ne parviennent pas à garantir la protection de leur enfant, et uniquement dans cette hypothèse. Parce que la protection de l'enfance est subsidiaire par rapport à la protection parentale, la demande du parent ne suffit pas : c'est la défaillance parentale qui légitime l'intervention de la puissance publique, fût-elle conçue, présentée et mise en œuvre comme une mesure d'aide.

Dans le cadre judiciaire, ce principe s'applique aussi. Le(s) parent(s), la personne ou le service gardien, le mineur ou le ministère public peut saisir le juge des enfants et demander l'instauration de mesures d'assistance éducative (art. 375 du Code civil). Le juge des enfants doit alors ouvrir un dossier, convoquer les parties en audition et entamer une phase provisoire d'investigations pour vérifier si le

¹⁴ Notamment Gnahoré c/France 19 septembre 2000.

¹⁵ Z. et a. c/Royaume-Uni, 10 mai 2001.

mineur est en danger au sens de l'article 375 du Code civil, et si c'est le cas, apprécier s'il convient d'instituer une mesure d'assistance éducative. En l'absence de danger, le juge des enfants n'est pas compétent pour intervenir.

En outre, l'action de protection est strictement encadrée. L'article L.223-1 du CASF, depuis la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, dispose que « *l'attribution d'une ou plusieurs prestations d'ASE est précédée d'une évaluation de la situation* » : cette évaluation, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁶, est destinée à garantir la nécessité et la proportionnalité d'une intervention de la puissance publique pour protéger l'enfant. L'évaluation pluridisciplinaire et obligatoire doit prendre en compte l'état du mineur, ce qui renvoie notamment à l'état de son développement, la situation de la famille qui comprend un repérage de ses difficultés, mais aussi de ses ressources et de ses capacités à faire face aux difficultés, de sa compréhension de la situation et de sa capacité ou non à accepter les aides proposées et les aides mobilisables dans son environnement. L'accord écrit des parents est une condition nécessaire préalable à la décision d'attribution d'une mesure par le président du conseil général (L.223-2 CASF).

1.2 La place des familles : la demande, l'accord et les notions de consentement et d'adhésion

Jusqu'au début des années 1980, les familles avaient très peu de droits alors que les prérogatives de la DDASS, puis des départements avec la décentralisation, étaient importantes. Soulignant l'importance des « absents » dans cette politique publique, le rapport Bianco-Lamy de 1980 sur l'Aide sociale à l'enfance¹⁷ relève que « *les enfants et les familles ne tiennent pas, dans la réalité, la place primordiale qui est la leur dans la doctrine. Ils interviennent moins souvent qu'il ne serait souhaitable dans les décisions, et sont parfois totalement exclus d'échanges ou de projets qui n'existent qu'en leur nom* ». À sa suite, la circulaire relative à la politique d'Aide sociale à l'enfance signée par Jacques Barrot le 23 janvier 1981, note que « *trop de décisions sont prises sans que la consultation des enfants et des parents ait été préalablement organisée* ». Viser l'autonomie des familles dans le cadre des interventions d'Aide sociale à l'enfance est un axe fort de cette circulaire : pour cela, il est « *souhaitable que les parents et les enfants jouent un rôle actif et positif dans l'élaboration et la mise en œuvre des interventions du service* ».

Sur le plan juridique, c'est la loi n° 84-422 du 6 juin 1984 sur les droits des familles dans leurs rapports avec l'ASE qui crée une rupture dans la philosophie du dispositif en redéfinissant l'action de l'ASE, en l'encadrant et en reconnaissant des droits aux parents. Cette orientation est ensuite renforcée et complétée par la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétence en matière d'aide sociale et de santé. Ces textes sont fondateurs du dispositif actuel tel

¹⁶ Arrêts Olsson contre Suède (1988), Kutzner contre Allemagne (2002).

¹⁷ Bianco J.-L., Lamy P. *L'aide à l'enfance demain : contribution à une politique de réduction des inégalités*. Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale, 1980.

qu'il résulte de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Ils marquent une volonté de positionner les parents dans une démarche plus active et participative à la mesure de protection de l'enfance, en passant par une mise en œuvre réelle de leurs droits : les familles et les enfants ne sont plus objets de l'intervention des services et font figures d'usagers du service de l'Aide sociale à l'enfance.

Différentes notions sont utilisées dans les textes pour fonder cette participation. Les termes de demande, d'accord, de refus, figurent dans la loi, sans que leur contenu soit précisément défini et permette de les distinguer.

1.2.1 La demande des parents : une volonté de favoriser leur implication

S'agissant de la question de la demande des parents, il faut noter que de manière générale, toutes les prestations d'aide sociale sont juridiquement octroyées sur la base d'une demande des personnes susceptibles d'en bénéficier. On peut faire l'hypothèse que lorsque le législateur, en 1984 puis en 1986, a repris la notion de demande des parents pour les prestations d'ASE, il l'a fait dans une perspective d'harmonisation du droit de l'aide sociale. En effet, ces lois ont introduit la notion de demande de prestations de la part des familles dans les deux articles suivants du CASF :

- l'article L.223-1 prévoit que *« toute personne qui demande une prestation prévue au présent titre ou qui en bénéficie est informée par les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance des conditions d'attribution et des conséquences de cette prestation sur les droits et obligations de l'enfant et de son représentant légal »* ;
- l'article L.222-2 concerne la prestation d'aide à domicile, laquelle est attribuée *« sur sa demande, ou avec son accord, à la mère, au père, ou à défaut à la personne qui assume la charge effective de l'enfant, lorsque la santé de celui-ci, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent »*.

Dans ces deux articles, l'accord de la famille à l'attribution d'une prestation figure en alternative à sa demande. Pour ce qui est en particulier de l'article L.222-2, lors des travaux parlementaires de la loi de 1986, alors que le projet de loi ne visait l'attribution de l'aide à domicile que sur la base de la demande faite par le père ou la mère, la mention *« ou avec son accord »* a été rajoutée par un amendement du Sénat. Le rapporteur du texte a en effet rappelé que *« bien souvent le service de l'Aide sociale à l'enfance détecte un cas difficile et propose une solution. Comme le prévoient d'ores et déjà les textes en vigueur, il importe dans ce cas que la famille donne son accord. Sinon le service ne pourra intervenir que sur décision judiciaire »*¹⁸.

¹⁸ Rapport de Charles Descours n° 253 fait au Sénat au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

Les mesures de protection dans le cadre administratif peuvent donc être tout aussi bien demandées par les parents que par les professionnels, après évaluation d'une information préoccupante ou tout simplement dans le cadre d'un suivi en prévention. L'article R.221-2 du CASF, issu du décret n°59-100 du 7 janvier 1959 et toujours en vigueur, prévoit cette hypothèse : *« S'il y a lieu, et dans les cas qui soulèvent des problèmes particuliers, le président du conseil général suscite de la part des parents toutes les mesures utiles et notamment, une mesure de placement approprié ou d'action éducative »*.

Concernant les jeunes majeurs, le président du conseil général ne peut agir que sur demande des intéressés et lorsque ces derniers *« éprouvent des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants »* (art. L.222-5 du CASF). La dimension d'ordre public et la nécessité d'intervention de la puissance publique est peu présente dans l'aide aux jeunes majeurs par rapport à la protection de l'enfance au sens strict. L'aide aux jeunes majeurs apparaît davantage comme un droit subjectif et accorde donc une place plus importante à la notion de demande de la part du bénéficiaire.

La demande des parents n'est donc pas juridiquement une nécessité pour instaurer une mesure de protection de l'enfance. Comme nous le verrons ultérieurement, certains formulaires indiquent pourtant de façon stéréotypée que les parents demandent la mise en place de la prestation, même s'ils ne sont pas toujours, de fait, demandeurs de cette prestation qu'ils acceptent toutefois. Cette indication, plus qu'une formalité administrative qui serait conforme au droit, révèle une volonté de favoriser leur implication future dans le suivi instauré, par une appropriation de la demande du professionnel.

1.2.2 L'accord des parents : une condition préalable à la mise en place d'une mesure de protection administrative

L'accord des parents à la mesure de protection administrative est requis au nom de l'autorité parentale. Cette notion d'accord doit être différenciée de celle d'adhésion, alors qu'en pratique, on observe que ces deux termes sont fréquemment utilisés l'un pour l'autre lorsqu'il est question de protection administrative.

D'une manière générale, le terme « adhésion » est en droit un synonyme de consentement. Le vocabulaire juridique désigne ainsi sous le nom de « contrat d'adhésion », un type de convention dont les termes sont imposés à celui auquel elle s'applique. L'accord signifie la rencontre de volontés de plusieurs personnes. D'un point de vue strictement sémantique, l'accord des familles en protection administrative se distingue de la recherche de l'adhésion dans le cadre judiciaire par l'existence d'une dissymétrie des places : la recherche de l'adhésion suppose qu'il n'y a pas de co-construction de la décision mais une décision dont les termes s'imposent. Sur le plan juridique, la différence des termes utilisés traduit la différence du cadre.

La mise en œuvre d'une intervention éducative dans le cadre administratif, qu'elle soit sollicitée ou acceptée, questionne également sur l'exigence du recueil de l'accord auprès de chaque parent.

L'étendue de la recherche de l'accord varie dans la pratique, intégrant systématiquement les deux parents détenteurs de l'autorité parentale ou se limitant au parent ayant la résidence principale de l'enfant. Une aide éducative à domicile (AED) ou un placement administratif, engageant les parents, l'enfant, mettant en action un certain nombre de droits et d'obligations, ne saurait être considéré comme une intervention anodine ou usuelle pour l'enfant ou sa famille. Ces interventions nécessitent donc une recherche systématique du double accord des détenteurs de l'autorité parentale. Cette recherche doit cependant être perçue comme une obligation de moyen et non de résultat¹⁹.

Le cadre juridique impose un accord écrit pour attester de sa réalité : l'article L.223-2 du CASF dispose ainsi que *« sauf si un enfant est confié au service par décision judiciaire ou s'il s'agit de prestations en espèces, aucune décision sur le principe ou les modalités de l'admission dans le service de l'Aide sociale à l'enfance ne peut être prise sans l'accord écrit des représentants légaux ou du représentant légal du mineur ou du bénéficiaire lui-même si le mineur est émancipé. »*. Il est ajouté que pour les décisions relatives au lieu et au mode de placement des enfants déjà admis dans le service, cet accord est réputé acquis si le ou les représentants légaux n'ont pas fait valoir leur opposition dans un délai de quatre semaines à compter de la réception de la notification de la demande du service. (art L.223-2 du CASF). Matériellement, cet accord est recueilli sur un document qualifié par le droit de « formulaire » (art. R.223-4 du CASF).

Cet accord des parents est censé être éclairé. Deux obligations majeures faites aux services départementaux d'Aide sociale à l'enfance y contribuent : d'une part, l'obligation d'informer les parents sur les conditions d'attribution et les conséquences des prestations sur les droits et obligations de l'enfant et de son représentant légal (art L.223-1 du CASF), d'autre part l'exigence d'évaluer la situation familiale préalablement à l'attribution de toute prestation depuis la loi du 5 mars 2007 précitée (art. L.223-2 précité).

La question essentielle pour le fonctionnement du système aujourd'hui est celle du contenu de cet accord : l'accord des parents consigné dans le formulaire instituant la mesure de protection porte-t-il seulement sur la mesure ou également sur le contenu de l'évaluation, sur les constats et analyses des difficultés rencontrées par les parents dans l'éducation de leur enfant et leurs origines ? Selon l'article R 223-4 précité, cet accord porte précisément sur la nature et la durée de la mesure ; les noms et qualités des personnes chargées du suivi de la mesure, les conditions dans lesquelles elles l'exercent et les conditions de révision de la mesure mentionnés dans le même formulaire relèvent plus de l'information des parents²⁰. Cette disposition réglementaire date cependant de 1985, faisant suite à la loi de 1984.

¹⁹ À titre d'exemple, certains projets de service de l'ASE (28,54) rappellent que, quelle que soit la situation matrimoniale, l'accord des deux parents doit être recueilli. En cas d'impossibilité, une mesure d'AED peut cependant être envisagée, chez le parent où vit l'enfant. La reprise de contact avec l'autre parent peut alors devenir un des objectifs de la mesure.

²⁰ À noter qu'il n'existe pas, pour l'évaluation en protection de l'enfance et la délivrance des prestations, l'équivalent de la disposition prévue à l'article L.225-3 du CASF pour les évaluations en matière d'agrément en vue d'adoption, donnant droit

Aujourd'hui la question du contenu de l'accord de la famille doit être reposée au regard des trois critères fixés par le I de l'article L.226-4 du CASF découlant de la loi du 5 mars 2007 précitée, qui départagent la protection administrative de la protection judiciaire au titre de l'assistance éducative.

En prévoyant la transmission au Parquet des situations de danger ayant fait l'objet d'une ou plusieurs mesures de protection administrative dès lors que celles-ci n'ont pas permis de remédier à la situation, l'article précité indique bien que ces mesures doivent reposer sur une analyse des difficultés de l'enfant et avoir pour objectif de permettre un changement. L'accord des parents doit donc porter sur l'aide proposée mais également sur le diagnostic des difficultés et sur les besoins de l'enfant. Il implique, comme le soulignent Michel Huyette et Philippe Desloges²¹, que les parents comprennent les difficultés de l'enfant. On voit que l'accord des parents à la mesure administrative exige de donner une dimension participative à l'évaluation préalable²² à l'attribution de la prestation. Reste que leur compréhension des difficultés peut prendre du temps, l'accord des parents constituant alors un processus.

Le contenu et la réalité de l'accord doivent être interrogés pour qu'il ne soit pas un « accord de façade » empêchant la mise en œuvre d'une mesure opérationnelle. Mais il convient de tenir compte du temps nécessaire pour amener la famille à occuper une place propice à un réel accord. L'accord, dans l'idéal, devrait porter sur les éléments de l'évaluation, sur le principe et les modalités de l'admission. Il devrait être régulièrement réévalué en fonction de l'évolution de la situation. Cette démarche dynamique implique de se donner le temps d'obtenir cet accord et de faire évoluer la position familiale.

Le recueil d'un accord implique la possibilité d'un désaccord, dont le traitement doit être *a priori* envisagé, le désaccord ouvrant des possibilités de discussions et de négociations. Selon l'Anesm²³, « *les divergences exprimées constituent des supports de travail entre les parents, l'enfant, les professionnels* ». L'agence recommande d'identifier l'objet du désaccord, mais aussi son origine. Quatre types sont relevés : malentendus, méconnaissances, manques d'informations réciproques ; crainte, mécontentement, demande de reconnaissance ; opposition de croyances, convictions, valeurs ;

aux candidats à ce que les investigations les concernant « *soient accomplies une seconde fois et par d'autres personnes que celles auxquelles elles avaient été initialement confiées* ».

²¹ Huyette M., Desloges P. *Guide de la protection judiciaire de l'enfant*, 4^e édition. Paris : Dunod, 2009.

²² Concernant l'enfant, l'article L.223-4 du CASF dispose que « *le service examine avec le mineur toute décision le concernant et recueille son avis* ». Cette disposition est particulièrement favorable à l'enfant puisque l'article 12 de la CIDE, plus restrictif, prévoit que l'enfant qui est capable de discernement a droit d'exprimer son opinion sur toute question l'intéressant. L'article L.223-4 suppose qu'on donne à l'enfant la possibilité d'exprimer son avis et implique de la part de l'ASE la prise en compte de cet avis. La démarche est moins émancipatrice, que protectrice. La loi québécoise s'inscrit davantage dans une dimension émancipatrice reconnaissant une véritable autonomie au jeune. Elle prévoit que l'enfant de plus de 14 ans a le droit de refuser l'entente volontaire entre le DPJ, les parents et lui même pour mettre en œuvre une mesure de protection de l'enfance non judiciaire.

²³ Anesm. L'exercice de l'autorité parentale dans le cadre du placement, Recommandation de bonnes pratiques professionnelles. Février 2010.

impossibilité des parents à reconnaître les besoins de l'enfant. Les conflits entre la famille et l'Aide sociale à l'enfance, les désaccords, s'ils peuvent être travaillés, s'inscrivent pleinement dans une démarche dynamique. Il est nécessaire, avant de considérer qu'ils manifestent un refus et donc de signaler la situation au parquet, de laisser la possibilité à la famille de s'inscrire dans ce processus parfois « chaotique ».

Le deuxième critère de l'article L.226-4 du CASF lie la notion d'accord à la notion de refus : ainsi lorsqu'aucune action n'a pu être mise en place du fait du « *refus de la famille d'accepter l'intervention de l'Aide sociale à l'enfance, ou de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de collaborer avec ce service* », le président du conseil général doit faire un signalement au procureur de la République. Que signifient le refus d'accepter et l'impossibilité de collaborer ? Comment se repèrent-ils dans la pratique ? Il ne s'agit pas seulement du refus formel de signer le formulaire précité, mais aussi et surtout, d'un positionnement qui empêche le travail éducatif : ce peut être une absence de remise en cause, une absence de reconnaissance des dysfonctionnements et des problèmes observés lors de l'évaluation, une absence de reconnaissance des effets des dysfonctionnements sur le développement de l'enfant, une absence de volonté de changement et de travail avec le service.

Le refus d'accepter signifie le refus de consentir à la décision de protection. Il s'agit d'une absence de consentement. En droit civil, le consentement est une notion couramment utilisée, il implique un « *accord de deux ou plusieurs volontés en vue de créer des effets de droit* »²⁴ ; on parle ainsi du consentement des époux, mais également du consentement de la partie qui s'oblige dans le cadre d'une convention (condition essentielle de la validité de la convention), du consentement à l'adoption. Le consentement est un accord qui engage. En Belgique francophone, les professionnels opposent ainsi l'aide contrainte à l'aide « consentie », l'accord des parents et du jeune âgé de plus de 14 ans étant davantage perçu comme un engagement.

L'impossibilité de collaborer est une notion plus complexe à expliciter. Elle vise des situations où le ou les parents sont dans l'impossibilité de collaborer pour des raisons d'ordre psychique, ou en raison d'une autre affection, ou sont incapables d'être dans le discernement, ou encore des parents qui sont fuyants sans manifester explicitement leur refus.

Le troisième critère de transmission au Parquet fixé à l'article L.226-4 est l'impossibilité d'évaluer la situation. Cela correspond aux cas de figure où aucun contact ne peut être établi avec les parents ou l'enfant pour infirmer ou confirmer la présomption de danger. En situation de doute absolu quant à la protection d'un mineur, celui-ci profite à l'enfant par saisine des autorités judiciaires.

L'article L.226-4 du CASF maintient une possibilité pour les organismes visés à l'article L.226-3 d'aviser directement le procureur de la République du fait de la gravité de la situation avec copie

²⁴ Cornu G. *Vocabulaire juridique...* Op. cit.

adressée au président du conseil général. Cette hypothèse de signalement direct ne remet pas en cause le principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire puisque l'article précité mentionne que « *le procureur de la République transmet au président du conseil général les informations qui lui sont nécessaires à l'accomplissement de sa mission de protection de l'enfance* ». La place centrale des parents dans le cadre de la mise en œuvre de la protection de l'enfant est donc réaffirmée.

La circulaire d'orientation du 6 mai 2010 relative au rôle de l'institution judiciaire dans la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance (NOR : JUSF1015443C) invite les parquets à porter une attention particulière à la faculté des parents de consentir de manière libre et éclairée à une mesure en protection administrative. Elle rappelle que « *les parquets devront apprécier si le critère de particulière gravité est suffisamment caractérisé et, à défaut, renvoyer la situation au président du conseil général pour compétence* ». Il est ainsi indiqué que la gravité ne signifie pas urgence et que le président du conseil général conserve sa compétence de principe pour gérer les situations pour lesquelles une réponse immédiate s'impose, quelque soit le mode de signalement, à charge pour le département de s'organiser en ce sens.

Il semble cependant que certaines situations ne permettent pas d'envisager un travail d'évaluation et de concertation préalable avec les parents. Ainsi la circulaire invite à une particulière vigilance des parquets à l'égard de « *situations où le contexte de l'enquête pénale ne permet pas un recueil suffisamment éclairé de l'accord des parents sur une mesure de protection administrative. Dans ce cas, une saisine judiciaire sera privilégiée* ».

L'exception au principe de l'intervention administrative préalable en protection de l'enfance semble donc résider dans l'appréciation de la faculté des parents de consentir de manière libre et éclairée à une mesure d'aide, lorsque la protection des intérêts de l'enfant se révèle être en tension avec les capacités parentales à exercer pleinement les devoirs afférant à l'autorité parentale. Il semblerait donc que certaines situations de risque de danger ou de danger relèvent par principe de la compétence judiciaire. La circulaire précitée rappelle que les magistrats du parquet assurent la cohérence d'application de l'article L.226-4 du CASF sur l'ensemble du territoire national et que ces modalités d'interventions judiciaire et administrative doivent être clairement définies et exposées aux acteurs de la protection de l'enfance.

1.2.3 Existe-t-il une différence de fond entre l'accord des familles à la mesure de protection administrative et la recherche de leur adhésion dans le cadre judiciaire ?

La recherche de l'adhésion des familles est l'un des quatre principes directeurs en assistance éducative²⁵ qui encadrent l'intervention du juge des enfants pour éviter des mesures disproportionnées et qui s'inscrivent dans la logique d'une justice négociée – le juge des enfants n'ayant pas seulement à décider mais également à impulser une évolution.

Ce principe est énoncé à l'article 375-1 al 2 du Code civil : « *le juge des enfants doit s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée* ». Il est à replacer dans le contexte de l'aménagement et du contrôle de l'autorité parentale que représente l'assistance éducative. Il ne s'agit pas d'une procédure de substitution de l'autorité parentale, ce qui suppose que le juge respecte la place et le rôle des parents et s'efforce de les associer, ainsi que l'enfant, aux mesures de protection décidées dans l'intérêt de l'enfant. À cela s'ajoute le souci de respecter le caractère provisoire et limité de l'intervention judiciaire au regard de la persistance d'une situation de danger : l'intervention a plus de chance d'être limitée dans le temps et de parvenir à son objectif si la famille en comprend le sens et en accepte le principe. L'efficacité de la mesure dépend en effet en grande partie de la participation des parents et du mineur : sans un minimum de coopération de la famille, il est très difficile sinon impossible de mener un travail de fond constructif. La recherche de l'adhésion répond donc à la nécessité de rendre l'intervention judiciaire opérationnelle.

Pour obtenir cette adhésion, le juge doit entrer dans un processus qui s'appuie à la fois sur une éthique judiciaire et sur le respect des règles de procédure. Ceci suppose que le juge respecte les règles qui garantissent les droits des parents et des enfants, qu'il respecte ses engagements, qu'il ait une attitude bienveillante et respectueuse à l'égard des familles, qu'il écoute la parole de chacun dans le respect du contradictoire, qu'il fasse preuve d'une éthique personnelle dans l'exercice de sa fonction, qu'il prenne le temps d'expliquer sa décision et qu'il la motive avec le souci d'être compris et d'être objectif dans son analyse du danger et dans la justification de la mesure prise. Selon Jean-Marie Beaudouin, « *la recherche de l'adhésion constitue une recommandation de la loi au juge, une règle de bonne conduite, une incitation à la prudence, à la modération, à la discrétion ; mais aussi une règle favorisant la liberté des parents de réparer et de revenir aussitôt que possible dans le rôle le plus favorable à l'intérêt de l'enfant.* » Et le même auteur observe : « *En réalité, cette règle est directement attachée au pouvoir modérateur du juge. Le législateur a tenu à lui rappeler que, dans le délicat domaine de la protection de*

²⁵ Quatre principes directeurs de l'assistance éducative sont distingués : la recherche de l'adhésion, la priorité du maintien du mineur dans son milieu actuel, le respect des convictions religieuses et philosophiques du mineur et de sa famille, le critère de l'intérêt de l'enfant.

l'enfance, il se doit de mesurer avec plus de soin qu'ailleurs la portée de ses décisions et de les faire comprendre [...] »²⁶.

La recherche de l'adhésion ne signifie pas que le juge soit tenu d'obtenir l'accord des parents, mais qu'il doit chercher à rendre le suivi éducatif efficient. Comme le souligne Flore Capelier²⁷, « *il faut [...] noter qu'en la matière, la justice, à l'inverse de l'administration, n'est pas tenue à une obligation de résultats en ce qui concerne la recherche d'une telle adhésion* ». S'il doit s'efforcer d'expliquer aux parents sa démarche et de s'assurer que l'intervention en assistance éducative sera réalisable et produira des effets, pour autant le juge des enfants ne peut pas, au nom de la recherche de l'adhésion, s'abstenir d'agir lorsque la sécurité d'un enfant est gravement et immédiatement menacée et qu'il convient de prendre des mesures urgentes pour le protéger : il peut rendre alors une ordonnance de placement provisoire immédiat sans audition des parties, conformément aux dispositions de l'article 375-5 du Code civil (sachant qu'il est tenu, au titre de l'article 1184 du Code de procédure civile, de convoquer les parents dans un délai maximum de 15 jours aux fins d'audition).

L'absence d'adhésion ne peut donc et ne doit pas empêcher le juge d'intervenir dans le sens qu'il estime être nécessaire, au risque d'en oublier le sens même de l'intervention judiciaire qui est de recourir à l'autorité pour réguler un dysfonctionnement. Pour Michel Huyette et Philippe Desloges²⁸, il y a même quelque chose d'incompatible entre l'intervention judiciaire et la recherche de l'adhésion du justiciable. Ils rappellent que l'assistance éducative est à ce titre une exception, puisque le droit n'impose dans aucune autre matière une pareille démarche. Ils en concluent que la première partie de l'alinéa 2 de l'article 375-1 du Code civil, *qui énonce qu'« il doit toujours s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée »*, pourrait être abrogée.

Ces deux auteurs mettent en avant l'importance de la question de l'accord des parents. Selon eux, le juge doit vérifier, dès la première audience, si les parents sont en mesure de protéger leur enfant sans aide extérieure, au titre de leurs droits et devoirs d'autorité parentale. Si une intervention est nécessaire, le juge doit vérifier si l'intervention dans le cadre administratif suffit. Pour ce faire, il cherche à savoir si les parents sont d'accord avec les mesures proposées et s'ils sont d'accord avec l'analyse ou le diagnostic de la situation. Si un accord véritable existe, le juge ne devrait pas intervenir en assistance éducative et devrait renvoyer la famille et l'ASE à instaurer une mesure de protection dans le cadre administratif. Par ailleurs, l'accord sur les mesures ne suffirait pas si les parents n'ont pas compris les difficultés – par exemple s'ils considèrent que leur enfant est fautif alors que ses comportements problématiques s'expliquent par des carences éducatives ou un problème majeur dans le lien – car ils ne pourront modifier leur comportement et la mesure risque d'être sans effet. Toujours selon ces auteurs, en cours

²⁶ Bauduin J.-M. *Le juge des enfants, punir ou protéger ?* Collection la vie de l'enfant. Ramonville-Saint-Agne : Éres, 1989.

²⁷ Capelier F. La protection de l'enfant, avec ou contre sa famille ? La recherche d'un équilibre entre familialisme et individualisme au sein du droit français. *Journal du droit des jeunes*, n° 326, juin 2013, p. 36.

²⁸ Huyette M., Desloges P. *Guide de la protection judiciaire de l'enfant... Op. cit.*

de suivi en assistance éducative, à l'occasion du renouvellement d'une mesure, le juge doit également toujours se poser la question de cet accord sur les causes des difficultés et sur les moyens d'y remédier pour envisager de fermer son dossier d'assistance éducative et inviter la famille et l'ASE à mettre en place une mesure de protection dans le cadre administratif. Cette analyse repose sur la notion de subsidiarité de l'intervention judiciaire, tant par rapport à l'intervention des parents que par rapport au cadre administratif de la protection de l'enfance.

Certes, comme on l'a vu précédemment, la loi du 5 mars 2007 donne au principe de la subsidiarité une dimension nouvelle et réaffirmée. En prévoyant une porte d'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance par la voie administrative et le recours à la justice par exception, la loi confirme que l'intervention du juge est exceptionnelle. Toutefois cette loi ne prévoit la subsidiarité que par rapport à l'entrée (le filtre exercé par le parquet), mais ne dit rien de la sortie (la décision de juge de non lieu ou de plus lieu à assistance éducative). Il appartient au procureur de la République de vérifier la compétence du judiciaire par rapport à l'administratif avant de saisir le juge des enfants. Dans l'hypothèse où ce n'est pas le procureur mais les parents, le gardien, ou le mineur qui saisissent le juge, aucun texte n'impose au juge de vérifier si une mesure de protection pourrait être instaurée dans le cadre administratif ; de même lorsqu'il est saisi par le procureur qui a effectué cette vérification préalable, le juge n'a plus à se demander si le conseil général pourrait intervenir dans le cadre d'un suivi administratif. La loi ne dit rien non plus sur ce que le juge doit décider en cours de procédure d'assistance éducative si les parents ont compris le sens et l'utilité des mesures et sont prêts à accepter un suivi non judiciaire. Si le législateur n'a pas poussé la logique de la subsidiarité à son terme, l'esprit des textes invite tout de même à privilégier l'intervention administrative sur l'intervention judiciaire. Certaines pratiques de juges des enfants vont dans ce sens²⁹. Selon Carol Bizouarn³⁰, « *il faut favoriser l'établissement de protocole de passage des relais entre autorités administrative et judiciaire* ».

La notion d'accord ou de collaboration ne doit pas être comprise dans une logique de contractualisation mais dans une logique de droits des personnes, dans une matière où de fait les familles et l'administration ne sont pas sur un pied d'égalité. Les deux articles précités, L.223-1 et L.223-2, sont insérés dans le chapitre III relatif aux droits des familles dans leurs rapports avec les services de l'Aide sociale à l'enfance. Il est bien question de s'assurer de l'accord de la famille, mais cet accord est une garantie, l'un des « droits des familles » face à l'administration. C'est le niveau juridique de l'accord. Il y a ici l'idée d'une dissymétrie des places et d'un déséquilibre entre la famille et l'administration, que vient corriger l'obligation de recueillir l'accord préalable de la famille avant toute

²⁹ À l'issue de la première audition des parties, lorsqu'un travail semble susceptible d'être mené avec l'Aide sociale à l'enfance, un non lieu est rendu pour qu'une intervention administrative se mette en place le cas échéant. De la même façon, au terme d'une mesure d'assistance éducative, lorsque la collaboration des parents est satisfaisante et qu'un travail dans le cadre administratif paraît possible, il est mis fin à la procédure.

³⁰ Bizouarn C. Entre la prise en charge judiciaire et administrative - le point de vue du juge des enfants. *Informations sociales*, n° 140, 2007.

décision, ce qui revient à reconnaître à la famille un droit de refuser l'intervention. Il s'agit de s'assurer que les familles ne sont pas formellement opposées au principe de l'intervention et à ses modalités, et qu'elles ne sont pas dans l'incapacité de collaborer.

Il existe également un niveau pédagogique de l'accord. L'accord doit être obtenu, certes, mais il s'agit aussi d'une démarche visant à impliquer la famille, à l'associer à l'évaluation et à l'intervention. Les parents sont associés à l'élaboration des questions fondamentales que sont les difficultés de leur enfant, son intérêt et les solutions possibles de résolution de ces difficultés. C'est le processus qui est opérationnel plus que l'accord formalisé dans un acte écrit.

Finalement ce qui pourrait distinguer « l'accord » et « l'adhésion », c'est l'instantanéité relative de la décision judiciaire qui n'est pas liée à l'obtention de l'adhésion de la famille, alors que l'intervention administrative se construit dans la durée, afin de permettre le recueil de l'accord ou à défaut de caractériser de manière circonstanciée l'impossibilité de l'obtenir. Le juge tranche, offrant une possibilité d'appel, l'administration construit, négocie, offrant une possibilité de refus.

1.3 Quelle place pour le contrat en protection de l'enfance ?

1.3.1 Une référence accentuée à la notion de « contrat »

Le terme « contrat » n'apparaît pas en tant que tel dans le titre II du Code de l'action sociale et des familles³¹ consacré à la protection de l'enfance. Il est introduit dans le champ par des rapports publics. Le rapport Bianco-Lamy³², autour de la place des familles, propose que les décisions s'inscrivent dans un projet pour l'enfant et pour la famille et précise : « *À l'engagement pris par l'administration doit répondre un engagement pris par la famille. Si on juge qu'elle a besoin d'aide, elle a aussi le droit de savoir à quelles conditions cette aide n'aura plus lieu d'être. Comme dans certains départements et certains établissements où la formule se pratique avec succès, c'est un quasi-contrat qui devrait lier la famille et l'administration. Ce quasi-contrat, qui n'est pas nécessairement écrit, implique, dans toute la mesure du possible, une relation de responsabilité partagée et non d'assistance* ».

Le rapport Béranger³³ reprend cette notion, dans un contexte dès le départ ambigu puisqu'il présente « l'admission à l'ASE comme un « contrat » entre la famille et le service ». Après avoir indiqué qu'« aucune décision sur le principe ou les modalités de l'admission dans le service de l'Aide sociale à l'enfance ne peut être prise sans l'accord écrit des représentants légaux du mineur » (termes actuels de l'article L.223-2 du CASF), ce rapport précise : « *L'autorisation écrite et préalable de la famille*

³¹ En dehors de l'éphémère « contrat de responsabilité parentale », qui a existé en droit de fin 2010 à tout début 2013, date de son abrogation par la loi n° 20136108 du 31.01.2013, et s'est avéré pratiquement inexistant dans la pratique.

³² Bianco J.-L., Lamy P. *L'aide à l'enfance demain... Op. cit.*

³³ Rapport n°245 fait au Sénat au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi relatif 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'État.

conduira ainsi à l'établissement d'un document établissant les engagements respectifs de la famille et du service et qui constituera la base d'un contrat. Encore une fois, ce contrat constituera, dès l'admission, la volonté des deux parties d'aboutir à la réinsertion familiale de l'enfant en soulignant à chacune la nature des obligations qu'entraîne la réalisation d'un tel projet et les conséquences éventuelles de leur violation. » Ainsi, selon ce rapport, l'accord de la famille présume une volonté contractuelle de sa part.

C'est donc à partir des prestations d'Aide sociale à l'enfance accordées par le président du conseil général qu'a été introduite l'idée du contrat pour les mesures de protection administrative, qui sont d'ailleurs couramment désignées comme « mesures contractuelles ». S'agit-il pour autant de contrat au plan juridique ? La forme contractuelle signifie-t-elle vraiment une égalité des places entre les titulaires de l'autorité parentale et l'autorité publique, comme pour témoigner du plus strict respect des prérogatives parentales ?

Si l'accord des parents peut être consigné par écrit dans un formulaire qualifié de « contrat », la mesure instituée n'est pas le fruit d'un contrat mais d'une décision de la puissance publique. Johanna Lascaux³⁴ écrit à ce propos : « *La mesure ne procède pas de la rencontre de deux volontés, celle des parents et celle du président du conseil général mais de la décision du président du conseil général d'admettre l'enfant à l'ASE qui est subordonnée à l'accord des parents* ». Il s'agit d'un acte administratif unilatéral pris avec l'accord des intéressés, à portée individuelle et non générale, notifié aux destinataires³⁵, décisoire mais non exécutoire (la décision produit des effets dans la situation de l'usager mais on ne peut avoir recours à la force publique pour la faire exécuter). Ainsi la forme contractuelle adoptée dans les départements a une portée symbolique et une fonction éducative mais ne doit pas être interprétée juridiquement comme donnant à l'acte une valeur contractuelle. L'Aide sociale à l'enfance ne pourrait probablement pas engager la responsabilité contractuelle des parents sur le fondement des articles 1101 et suivants du Code civil qui définissent le contrat, pour inexécution de ses engagements. On est dans le registre de la contractualisation, qui « *consiste à l'emprunt d'une procédure contractuelle sans que celle-ci n'aboutisse nécessairement à la conclusion d'un contrat* »³⁶. Il ne s'agit pas d'un contrat mais la forme contractuelle permet d'attester de façon solennelle de l'accord des parents et sert d'outil pour les responsabiliser – cette logique ayant été poussée à son paroxysme avec le contrat de responsabilité parentale – et les impliquer. Le « contrat » n'est donc pas à interpréter en termes juridiques mais à entendre comme un outil de l'intervention elle-même.

³⁴ Lascaux J. Mémoire de Master 2 sur l'accueil provisoire à l'ASE, 2012.

³⁵ L'article R. 223-2 CASF prévoit la notification des « *décisions d'attribution, de refus d'attribution, de modification de la nature ou des modalités d'attribution d'une prestation* », cette notification devant, selon l'article R 223-3, mentionner les délais et modalités de mise en œuvre des voies de recours, sans quoi ceux-ci ne sont pas opposables aux usagers.

³⁶ Chassagnard-Pinet S, Hiez D. Le système juridique français à l'ère de la contractualisation. In *La contractualisation de la production normative*. Paris : Dalloz, 2008. Cité par Flore Capelier dans sa thèse : Droits individuels et intérêt général, l'exemple de la protection de l'enfance. Thèse Droit public, Université Paris I, 11 décembre 2013.

L'utilisation de la forme contractuelle doit aussi être mise en regard avec la prise en compte des droits des usagers. La loi n° 2002-2 du 2.01.2002 a ainsi instauré un contrat de séjour dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux, qui peut être remplacé par un document individuel de prise en charge dans certains cas : le contrat de séjour doit en principe être établi en cas de séjour continu ou discontinu de plus de deux mois au titre d'un accueil provisoire à l'Aide sociale à l'enfance, le document individuel de prise en charge s'applique aux prises en charge sur décision judiciaire en assistance éducative, ainsi qu'aux mesures d'aide à domicile comme d'AEMO (dès lors qu'il n'y a pas de notion de séjour). Ces documents sont établis avec la participation des usagers et définissent les objectifs et la nature de la prise en charge ou de l'accompagnement (art L.311-4, D.311 du CASF).

En présentant la mesure de protection administrative comme un contrat, le respect des droits des usagers par référence à la loi n° 2002-2 précitée semble donc consolidé sur la forme. La participation du mineur devrait néanmoins être requise, ce qui est rarement le cas. Certains départements associent toutefois le jeune en sollicitant sa signature notamment lorsqu'il est adolescent et qu'un accueil provisoire est institué ; mais s'agit-il vraiment de garantir ses droits ? N'est-il pas plutôt question de faciliter son implication et de s'assurer sa collaboration ? Selon F Capelier³⁷, la recherche du consentement de la personne accueillie prévue à l'article L.311-3° du CASF doit être interprétée, s'agissant de l'enfant pris en charge en protection de l'enfance, au regard du recueil de l'accord écrit de ses responsables légaux quel que soit l'âge du mineur (art. L.223-2 du même Code) : en l'espèce, cette recherche de consentement n'est pas envisagée par la loi qui oblige simplement à la « consultation » de l'enfant sur toute décision le concernant (art. L.223-4 du Code précité).

1.3.2 Les supports formels de la contractualisation

La loi du 5 mars 2007 a ajouté un nouvel outil aux différents supports déjà créés pour favoriser une démarche plus active et participative des parents à la mise en place d'une mesure administrative : il s'agit du projet pour l'enfant. Aux termes de l'article L.223-1 du CASF, ce projet doit être établi par les services départementaux et les parents. Il précise les actions qui seront menées, le rôle des parents, les objectifs visés et les délais de leur mise en œuvre. Ce document doit désigner un référent chargé d'assurer la cohérence et la continuité des actions dont le président du conseil général est garant, « sans préjudice des prérogatives de l'autorité judiciaire [...le président du conseil général] organise les modalités de coordination en amont, en cours et en fin de mesure aux fins de garantir la continuité et la cohérence des actions menées » (L.221-4 du CASF). À ce titre, la loi du 5 mars 2007 donne pleine responsabilité au président du conseil général dans le pilotage et l'organisation de la protection de l'enfance.

³⁷ Capelier F. *ibid.*

Après le formulaire de recueil de l'accord des parents (ou de leur avis en cas de mesure judiciaire), le contrat de séjour ou document individuel de prise en charge, et le projet individualisé pour l'enfant construit avec les familles d'accueil³⁸, le projet pour l'enfant apparaît comme une modalité supplémentaire pour mieux associer les parents et l'enfant en protection de l'enfance : initialement prévu dans l'avant-projet de loi comme un document attestant de « l'engagement réciproque de la famille et du service de protection de l'enfance », cet outil revêt finalement de façon explicite, avec la notion de « projet », la dimension de support pédagogique d'un nouveau travail avec les parents. Ainsi, à la demande du Conseil d'État³⁹, la notion de « réciprocité » entre les tenants du projet, qui renvoyait à l'idée de contrat n'a finalement pas été conservée pour le projet pour l'enfant.

Le projet pour l'enfant a pour finalité de définir l'intervention en protection de l'enfance avec les acteurs qui participent à la vie de l'enfant, et en premier lieu ses parents. Selon le rapport précité de l'Assemblée nationale⁴⁰, le projet pour l'enfant répondait à une demande pressante des familles qui ont fait valoir qu'elles rencontraient des difficultés à entretenir des relations régulières avec les services de l'ASE et qu'elles ne comprenaient pas toujours l'opportunité du choix de tel ou tel type de mesure. Ainsi le projet pour l'enfant a notamment pour objectif d'organiser les relations entre les parents et les services chargés de les accompagner, dans un souci de valorisation des compétences parentales et afin de les soutenir et de les amener progressivement, toutes les fois où ce sera possible, à assumer pleinement leur(s) responsabilité(s) parentale(s). Il vise donc à favoriser la clarté sur les actions qui vont être menées, mais aussi l'implication des familles et des enfants dans la formulation et la mise en œuvre des actions.

On assiste ainsi à une démultiplication des outils de formalisation d'un travail avec les familles, qui se sont ajoutés les uns aux autres sans qu'aucune réflexion n'ait été menée sur leur caractère redondant et le manque de lisibilité qui peut en découler, tant pour les familles que pour les professionnels. Comme indiqué dans une précédente étude⁴¹, l'introduction du projet pour l'enfant a conduit certains départements à tenter d'harmoniser et d'établir de la cohérence avec les différents supports formels préexistants d'échange avec les parents autour de la situation de l'enfant. Toutefois, l'exercice d'harmonisation de ces documents se heurte à des obstacles, ainsi qu'en témoigne l'expérience d'un département rencontré. Après avoir décidé de remplacer tous les formulaires prévus dans le CASF par le projet pour l'enfant, ce département a été conduit au bout de trois ans à réintroduire les documents en question, face aux difficultés de gestion d'un projet pour l'enfant devenu pléthorique, chronophage pour les professionnels, rarement stabilisé dans son contenu et peu compris par les familles. Ce

³⁸ Respectivement, art. L.223-2 et L.223-3, art. L.311-4, et art. L.421-16 du CASF.

³⁹ Péresse V. Rapport n° 3256 fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n° 3814) réformant la protection de l'enfance, 13 juillet 2006.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ ONED. Le projet pour l'enfant : état des lieux dans 35 départements au premier semestre 2009 [en ligne]. Novembre 2009. http://oned.gouv.fr/system/files/publication/rapport_ppe_200911_5.pdf

département a ainsi été amené à réviser son projet pour l'enfant en le recentrant sur les objectifs (qui doivent être acceptables et réalistes) et actions d'accompagnement du mineur et de sa famille, les modalités mises en œuvre par le service, le rôle et les propositions des parents. Il a rejoint le souci spécifique, présent dans d'autres départements, que le projet pour l'enfant soit rédigé en des termes simples, clairs et concis.

L'étude des documents recueillis lors des visites et entretiens menés dans les départements au cours de l'enquête sur la contractualisation souligne l'incertitude quant à leur nature juridique, ces outils oscillant entre une logique plutôt propre aux actes administratifs unilatéraux et une perspective teintée de dimension contractuelle, avec parfois des rapprochements de ces deux logiques à discuter. Du point de vue des intitulés, le terme « contrat » est majoritairement retenu, cinq de ces départements l'utilisant pour qualifier les documents : parmi ces cinq documents, deux sont rédigés sans désignation des parties, le contenu du contrat formulant – et s'analysant comme – une demande des parents auprès du président du conseil général. Dans ces deux documents, il n'apparaît pas précisément indiqué que le président du conseil général attribue une aide à la famille, ceci se déduit de l'indication d'une durée de contrat. Finalement, la nature juridique de ces actes (s'agit-il d'un acte administratif unilatéral ? S'agit-il d'un contrat ?) n'apparaît pas clairement à la lecture.

Trois autres documents sont rédigés formellement entre deux parties : les parents d'une part, et le président du conseil général ou son représentant d'autre part. Ces trois « contrats » sont également ceux qui font explicitement référence à la notion d'engagement de la famille : les engagements sont formulés de façon générale avec ou sans modalités propres à chaque situation, un seul de ces contrats contenant en parallèle des engagements des professionnels du service.

Il paraît tout à fait intéressant que deux des cinq contrats étudiés soient explicitement articulés avec le projet pour l'enfant. Dans un des cas figure un article selon lequel « ce contrat tient lieu de projet pour l'enfant », dans l'autre cas, le projet pour l'enfant est associé au contrat de mise en place de la mesure, à titre d'expérimentation avant son extension aux autres prestations de protection de l'enfance⁴².

Au regard de la mise en œuvre des textes qui viennent d'être rappelés, faut-il promouvoir la notion de contrat avec les familles en protection de l'enfance ? À l'instar de ce qui se passe au Québec avec le régime de « l'entente volontaire » (voir ci-après), ou dans la communauté française de Belgique avec le dispositif du « programme d'aide », l'option pourrait être prise d'un véritable temps formalisé de discussion avec la famille, dans le cadre administratif, en vue de définir ensemble les interventions visant au changement de la situation. Cette perspective impliquerait de revoir plus profondément le rôle de l'intervention judiciaire, en la recentrant sur une logique proprement juridictionnelle, ce qui n'est pas le choix fait en 2007 : le dispositif institutionnel de protection de l'enfance reste sur un

⁴² Relevons également qu'il s'agit dans les deux cas de dispositifs nouveaux, menant des interventions de type « placement sans déplacement ».

« modèle tutélaire », n'opérant pas une différence de nature entre les interventions administratives et juridictionnelles, au sens où « *le juge des enfants constitue bien davantage une instance de protection qu'une instance juridictionnelle en charge de trancher les litiges en "disant le droit"* »⁴³.

Le système québécois : consécration du principe de l'approche consensuelle

Le système actuel de la protection de la jeunesse québécois est placé depuis plus de trente ans sous l'empire d'une loi novatrice et volontariste.

Ainsi, le rapport d'information du Sénat du 29 juin 2011 (*Politique familiale et protection de l'enfance : quelles leçons tirer du modèle québécois ?*), souligne que le Québec fait office, en matière de protection de l'enfance, de précurseur, tant l'adoption de la loi du 19 décembre 1977 modifiée par la loi du 15 juin 2006 a inspiré bon nombre de législations étrangères.

Au fil de ses révisions, la loi sur la protection de l'enfance québécoise (LPJ) concilie avantageusement intérêt de l'enfant et responsabilité parentale, reposant sur le principe de l'antériorité de l'intervention sociale.

Le manuel de référence sur la protection de la jeunesse réalisé en 2010 sous la responsabilité du ministère de la Santé et des Services sociaux québécois, décrit précisément le processus de protection de la phase sociale à celle judiciaire.

1. Le régime de l'entente volontaire

Lorsque le directeur de la Protection de la jeunesse (DPJ) a statué que la sécurité ou le développement d'un enfant est compromis, il prend la situation de ce dernier en charge et décide de son orientation. L'orientation de l'enfant englobe le choix du régime, volontaire ou judiciaire, ainsi que le choix des mesures nécessaires pour mettre fin à la situation de compromission et pour éviter qu'elle ne se reproduise.

Le régime volontaire favorise la participation de l'enfant et de ses parents à la définition de la situation à corriger et à la recherche des moyens pour y parvenir. De plus, ce régime facilite grandement l'établissement d'une relation d'aide, créant ainsi un contexte favorable à la prestation des services.

Le DPJ n'est pas tenu de proposer l'application de mesures volontaires. L'entente sur les mesures volontaires n'est donc pas, en elle-même, un droit. Le DPJ doit parvenir à une conviction raisonnable que c'est le régime approprié et que l'application des mesures proposées permettrait de

⁴³ Lafore R. Répartition des compétences entre justice et administration : une subsidiarité affirmée. In *Réforme de la protection de l'enfance : du droit aux pratiques*. Éditions législatives, 2007.

corriger la situation (art. 52 LPJ). Une entente ne doit pas être conclue pour éviter que le dossier soit soumis à l'attention du tribunal.

Pour décider d'opter pour le régime volontaire, le DPJ doit prendre en considération les trois critères suivants : la reconnaissance de l'existence d'un problème, la motivation et les capacités de changement des parents et de l'enfant.

La durée maximale du régime volontaire est de deux ans et ne peut se poursuivre au-delà de cette limite que pour permettre à un enfant hébergé en centre de réadaptation ou en famille d'accueil de terminer son année scolaire (art. 53 al. 2 LPJ). Les parents et l'enfant de 14 ans et plus doivent y consentir.

Par ailleurs, la durée du régime volontaire peut être limitée par la durée maximale d'hébergement. Cette durée est établie en fonction de l'âge de l'enfant et varie entre 12 mois et 24 mois.

Au terme de la durée maximale du régime volontaire, le DPJ doit saisir le tribunal si la sécurité ou le développement de l'enfant demeure compromis (art. 53 et 53.0.1 LPJ).

La décision du DPJ de proposer à l'enfant et à ses parents l'application de mesures volontaires amorce l'étape de l'élaboration de l'entente.

Pour l'essentiel, le DPJ doit convenir avec l'enfant et ses parents de la nature de la situation à corriger, du résultat à atteindre pour mettre fin à l'intervention et des mesures à prendre à cette fin.

L'élaboration de l'entente constitue une démarche de négociation. Les parents et l'enfant doivent conclure cette entente librement et en pleine connaissance de cause. Ils doivent comprendre les conséquences des diverses options qui s'offrent à eux.

Ainsi, l'élaboration de l'entente est bien plus qu'une simple prise de consentements des mesures proposées par le DPJ.

La loi circonscrit le processus conduisant à la conclusion d'une entente sur les mesures volontaires. Des limites sont précisées afin d'assurer l'atteinte des objectifs poursuivis et le respect des droits de l'enfant et de ses parents. Les dispositions de la LPJ portent particulièrement sur :

- l'objet de l'entente ;
- les mesures applicables ;
- les parties en cause ;
- les consentements requis ;
- le délai pour conclure une entente ;
- la forme de l'entente ;
- la durée de l'entente ;
- la modification et le renouvellement de l'entente.

Cependant, dans la pratique, les DPJ ont, depuis longtemps, convenu de faire porter l'entente non seulement sur les mesures, mais aussi sur la définition de la situation à corriger et sur le résultat attendu (il faut donc établir le lien entre le motif de l'intervention et les mesures recommandées, faire preuve de transparence et identifier clairement une conduite inacceptable ou dangereuse pour l'enfant).

Le consentement doit être libre et éclairé. Plusieurs dispositions de la LPJ visent la liberté de consentir à l'entente :

- - le droit de consulter un avocat (art. 5 LPJ) ;
- - le droit d'être entendu (art. 6 LPJ) ;
- - le droit de refuser (art. 52 LPJ).

La forme de l'entente est également encadrée par un document d'accord type et doit contenir des éléments édictés par la loi.

En cas de situation urgente et dès le stade de l'évaluation, il est également possible de réaliser une intervention dite « terminale ». Un protocole a été élaboré par le ministère de la Santé et des Services sociaux afin d'en préciser la définition, les conditions d'utilisation ainsi que les activités professionnelles qui y sont reliées.

L'intervention terminale en protection de la jeunesse est une intervention applicable dans un contexte volontaire, réalisée par l'intervenant qui a fait l'évaluation et qui vise à modifier rapidement la situation d'un enfant dont la sécurité ou le développement est compromis. L'intervention terminale a pour objectif de mettre fin à l'intervention du DPJ, à court terme, et de référer l'enfant et ses parents à d'autres services, si cela s'avère requis.

Il s'agit d'une intervention qui s'appuie sur le potentiel de responsabilisation et de mobilisation des parents, de l'enfant et des ressources du milieu pour apporter rapidement des correctifs à la situation et répondre aux besoins de la famille.

L'intervention terminale constitue essentiellement une intervention à court terme. Les DPJ ont convenu qu'elle devrait se réaliser dans les *60 jours* qui suivent la décision statuant que la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis.

2. Les droits de l'enfant et de ses parents

Le droit d'être informé

La LPJ prévoit l'obligation d'informer les personnes concernées par une intervention et précise les devoirs qui en découlent. Cette obligation existe à toutes les étapes de l'intervention et incombe, principalement, aux intervenants sociaux et judiciaires.

Selon la LPJ, les intervenants sont également tenus d'adapter leur façon de transmettre l'information aux personnes en cause et de vérifier leur degré de compréhension.

La portée du droit d'être informé est précisée dans la LPJ. Plus précisément, l'obligation d'information porte sur :

- l'existence et la nature des droits que confère la LPJ à l'enfant et à ses parents (art. 5 LPJ) ;
- le droit de consulter un avocat (art. 5 LPJ) ;
- les droits d'appel prévus dans la LPJ (art. 5 LPJ) ;
- les moyens de protection et de réadaptation (art. 5 LPJ) ;
- les étapes prévues pour mettre fin à l'intervention (art. 5 LPJ) ;
- l'information nécessaire à un transfert de lieu d'hébergement (art. 7 LPJ) ;
- la décision écrite du directeur général qui empêche un enfant hébergé en centre de réadaptation ou en centre hospitalier de communiquer avec une personne (art. 9 LPJ) ;
- l'information sur les règles relatives aux mesures disciplinaires d'un centre de réadaptation (art. 10 LPJ) ;
- l'information prévue par le Règlement sur les conditions du recours à l'hébergement dans une unité d'encadrement intensif (art. 11.1.1 LPJ).

Le DPJ doit informer l'enfant de 14 ans et plus et ses parents :

- qu'ils peuvent refuser de consentir à une entente provisoire ou à une entente sur les mesures volontaires (art. 47.2 et 52 LPJ) ;
- qu'ils peuvent, en tout temps, mettre fin à une entente provisoire et que leur accord ne constitue pas une reconnaissance du fait que la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis (art. 47.2 LPJ) ;
- que certaines situations l'obligent à saisir le tribunal, même si une entente sur les mesures volontaires a été conclue (art. 53.1 LPJ).

Le droit d'être entendu

Ce principe veut qu'une personne qui risque d'être touchée par une décision puisse s'exprimer sur celle-ci avant qu'elle soit rendue.

Le droit aux services d'un avocat

L'enfant et les parents visés par une intervention du DPJ ont le droit de consulter un avocat et d'être assistés et représentés par lui, et ce, non seulement dans le cadre d'une instance judiciaire, mais également en tout temps dans le cadre de l'intervention du DPJ.

Le droit de refus et le droit de contester

Ce droit de refus se distingue du droit de contester. Dans le premier cas, le refus fait obstacle à

l'exécution ou à l'application d'une mesure. Dans le second cas, le droit de contester a pour but de faire cesser l'application ou l'exécution d'une mesure ou d'une décision effective.

Il est important de souligner que le droit de refus ne s'applique pas lorsqu'il s'agit d'évaluer une situation afin de décider si la sécurité ou le développement de l'enfant est compromis. En d'autres termes, le droit de refus ne fait pas obstacle au pouvoir d'enquête du DPJ et à son obligation d'évaluer un signalement retenu.

L'enfant ou ses parents peuvent s'adresser au tribunal s'ils ne sont pas d'accord.

Le droit d'être accompagné

Tout usager a le droit d'être accompagné et assisté d'une personne de son choix lorsqu'il désire obtenir des informations ou entreprendre une démarche relativement à un service dispensé par un établissement ou pour le compte de celui-ci par tout professionnel qui exerce sa profession dans un centre exploité par l'établissement.

Ils peuvent alors prendre une décision éclairée quant à la pertinence ou non de se faire accompagner.

3. La conciliation judiciaire

La conférence de règlement à l'amiable également désignée « conciliation judiciaire », a pour but d'aider les parties à communiquer, à négocier, à évaluer leurs positions et à explorer des solutions mutuellement satisfaisantes (art. 85). Elle peut intervenir à la demande de l'une ou l'autre des parties ou être suggérée par le tribunal (art. 151.15 CPC).

La conférence de règlement à l'amiable fait intervenir les parties afin qu'elles participent elles mêmes non seulement à la définition des problèmes, mais aussi aux solutions envisageables pour corriger la situation de compromission. Elle s'apparente à la médiation.

Elle a lieu « sans frais, ni formalités » (art. 151.16 CPC).

Si un règlement intervient, le juge, sur demande, homologue la transaction.

En tout temps durant le processus judiciaire, les parties peuvent reconnaître les faits et soumettre au tribunal un projet d'entente sur les mesures (art. 76.3 LPJ). Cette approche favorise la participation de l'enfant et de ses parents, ainsi que leur mobilisation.

Il ne s'agit pas d'une entente sur les mesures volontaires. Le but de cette entente est d'amener les parties, même si le tribunal est saisi, à continuer de rechercher des moyens qui favorisent l'adhésion de tous afin de corriger la situation de compromission.

1.4 Réaffirmer la place de la protection administrative de l'enfant

S'en tenir à une protection administrative travaillant avec l'accord de la famille et la développer véritablement nécessiterait de lever certaines ambiguïtés demeurant dans les organisations. L'optimisation de la protection administrative nécessiterait de revoir trois aspects qui limitent ou portent atteinte à la cohérence de son fonctionnement actuel, et qui concernent le problème de la définition de cette protection, l'incarnation d'une dimension symbolique d'autorité dans ce cadre administratif, et la question dite du « contradictoire ».

1.4.1 Le maintien d'incertitudes sur les contours de la protection de l'enfance

La loi du 5 mars 2007 a tenté de définir la protection de l'enfance tandis que sont précisées les missions de chacun. Elle visait à rendre plus lisible le système. Le dispositif consolidé est toutefois assez complexe, et fait l'objet d'interprétations divergentes concernant ses contours. Sur le plan sémantique, une première ambiguïté existe. L'article 2 du titre 1^{er} de la loi rappelle explicitement que la prévention fait partie de la protection, tandis que le titre 3 propose un élargissement de la palette des dispositifs d'intervention dans un but de protection, c'est-à-dire des mesures de protection de l'enfance administratives et judiciaires. La protection de l'enfance est donc composée des mesures de protection proprement dites administratives et judiciaires et des actions de prévention. Les deux niveaux sont toutefois distincts. Les actions de prévention peuvent ne pas être ciblées et s'adresser à la population générale ou porter sur des situations de risque de danger. Leur mise en œuvre est peu formalisée. En revanche, les mesures de protection procèdent d'une décision de la puissance publique, président du conseil général, procureur de la République ou juge des enfants. Elles nécessitent un certain formalisme, qui s'est trouvé renforcé pour ce qui est de la protection administrative comme on vient de le voir. Elles concernent des situations de risque de danger ou de danger pour un enfant dans le cadre administratif et des situations uniquement de danger dans le cadre judiciaire. Dans les situations de danger, l'intervention relève donc de mesures de protection et pas d'actions de prévention. Parler de la protection de l'enfance en termes généraux peut ainsi porter à confusion : l'expression « protection de l'enfance » recouvre deux réalités, la protection dans une acception large (qui inclut la prévention) et les mesures de protection dans une acception plus réduite.

Différentes représentations de la prévention et de la protection interviennent également dans les modes d'organisation administrative de la protection de l'enfance, et ont une incidence sur la délivrance des prestations. La protection pour certains se cantonne à l'assistance éducative, c'est-à-dire à l'intervention du juge des enfants. L'intervention dans un cadre administratif par la mise en œuvre de prestations d'Aide sociale à l'enfance serait préventive. Sur certains territoires, des interventions relevant juridiquement des prestations d'Aide sociale à l'enfance sont délivrées dans le cadre de mesures de prévention. Cette interprétation ne paraît pas conforme à l'esprit et la lettre de la loi. En élevant le niveau d'intervention dans un cadre administratif aux situations de danger et en ne le cantonnant plus seulement au risque de danger, le législateur a voulu modifier la logique antérieure.

Lorsqu'une mesure d'aide éducative à domicile est instaurée, il peut s'agir de prévenir une situation de danger pour un enfant mais il peut aussi s'agir de protéger un enfant d'un danger avéré. Il n'est là pas question de prévention mais bien de protection.

La protection pour certains se réduit encore aux seules mesures de placement décidées par le juge des enfants. Les autres mesures, prestations d'Aide sociale à l'enfance ou mesures d'assistance éducative autres que le placement, seraient préventives. L'accent est mis sur la distinction entre le maintien du mineur dans son milieu familial assorti d'une intervention au sein de sa famille pour soutenir les parents dans leur rôle éducatif qui serait préventif, et le retrait du mineur de son milieu familial pour garantir sa protection. Cette acception du terme « protection », très restrictive, n'est pas non plus celle qui a été retenue par la loi du 5 mars 2007. Le titre 3 de la loi « dispositifs d'intervention dans un but de protection de l'enfance » propose ainsi une diversification des mesures de protection pouvant être instituées dans le cadre administratif ou judiciaire : accueil de jour, milieu ouvert, placement, mesures intermédiaires entre milieu ouvert et placement. Les mesures dites « contractuelles » de protection qui sont juridiquement des « prestations d'Aide sociale à l'enfance », conformément aux dispositions des articles L.222-1 et suivants du CASF, comprennent des mesures d'« aide à domicile », des mesures d'accueil et des mesures intermédiaires.

Il est important de rappeler que la protection de l'enfance, aux termes de la loi du 5 mars 2007, désigne un ensemble de règles et d'institutions visant à prévenir les dangers auxquels un enfant peut être exposé, ce que l'on appelle les actions de prévention (il en est ainsi des actions de prévention périnatale de la PMI, des bilans systématiques pour tous les enfants de 3 à 4 ans à l'école maternelle), et un ensemble de mesures tendant à suppléer une défaillance parentale mettant en danger ou en risque de danger un mineur, ce qu'on peut appeler les actions de protection. Elle se caractérise par l'immixtion d'un tiers dans l'éducation des enfants. Elle est définie à l'article L.112-3 du CASF : « *La protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs* ». Elle concerne les mineurs et les jeunes majeurs de 18 à 20 ans révolus.

Les actions de protection instituées par la puissance publique sont justifiées par la nécessité d'intervenir dans l'éducation de l'enfant afin de suppléer une défaillance parentale et de protéger ainsi l'enfant en danger ou en risque de l'être. Les actions de protection se caractérisent donc par une intervention de la puissance publique dans la sphère privée. C'est ainsi qu'elles sont conçues y compris lorsqu'elles sont administratives : « *À défaut de savoir ou de pouvoir assurer la protection de leurs enfants, les parents doivent être secondés par les pouvoirs publics* » (exposé des motifs loi 5 mars 2007). Cette intrusion dans la famille est légitimée par son but, la protection d'un enfant, par sa forme puisque les actions de protection ne peuvent être décidées que par le juge des enfants (art 375 du Code civil), le procureur de la République en cas d'urgence (art.375-5 Cc) ou accordées par décision du président du conseil général (art L.222-1 CASF), ainsi que par les garanties qui entourent sa mise en œuvre (le respect des

règles de procédure dans le cadre judiciaire, et le respect des « *droits des familles dans leurs rapports avec les services de l'Aide sociale à l'enfance* » - chapitre III du titre deuxième « Enfance » du CASF).

1.4.2 La nécessité d'incarner une dimension symbolique d'autorité dans la protection administrative de l'enfance.

En élevant le niveau d'intervention aux situations de danger en plus de celles de risque de danger, la loi du 5 mars 2007 a également élevé la responsabilité des décideurs. Le cadre de l'ASE ayant délégation de signature du président du conseil général (PCG) prend des décisions de protection dans des situations qui peuvent théoriquement être similaires à celles qui sont traitées dans le cadre judiciaire. Jean-Paul Bichwiller, directeur enfance famille du conseil général de Meurthe et Moselle, considère que les cadres de l'ASE se sont vus reconnaître une place équivalente à celle des juges des enfants dans leur domaine de compétence et qu'ils doivent être considérés comme exerçant une quasi « fonction magistrale⁴⁴ ». Si la dimension d'aide, de soutien, d'accompagnement est très présente dans le cadre administratif, la question de l'autorité et de la puissance publique ne peut en effet être évacuée dès lors que l'intervention peut porter sur des situations de danger avéré, avec un enjeu de protection.

Or, plusieurs constats illustrent la difficulté actuelle à construire cette figure de l'autorité administrative. La diversité des organisations dans les départements quant aux missions attribuées au cadre de l'ASE, quant à sa place dans l'organigramme du département, quant à sa dénomination (le terme inspecteur de l'ASE est parfois utilisé, mais ce peut être aussi celui de responsable territorial de l'ASE, ou autres appellations), est un frein à son identification et à la reconnaissance de son rôle central dans le dispositif. La durée moyenne d'exercice des cadres ASE est réduite⁴⁵, ce qui ne facilite pas l'émergence d'un corps de métier à part entière, même s'ils disposent d'une formation spécifique qui leur permet de bénéficier d'un minimum de culture commune.

Plusieurs conditions sont requises pour donner à cette fonction la place qu'elle devrait avoir au regard du cadre juridique actuel issu de la loi du 5 mars 2007. Il paraît tout d'abord important que la fonction soit incarnée et que les responsabilités qui y sont attachées ne soient pas diluées entre diverses personnes ou divers services. L'identification du décideur par les usagers est un droit. L'article R.223-2 du CASF précise à ce titre que toute personne qui demande une prestation ou qui en bénéficie doit être informée du nom et de la qualité de la personne habilitée à prendre la décision. Il semble également important que le cadre de l'ASE ayant délégation de signature du PCG rencontre effectivement les familles et ne travaille pas seulement sur dossier. C'est à cette condition que la fonction peut être incarnée à l'égard des usagers. En Belgique le conseiller d'aide à la jeunesse s'implique personnellement dans le processus de négociation avec les parents et le mineur, au sens où il doit être personnellement présent à cette étape et ne peut déléguer sa signature, ce qui permet de créer

⁴⁴ Entretien ONED/Jean-Paul Bichwiller, 27 novembre 2012.

⁴⁵ Cela s'explique notamment par le mode de recrutement des cadres de la fonction publique territoriale.

un lien avec la famille⁴⁶. Pour exemple, un département a prévu, pour la signature du projet pour l'enfant (instauré à titre expérimental pour les placements), un entretien d'une heure de l'inspecteur ASE pour rencontrer et échanger avec chaque famille concernée par une mesure de placement, signer le document et remettre aux parents un guide sur l'exercice de leurs droits dans le cadre de la mesure. Dans ce département, le choix d'un rendez-vous entre l'inspecteur et les familles s'est appuyé sur un constat de manque d'identification de l'autorité administrative par les parents et a donc répondu à des besoins de personification de l'administration, de positionnement du cadre réglementaire et d'espace formel de parole pour les parents.

Les personnes ainsi en charge de prendre des décisions essentielles pour la vie d'enfants et de leurs parents doivent en outre bénéficier d'une formation initiale et continue à la hauteur des responsabilités et des enjeux de cette fonction. La loi précitée du 5 mars 2007, en prévoyant une telle formation (art. L.226-12-1 du CASF), a posé les bases d'une culture commune pour les cadres territoriaux en charge de la protection de l'enfance. Les textes fixant le contenu de cette formation⁴⁷ positionnent ces responsables du côté de l'organisation de la participation des familles et de leur implication. Ces bases peuvent toutefois être remises en question par les organisations, dès lors qu'il n'est pas possible institutionnellement à ces responsables de partager un corps commun de doctrine dans le département, soit en raison de leur rattachement institutionnel, soit du fait de la multiplicité de leurs tâches trop disparates. La position d'autorité et clinique de ces cadres ASE devrait également être consolidée en leur permettant de bénéficier de supervisions individuelle ou d'équipe compte tenu de la difficulté de cette fonction, et notamment du degré d'exposition psychique du poste, du fait là encore des conséquences sur la vie des enfants et des familles⁴⁸.

1.4.3 La question du « contradictoire » en protection administrative

La mise en œuvre d'une protection administrative optimisée nécessite sans doute également une réflexion sur la prise en compte de l'inégalité de position des familles et de l'administration. L'absence de procédure dite « contradictoire » est souvent invoquée à l'encontre de la protection administrative. S'il est caractéristique de la matière contentieuse, le principe du contradictoire peut trouver une forme de respect dans d'autres types de procédures. Il suppose que soient réellement assurées l'information des parties, leur capacité d'expression et des voies de recours contre les décisions prises. Le droit administratif de la protection de l'enfance contient des garanties par rapport à ces aspects, dans la mesure où il précise, comme indiqué précédemment, toute une série de droits des usagers dans leurs relations avec les services de l'Aide sociale à l'enfance, que l'on peut résumer comme suit : droit d'être

⁴⁶ Mulkay F. Vers une déjudiciarisation de la protection de la jeunesse : le cas de la communauté française de Belgique. *Santé, Société et Solidarité*, revue de l'observatoire franco-qubécois de la santé et de la solidarité, 2009/numéro 1.

⁴⁷ Décret n° 2008-774 du 30 juillet 2008 relatif à la formation des cadres territoriaux en charge de la protection de l'enfance et arrêté du 25 septembre 2008.

⁴⁸ Helfter C. Cadres de l'ASE : un métier aux multiples visages. *Actualité Sociales Hebdomadaires*, n° 2778, 12 octobre 2012.

informé (art. L.223-1 al.1), droit à une évaluation de sa situation (art. L.223-1 al.4), droit d'être accompagné dans ses rencontres avec les services (art. L.223-1 al.2), droit de consentir à une décision administrative (art. L.223-2), droit de réévaluation et limitation de l'intervention administrative (art. L.223-5 al.1 et 2), droit d'accès à son dossier (loi n° 78 du 17 juillet 1978), droit de recours administratif et contentieux contre la décision prise auxquels s'ajoutent le droit de saisir le défenseur des droits ainsi que celui de faire appel à une personne qualifiée pour faire valoir ses droits (art. L.311-5 du CASF), donc d'utiliser une forme de médiation avec le service en cas de désaccord.

Conformément à l'article L.121-3 du CASF, dans chaque département le règlement départemental d'aide sociale, document juridiquement opposable, définit les procédures d'attribution des prestations d'Aide sociale à l'enfance et énonce les différents droits des familles dans leurs relations avec l'ASE ainsi que les voies de recours contre les décisions du président du conseil général.

Toutefois, l'existence juridique de tels droits ne suffit pas à en garantir le respect ni l'exercice. Certains des droits qui viennent d'être rappelés découlent d'obligations à mettre en œuvre par les institutions, d'autres doivent être mis en œuvre par les usagers eux-mêmes. De nombreux freins font obstacle à l'effectivité de ces droits, depuis l'absence de lisibilité des pratiques administratives, jusqu'au non recours par les usagers à leur propres droits⁴⁹. Pour exemple, peu nombreux semblent être les départements à avoir procédé avec le préfet à la désignation des personnes qualifiées pouvant être saisies à titre de médiation par les usagers des services et établissements de protection de l'enfance. Cette possibilité est d'ailleurs très rarement mentionnée dans les documents d'information des familles.

Le contentieux devant les juridictions administratives est timide en la matière. Selon Flore Capelier⁵⁰, il est amené à se développer en raison de la multiplication des règles que l'administration est tenue de respecter, mais aussi de la constitution au sein des barreaux de groupements d'avocats spécialisés sur la protection de l'enfance y compris son versant administratif. Selon le professeur Robert Lafore, « *Le souci de l'usager promu par la loi du 02 janvier 2002 devait logiquement avoir un impact juridique, notamment contentieux, dans la mesure où il entendait garantir à ce dernier des prérogatives nouvelles et aménager des protections renforcées [...] En réalité, il n'en a rien été, ce secteur de l'action publique restant toujours assez peu confronté aux instances juridictionnelles* »⁵¹.

Au terme des différentes observations de cette analyse, il apparaît que la protection administrative, dans son organisation juridique et dans sa mise en œuvre, a peu été pensée en tant que telle, se construisant « en creux » par rapport à la protection judiciaire, au fil de strates juridiques successives insuffisamment articulées dans une vision d'ensemble qui permette d'en donner le sens.

⁴⁹ Jaouen M. *Les freins à l'accès aux droits des parents et des enfants dans le système de protection de l'enfance*. Revue de littérature. Mai 2011- ODPE du Finistère.

⁵⁰ Capelier F. Droits individuels et intérêt général... *Op.cit*, 2013.

⁵¹ Lafore R. *Le souci de l'usager et les modes de gestion des établissements et services sociaux*, Revue de droit sanitaire et social, 2012/6.

2. Des pratiques à consolider

2.1 *Le travail d'alliance des professionnels avec les familles : du discours à la mise en œuvre*

La prise en compte progressive des familles au sein des institutions relevant de la protection de l'enfance et du maintien des liens entre parents et enfants, que certains auteurs désignent comme une « orientation parentaliste » ou « familialiste »⁵², a des effets sur les représentations et les pratiques de nombreux professionnels des dispositifs d'aide éducative à domicile et de « placement à domicile ». Elle a également des effets sur le sens donné à la protection administrative. Tandis que la protection judiciaire est par nature imposée, la protection administrative se situe dans un rapport négocié avec les familles. Comme nous l'avons vu précédemment, depuis la réforme de 2007, le refus par la famille de l'intervention sociale est l'une des clés d'articulation entre la protection administrative et la protection judiciaire. Auparavant, elle se situait sur le critère de risque de danger ou de danger pour l'enfant. Comme le constate Bernard Eme, « *un déplacement insensible s'est opéré où la notion opérante et signifiante serait davantage le conflit [...]. Même si l'enfant est en danger, une famille qui montre et met en scène sa capacité à contractualiser avec les professionnels de l'administration aura peu de chances de basculer dans le judiciaire* »⁵³. Il faut néanmoins nuancer ce dernier point car l'un des critères de basculement d'une mesure administrative vers le judiciaire comprend également la dégradation de l'état de l'enfant ; la non-amélioration peut suffire en droit.

Toutefois, cette recherche de l'accord entre institutions et familles pose de nombreuses questions aux professionnels en « situation », notamment face à ce qu'ils désignent comme « accord de façade », à savoir lorsque « *le parent dit oui à tout mais ne change pas et met toujours en danger son enfant* »⁵⁴. Si des tensions persistent entre acteurs dans ce champ de l'action publique entre droits des enfants et droits des parents, un bouleversement majeur s'est opéré par cette prise en compte des parents, dont les implications normatives proviennent du champ du « soutien à la parentalité » qui valorise les « compétences parentales »⁵⁵. Les activités concrètes des professionnels tendent ainsi à accompagner le parent dans un « faire avec », voire un « faire ensemble » au sein de dispositifs d'intervention éducative à domicile qui demandent une forte implication parentale dans la mesure où un « travail sur soi » conséquent est demandé.

⁵² Chauvière M. Les parents usagers à la croisée des chemins. *La lettre de l'enfance et de l'adolescence*, n° 46, 2001 ; Becquemin M. Le contrat en protection de l'enfance. *La revue française de service social*, n° 243, 2011 ; Berger M. *Ces enfants qu'on sacrifie au nom de la protection de l'enfance*. Paris : Dunod, 2006.

⁵³ Eme B. *Protection de l'enfance. Paroles de professionnels d'action éducative en milieu ouvert et enjeux pour l'évaluation*. Paris : L'Harmattan, 2009, p. 57-58.

⁵⁴ Selon des propos réitérés dans de nombreux entretiens.

⁵⁵ Certains préfèrent parler de « savoirs » et « savoir-faire » parentaux, mettant alors à distance le vocabulaire de « compétence » qui vient du secteur de la psychologie du travail.

2.1.1 L'influence des paradigmes provenant du champ du soutien à la parentalité

La contractualisation s'ancre dans les principes de « respect de l'autorité parentale ». Les professionnels rencontrés mettent en avant dans leurs discours les termes de « collaboration », d'« alliance », de « coopération » et de « partenariat » voire même de « co-éducation » avec la famille.

Les représentations et activités des professionnels sont transformées par les logiques à l'œuvre dans l'action publique de « soutien à la parentalité » qui s'appuient fortement sur la notion de compétences parentales. Diffusées au sein de la protection de l'enfance qui voyait jusque-là les parents plutôt dans leurs « défaillances » – parents qu'il s'agissait d'ailleurs de mettre à distance – les professionnels parlent de « révolution » de leurs regards⁵⁶ et de leurs pratiques à l'égard de ce public. Depuis le milieu des années 2000, de nombreux auteurs repèrent une modification importante des représentations de la figure du parent chez les professionnels⁵⁷. Selon Catherine Sellenet, « *c'est lors de la conférence annuelle de la famille du 12 juin 1998⁵⁸ mettant l'accent sur le rôle des familles dans la construction des repères et le maintien de la cohésion sociale et sur l'enjeu de conforter les parents dans l'exercice de leurs responsabilités que l'idée de compétences parentales fait son apparition⁵⁹* ». Elle souligne plus loin que « *les professionnels doivent changer de regard, passer d'une lecture négative à une approche positive, passer d'une clinique des défaillances à la valorisation des potentialités⁶⁰* ». En définissant en trois axes la parentalité (l'axe de l'exercice, l'axe de l'expérience et l'axe de la pratique de la parentalité),

⁵⁶ Dans le cadre des entretiens réalisés dans cette enquête sur la contractualisation en protection de l'enfance, un professionnel a été jusqu'à utiliser le terme de « parents polytraumatisés » issu du terme de « parents d'enfants polytraumatisés ». Par la diffusion dans ce cas précis du discours médical, il s'agit dans son discours de souligner la vulnérabilité des parents, et d'accepter plus facilement leur changement lent pour améliorer la situation de leur enfant.

⁵⁷ Boisson M., Verjus A., La parentalité, une action de citoyenneté. Une synthèse des travaux récents sur le lien familial et la fonction parentale (1993-2004), *Dossier d'études* n°62, Allocations familiales, CERAT, 2004, p. 33 ; Pioli D., Le soutien à la parentalité : entre émancipation et contrôle [en ligne]. *Sociétés et jeunesses en difficulté*, n° 1, printemps 2006. <http://sejed.revues.org/106> ; Giuliani F. Éduquer les parents ? Les pratiques de soutien à la parentalité auprès des familles socialement disqualifiées. *Revue française de pédagogie*, 168, 2009 ; Sellenet C. Approche critique de la notion de « compétences parentales ». *Revue internationale de l'éducation familiale*, n° 26, 2009 ; Neyrand G. *Soutenir et contrôler les parents, Le dispositif de parentalité*. Ramonville-Saint-Agne : Érès, 2011, p. 80. Pour Dominique Fablet, « *considérer les parents comme des partenaires* », a été une préoccupation majeure des milieux professionnels de l'intervention sociale depuis 15 ans. Ce sont des professionnels psychologues, « *assez éloignés des rivalités disciplinaires des chercheurs* », qui y ont contribué par la promotion du terme parentalité. Voir sur ce point son article : L'émergence de la notion de parentalité en milieu(x) professionnel(s), *Sociétés et jeunesses en difficulté*, n° 5, 2008.

⁵⁸ De façon plus globale que la protection de l'enfance, la politique familiale a connu des changements majeurs depuis les années 1980, notamment la montée du principe d'« accompagnement ». Gilles Séraphin montre qu'« *il s'agit ainsi d'une nouvelle façon d'envisager les relations entre des administrations, des associations, des individus et des familles, entre aussi des professionnels et des "usagers" des services, fondées sur un système d'échange et non pas d'assignation, d'éducation ou même d'aide unilatérale* », in Le rôle des parents au sein de la cité : entre ordre public et responsabilité [en ligne], *SociologieS*. <http://sociologies.revues.org/4341>.

⁵⁹ Sellenet C., *Ibid.*, p. 103.

⁶⁰ *Ibidem*.

les travaux du groupe sous la direction de Didier Houzel en 1999⁶¹ ont ouvert la voie pour envisager un travail avec les parents à partir de leurs axes non-défaillants⁶².

D'autres raisons pourraient expliquer ce rapprochement des parents et des professionnels. Selon Flore Capelier, l'association croissante des parents aux mesures prises en faveur de leurs enfants s'expliquerait par un changement des profils des bénéficiaires. En l'absence de maltraitance dans la majorité des situations (les enfants connaissant dans leurs trajectoires une mesure de protection de l'enfance sont dans des problématiques familiales qui relèvent plus de la négligence et d'un contexte socio-économique dégradé), l'institution aurait alors tout intérêt à ouvrir le dialogue avec les parents de l'enfant⁶³. L'ONED avait constaté dès 2005 lors d'entretiens de groupes avec une trentaine d'équipes sur les pratiques d'interventions entre milieu ouvert et placement, l'émergence de nouvelles démarches de travail en direction des enfants et des familles, notamment l'usage systématique du terme de parentalité et le repérage et renforcement des compétences parentales. Le troisième rapport de l'ONED avait examiné alors « *le contenu que donnent les professionnels aux notions de parentalité et compétences parentales* », puis repéré « *les éléments structurants, de nouvelles pratiques professionnelles s'appuyant sur ces approches pour aider les parents à modifier leur attitude, à construire et développer des modes de réponses plus adaptés aux besoins de l'enfant* »⁶⁴.

Ces normes de soutien à la parentalité qui se diffusent en protection de l'enfance, notamment à travers les outils mis en place qui relèvent plus du soutien à la fonction parentale que du soutien à l'enfant, s'observent dans de nombreux départements dès la signature du contrat, par l'ouverture d'un dossier au nom de la famille et non au nom de l'enfant, pratique systématique dans la protection judiciaire⁶⁵. De nombreux professionnels tendent à critiquer cette orientation des politiques publiques en arguant l'oubli de la situation de l'enfant au profit du maintien des liens parents-enfants. *A contrario*, ceux qui la jugent positive soulignent qu'aider les parents dans leurs fonctions parentales aide l'enfant. Michèle Becquemin note bien que « *ce changement de système normatif entraîne une inversion des cibles. En effet, la sollicitude des pouvoirs publics envers les enfants à problèmes qui justifiait une action centrée sur le mineur et sur son espace de socialisation familiale, se traduit désormais par diverses formes d'intervention dirigées vers les parents lorsque des difficultés sont repérées* »⁶⁶. Le respect de l'autorité parentale a d'ailleurs été présenté par des inspecteurs de l'Aide sociale à l'enfance d'un conseil général

⁶¹ Houzel D. et al. *Les enjeux de la parentalité*. Ramonville-Saint-Agne : Érès, 1999.

⁶² Depuis les années 2000, on relève également l'influence forte des instances européennes et notamment du Conseil de l'Europe dans la construction d'une « parentalité positive » et de la « bientraitance des usagers ».

⁶³ Capelier F. La protection de l'enfant, avec ou contre sa famille ? La recherche d'un équilibre entre familialisme et individualisme au sein du droit français. *Journal du droit des jeunes*, n° 326, juin 2013, p. 36.

⁶⁴ ONED, « Chapitre III. Les pratiques de prévention, de dépistage et de prise en charge », Troisième rapport au Gouvernement et au Parlement [en ligne]... *Op. cit.*, p. 70.

⁶⁵ Hors mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial.

⁶⁶ Becquemin M. Le contrat en protection de l'enfance. *La revue française de service social*, n°243, 2011, p. 60.

visité, comme le principe même de la protection administrative, le distinguant bien de la protection judiciaire, le juge pouvant contrôler les modalités d'exercice de l'autorité parentale⁶⁷. De même, Louis Da Cunha, dans son mémoire de travail social sur l'AED, souligne à juste titre qu' « *en AEMO, par exemple, l'acte éducatif en direction de l'enfant vise un effet indirect sur les parents : prendre conscience des attitudes à développer afin de mieux répondre aux besoins de leur enfant. À l'inverse le soutien à la parentalité, comme action directe auprès des parents, vise un changement qui aura des effets supposés pour leur enfant. Dans les deux cas, l'ensemble de la famille est pris en compte dans l'action éducative mise en œuvre, mais le fait de travailler sur la parentalité, en tant que tel, est nouveau. Cet angle de parentalité risque, selon certains auteurs⁶⁸, d'amener les professionnels à davantage considérer l'entourage de l'enfant que l'enfant lui-même, dans une approche plus systémique de l'action éducative* »⁶⁹.

Plusieurs propos sont récurrents dans les entretiens collectifs réalisés auprès des professionnels travaillant au sein de services⁷⁰ proposant des mesures administratives d'aide éducative à domicile, propos qu'ils considèrent comme les guidant au quotidien : « on part du positif et non des problèmes » ; « on ne fait rien sans les familles » ; « il faut que les parents s'impliquent » ; « accompagner consiste à rendre acteur et autonome ». Ainsi, par exemple, selon un service de placement à domicile étudié, « il s'agit pour l'équipe dans son mode d'intervention d'impulser un processus de changement au sein des familles ; de soutenir, de responsabiliser les parents dans leur fonction éducative et de développer leurs potentialités en s'appuyant sur leurs savoir-faire. Le dysfonctionnement ne remet pas en cause toutes les compétences parentales. Il s'agit donc pour nous d'accompagner les parents dans leur capacité à gérer en autonomie l'éducation de leur enfant, de restaurer les parents dans leur dignité, de les aider à s'affranchir des instances judiciaires et des travailleurs sociaux ». Les professionnels de ce dispositif étudié essaient donc d' « activer un processus d'auto-résolution chez les familles » en leur « laissant la responsabilité du changement ». Il s'agit pour eux « de ne pas faire à leur place mais avec eux ». Cette modalité d'intervention a nécessité pour les professionnels de modifier leur positionnement habituel, en passant d'une « logique d'expertise à une logique partagée ». Elle s'inscrit dans une logique d'*empowerment*, l'idée est de développer le « pouvoir d'agir »⁷¹ des personnes, de mettre en place les conditions qui faciliteraient sa manifestation, leurs « capacités »⁷².

⁶⁷ Sur ce point voir le chapitre 1 du huitième rapport de l'ONED au Gouvernement et au Parlement, 2013.

⁶⁸ Lavoué J. *Éduquer avec les parents*. Paris : L'Harmattan, 2000.

⁶⁹ Da Cunha L. *Interventions de soutien à la parentalité dans les actions éducatives à domicile : vers un nouveau mode de prévention en protection de l'enfance ?* Mémoire de DEIS. Paris : École supérieure de travail social, 2012, p. 59-60.

⁷⁰ Entretiens auprès des chefs de service et éducateurs de deux dispositifs étudiés.

⁷¹ Le Bossé Y. De l'"habilitation" au "pouvoir d'agir" : vers une appréhension plus circonscrite de la notion d'*empowerment* [en ligne]. *Nouvelles pratiques sociales*, Vol. 16, n° 2, 2003, <http://id.erudit.org/iderudit/009841ar>

⁷² Sen A. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam : Elsevier, 1985.

Comment ces nouvelles normes d'action publique relevées dans les discours sont-elles mises en œuvre de façon concrète ? Si la participation, dans le champ social et médico-social, est un sujet consensuel et ne suscite pas d'opposition frontale, c'est davantage dans sa mise en œuvre effective que l'expression et la participation nécessitent d'être pensées et intégrées aux pratiques professionnelles pour dépasser l'intention et la volonté de bien faire, souligne l'Anesm dans l'une de ses recommandations de bonnes pratiques professionnelles⁷³.

2.1.2 « Faire avec » les familles et « faire ensemble » : processus de production de la confiance et responsabilisation des parents⁷⁴

2.1.2.1 *Un accord mis en scène et parfois cérémoniel : la signature*

Différents temps s'échelonnent autour de la mise en place de la mesure contractuelle. Un premier temps d'évaluation oriente d'abord la mesure décidée. S'il est participatif, il peut déboucher sur la construction de cette mesure avec la famille⁷⁵. Puis un deuxième temps de formalisation de l'accord se clôt par l'acte de signature du contrat. Un troisième temps d'intervention socio-éducative démarre, celle-ci va tout au long de la mesure être évaluée par le professionnel, voire co-évaluée avec la famille. Le quatrième temps est consacré à l'évaluation finale. Le temps de la signature représente pour les inspecteurs un temps particulier. Certains inspecteurs tentent de solenniser ce temps de la signature par différents moyens (aménagement spécial du bureau, réservation d'un temps relativement long et dédié à l'entretien en vue de signature, etc.).

2.1.2.2 *L'accord des familles : une question de temps*

L'accord entre parents et professionnels ne se fait pas seulement lors de la signature du contrat. Il y a tout un « processus d'affiliation » des familles mais également des professionnels au travail socio-éducatif. L'enjeu du travail est l'accord des familles et leur implication dans la mesure. Ce « processus d'appropriation réciproque » dont parle l'Office de la naissance et de l'enfance dans son référentiel de soutien à la parentalité⁷⁶, prend du temps, environ trois à quatre mois selon les différents professionnels rencontrés. Il y a tout un processus de mise en confiance entre familles et professionnels. Cette confiance est une condition importante de la coopération entre ces deux acteurs. C'est d'ailleurs cette question de la confiance qui est en jeu lors de mesures administratives qui ne

⁷³ Anesm. *L'expression et la participation du mineur, de ses parents et du jeune majeur dans le champ de la protection de l'enfance*. Octobre 2013, p. 7.

⁷⁴ Ce thème est devenu majeur dans la politique familiale, et plus particulièrement dans les politiques d'accompagnement et de soutien à la parentalité. Sur ce point, voir Séraphin G., *art.cit.*, 2013.

⁷⁵ Voir partie 2.2.

⁷⁶ Office de la naissance et de l'enfance. *Pour un accompagnement réfléchi des familles, un référentiel de soutien à la parentalité*. 2012, p. 35.

fonctionnent pas. Ainsi, lors d'une interaction observée dans un conseil général entre une famille, une inspectrice de l'ASE et un représentant de l'équipe éducative qui suit la famille, l'inspectrice commence son entretien en indiquant à la famille : « Vous n'avez pas respecté les termes du contrat ». L'éducatrice, qui suit la famille, ainsi que l'inspectrice mettent ensuite en avant le « manque de confiance accordé à l'équipe éducative »⁷⁷ et le fait que les parents ne considèrent pas ce suivi comme une aide. Comme le constate Jean-François Ngandu Kamunga, « *pour accompagner une famille dans ses difficultés socio-éducatives, il faut avant tout la connaître et établir une relation de confiance avec elle. Dans ces conditions, elle sera prête à coopérer et c'est ainsi que l'éducateur pourra mener à bien son rôle de médiateur dans la relation intrafamiliale ou vis-à-vis d'autres institutions* »⁷⁸. Il faut aussi du temps pour que la famille puisse, dans l'intérêt de l'enfant, modifier son approche et ses comportements.

2.1.2.3 *La protection administrative en actes : l'écrit au cœur de l'activité auprès des familles*

Les intervenants produisent un travail sur l'accord avec les familles par « la mise en œuvre de techniques relationnelles »⁷⁹. Ces techniques passent tout d'abord par des supports écrits. Le travail social était auparavant plus dans une culture orale. On est passé aujourd'hui d'une contractualisation orale à une contractualisation écrite. Le contrat n'est pas seulement administratif mais est conçu comme outil pédagogique, « de dialogue » avec les familles⁸⁰. L'écrit devient un outil de médiation sociale entre les travailleurs sociaux et les familles. Comme le constate Isabelle Légli, « *l'écrit devient ainsi un outil de coopération, particulièrement dans les structures qui accueillent des adultes et des adolescents. Cette place nouvelle de l'usager dans les écrits, dans la représentation de l'activité et dans l'activité elle-même modifient l'organisation du travail et déplacent la coopération. On ne travaille plus seulement entre soi, entre professionnels, mais aussi en partenariat avec la famille, voire l'usager. Les questions de langage y sont de fait d'autant plus importantes* »⁸¹. Si les chercheurs en sciences sociales

⁷⁷ La mère ne s'investit pas dans la mesure, ne va pas au rendez-vous donné par l'équipe socio-éducative et n'a pas ouvert à plusieurs reprises la porte de son domicile. Le père des enfants, séparé de sa femme, fut très investi au sein de la mesure jusqu'à son hospitalisation et la dégradation de ses conditions de logement et de travail. L'aide éducative à domicile a été prononcée pour des raisons de « difficultés éducatives », l'aîné des enfants insulte sa mère, celui-ci et le cadet de la fratrie n'écoutent également pas les règles parentales au domicile familial et sont conduits parfois à se mettre en situation de danger.

⁷⁸ Ngandu Kamunga J.-F. *L'action éducative à domicile - Pertinence et limites*. ASH Editions, 2012, p. 95.

⁷⁹ Broutelle A.-C., Sallée N. Les mesures d'investigation dans le champ de la justice des mineurs. Une expertise sous tensions. In: François A., Massin V. *Violences juvéniles sous expertise(s) / Expertise and Juvenile Violence : XIX^e-XXI^e siècles / 19th-21st Century*. Louvain-la-Neuve : Presses universitaires de Louvain, 2011.

⁸⁰ Selon Nathalie Frigul, « ces processus d'écriture contractuelle révèlent des formes renouvelées d'encadrement social », in Contractualisation et écritures professionnelles, des formes d'encadrement renouvelées ? RT6, *Quatrième congrès de l'Association française de sociologie*, Grenoble, 2011, p. 2.

⁸¹ Leglise I. Les travailleurs sociaux entre écrits professionnels contraints et oral débridé. In Leglise I. *Pratiques, langues et discours dans le travail social*. Paris : L'Harmattan, 2004, p. 5.

ont plus étudié les rapports écrits transmis par les travailleurs sociaux aux magistrats⁸² ou les écrits de signalement⁸³, aucun travail de recherche n'analyse en tant que tels les écrits de la protection administrative, notamment les supports matériels recueillant l'accord des familles.

Certes, en protection administrative, depuis la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978⁸⁴ (modifiée en 2000 puis en 2005), tout citoyen a accès aux informations le concernant qui sont détenues par une administration ou un service privé assurant une mission de service public. Toutefois, dans le cadre des dispositifs étudiés, ce n'est pas seulement de la prise de connaissance par les familles des écrits des différents professionnels dont il est question. Il s'agit d'élaborer les écrits avec les familles dans un souci de prendre en compte l'usager et de le responsabiliser au maximum. Cette injonction à l'autonomie et à la responsabilisation dans les écrits traverse toutes les politiques sociales. À l'instar de ce qu'analyse Christophe Trombert⁸⁵ dans le cadre de la contractualisation des parcours dans divers dispositifs (RSA, FAJ, CIVIS et Projet personnalisé d'accès à l'emploi à Pôle Emploi), les écrits des travailleurs sociaux au sein d'interventions éducatives à domicile et les formulaires d'admission à l'ASE contiennent des énoncés caractéristiques de cette injonction au « travail sur soi »⁸⁶.

Ainsi, dans un des départements étudiés, l'analyse des contrats de l'Aide sociale à l'enfance révèle des expressions telles que : « la famille s'engage », « le père s'engage »⁸⁷. Dans d'autres départements, les demandes et objectifs des familles sont écrits sous formes de tableaux. Ceux-ci sont remplis lors de la signature et vont ensuite être retravaillés par les associations habilitées et services qui prennent en charge les familles. Les parents sont associés à presque toutes les réunions institutionnelles à travers l'élaboration d'objectifs très personnalisés et très concrets pour qu'ils leurs soient compréhensibles. Par

⁸² Rousseau P. *Pratique des écrits et écriture des pratiques. La part « indicible » du métier d'éducateur*. Paris : L'harmattan, 2007.

⁸³ Serre D. Les assistantes sociales face à leur mandat de surveillance des familles. Des professionnelles divisées. *Déviance et Société*, Vol. 34, 2010, p. 149-162 ; Sitri F. et al. *Pour une analyse discursive de l'acte de signalement d'enfant en danger*, rapport pour l'ONED, 2007.

⁸⁴ Dans la protection judiciaire, il faut attendre la loi du 2 janvier 2002, pour que l'usager en assistance éducative puisse avoir accès à « toute information ou document relatif à sa prise en charge, sauf dispositions législatives contraires » (art. L.311-3), cette loi plaçant les usagers comme sujets de droit. Voir Cardi C., Deshayes F. *Les effets de la loi du 2 janvier 2002 et du décret du 15 mars 2002 sur les pratiques professionnelles d'écriture en protection de l'enfance*, Rapport ONED, 2011 ; voir également Assistance éducative et droit des usagers. L'écrit au cœur des transformations de l'État social, in Coton C., Prouteau L. (dir.), *Les paradoxes de l'écriture. Sociologie des écrits professionnels dans les institutions d'encadrement*, 2012.

⁸⁵ Trombert C. Des dispositifs d'insertion rationnels-instrumentaux et auto-disciplinaires ? [en ligne]. *Sociologies*, 2011, <http://sociologies.revues.org/3507>. On peut également retrouver cette forte responsabilisation de l'usager dans les contrats « jeune majeur » de l'Aide sociale à l'enfance. Sur ce point voir le travail de Céline Jung, *L'Aide sociale à l'enfance et les jeunes majeurs: Comment concilier protection et pratique contractuelle?*, Paris : L'Harmattan ; ainsi que Guimard N., Petit-Gats J. Écrits de jeunes en quête de statut. *Recherches familiales*, 2010 (n° 7), p. 115-125.

⁸⁶ Vrancken D., Macquet C. *Le Travail sur soi. Vers une psychologisation de la société ?* Paris : Éditions Belin, 2006.

⁸⁷ Ces énoncés sont performatifs, c'est-à-dire que par le seul fait de leur énonciation, ils permettent d'accomplir l'action concernée.

exemple, le « soutien à la parentalité » énoncé dans un contrat de l'Aide sociale à l'enfance comme l'un des objectifs de travail de la famille se décline en « coucher son enfant à 20 heures » dans le DIPC établi par l'association habilitée en charge de la mesure. Une attention particulière est faite dans ce type de dispositifs à la simplification du langage professionnel pour que les familles puissent s'approprier le suivi socio-éducatif. Ces objectifs sont réévalués tous les trois mois lors d'une réunion où le travailleur social rappelle aux membres de la famille ce qu'ils s'étaient engagés à faire changer antérieurement. L'ensemble des professionnels des dispositifs visités s'est interrogé sur le fait d'intégrer dans les documents écrits les attentes de la famille. Partir de la demande de la famille est une pratique récurrente du travail de contractualisation. Ne se considérant plus comme experts, les travailleurs sociaux partent de la demande des familles et de leurs propositions. Ils soulignent que la famille détient la réponse. « Que pouvez-vous faire qui puisse rassurer ? » (l'Aide sociale à l'enfance), est une question posée pour replacer la famille devant ses responsabilités. Pour l'équipe du service de Soutien et accompagnement à domicile enfant-famille (SADEF) à Sainte-Ménéhould par exemple, la demande de la famille est une porte d'entrée pour travailler : par exemple si la demande des parents porte sur l'exercice de leur autorité, cette question est abordée pour accéder à d'autres points sensibles tels que l'intérêt qu'ils portent à la scolarité. Ces points sensibles sont majoritairement relevés par l'ASE dès l'entrée dans la mesure administrative.

Selon Laurent Barbe⁸⁸, il est important que les services de protection de l'enfance travaillent « *les supports d'explication* » à destination des familles, à la fois en les impliquant dans l'élaboration et en prenant le temps de les accompagner dans leur compréhension. Il propose que les professionnels et services réfléchissent davantage « *à la pédagogie des règles du jeu* » de la protection de l'enfance auprès des familles⁸⁹. Le travail sur les écrits est un moyen de démocratiser les procédures.

De nombreux services visités consacrent un temps conséquent pour expliciter la mesure à la famille, lors des premières rencontres entre professionnels et familles. C'est un enjeu majeur qui conditionne la réussite de l'intervention. Certains services ont repensé cette question à la suite d'une évaluation externe. Ainsi, le SADEF a tenu compte des préconisations de l'IRTS de Champagne-Ardenne et de l'évaluation interne. Il a retravaillé ses documents tels que le règlement de fonctionnement, la charte, le livret d'accueil. Il a amélioré la qualité des écrits dans le souci d'une meilleure compréhension de la mesure par la famille. Comme cela s'est fait sur d'autres mesures et dispositifs du conseil général de Meurthe-et-Moselle, le Relais éducatif parents-enfants (REPE) a réalisé, en impliquant les parents, une brochure illustrée de présentation de son mode d'intervention.

⁸⁸ Consultant en matière de politiques sociales, interviewé par l'ONED.

⁸⁹ L'Odas, dans son étude de courriers annonçant aux familles l'arrivée d'une information préoccupante, souligne « *l'absence de prise en compte de l'impact de la terminologie employée sur ses destinataire. [...] La terminologie employée dans ces courriers est le plus souvent constituée d'un vocabulaire professionnel et de sigles rendant difficilement compréhensible l'intervention qui s'annonce* », in ODAS. *La place des parents dans la protection de l'enfance. Contribution à une meilleure adéquation entre les pratiques et le droit*. 2010, p. 13-14.

Dans le travail d'explicitation de la mesure auprès des familles, certaines structures mettent en avant le « parler vrai ». Ainsi, le SADEF, à Sainte-Ménéhould, le service Placement hors les murs (PHOM) dans l'Aube, le REPE à Nancy, privilégient la transparence. Selon l'équipe SADEF, « à partir du moment où on met en parole tout ce qui fait problème, les choses en sont facilitées ». Le travail de confiance mutuelle construit avec la famille permet « d'oser dire » sans que cela relève d'un jugement. Les parents reçoivent positivement cette parole directe. Comme le constate Anna Rurka, « *la proximité affective qui permet de livrer son intimité au travailleur social, nécessite la transparence du contexte de la relation. Cette transparence semble d'autant plus importante, car les places prises et attribuées dans la relation d'aide ont également un impact sur le processus de changement de la situation familiale* »⁹⁰.

Des services ont également réfléchi au degré de participation des parents leur proposant de répondre à un questionnaire de satisfaction sur l'intervention socio-éducative. S'appuyant sur les travaux de la sociologue Sherry Arnstein⁹¹ et des auteurs qui s'en sont inspirés, l'Anesm a distingué quatre niveaux de participation dans le champ social et médico-social : 1) l'expression et la communication 2) la consultation 3) la concertation 4) la co-décision⁹². Ils peuvent servir à analyser la protection administrative.

2.1.2.4 Des activités éducatives individuelles aux actions collectives : des modalités diverses de participation des parents

Cet accompagnement éducatif destiné à intervenir sur les processus d'autonomisation des familles et à valoriser la fonction parentale ne se fait pas seulement en partant de supports écrits ; s'y ajoutent des actions individuelles et collectives. Elles s'appuient beaucoup sur l'approche systémique, notamment sur celle développée par Guy Ausloos et Guy Hardy. Le travail en milieu familial va comprendre plusieurs techniques : des entretiens, des visites à domiciles, des activités éducatives individuelles et des activités de groupes centrés sur les parents.

Comme le constatait déjà l'ONED dans un précédent rapport, pour les praticiens d'interventions socio-éducatives qui se recentrent sur le « faire-avec », il ne s'agit pas d'appréhender « *la situation familiale à partir du seul discours du/des parents mais d'observer ce qu'il fait, comment il fait pour des actes quotidiens relatifs à l'enfant ; repas, sommeil, soins, accompagnements à l'extérieur...et de l'aider à améliorer ses pratiques. Ceci n'exclut pas le modèle clinique et le recours à des instruments relatifs*

⁹⁰ Rurka A. *L'efficacité de l'action éducative d'aide à domicile, le point de vue des usagers et des professionnels*. Paris : L'Harmattan, 2008, p. 99.

⁹¹ Arnstein, Sherry R, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n° 4, juillet 1969, p. 216-224. Elle y a distingué huit niveaux de participation des citoyens aux projets les concernant.

⁹² Anesm, 2013.

aux représentations qu'ont les personnes de leur histoire familiale (le génogramme) [...]. L'intervention peut prendre également appui sur des approches de types plus comportementalistes »⁹³.

En effet, à la différence de ceux qui procèdent exclusivement par des entretiens et qui estiment que le changement des familles peut advenir d'une compréhension de leur histoire, les stratégies de changement des familles qu'élaborent les professionnels se déclinent également dans des modalités de travail spécifiques, par le biais de l'apprentissage de la parentalité. Il s'agit alors d'activités en commun : aide lors du repas du soir, lors du moment du bain de l'enfant, élaboration de menus avec les parents et courses de la semaine, sorties pique-nique, piscine, trottinette, atelier cuisine « petits pots ». Il s'agit pour les équipes socio-éducatives de réaliser des activités qui tiennent compte des réalités socio-économiques des familles. Par le biais de ces activités, l'équipe du Service d'accompagnement et de maintien de l'enfant à domicile (Samed) dans le Cher, par exemple, essaie d'« éveiller les sens parentaux »⁹⁴. Certains services étudiés répartissent les tâches de faire « avec » et les entretiens individuels auprès des familles selon les professionnels : les tâches du quotidien relèvent de l'activité des techniciens de l'intervention sociale et familiale (TISF), les entretiens portant sur les problématiques familiales sont réalisés par les éducateurs. Les différents dispositifs étudiés s'appuient sur divers outils pour construire leur intervention au sein du domicile tels que : le « cahier des familles » ou « cahier fil rouge » qui reste dans la famille et où est noté le contenu de la visite dans le service d'Intervention éducative à domicile (IED)⁹⁵ à Montpellier ; la « spirale de la réussite »⁹⁶ ; le « futurogramme »⁹⁷ au sein du Service éducatif renforcé à domicile (Serad) à Longeville-Lès-Metz⁹⁸.

Cet apprentissage de la parentalité peut se faire également par la constitution de groupes de paroles entre parents, notamment sur des thématiques comme la non-violence éducative entre parents et enfant, qu'encadrent souvent un éducateur et un psychologue⁹⁹. Toutes ces démarches sont fortement influencées par les référentiels belges et québécois de soutien à la parentalité et de communication non-violente entre parents et enfants. Ainsi, la citation de Gandhi « *tout ce que tu fais pour moi, sans*

⁹³ ONED, *Troisième rapport au Gouvernement et au Parlement* [en ligne]... *Op. cit.*, p. 74.

⁹⁴ http://www.oned.gouv.fr/sites/default/files/dispositifs/dpt18_samed_2013.pdf

⁹⁵ http://www.oned.gouv.fr/sites/default/files/dispositifs/ied_20122012.pdf

⁹⁶ Lorsque l'éducateur est dans une famille, il lui demande de dire l'aspect positif de la semaine comme par exemple, « aujourd'hui mon enfant a fait son travail scolaire tout seul », « il m'a demandé de sortir ». L'éducateur l'inscrit ensuite sur une spirale. Voir également la fiche dispositif de l'ONED sur le SADEF.

⁹⁷ Le futurogramme, que des équipes socio-éducatives interviewées appellent aussi « le futur réjouissant », est un outil de travail avec lequel l'éducateur part du présent et demande à la famille ce qu'elle peut faire pour changer la situation.

⁹⁸ http://www.oned.gouv.fr/sites/default/files/dispositifs/dpt57_serad_2013.pdf

⁹⁹ Serad, *Ibid.*

moi, c'est contre moi », est énoncée par des professionnels des dispositifs pour expliquer leur passage de la conception du « faire à la place de », au « faire avec »¹⁰⁰.

Une attention est portée aux dimensions cognitives dans l'intervention auprès des parents. Au sein des dispositifs étudiés qui accompagnent les mesures contractuelles, des outils simples pour les familles tels que « ce qui fait pour moi feu rouge, feu orange, feu vert », sont utilisés pour aider par exemple les familles à décoder le moment où ils vont franchir la ligne de la violence éducative. Déjà repéré entre 2005 et 2007 par l'ONED, ce type d'outils permet une « *mentalisation avant l'action* » et permet « *d'ouvrir des possibilités d'agir différemment et de rendre lisible le changement* »¹⁰¹. D'autres utilisent des supports de médiation autres que le langage pour accompagner les familles dans le changement de leur fonctionnement familial. Ainsi, ayant repéré que les parents orientés ont de grandes difficultés de verbalisation, le dispositif REPE développe en réponse, des ateliers chanson, d'art-thérapie, de photolangage, et bientôt de médiation animale.

Est également mené un travail pour inscrire les familles dans leur environnement social. Très souvent les familles sont isolées. Plusieurs dispositifs visités par l'ONED dans le cadre de cette étude élaborent des activités de soutien aux familles pour qu'elles s'appuient sur le tissu associatif et institutionnel de leur ville et sur les amis, les voisins, la famille élargie. L'objectif est que les parents habitent de nouveau l'espace public¹⁰². Réinvestir l'espace scolaire pour certaines familles constitue un enjeu majeur dans les différentes structures visitées. En effet, comme le constate Daniel Thin, qui s'intéresse au rapport entre les familles des quartiers populaires et l'école, « *la méconnaissance ou l'absence de maîtrise des savoirs et des méthodes scolaires, mais aussi le sentiment d'incompétence et d'illégitimité en la matière* », les conduisent à une absence de participation au travail scolaire à la maison¹⁰³ mais également aux réunions parents-élèves.

Certains s'appuient sur un réseau élargi d'adultes significatifs pour l'enfant pour toutes les décisions qui le concernent. Des méthodes de prise de décision reposant sur cette approche pourraient être tout à fait intéressantes en protection administrative comme par exemple la « conférence des familles ». Cette modalité est inspirée d'une pratique néo-zélandaise, dont l'objectif est de voir comment une famille (comprise au sens de la famille élargie, les amis, les voisins et autres personnes significatives) dans le cas de maltraitance, de divorce conflictuel par exemple, peut réfléchir dans son ensemble aux moyens d'assurer l'éducation et la sécurité d'un enfant. Elle est utilisée en France dans le cadre judiciaire, par

¹⁰⁰ Ils ont intériorisée cette citation dans le cadre de réunions de formation. On peut également la retrouver dans le référentiel belge de soutien à la parentalité de l'Office de la naissance et de l'enfance, ONE, *op.cit.*

¹⁰¹ ONED. *Troisième rapport au Gouvernement et au Parlement* [en ligne]... *Op. cit.*, p. 81.

¹⁰² Ott L. *Travailler avec les familles. Parents-professionnels : un nouveau partage de la relation éducative*. Ramonville-Saint-Agne : Érès, 2008.

¹⁰³ Thin D. Un travail parental sous tension : les pratiques des familles populaires à l'épreuve des logiques scolaires. *Informations sociales, Caisse nationale des Allocations familiales*, n° 154, 2009.

Semoh-A.Retis¹⁰⁴ en Haute-Savoie. Cette méthode de prise de décision par la famille, fondée sur le concept d'*empowerment*, serait plus efficace dans le travail avec les familles, que ne l'est le concept de participativité car l'*empowerment* irait plus loin ; il restituerait le pouvoir à la famille¹⁰⁵.

Certaines actions collectives revêtent des enjeux de citoyenneté. L'observatoire départemental de la protection de l'enfance du Finistère (ODPE) a construit des espaces de parole, collectifs et coopératifs, permettant aux professionnels et usagers ainsi qu'aux élus de débattre des questions de protection de l'enfance et de proposer des améliorations des services publics. Ces « ateliers citoyens » qui créent un espace de débat public sur les questions de protection de l'enfance sont nommés : « Haut parleurs ». À noter également l'action « Protection de l'enfance : changer de chaise pour changer de posture¹⁰⁶ » dans l'Oise¹⁰⁷. En 2012, l'ODPE de l'Oise se saisit de la question de la prise en compte des besoins des familles par l'institution. Cette approche à destination également des élus, des professionnels et des familles, s'appuie sur une méthode provenant du « théâtre forum »¹⁰⁸. Elle permet à chacun de « changer de chaise » pour mieux comprendre l'autre, ses besoins, ses attentes mais aussi ses ressources. Ces différents dispositifs, qui s'inspirent de la philosophie de l'association ATD quart monde en France, sont influencés par les méthodes américaines provenant du penseur Saül Alinsky. Par la création de *Community Organizing*, il s'agit d'organiser collectivement la prise de parole de la société civile, de mobiliser à l'échelle d'une ville ou d'un quartier, des familles, des associations, des institutions pour l'amélioration des services sociaux œuvrant à la protection de l'enfance. Cette démocratie participative des « plus faibles » créerait alors une émancipation collective.

Ces approches rejoignent des questions de demande de « reconnaissance sociale » au sens d'Axel Honneth¹⁰⁹, comme a pu le démontrer Régis Sécher pour les parents d'enfants placés dont certains

¹⁰⁴ http://www.oned.gouv.fr/sites/default/files/dispositifs/Dpt74_SEMOH_RETIS_0.pdf

¹⁰⁵ Alföldi F., Zoltan Ban P. Une pratique internationale de développement des compétences des familles fondée sur le concept d'*empowerment*. *Les cahiers de l'Actif*, n° 318-319, décembre 2002, p. 15. Dossier : La pratique du *family group conferencing* en protection de l'enfance : pour une approche innovante du travail avec les familles basée sur le concept d'*empowerment*.

¹⁰⁶ http://www.apriles.net/index.php?option=com_sobi2&sobi2Task=sobi2Details&catid=5&sobi2Id=1515&Itemid=95

¹⁰⁷ À noter également les expériences de co-formation entre professionnels et parents développées avec ATD Quart-monde dont l'objectif est d' « améliorer la connaissance mutuelle, les relations et les pratiques partenariales entre intervenants sociaux et personnes en situation de grande pauvreté ». Voir Actes du séminaire pour les cadres ASE ONED-CNFPT-INSET Angers, 27 et 28 septembre 2011, p. 36

¹⁰⁸ Provenant du Brésil, il s'agit d'une technique de théâtre à dimension participative où les individus abordent des problématiques collectives.

¹⁰⁹ Honneth A. *La Lutte pour la reconnaissance*. Paris : Cerf, 2002 [1992].

ressentent un sentiment d'injustice sociale¹¹⁰, ou comme on peut le voir dans le cadre d'autres politiques sociales, telles celles concernant les majeurs protégés¹¹¹.

Toutefois, les principes de participation des familles comportent également des ambivalences sur le terrain. Si le « travail avec autrui », qui peut s'apparenter au « faire ensemble » dans les dispositifs étudiés, cherche « la symétrie des places [...] la mise à même niveau de tous les acteurs du dispositif »¹¹² et « tend « à rechercher dans la personne elle-même les propres ressources de son dépassement »¹¹³, dans les faits, on assiste plutôt à une hybridation et conjugaison¹¹⁴ d'un travail « avec » et sur « autrui » selon le public de bénéficiaires que le professionnel a en face de lui¹¹⁵. Le discours selon lequel « l'expert n'est plus le travailleur social mais la famille » comporte de nombreuses ambiguïtés en situation. Ainsi, alors qu'une chef de service d'une association nous signalait que le travail consistait à « ne pas changer les normes des familles », les éducatrices ont longuement évoqué au cours d'échanges informels, tout un travail mené autour de l'hygiène d'une famille, de façon plus directive, s'apparentant plus à un « travail sur autrui ». Ces professionnelles ont toutefois souligné qu'en protection administrative, devant prendre en compte l'autorité parentale, elles sont plus souples sur ces normes, prenant notamment l'exemple de parents ayant laissé seuls plusieurs jours leurs enfants au domicile en raison de travaux saisonniers, ces derniers procurant des revenus nécessaires pour cette famille en grande précarité.

On assiste ici à une tension majeure qui traverse l'institution de l'Aide sociale à l'enfance et ses différents mandataires, que montrent les travaux de Frédérique Giuliani, « *entre un référentiel d'action poussant à valoriser les compétences parentales au niveau des discours, de l'organisation pratique des dispositifs et des cérémonies et mises en scène institutionnelles qui les accompagnent et un ensemble de jugements ou de soupçon de défaillance à l'égard de son public-cible qui sont constitutifs de sa mission. Cela se traduit par un cadre institutionnel forcément coercitif et une attention permanente aux écarts à la norme du parent "naturellement bon" appelant une intervention des professionnels* »¹¹⁶. Ces nouvelles approches de l'accompagnement des familles révèlent des tensions entre émancipation et domination, entre aide et contrôle des individus.

¹¹⁰ Sécher R., *Reconnaissance sociale et dignité des parents d'enfants placés. Parentalité, précarité et protection de l'enfance*. Paris : L'Harmattan, 2010.

¹¹¹ Séraphin G. Apparaître, l'intervention sociale comme construction de la reconnaissance. *Recherches familiales*, n° 1, 2004.

¹¹² Ion J. Introduction. In Ion J. et al. *Travail social et souffrance psychique*. Paris : Dunod, p. 7.

¹¹³ *Ibid*, p. 9.

¹¹⁴ Laforgue D. Pour une sociologie des institutions publiques contemporaines [en ligne]. *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, 4, 2009, <http://socio-logos.revues.org/2317>

¹¹⁵ N'ayant pas fait de travail ethnographique, nous ne sommes pas en mesure d'établir une typologie des relations entre professionnels et parents et des stratégies professionnelles auprès des familles, à l'instar des trois logiques de relation des professionnels avec les familles dégagées par Pascale Camus et al. (2012) dans un service d'accueil petite enfance en Belgique : logiques d'« assimilation », d'« accommodation » et de « continuité ».

¹¹⁶ Bonny Y., Demailly L. *L'institution plurielle*. Villeneuve d'Ascq : Presses Universitaires de Septentrion, 2012, p. 38.

Les interactions entre les professionnels et les familles conditionnent la perception de leur travail. Des désaccords et des conflits sont présents entre différentes institutions et professionnels qui accompagnent ces familles, notamment sur le sens donné à leur travail. Frédérique Giuliani a constaté une tension entre les éducateurs du dispositif qu'elle a étudié et les autorités de tutelle pour lesquelles le principe de protection de l'enfant auxquelles elles restent attachées n'est pas toujours compatible avec une conception capacitaire des parents¹¹⁷. Dans notre étude, il semble que ces conflits s'expriment le plus souvent entre les dispositifs qui se sont approprié les nouvelles normes d'action publique précédemment décrites et l'Aide sociale à l'enfance ainsi que les circonscriptions. Ces professionnels mettent beaucoup plus en avant la question du risque pour l'enfant. L'Aide sociale à l'enfance porte l'autorité et est donc plus soumise aux accusations de dysfonctionnement du service, notamment face à ce que les professionnels appellent souvent l'« accord de façade », à savoir l'apparente collaboration de certaines familles, qui peut conduire à une judiciarisation différée, problématique pour l'enfant, ou face aux « oppositions molles¹¹⁸ », dans lesquelles « l'accord des parents n'est ni acquis ni refusé, et il n'est pas évident pour [les professionnels] de mettre en évidence le danger et de justifier un signalement ».

À l'inverse dans l'un des départements étudiés où l'ASE porte beaucoup son rôle d'autorité administrative, des inspecteurs ont évoqué une « culture du judiciaire » très forte des travailleurs sociaux du secteur habilité. Selon une inspectrice interviewée, « dans le cadre administratif, les rapports des travailleurs sociaux sont moins rigoureux, moins dans l'exigence que dans le judiciaire. On est à la mi-janvier, la fin de la mesure était au mois d'octobre, ça fait trois mois et le rapport n'a toujours pas été envoyé. Les rapports sont moins faits dans l'administratif. On est souvent remis en cause dans les décisions administratives par les équipes éducatives. Les professionnels pensent souvent qu'on perd du temps dans l'administratif. Ils pensent qu'on veut trop faire appel à l'administratif dès qu'une demande de la famille est faite par le biais d'un courrier. Le Parquet demande de travailler la collaboration. Et l'équipe dit qu'il faut passer en judiciaire ».

Ces observations soulignent l'importance de l'évaluation comme point d'équilibre entre les différentes tensions qui traversent ces problématiques.

2.2 De l'expertise entre professionnels à l'expertise avec les familles : une « évaluation partagée », en tension entre droits des familles et droits des enfants à être protégés

Les dispositifs étudiés tendent à individualiser les prises en charges, notamment par le fait de co-construire des objectifs personnalisés avec les parents. Parallèlement, se constituent des outils d'évaluation qui standardisent de plus en plus les procédures pour protéger l'enfant mais également

¹¹⁷ Giuliani F. Éduquer les parents ? Les pratiques de soutien à la parentalité auprès des familles socialement disqualifiées. *Revue française de pédagogie*, 168, 2009, p. 87.

¹¹⁸ Entretien avec une chef de service d'un conseil général. Les critères de non-collaboration pour les professionnels peuvent être par exemple « de ne pas se présenter à tous les rendez-vous », « de ne pas ouvrir systématiquement la porte du domicile ».

l'institution en tant que telle. À l'instar de ce qui se passe dans le champ des politiques de santé publique et de l'environnement¹¹⁹, les services départementaux sont vigilants face aux situations à risque. Cette notion de risque est au cœur des politiques publiques actuelles qui voient monter le principe de précaution. Certains acteurs associatifs dans le champ de la protection de l'enfance vont d'ailleurs assez loin dans ce principe de précaution, souhaitant que les institutions puissent retirer l'enfant de sa famille le temps d'une évaluation.

Cette prise de risque est d'autant plus forte dans le cadre contractuel que l'enjeu est de faire participer le plus possible les familles à la mesure. Ainsi, deux inspectrices de l'Aide sociale à l'enfance ont relevé lors d'un échange : « Dans l'administratif, comme on soutient beaucoup les parents, on laisse des discours sur l'enfant pour obtenir l'accord. Jusqu'où va-t-on dans l'acceptation des discours des parents sur les enfants ? ».

Mais il est également nécessaire de garantir le droit des familles. Comme le souligne Pierrine Robin, « *les professionnels sont donc dans l'évaluation dans un dilemme d'équilibriste entre le souci de minimiser les risques et la recherche d'une promotion de la participation [...]* »¹²⁰. Les décisions d'une mesure de protection de l'enfance sont marquées par le sceau de l'incertitude qu'il s'agit au maximum de réduire. Selon Peter Voll qui a étudié ces « décisions sous l'incertitude » en protection de l'enfance en Suisse, les mesures visant à protéger le mineur peuvent échouer dans les deux sens : « *Trop faibles, elles ne sont pas à même d'assurer à l'enfant la protection que la loi réclame, trop fermes, elles remettent inutilement en cause le statut juridique des parents* »¹²¹. Pour Pierrine Robin, « *plus que tout autre, l'évaluation des situations familiales est une approximation, puisque l'on ne peut connaître la totalité de la situation, et une approximation au cœur des incertitudes* »¹²². Se pose la question de décider de la mesure la plus adaptée à la situation. Pour réduire l'incertitude quant à l'issue d'une mesure en protection administrative, celle-ci pouvant être insuffisante et se judiciaireiser, le contrôle s'accroît par le recours à des « expertises sur autrui »¹²³ réalisées par de multiples acteurs qui s'appuient sur des outils de plus en plus formalisés. Tant sur la façon dont parents et enfant sont associés à cette évaluation et la dimension de leur participation, que sur l'évaluation des pratiques professionnelles, les expériences des dispositifs ouvrent des pistes à explorer.

¹¹⁹ Borraz O. *Les politiques du risque*. Paris : Presses de Sciences Po « Académique », 2008 ; voir également Castel R. *La gestion des risques*. Paris : Les éditions de Minuit, 2011 [1981].

¹²⁰ Robin P. *L'évaluation de la maltraitance – comment prendre en compte la perspective de l'enfant ?* Presses Universitaires de Rennes, 2013, p. 202.

¹²¹ Voll P, *La protection de l'enfance : gestion de l'incertitude et de risque. Recherche empirique et regards de terrain*, IES, 2010, p. 20.

¹²² Robin P. L'encadrement, garant du processus d'évaluation initiale en protection de l'enfance- Actes du séminaire ONED-CNFPT pour les cadres ASE, 2010, p. 21.

¹²³ Lima L. *L'expertise sur autrui : L'individualisation des politiques sociales entre droit et jugements*. Peter Lang, 2013.

2.2.1 Une montée en charge de l'évaluation des situations familiales, en amont et en cours de mesure

2.2.1.1 *L'évaluation : un enjeu majeur*

En 2002, Marceline Gabel et Paul Durning soulignaient que « *si les débats en cours rappellent à juste titre les droits des usagers et la nécessité de favoriser la participation des parents et de placer ces derniers au centre des pratiques de prévention et de protection, l'évaluation et le recours à des outils d'évaluation restent encore peu évoqués* »¹²⁴. Depuis ce constat, la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a fait de l'évaluation préalable à toute prestation de protection de l'enfance un droit pour les familles et une obligation pour les services d'ASE (voir partie 1). Elle a également introduit une obligation d'évaluation, en cours de prise en charge, de la situation de tout mineur bénéficiant d'une mesure de protection.

Force est de constater que la question de l'évaluation de la situation avant d'entrer dans une mesure administrative et durant le cours de la mesure a été constamment évoquée par les professionnels rencontrés. Cette question a d'ailleurs été intégrée dans les différentes fiches d'analyse des dispositifs étudiés, alors qu'elle était rarement mentionnée dans les premières observations de dispositifs conduites par l'ONED. Une littérature scientifique et professionnelle se développe même si elle reste encore insuffisante.

2.2.1.2 *L'évaluation comme préalable à l'action*

Il est possible de repérer deux temps dans le discours des professionnels interviewés : un temps d'évaluation et un temps de travail éducatif. Le temps d'évaluation, point de départ avant la contractualisation de l'intervention, relève de l'« expertise sur autrui » et peut aller, comme nous l'évoquerons plus loin, jusqu'à ce que nous pourrions qualifier d'« expertise avec autrui » selon les dispositifs étudiés. Dans ce temps d'évaluation qui ne doit pas excéder trois mois, tout un travail d'orientation des familles se fait. Ce premier temps d'évaluation en amont de la mesure se fait généralement par les services des conseils généraux. La question de l'instance responsable de la décision à l'issue de l'évaluation (cadre en charge de l'ASE ou instance de concertation entre professionnels) a un impact en termes de relation avec les familles. Selon Léa Lima qui a étudié la montée de l'« expertise sur autrui » dans diverses politiques sociales, « *alors que le travail sur autrui se concentre sur la socialisation des individus, la restauration de leurs capacités à rentrer dans le mouvement des interdépendances sociales, l'expertise sur autrui examine ce qui fait défaut et ce qui menace l'être social dans l'être humain. En somme si le travail sur autrui peut se rapprocher de la catégorie de plus en plus utilisée d'accompagnement, l'expertise sur autrui prend en compte, non*

¹²⁴ Durning P., Gabel M. *Évaluations des maltraitances. Rigueur et Prudence*. Fleurus, 2002, p. 11.

seulement, en amont, l'existence d'un savoir spécialisé appliqué à une situation ou une personne jugée problématique, mais aussi en aval le fait qu'une décision d'allocation de droits en découle »¹²⁵.

De multiples acteurs et institutions collaborent à cette évaluation, au sein de commissions pluridisciplinaires¹²⁶. En vue d'attribuer une mesure et d'orienter les familles dans des dispositifs et prestations, on assiste alors à un jeu d'expertise et de mise en délibération des cas et des personnes entre différents professionnels et institutions. L'enjeu est majeur, car si une bonne évaluation se fait en amont, elle est le gage d'une meilleure réussite de l'intervention. Ainsi, cette inspectrice souligne dans son département où la circonscription a en charge l'évaluation : « La clé de la réussite dans la mesure c'est quand il y a un bon boulot avec les parents dans l'évaluation. Quand ce n'est pas compris par les parents, c'est difficile. Le travail d'évaluation c'est un premier pas, c'est un travail difficile fait par les travailleurs sociaux qui nécessite d'être valorisé car c'est la clé de voute de la bonne mesure ».

Puis, débute le temps de travail éducatif auprès des familles, précédemment analysé. L'expertise se maintient ensuite tout au long de la mesure par différentes réunions entre professionnels des différentes institutions (ASE, associations habilitées qui prennent en charge la situation familiale, services sociaux et médico-sociaux) et les parents ; ces processus conditionnent le maintien dans la protection administrative, la fin d'une intervention administrative ou le passage dans la protection judiciaire. L'évaluation en cours de mesure se fait également dans la perspective de l'écriture du rapport de fin de mesure. L'accompagnement socioéducatif des familles n'est donc pas exclusif d'une évaluation en cours de mesure pour ajuster ou réajuster l'intervention.

2.2.2 Des critères et outils qui cadrent l'évaluation en lui conférant une systématicité

La loi du 5 mars 2007 précise les champs de l'évaluation initiale des situations. Elle doit prendre en compte : l'état du mineur, ce qui renvoie à son état de développement au regard d'une susceptible dégradation de son état physique, affectif, intellectuel et social ; la situation de la famille, qui englobe aujourd'hui un repérage de ses difficultés mais aussi de ses ressources ou de sa capacité à faire face à ses difficultés. Dans les ressources sont également appréciées les aides mobilisables dans son environnement familial ou local (liens avec l'école, les voisins, etc.). Mais au regard des nouvelles dispositions qui délimitent le rôle de la protection administrative et de la protection judiciaire¹²⁷, il s'agit aussi d'évaluer, avec les parents, dans quelle mesure ils acceptent l'aide proposée et sont en capacité d'y collaborer. Cette évaluation de l'accord des parents vis-à-vis de la mesure et de l'institution devient importante dans le cadre de la contractualisation ; de nombreux professionnels sont en recherche d'outils d'évaluation de l'accord.

¹²⁵ Lima L., *op. cit.*, p. 14.

¹²⁶ Si la loi du 5 mars 2007 n'apporte pas de réponses sur l'organisation elle-même de l'évaluation, notamment elle ne désigne pas le ou les corps professionnels qui évaluent, elle pose le principe d'une évaluation par plusieurs professionnels.

¹²⁷ Voir partie 1.

2.2.2.1 *Définir le contenu des outils pour rendre l'évaluation plus transparente*

L'évaluation et sa dimension méthodologique induite par les obligations légales que l'on vient de rappeler suscitent des craintes, notamment celle de voir apparaître des outils de formatage, qui réduiraient l'approche évaluative à des grilles de questions/réponses à cocher au détriment d'une approche clinique et narrative. Elle crée aussi des peurs d'étiquetage et de stigmatisation des parents et leurs enfants ainsi que de réduction de leurs individualités. Or, un des enjeux et objectifs de l'élaboration d'outils et de méthodes d'évaluation est de démocratiser la prise de décision et d'assurer une égalité de traitement entre les personnes. Il s'agit de pouvoir expliquer aux familles les critères d'évaluation, la manière de faire et de partager l'évaluation avec elles. Ces outils permettent également de construire un langage commun, partagé entre les acteurs de la protection de l'enfance, de partager le sens de l'évaluation entre professionnels. Ils aident à repérer et formaliser des implicites sur lesquels les professionnels travaillent. Comme l'utilisation d'outils d'évaluation permet d'avoir une lecture plus objective des situations familiales, de plus en plus de services tendent à s'en doter.

Ainsi, le groupe « milieu ouvert » du schéma départemental de protection de l'enfance de l'Aube, lors de l'écriture du schéma en 2008, a travaillé à l'élaboration d'un référentiel « compétences des familles » qui poursuit la démarche des référentiels AED-AEMO et d'accompagnement de changement de posture auquel la réforme de la protection de l'enfance incite les travailleurs sociaux¹²⁸. Ce référentiel qui observe quatre domaines de pratique de la parentalité (relationnel, éducation, scolarité, santé) est un outil qui vise à constituer un langage commun pour harmoniser l'évaluation en permettant d'objectiver aux mieux les orientations et décisions prises dans l'intérêt de l'enfant.

À partir des trois champs d'évaluation précisés par la loi du 5 mars 2007, de multiples critères sont pris en compte par les professionnels. Majoritairement, les fiches d'évaluation recensées dans les services rencontrés à l'occasion de la présente étude font une analyse du contexte familial et socio-économique du mineur, du développement de l'enfant, de la fonction parentale, des ressources parentales, des interactions parents-enfants en évaluant l'attachement, la répartition des rôles et les places de chacun et l'absence de « nocivité » dans la qualité du lien.

Ces contenus rejoignent ceux qui sont formalisés dans d'autres démarches d'évaluation initiale en protection de l'enfance¹²⁹. Ainsi, le référentiel d'évaluation des situations familiales du Creai Rhône-Alpes¹³⁰ est structuré par domaines qui ont trait à l'information administrative, au contexte de vie de l'enfant sur les plans socio-économique, culturel et environnemental, avec son impact éventuel sur le

¹²⁸ Ce travail s'inscrit dans les orientations du conseil général s'appuyant sur l'approche développée dans Pluymaekers J., Hardy G., Ausloos G. *S'il te plaît, ne m'aide pas ! : L'aide sous injonction administrative ou judiciaire*. Ramonville-Saint-Agne : Érès, 2012.

¹²⁹ ONED-Creai Rhône-Alpes, journée d'étude : Des référentiels pour évaluer en protection de l'enfance, quelles démarches ? Quelles méthodes ? mai 2012. Actes en ligne : http://oned.gouv.fr/system/files/publication/je120515_referentielsevalpe.pdf

¹³⁰ Robin P., Grégoire P., Corbet E. *L'évaluation participative des situations familiales*. Paris : Dunod, 2012.

développement. La santé constitue un domaine central à part qui permet d'aborder le développement physique de l'enfant, l'état et la dynamique de son développement global. Le dernier domaine relève de la parentalité et de l'exercice des fonctions parentales en essayant d'identifier la capacité des parents à repérer les besoins de l'enfant et à y répondre, et les éventuelles maltraitances.

Un autre référentiel dit la « méthode Alföldi » se caractérise par l'identification de critères au regard desquels la situation familiale est observée : le contexte social, la dynamique transgénérationnelle, l'attachement, les dispositions parentales, la reconnaissance de la responsabilité parentale, le développement de l'enfant, le comportement de l'enfant, le danger physique, le danger sexuel, le danger psychologique, les négligences, la relation aux services d'aide, et un critère dit « d'implication de l'intervenant », qui a pour fonction de vérifier que la pertinence des autres critères (centrés sur la situation et sur l'enfant) n'a pas été perturbée par l'implication des évaluateurs. Dans cette méthode, il est proposé de positionner les situations selon trois niveaux de gravité : bien-être de l'enfant, risque, danger¹³¹.

2.2.2.2 Un critère majeur de la protection administrative : la mobilisation parentale autour de l'enfant et l'engagement des parents dans la mesure

Des outils d'évaluation de « capacités » ou de « compétences » parentales sont de plus en plus utilisés dans différents départements étudiés, s'inspirant pour certains d'entre eux de celui élaboré par Paul D. Steinhauer, professeur de psychiatrie et de santé publique à l'Université de Toronto¹³². Il permet aux intervenants d'estimer le niveau de mobilisation des parents, leur potentiel à activer leurs capacités et compétences parentales.

Comment ce niveau de mobilisation parentale est-il évalué dans les dispositifs visités par l'ONED ? Au sein du service SAMED du conseil général du Cher, le psychologue et l'éducatrice soulignent qu'il faut qu'« il y ait au minimum un embryon de remise en cause », une envie de changement pour entrer dans la mesure SAMED car cette mesure ne vise pas seulement l'enfant mais l'ensemble de la famille. Ces professionnels essaient de voir comment les parents analysent leur situation et s'ils acceptent une présence quotidienne chez eux. Les entretiens d'évaluation consistent à cerner quelques objectifs, à mesurer la participation et l'engagement des parents, à identifier le niveau d'adhésion et la capacité de la famille à s'engager à changer son fonctionnement familial.

Certaines évaluations vont coupler ce degré de collaboration parentale avec le niveau de gravité dans les situations familiales. Le service d'Intervention éducative à domicile (IED) de Montpellier repère ainsi quatre types de familles. Élaborée au fil des années, cette typologie permet aux professionnels de ce

¹³¹ Alföldi F. *L'évaluation en protection de l'enfance*. Paris : Dunod, 2010.

¹³² Steinhauer Paul D. *Assessing parenting capacity manual guidelines*, Toronto, Institute for the prevention of child abuse, 1993.

service de voir où se situe la famille, et quelles sont les stratégies professionnelles à employer. Ainsi, à titre d'exemple, le type III est défini par « *des situations constituées de problématiques anciennes et enkystées, mais non immuables, qui compromettent le développement des enfants. L'état de danger ou de risque est évoqué. Les parents acceptent une intervention éducative mais leur adhésion constructive à l'intervention reste à travailler* ».

On observe l'introduction récente d'une formalisation de l'évaluation du comportement collaborant du parent vis-à-vis de l'institution. Les professionnels interviewés ont de grandes difficultés à « apprécier la collaboration de la famille ». Apparaît donc, dans les référentiels de services de l'Aide sociale à l'enfance et d'associations habilitées, la construction de catégorisations internes de collaboration parentale. Ainsi, un conseil général a élaboré dans le référentiel d'une mesure de placement à domicile, « une grille d'évaluation pour repérer et identifier la collaboration de la famille au début et en cours de parcours ». Il a construit quatre types relationnels et les différentes attitudes attenantes à chaque catégorie qui sont des repères pour identifier le degré de collaboration de la famille à un moment donné. La collaboration peut évoluer sur quatre degrés : « fausse collaboration », « compliance », « adhésion » et « coopération ». Dans la *fausse collaboration* : la famille est dans l'assistance mais imperméable à l'aide (elle accepte l'aide par défaut, au risque de...). Dans la *compliance* : la famille est dans l'assistance (elle est assez passive, elle a peu de confiance en ses compétences) mais perméable à l'aide (elle « répond à la commande »). Dans l'*adhésion* : la famille est partenaire (elle est demandeuse d'aide) mais reste imperméable (elle a peur du changement, le changement est plus risqué que la pérennité de la situation). Dans la *coopération* : la famille est partenaire, elle est perméable à l'aide, il y a une réciprocité entre les parents et les professionnels, les parents sont des partenaires, ils travaillent ensemble, le niveau de transaction est très élevé avec les professionnels, les parents font équipe avec l'intervenant, ils échangent, questionnent, sont actifs. Ces quatre degrés ne servent pas à catégoriser les familles, mais à repérer des fonctionnements et à suivre leur évolution, ils permettent de travailler sur différents aspects de l'accord. Le risque toutefois est de glisser de l'évaluation de la situation familiale et notamment de l'enfant, et du comportement des parents à l'égard de l'enfant, à une évaluation du comportement parental vis-à-vis des institutions de protection de l'enfance.

Un autre exemple, l'outil Alfoldi¹³³, se fonde sur l'appréciation de la collaboration des parents à partir de trois variables construites : l'attitude des parents dans la relation avec les intervenants ; l'engagement des parents dans l'accompagnement projeté ; leur reconnaissance des problèmes. Trois niveaux de collaboration sont établis qui vont de la *collaboration active* (les parents montrent une attitude d'ouverture, ont un discours cordial ; les rendez-vous sont respectés et les parents participent pleinement aux actions ; leur accord est explicite et les attentes correspondent aux besoins identifiés, ils reconnaissent clairement la nature et l'ampleur des problèmes) à une *collaboration ambivalente et favorable à l'enfant* (les parents adoptent une attitude partiellement fermée, un discours ambigu, les

¹³³ Outil du 1^{er} octobre 2010 et outil réactualisé le 1^{er} février 2014.

engagements – rendez-vous, démarches – sont partiellement respectés et les parents participent passivement aux actions ; leur accord est plus ou moins explicite et les attentes correspondent partiellement aux besoins identifiés ; ils reconnaissent *a minima* la nature et l'ampleur des problèmes) ; et enfin, *une collaboration ambivalente et défavorable à l'enfant, avec refus, impossibilité* (les parents montrent une attitude fermée ou agressive, un discours accusateur, manipulateur, les rendez-vous ne sont pas respectés et les parents participent passivement ou pas aux actions ; l'ambiguïté de leur accord constitue une entrave majeure, leur refus ou leur opposition est manifeste ; ils ne reconnaissent ni la nature ni l'ampleur des problèmes ou font semblant).

Au terme de cette analyse, il semble que la question du conflit, sur laquelle nous reviendrons ultérieurement, soit peu ou partiellement traitée comme telle pendant l'évaluation.

2.2.3 Quel partage autour de l'évaluation entre professionnels et familles ?

Les parents peuvent être associés à l'évaluation qui s'apparente alors à une « expertise avec autrui ». Le souci de partager l'évaluation clinique et de la rendre participative est congruent avec l'idée de rechercher l'accord des familles. Il s'agit d'impliquer à la fois les usagers et les multiples partenaires dans l'évaluation de la situation. Christine Bonnefoy, qui soutient des procédures fondées sur une posture éthique, souligne l'importance d'associer les parents dès le début de la procédure à l'évaluation de leur situation, c'est-à-dire de construire ensemble le constat de départ (entendre leur définition du problème), de fixer ensemble les objectifs à atteindre et les contributions de chacun et d'accueillir l'enfant en présence de ses parents¹³⁴.

Dans les différents services ou dans les méthodologies d'évaluation analysées, qu'en est-il de la participation des parents à l'évaluation ? Comme pour l'intervention socio-éducative, on observe ici différents niveaux de participation des parents, qui vont de l'explicitation de la décision et la prise en compte de leur point de vue à la participation aux réunions de synthèse et de concertation.

Au moment de l'évaluation des situations des parents et du mineur et de l'engagement des parents dans la mesure, les observations des parents et du jeune sont recueillies. Ainsi, dans le référentiel du CREA Rhône-Alpes, plusieurs items incitent le professionnel à prendre en compte, avant de faire sa propre appréciation, le point de vue de la famille, les perceptions des parents et de l'enfant, leurs ressentis sur différents aspects de leur situation. L'évaluation des différents domaines débouche sur l'élaboration partagée d'une stratégie d'accompagnement, qui permet d'apprécier les obstacles et les aspects facilitateurs de la mobilisation parentale. Le dispositif PHOM, pour sa part, fait remplir en début, en cours et en fin d'intervention, une grille de développement de l'enfant nommée « le

¹³⁴ Bonnefoy C. *De l'exercice du pouvoir entre parents et professionnels dans le cadre de la protection de l'enfance : études des conditions d'exercice du pouvoir, entre contrainte et négociation, quelle place pour le conflit ?*, Mémoire pour l'obtention du DSTS sous la direction de Bernard Vallerie, Collège coopératif Rhône-Alpes, 2007, p 141.

développement de mon enfant ». Les parents, l'enfant et les intervenants remplissent les différentes colonnes sur la description et les compétences des parents à développer, sur les questions d'alimentation, de sommeil, de propreté, de santé, d'hygiène et de toilette, de rythme de vie, de langage, de jeux de scolarité, de socialisation et sur le respect des règles et de l'autorité.

Comme nous l'avons déjà précédemment évoqué, dans le cadre du dispositif SAMED à Vierzon, l'évaluation est partagée avec les familles à partir d'un support prédéfini par les professionnels. Dans le contrat est inscrit le motif de la demande, les objectifs généraux partagés ainsi que « le diagnostic partagé », la mise en place de l'accompagnement dans le repérage des règles éducatives, l'identification des difficultés rencontrées par la famille, des points forts et de ses besoins. Puis, sont élaborés ensemble les premiers objectifs de travail. La mesure est ensuite évaluée avec la famille à un mois, trois mois, six mois et neuf mois. Toutefois à Vierzon, si la réunion de synthèse est préparée en amont avec les parents, ces derniers n'y sont pas conviés. Cet espace reste entre professionnels, un bilan est ensuite restitué à la famille. En revanche dans le dispositif PHOM, dès 2008, les parents sont présents aux synthèses et informés de tous les écrits les concernant transmis à l'ASE, dont ils ont la lecture intégrale. Ainsi, dans l'expertise des situations familiales sont observés plusieurs niveaux de partage entre professionnels et familles et ce, même dans les services faisant le plus participer les familles. Par exemple, dans l'un des dispositifs étudiés qui fait participer la famille de façon conséquente, chaque intervention doit donner lieu à une fiche rédigée par le professionnel, repère précieux pour la rédaction des rapports. Toutefois, cette fiche n'est pas communiquée aux familles.

Il semble que les professionnels qui impliquent le plus les parents dans l'évaluation en cours de mesure et qui travaillent au quotidien auprès des familles souhaitent que ces dernières puissent assister à la réunion de concertation qui clôt la mesure. Ceci cause des conflits entre les différents intervenants. La majeure partie du temps, cette réunion se tient uniquement entre professionnels. Au REPE, trois mois avant l'échéance de la mesure, un « temps de travail partagé » est institué avec la famille. Il réunit tous les professionnels concernés du service ainsi que les intervenants extérieurs. Il permet de préparer le rapport de fin de mesure et la réunion de concertation de l'ASE à laquelle la famille n'assiste pas.

Si l'évaluation pluridisciplinaire est désormais bien installée, l'évaluation partagée avec les familles est peu développée. Autant l'on observe une évolution dans les pratiques d'intervention, avec une plus grande implication des familles, notamment autour des notions de « faire avec », autant cela semble moins installé dans l'évaluation où l'expertise des professionnels paraît moins partagée. Comme le constate Christine Bonnefoy dans le cadre du placement judiciaire¹³⁵, citant les travaux de l'universitaire canadien Yann Le Bossé, « *les parents ne sont pas systématiquement invités à participer avec les professionnels, en amont ou pendant le placement, à l'évaluation de leur situation et au choix des modalités de travail retenues. 'L'idée d'accorder une part de responsabilité, et donc de pouvoir*

¹³⁵ *Ibid.*, p 123-124.

dans la définition du problème et de ses solutions, revient à remettre directement en cause les fondements de l'expertise professionnelle" ».

Comme le souligne Pierrine Robin, « *en France, il n'existe pas de mécanismes spécifiques, pour associer les enfants et les familles, à l'évaluation* »¹³⁶. *A contrario*, en communauté française de Belgique, pour garantir la participation du jeune et de sa famille à la mise en place d'une aide et l'organisation d'une discussion contradictoire avec toutes les personnes concernées par la situation, le décret du 4 mars 1991 prévoit que les bénéficiaires de l'aide doivent être entendus avant qu'une décision soit prise, sauf en cas d'impossibilité due à leur âge (pour les tout petits enfants), leur état de santé, d'urgence ou de refus des personnes de se rendre au rendez-vous fixé¹³⁷.

2.2.4 De nouvelles exigences concernant l'évaluation

2.2.4.1 Une meilleure explicitation des références théoriques

L'élaboration d'une démarche méthodologique d'évaluation nécessite l'explicitation préalable de ses supports théoriques et de ses références. Or, cette explicitation n'apparaît pas toujours dans les outils recueillis au cours de la présente étude. Le référentiel d'évaluation des situations familiales du Creai Rhône-Alpes rend compte des approches théoriques qui l'inspirent, à savoir la psychologie développementale, la psychanalyse, l'approche systémique, l'approche socioculturelle et la théorie de l'attachement¹³⁸.

C'est précisément cette explicitation qui rend possible la construction d'un langage commun, partagé entre les différents acteurs de la protection de l'enfance. Elle permet d'aller jusqu'à la formalisation d'outils communs de dialogue entre professionnels et parents autour de l'enfant, comme en témoigne l'expérience des pays¹³⁹ qui travaillent à partir du cadre d'analyse des besoins de l'enfant. Ce cadre, fondé sur l'approche « développementale » de l'enfant, la théorie de l'attachement, la résilience, mais aussi sur l'approche écosystémique ainsi que sur les approches centrées sur le pouvoir d'agir des personnes et des communautés (*empowerment*), présente, par une visualisation en forme de triangle, l'interdépendance entre les sept besoins de l'enfant pour son développement, les capacités des parents pour y répondre et les facteurs familiaux et environnementaux. Selon Claire Chamberland, ce cadre d'analyse ouvre un espace de dialogue avec les parents et les autres personnes présentes dans la vie des

¹³⁶ Robin P. *L'évaluation de la maltraitance, comment prendre en compte le point de vue de l'enfant?* Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2013, p. 202.

¹³⁷ Mulkay F. *Le défi de la participation*. Bruxelles : Editions Luc Pire, 2003, p. 33.

¹³⁸ *Op. cit.*

¹³⁹ Angleterre, Québec, Italie notamment.

enfants¹⁴⁰. En Italie, dans le cadre du programme PIPPI (approche systématique d'intervention en protection de l'enfance), le laboratoire LabRIEF de Padoue a réalisé une version de ce triangle dans un langage volontairement simple et clair pour favoriser l'échange entre parents et professionnels sur les besoins de l'enfant.

2.2.4.2 *Une nécessaire validation des instruments*

Les outils d'évaluation qui intègrent des éléments visant à positionner les situations selon différents degrés exigent que l'échelle qui sert de référence soit validée. À partir du moment où un outil ne se contente pas d'être une trame de recueil d'éléments mais constitue un instrument, dans lequel sont introduits des éléments pondérant certains aspects recueillis par rapport à d'autres, ce supplément apporté par l'outil doit être vérifié : il doit être théoriquement « valable » (c'est-à-dire fondé sur des connaissances pertinentes), « valide » (c'est-à-dire, notamment, mesurer ce qu'il prétend mesurer), fidèle (le résultat ne doit pas dépendre de facteurs extérieurs non pertinents, il faut par exemple que deux évaluations de la même situation faites par deux professionnels concordent), enfin l'usage de l'outil doit être pertinent et légitime¹⁴¹.

2.2.4.3 *L'importance des formations communes à différents professionnels*

La formation entre professionnels de métiers et de services différents est essentielle pour favoriser une culture et des références communes en matière d'évaluation. L'ONED avait déjà repéré l'importance de la formation soulignant, dans son rapport annuel de 2007, que « *les formations continues réunissant différents professionnels d'un territoire permettent de donner un sens et une articulation entre les interventions des différentes institutions et une lisibilité des pratiques de chacun. Ceci faciliterait les orientations familiales et la possibilité de travailler ensemble. L'absence de continuité du travail mené avec la famille autour des compétences parentales avec les partenaires, est en effet source de clivage entre les institutions. Le travail partenarial permet aussi de repréciser les savoir-faire de chacun, d'apporter une lisibilité de l'intervention, de clarifier les compétences des différents professionnels et de ne pas s'enfermer et enfermer la famille* »¹⁴².

¹⁴⁰ Chamberland C. *et al.* « L'intervention sectorielle auprès des familles vulnérables : quelques réflexions issues de la recherche » *Initiatives AIDES* – intervention à l'école de service social, université de Montréal, février 2011.

¹⁴¹ Durning P., Gabel M. *Évaluations des maltraitances...* *Op. cit.* Pour une identification d'instruments validés disponibles, cf. Zaouche-Gaudron C. Recensement critique des instruments de recherche validés en langue française en psychologie du développement. Bilan sur 10 ans (1995 à 2005). Rapport de recherche soutenu par l'ONED [en ligne]. Université de Toulouse II. http://oned.gouv.fr/system/files/ao/rapport07_zauouche_recens05_3.pdf

¹⁴² ONED. *Troisième rapport au Gouvernement et au Parlement* [en ligne]... *Op. cit.*, p. 85.

2.2.4.4 *L'évaluation des pratiques professionnelles pour éclairer les effets de l'intervention administrative*

Les services rencontrés dans le cadre de l'étude mènent également des réflexions sur la question des effets de leurs prises en charge. Certains ont identifié des critères d'évaluation, au niveau de l'enfant (en termes de progrès repérés) et au niveau de la famille (absence de crise conjoncturelle, capacité des parents à solliciter de l'aide dans l'environnement, allègement significatif des interventions à domicile). Ces indicateurs servent de points de repères pour envisager la sortie du dispositif. Toutefois, peu d'évaluation scientifique ont été réalisées à l'exemple de la recherche de l'équipe de l'université de Padoue qui a évalué une intervention éducative à domicile en faveur de l'enfant et de sa famille. L'évaluation de cette démarche a ainsi permis d'identifier les facteurs clés favorables à l'adaptation de ces familles¹⁴³.

Certains services commencent en outre à réfléchir au rôle du professionnel dans les effets de l'intervention. Cette dimension est déjà intégrée par certaines méthodes d'évaluation initiale. Ainsi, les créateurs du référentiel d'évaluation familiale du Creai Rhône-Alpes soulignent que « *l'intervenant ou l'évaluateur peuvent se retrouver rapidement inclus dans le système et les services de la protection de l'enfance devenir, malgré eux, un des acteurs qui permet à la situation de perdurer* »¹⁴⁴. La méthode Alföldi envisage, comme indiqué précédemment, un critère « prudentiel » d'implication de l'intervenant consistant à évaluer si ce dernier est atteint, au cours de son travail dans la situation, par l'expression d'affects transférentiels insuffisamment contrôlés, voire par des processus intrapsychiques destructeurs, susceptibles dans les deux cas d'affecter ses capacités de pensée et donc le processus d'évaluation.

Selon Guy Hardy, systémicien, l'intervenant fait partie du système relationnel. L'idée « d'engagement réciproque », sous-jacente à la loi du 5 mars 2007 et à certains « contrats » comme indiqué en première partie, impliquerait que le travailleur social doive également analyser ses pratiques. Certains dispositifs organisent des réunions d'analyse des pratiques où les professionnels peuvent évoquer les situations avec lesquelles ils sont en difficulté. Les professionnels mettent en question leurs pratiques, s'interrogeant par exemple sur le fait de savoir s'ils utilisent le bon outil pour aider la famille à changer.

2.3 *Se confronter aux difficultés du travail de contractualisation avec les familles*

Si on observe chez les professionnels des tentatives d'élaboration d'une typologie de comportements parentaux dans un souci d'évaluer l'accord des familles tout au long de la mesure, paradoxalement, peu

¹⁴³ Serbati S., Gianmaria G., Milani P. Évaluer pour mieux intervenir : évaluer les résultats et les processus pour améliorer les pratiques d'intervention auprès des familles négligentes, Revue *Enfances, Familles, Générations*, n°16, printemps 2012, p. 74-94.

¹⁴⁴ Robin P., Grégoire P., Corbet E. *L'évaluation participative des situations familiales...* Op. cit, p. 66.

de recherches scientifiques recueillent le point de vue des familles (parents et enfants majoritairement) et leurs trajectoires en protection administrative. Pourtant, le droit de l'usager est au cœur de cette action publique.

La contractualisation a apporté un autre rapport aux familles. Elle a fortement amélioré les conditions de maintien des liens entre parents et enfants et le statut accordé aux parents. Toutefois, elle demande une forte implication que de nombreux parents ne sont pas en mesure de réaliser. Tous les parents ne sont pas les mêmes. Comme le souligne Michel Boutanquoi, « *le traitement de la question du travail avec les parents apparaît [...] quelque peu souffrir d'une approche bien trop globale. [...]. Dès lors les parents apparaissent dans une certaine uniformité, sans caractéristiques particulières comme si on pouvait aborder le travail avec les familles négligentes et le travail avec des familles maltraitantes ou des parents malades mentaux de la même manière comme si l'une ou l'autre renvoient sur le plan social et affectif les mêmes charges émotionnelles aux professionnels* »¹⁴⁵. En effet, sous le vocable d'« accord parental », il y a une multiplicité de situations qu'il est important de mettre à jour au niveau des pratiques professionnelles.

Les rares chercheurs ayant travaillé sur ce sujet ont observé une complexité des réactions parentales face à une mesure administrative. Selon Anna Rurka, « *la majorité des parents a perçu les changements apparus au cours de la mesure ou induits par elle, mais pour certains d'entre eux les difficultés repérées sont toujours présentes* »¹⁴⁶; « *pour la majorité des travailleurs sociaux interviewés, même si toutes les familles signent le même type de contrat, elles n'ont pas les mêmes attitudes et ne s'impliquent pas de la même manière dans le travail socio-éducatif. Dans ce sens, les changements obtenus et l'évolution de la situation familiale dépendent de l'attitude adoptée par l'usager* »¹⁴⁷.

Des recherches sur le point de vue des bénéficiaires qui contractent avec l'Aide sociale à l'enfance permettraient de mieux comprendre l'absence de collaboration et d'engagement d'une partie des parents au sein de la mesure administrative. Elles aideraient à analyser le rapport de ces parents aux institutions. Les quelques travaux sur le point de vue des parents ont essentiellement porté leur regard sur le placement judiciaire¹⁴⁸ en institution ou en famille d'accueil. Dans la lignée de travaux de Dominique Fablet et Marie-Pierre Mackiewicz¹⁴⁹, d'Isabelle Delens-Ravier¹⁵⁰ ou de Régis Sécher¹⁵¹,

¹⁴⁵ Boutanquoi M., Minary J.-P., Demiche T. *La qualité des pratiques en protection de l'enfance*. Université de Franche-Comté, octobre, 2005, p. 71-72.

¹⁴⁶ Rurka A. *L'efficacité de l'action éducative d'aide à domicile...* *Op. cit.*, p. 67.

¹⁴⁷ *Ibid*, p. 69.

¹⁴⁸ Mahé J.-L. *Des parents face au placement de leur enfant dans une collectivité de l'Aide Sociale à l'enfance*. Nîmes : Champ social éditions, 2013 ; Renoux M.-C. *Réussir la protection de l'enfant. Nouvelles perspectives d'accompagnement des familles en précarité*. Éditions l'Atelier/Éditions Quart Monde, 2008.

¹⁴⁹ Fablet D., Mackiewicz M.-P. *Les modalités de coopération entre professionnels et parents d'enfants placés dans les pouponnières à caractère social*. Paris : Gref, 1996. Cette étude décrit trois modes de coopérations : les parents qui

qui décrivent différentes façons de vivre le placement, il s'agit de saisir comment les parents s'approprient ou non les dispositifs mis en œuvre dans un cadre contractuel. Les réactions individuelles de mécontentement ou d'insatisfaction des parents face aux mesures administratives peuvent prendre la forme de la protestation (*voice*), de la fidélité (*loyalty*), de la défection (*exit*)¹⁵² ou de l'apathie¹⁵³. L'objectif est de comprendre les différentes conduites des parents mais également des professionnels lors d'un désaccord. Qu'est-ce qui peut expliquer les résistances des familles ? Comment les professionnels peuvent-ils travailler avec leur résistance et leur non-demande d'aide avant qu'ils ne soient conduits à signaler la situation familiale à l'autorité judiciaire ? Il s'agit notamment de comprendre à travers les visites et les entretiens ainsi que l'analyse de dossiers de demande de judiciarisation par l'Aide sociale à l'enfance, ce qui fait passer du cadre administratif au cadre judiciaire, ainsi que d'analyser la diversité des seuils d'interprétation des professionnels¹⁵⁴ au sujet des trois critères de saisine du judiciaire¹⁵⁵.

Du point de vue des parents, quelles ressources mettent-ils en œuvre pour que cette mesure leur soit bénéfique ? À l'inverse, quels supports ont pu manquer pour les familles qui voient une mesure administrative basculer en mesure judiciaire ? Là aussi, force est de constater la faiblesse numérique d'études sur cette question. Par son caractère inédit, l'enquête sur les arrêts d'AED pour non-adhésion menée par Pascale Camilleri¹⁵⁶ mérite toute l'attention. À l'instar des travaux de Michel Corbillon¹⁵⁷,

collaborent, les parents qui refusent la légitimité du placement, les parents qui délèguent - tout en refusant la légitimité du placement, ces parents accordent du crédit au travail des professionnels.

¹⁵⁰ Delens-Ravier I. *Le placement d'enfants et les familles, recherche qualitative sur le point de vue de parents d'enfants placés*. Liège : Jeunesse et Droit, 2001. Cette universitaire belge a élaboré une typologie de parents d'enfants placés : les « parents sans prise », les « parents contestataires », les « négociateurs déçus ».

¹⁵¹ Sécher R. *Reconnaissance sociale et dignité des parents d'enfants placés. Parentalité, précarité et protection de l'enfance*, Paris : L'Harmattan, 2010. Cet auteur a défini quatre manières de vivre le placement. Dans le groupe 1, on trouve les parents « révoltés », qui perçoivent le placement comme une injustice. Dans le groupe 2, sont regroupés les parents qui se sentent « abusés » et qui contestent la prolongation des mesures. Le groupe 3 est composé de parents « résignés », les plus pauvres du corpus, qui considèrent que le placement est une bonne chose pour leurs enfants. Le groupe 4 est constitué soit de parents qui ont demandé le placement, soit qui l'acceptent après coup.

¹⁵² Hirschman Albert O. *Défection et prise de parole*. Paris : Fayard, 1995 [1970].

¹⁵³ Bajoit G. *Exit, voice, loyalty... and apathy*. Les réactions individuelles au mécontentement ; *Revue française de sociologie*, 1988. Cet auteur a ajouté à la typologie d'Hirschman (*exit, voice, loyalty*), l'apathie.

¹⁵⁴ Les seuils d'intervention font l'objet d'interprétations multiples selon les situations familiales, les offres de service dans les départements (Frechon I. *Les politiques sociales à l'égard des enfants en danger. Trajectoires des prises en charge par la protection de l'enfance dans deux départements d'une cohorte de jeunes ayant atteint 21 ans*. Rapport Mire, 2009, p. 48) et la subjectivité des travailleurs sociaux. Serre D. (*Op. cit.*, 2010) le montre pour le cas des assistantes sociales. Dans le cadre de leur mission de protection de l'enfance, celles-ci doivent signaler au juge des enfants des situations d'enfants qu'elles estiment en « danger ». Ce « mandat de surveillance des familles » est exercé différemment selon les familles rencontrées, les trajectoires et socialisations des professionnelles (selon notamment leur appartenance générationnelle).

¹⁵⁵ Voir 1.2.2.

¹⁵⁶ Camilleri P. *L'arrêt de l'Action éducative administrative au regard du paradoxe de la relation parents/travailleur social*, mémoire DSTS, 2005.

elle relève trois principaux motifs d'arrêt d'action éducative administrative à l'UDAF du Rhône : amélioration de la situation familiale (30,63 %), ou sa dégradation (21,50 %), ou encore « l'inexercabilité » de l'AEA, alors que l'objectif n'est pas atteint (28,13 %).

Avant d'entrer dans l'analyse de ce qui peut poser problème dans les mesures contractuelles, des effets positifs ont été recensés. En guise d'introduction, citons les propos des familles que nous avons interviewées¹⁵⁸ : des parents, considérés comme « déficients intellectuels », qui travaillent pour certains d'entre eux en établissement et service d'aide par le travail (ESAT), ont eu le sentiment de « sortir la tête de l'eau » et de « pouvoir enfin s'exprimer » dans ce type de mesure, ceux-ci ayant d'abord connu pour leurs enfants un placement en institution. Ces parents estiment être moins écoutés en protection judiciaire. Toutefois, cette impression ne serait pas liée à une différence d'écoute entre ces deux types de mesures. Benoît Bastard¹⁵⁹ souligne que le fait que le juge – ou les services sociaux – ne « *prennent pas de haut* » les parents, « *mais engagent avec eux un dialogue, peut contribuer à éviter que ce pli de la rébellion ne soit immédiatement pris. Dans ce sens, ce sont les modalités d'accueil des parents, autant que le fait de chercher leur consentement, qui peuvent servir de vecteur à la transformation de l'intervention*¹⁶⁰ ».

Les rares chercheurs qui étudient les mesures administratives témoignent de changements perçus par les parents à la suite de mesures éducatives. Selon Anna Rurka, qui a mis à jour quatre attitudes possibles de parents d'enfants suivis en Action éducative d'aide à domicile envers les différents acteurs de l'éducation de l'enfant (l'opposition, la délégation la médiation, et la coopération), les parents satisfaits de la mesure ont le sentiment que leur parole se libère. Ces derniers reprennent confiance en eux et voient qu'un autre mode de fonctionnement familial est possible. Ils changent également de regard sur leurs enfants.¹⁶¹ Pascale Breugnot, quant à elle, constate dans le cadre de son enquête, que les 19 parents interviewés dans les deux dispositifs d'accueil de jour familial, d'accueil de jour enfant et dans le service de placement familial, portent un regard positif sur ces nouvelles formes d'intervention.

¹⁵⁷ Dans cette recherche, il a constaté que « le refus de poursuite de la prise en charge apparaît comme le premier motif (29 %), vient ensuite l'amélioration de la situation familiale (27,5 %) », Corbillon M., Rousseau P., Durning P., en coll. avec Gilbert E., Lacroux N., Rosser G. *AEMO administrative et judiciaire en Seine-Saint-Denis. Analyse des moments clés de l'intervention*, Equipe de recherche Éducation familiale et interventions sociales ERISFER, Paris X Nanterre, 1999, cité par Breugnot P., Durning P. L'AEMO, objet de recherche en émergence. In Durning P., Chrétien J. (coord). *L'AEMO en recherche. L'état de connaissances l'état des questions*. Vignieux-sur-Seine : Matrice, 2001, p. 74.

¹⁵⁸ Deux familles ont été interviewées et deux autres observées durant la signature d'un accueil provisoire et d'un renouvellement d'aide éducative à domicile.

¹⁵⁹ Bastard B. *L'illusion du consentement – un point de vue sociologique*. Intervention aux Journées intitulées « La protection de l'enfance...depuis la loi du 5 mars 2007 » à Nîmes les 22-23 mai 2012.

¹⁶⁰ Benoît Bastard s'appuie ici du travail de Catherine Denis et Denis Seron, Changer « à l'insu de son plein gré » ? Les défis de l'intervention sous mandat, *Cahiers critiques de thérapie familiale et de pratiques de réseau*, n° 46, 2011.

¹⁶¹ Rurka A. *L'efficacité de l'action éducative d'aide à domicile... Op. cit.*, p. 53-73. Elle montre que parmi les parents satisfaits, on trouve à la fois ceux qui ont fait une demande directe auprès des familles de l'AEAD et ceux qui ont été orientés par d'autres services.

Selon les parents, les intervenants sont au plus près des difficultés familiales. Ils apprennent à « prendre confiance en eux » et à « prendre » leur place de parents (fixer des limites aux enfants, « redevenir complices » avec leurs enfants). Ils peuvent admettre qu'ils sont en difficulté, apprennent à demander de l'aide. Ils se remettent en question sur des attitudes parentales, etc.¹⁶² Néanmoins, si les professionnels témoignent également de façon positive sur ces acquis parentaux, ils s'interrogent sur leurs inscriptions dans la durée, après la fin de la mesure.

Nous nous attacherons à rendre compte de ce qui peut poser problèmes à certains parents en protection administrative, avant d'examiner la manière dont peut se travailler la résistance parentale en s'appuyant sur des travaux de professionnels et d'experts. Pour finir, nous nous poserons la question des limites de l'intervention administrative et de sa non-adéquation à certaines situations familiales ou à des moments du parcours de la famille en protection de l'enfance.

2.3.1 Un discours d'autonomisation et d'émancipation des familles qui tend à euphémiser le contrôle en protection administrative

Les modalités d'intervention des professionnels au sein de la protection administrative mettent plus l'accent sur l'aide aux parents que sur le contrôle. On observe ainsi une euphémisation du contrôle en protection administrative, en particulier chez les travailleurs sociaux. Cette posture d'adoucissement est fortement liée à l'injonction de « faire avec », « travailler avec le positif du parent ». Lors d'une interaction observée entre une inspectrice et une famille sans présence des enfants dans le cadre d'une judiciarisation possible d'une mesure d'aide éducative à domicile qui ne se déroule pas bien, l'inspectrice énonce : « Ici, on n'est pas dans le cadre judiciaire, vous n'êtes pas obligés. Vous n'avez pas compris que c'était une aide ».

Pourtant, cette modalité d'intervention administrative à domicile est bien une intervention de la puissance publique dans la sphère privée. Elle est relativement contraignante. Dans le cadre de mesures dites intensives, les travailleurs sociaux peuvent entrer plusieurs fois par semaine dans la sphère intime du domicile. Comme le constate Lionel Clariana « *si l'idée même d'utiliser un cadre contraint est souvent niée par les travailleurs sociaux au nom de l'impérieuse constitution d'une relation de confiance reconnaissant l'autre comme sujet actif de l'aide dont il bénéficie (et non comme objet de l'action), il n'en reste pas moins que l'engagement contractuel du parent dans ses objectifs éducatifs peut n'avoir comme fin que le "renvoyer à sa parole ou l'amener à faire constat de son échec (préalable à la justification d'une sanction alors devenue logique)* »¹⁶³ »¹⁶⁴. Ainsi, certains auteurs utilisent le terme de

¹⁶² Breugnot P., *Les innovations socio-éducatives. Dispositifs et pratiques innovants dans le champ de la protection de l'enfance*. Presse de l'EHESP, 2011. p. 271.

¹⁶³ Ott L. *Travailler avec les familles... Op. cit.*, 2008.

¹⁶⁴ Clariana L. Le contrat dans le champ éducatif : de l'outil d'émancipation de l'individu à celui de normalisation des comportements familiaux. *La revue française de service social*, n° 246, 2012.

« contrainte » pour la protection administrative alors qu'il est en principe réservé à la protection judiciaire. Dans la présente étude, nous proposons d'utiliser la notion d'« aide injonctive » pour désigner la dimension spécifique de « contrainte » qui apparaît dans le cadre de la protection administrative comme nous allons le voir ci-après.

En effet, les appels à l'introspection et à la réflexivité du parent, qui doit faire preuve d'une remise en cause de sa propre responsabilité dans le dysfonctionnement familial, s'engager dans la mesure et exercer son pouvoir d'agir (*empowerment*), sont une constante de ce type de dispositifs, comme nous l'avons décrit précédemment. Une chef de service d'un dispositif étudié, le CAP 10, s'interroge : « Comment résoudre la question du pouvoir du travail social ? La question du pouvoir de décider, il faut la renvoyer aux parents, en leur disant que ce pouvoir est le leur »¹⁶⁵. Elle conclue que « sortir du risque ou du danger leur appartient ». Cela permet pour ce dispositif de « sortir du contrôle ». Les exigences que pose le travailleur social ou l'inspecteur de l'Aide sociale à l'enfance apparaissent donc moins fortes car elles ne sont plus exogènes. Elles doivent venir du parent lui-même et doivent être fortement intériorisées par lui. Comme l'exprime Marc-Henry Soulet : « *La responsabilisation appelle la fixation des fins par l'individu lui-même. L'autonomie se mue en auto-détermination et l'intervention sociale vise à mobiliser et soutenir le bénéficiaire pour qu'il engage ses propres ressources pour développer des initiatives et élaborer un projet de vie [...]. En ce sens, cela suppose une plus grande implication du bénéficiaire-usager dans la définition et la mise en œuvre de sa propre insertion, au point de parler de co-production de service. Les fins ne pouvant plus être hétéronomes, c'est au cœur de lui-même que l'utilisateur doit chercher sa propre définition, dans l'élaboration de son projet*¹⁶⁶ ». Dans le cadre de notre étude, cette injonction à la responsabilité est d'autant plus complexe que les interventions de protection administrative s'adressent principalement à l'adulte parent, comme indiqué précédemment, tout en visant l'intérêt de l'enfant.

Certains parents ne sont pas en capacité de répondre aux attentes de participation et de mobiliser des ressources pour activer un processus de changement. Ces nouvelles normes et modalités de travail socio-éducatif peuvent fortement fragiliser ceux qui n'en ont pas les « compétences ». Selon Anne Devreese, directrice d'une association habilitée, « on exige beaucoup des familles dans la protection administrative ». Comme le souligne Catherine Sellenet critiquant la notion de « compétences parentales », « en posant l'usage de la notion de compétence contribue à un changement de regard sur les familles en les valorisant. En négatif, elle risque de déboucher sur un surcroît de responsabilisation, comme si tout dépendait du « portefeuille de compétences » détenu par chaque parent »¹⁶⁷. Les individus qui passent le contrat sont inégalement dotés en capitaux sociaux, culturels et en supports de

¹⁶⁵ Contrat d'accompagnement parental (CAP 10), dans le cadre d'une journée de travail, le vendredi 29 avril 2011.

¹⁶⁶ Soulet M.-H. Une solidarité de responsabilisation. In Ion J. (dir). *Le travail social en débat[s]*. Paris : La Découverte, 2005, p. 95.

¹⁶⁷ Sellenet C. Approche critique de la notion de « compétences parentales ». *Revue internationale de l'éducation familiale*, n° 26, 2009, p. 104.

sorte que certains perdent à ce jeu contractuel¹⁶⁸. Comme le constate dans un autre domaine Nicolas Duvoux (son étude porte sur les individus chômeurs inscrit dans un dispositif de RMI), « *l'application de la logique contractuelle ne tient pas compte des différentiels de capitaux sociaux dont les individus disposent pour se conformer à la norme comportementale de la valorisation de son autonomie individuelle*¹⁶⁹ ». Toutefois certains dispositifs visités s'adaptent « au moral des familles ». Quand certains parents ont par moment besoin d'être aidés et en font la demande, les différentes équipes socio-éducatives font alors « à leur place ».

En effet, le contrat instaure une illusion de réciprocité dans une relation d'emblée dissymétrique¹⁷⁰. Selon Benoit Bastard, qui souligne l'illusion du consentement, « *que ce consentement soit formellement exprimé ou non, change peu la structure de la relation dissymétrique entre usagers et intervenants. Les familles, on l'a dit, restent soumises à la pression des institutions judiciaires et sociales qui, de différentes manières, leur enjoignent de produire une parole, et même si possible une demande, à partir de laquelle travailler* »¹⁷¹. Les professionnels sont conscients de l'inégalité de la position des parents face à l'institution malgré le discours de prise en compte de l'utilisateur. Certains soulignent que peu de parents en protection administrative ont fait une demande d'aide. L'aide est souvent acceptée suite à une orientation d'un travailleur social de secteur, comme le prévoit le droit¹⁷². La peur du placement, l'« ombre portée du judiciaire¹⁷³ », place les familles dans une injonction à l'accord sans qu'elle ne soit formulée. Ainsi, cette interaction observée entre une inspectrice et le père d'une famille suivie dans le cadre d'une aide éducative à domicile lors d'un rendez-vous qui rappelle à la famille son manque de collaboration à la mesure, susceptible de se judiciairiser. L'inspectrice rappelle : « Vous aviez fait la demande, et vous étiez là pour la signature du projet pour l'enfant, Monsieur, à la différence de Madame [la mère est la plus réfractaire à la mesure sans le formuler verbalement mais par des actes¹⁷⁴], vous aviez signé, donc vous étiez d'accord ». Le père répond : « Moi, je n'étais pas pour, c'était parce que je sais très bien que si... » [sous-entendu du père, s'il n'avait pas signé, on serait allé

¹⁶⁸ Néanmoins, dans les dispositifs visités, nous pouvons relever un nombre important de familles monoparentales, de parents en grande précarité, avec des problématiques d'addiction conséquentes. Les problématiques familiales qui les ont orientées vers les dispositifs étudiés de protection administrative d'aide éducative à domicile et de placement à domicile sont également en cours d'analyse. La grande précarité ne conduit pas de façon déterministe à des problématiques éducatives, à de la maltraitance sur enfant, etc. L'importance numérique des milieux populaires en protection de l'enfance paraît s'expliquer par le fait qu'ils sont déjà repérés par le circuit d'aide sociale.

¹⁶⁹ Duvoux N. *La contractualisation du droit social ou la citoyenneté à l'épreuve des transformations de l'État social*. Intervention au Colloque international « Etat et régulation sociale. Comment penser la cohérence de l'intervention publique ? ». Paris, 2006, p. 10.

¹⁷⁰ Castel R. *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*. Paris : Seuil, 2009 ; Bouquet B. Contrat. In Barreire J.-Y., Bouquet B. *Nouveau dictionnaire critique d'action sociale*. Paris : Bayard, 2006.

¹⁷¹ Bastard B. L'illusion du consentement... *Art. cit.*

¹⁷² Voir 1.2.1.

¹⁷³ Entretien avec Laurent Barbe, consultant.

¹⁷⁴ Elle n'a pas ouvert à deux reprises la porte de son domicile au travailleur social.

vers le judiciaire]. Selon Lionel Clariana, « *le principe de subsidiarité du judiciaire fait de la mesure administrative un outil préventif de la saisine potentielle du magistrat des mineurs. Pour les parents et l'enfant, cette saisine s'assimile bien souvent à une possible sanction intimement liée au processus de contractualisation. Ce principe de subsidiarité [...] sonne pour les familles comme "une injonction à l'autonomie", sous peine de*¹⁷⁵ ».

De même les professionnels sont fortement incités à s'engager dans cette contractualisation. Cette transformation de la culture professionnelle des travailleurs sociaux aux nouvelles normes d'actions publiques se réalise par le biais de réunions d'analyse des pratiques, de supervisions et de réunions d'équipe. Ces différentes instances sont des garants du maintien de la bonne continuité des relations avec les familles mais également de l'apprentissage et l'intériorisation de ces nouvelles normes professionnelles. Ainsi, dans une des associations étudiées, au cours de réunion d'analyse de pratiques, quand un professionnel tend à être dans l'impasse avec des parents et qu'il orienterait le suivi socio-éducatif vers la protection judiciaire, les autres travailleurs sociaux, à l'aide d'un intervenant extérieur, lui indiquent les « petits signes » du changement de la famille qu'il ne voit plus. Il s'agit dans ce type de réunions de rappeler constamment la valorisation des compétences et de ne pas entrer dans le discours de « défaillance parentale ». Ainsi, on observe une forte injonction à la responsabilisation du professionnel dans la mesure administrative, avec un sentiment d'échec s'il n'a pas réussi à activer les compétences des parents. Le contrat engage le professionnel à atteindre les objectifs en peu de temps. Certains contrats formalisent d'ailleurs les devoirs de l'institution à l'égard des parents pour le bon déroulement de la mesure. À l'instar de ce qu'on peut observer dans d'autres politiques sociales, les professionnels se plaignent beaucoup de la courte durée des mesures au regard des problématiques familiales qui seraient de plus en plus lourdes en protection administrative. Dans son rapport sur la participation des usagers, le Comité régional du travail social (CRTS) de Bretagne a également relevé le paradoxe de faire participer les familles dans un temps court, ainsi que la difficulté de les faire participer réellement, au regard des moyens accordés aux services sociaux¹⁷⁶.

2.3.2 Comment travailler la résistance et la non-demande parentale en protection administrative?

Le « contrat » passé entre l'Aide sociale à l'enfance, ses mandataires et les familles, suppose donc une certaine égalité entre acteurs, mais il reste toutefois dissymétrique. L'accord peut être obtenu par peur du placement pour les familles. Cette crainte peut produire une fuite des familles face aux travailleurs sociaux. Les professionnels peuvent se retrouver face à une famille qui ne veut pas être aidée ou qui ne

¹⁷⁵ Clariana L. Le contrat dans le champ éducatif... *Art.cit.*

¹⁷⁶ CRTS Bretagne. Le pari de la participation. Promouvoir la culture participative comme vecteur de transformation sociale [en ligne]. Avis du Comité régional du travail social de Bretagne, janvier 2013. <http://www.crts-bretagne.fr/doc/Avis%20Participation%20CRTS%20de%20Bretagne.pdf>

remet pas en cause son mode de fonctionnement. Une famille très collaborante dans ses dires mais qui n'agit pas pose également de nombreuses difficultés. L'absence de demande est fréquemment perçue par les aidants comme de la résistance, voire de l'hostilité de la part des personnes concernées. Elle fait souvent basculer la mesure en protection judiciaire, sans qu'il y ait eu un travail sur cette résistance. En France, les professionnels ont une « culture du judiciaire ». Ils ont la représentation que le juge est seul garant des libertés. Celui-ci par sa fonction de tiers symbolique bien identifié serait le plus à même de travailler les situations de conflits. À l'aide de différents auteurs, nous allons réfléchir à la manière dont on peut travailler les désaccords et la non-demande¹⁷⁷ en protection administrative.

2.3.2.1 *Considérer les résistances comme des pistes du changement*

Jérôme Guay, psychologue québécois pour qui le succès des thérapies passe par le développement d'une « alliance thérapeutique », a travaillé sur les « familles récalcitrantes en protection de la jeunesse ». S'appuyant sur le travail de William Madsen¹⁷⁸, il souligne que « *pour parvenir à installer un lien de confiance, il faut adopter une attitude de curiosité vis-à-vis des résistances pour éviter de les exacerber* »¹⁷⁹. C'est également le conseil des systémiciens qui ont travaillé en protection judiciaire : Stefano Cirillo souhaite « *relancer chez les professionnels le désir thérapeutique vis-à-vis des " mauvais parents ", en les invitant à s'adresser à l'enfant inachevé qui se cache à l'intérieur de chacun d'entre eux* »¹⁸⁰. Guy Ausloos¹⁸¹ et Guy Hardy proposent, quant à eux, de considérer la résistance des familles comme une preuve de leur compétence parentale et de travailler en soi ces résistances comme des réponses à un problème : « *Le problème est la solution choisie* »¹⁸².

On trouve également des réponses du côté des thérapeutes « attachementistes » qui prennent en compte dans leurs modalités de travail les difficultés chez certains parents à recourir à des services de soins ; le plus souvent des mères carencées et isolées. Ainsi, Martine Morales-Huet, psychologue, propose aux professionnels de s'adapter aux stratégies défensives et aux modalités d'attachement des parents et de construire une alliance thérapeutique sécurisante avec ces derniers. Sans attention à ces différents niveaux d'influence, elle souligne que le changement est impossible : en étant à l'écoute des difficultés et des besoins de réconfort de la mère (de l'un ou des deux parents), le clinicien doit

¹⁷⁷ Sur la question de la non-demande en protection de l'enfance, voir la revue de littérature réalisée par Marie Jaouen, *Les freins à l'accès aux droits des parents et des enfants dans le système de protection de l'enfance*, Master 2-Droit des Personnes Vulnérables » Université de Bretagne Ouest, mai 2011. Elle y décrit la peur du placement, le phénomène de la double disqualification, et l'ambiguïté de l'aide contrainte.

¹⁷⁸ Madsen William C. *Collaborative Therapy with Multi-stressed Families*. New-York : Guilford Press, 2007.

¹⁷⁹ Guay J. Les familles récalcitrantes en Protection de la jeunesse. *Santé mentale au Québec*, dossier « Impasse thérapeutique », Vol. 35, n° 2, 2010, p. 52.

¹⁸⁰ Cirillo S. *Mauvais parents : Comment leur venir en aide*. Paris : Fabert, 2007, p. 35.

¹⁸¹ Ausloos G. *La compétence des familles. Temps, chaos, processus*. Ramonville-Saint-Agne : Érès, 1995.

¹⁸² Hardy G. *S'il te plaît, Ne m'aide pas ! L'aide sous injonction administrative et judiciaire*. Ramonville-Saint-Agne : Érès, 2012, p. 69.

permettre à celle-ci de retrouver ses capacités de protection et de soutien auprès du bébé, notamment en chassant les « fantômes dans la nursery » qui font peser sur l'enfant les expériences infantiles douloureuses de la mère ou des deux parents¹⁸³. Pour Martine Lamour, il s'agit aussi de repérer le style d'attachement des parents. La capacité des mères à chercher de l'aide révèle leur fonction protectrice à l'égard de l'enfant. Lorsque des mères ont un style d'attachement « confiant », cela leur permet d'établir une alliance thérapeutique avec les travailleurs sociaux et les professionnels de santé. Les parents les plus « carencés », qui ont un style d'attachement anxieux-évitant voire désorganisé, ont de grandes difficultés à faire confiance à l'autre. Ils ressentent le plus souvent une proposition d'aide comme une menace et ont peur d'être jugé comme « mauvais parent »¹⁸⁴. Selon Martine Lamour, ces « grands brûlés relationnels », perçus comme difficiles, incitent souvent les professionnels à les rejeter et les entraînent dans la « pathologie du lien ». Identifier le style d'attachement des parents permet donc de réanimer l'empathie et l'« attention à l'enfant qui est en eux »¹⁸⁵.

2.3.2.2 *Ne pas nier la « contrainte administrative »*

Comme nous l'avons précédemment évoqué, les professionnels de la protection administrative, en puisant dans le champ du soutien à la parentalité pour accompagner les familles dans le travail socio-éducatif, ont eu tendance à gommer la partie « contrôlante » de leur travail. Cet effacement explique en grande partie un nombre de malentendus entre parents et professionnels. Pour certains professionnels, l'explicitation des difficultés de l'enfant et les attendus de la protection administrative en tant qu'exercée au nom de la puissance publique doivent être travaillés avec les familles. Cela garantit selon eux de meilleurs rapports avec ces dernières. En effet, comme le soulignait l'ONED dans son troisième rapport en 2007, « *ces modes d'action qui valorisent la place des parents et font l'hypothèse d'un travail possible avec eux restent confrontés à la question du mandat. Une question porte alors sur la possibilité de travailler par rapport aux compétences parentales à partir d'une commande explicite (juge, service de protection de l'enfance...)* ». ¹⁸⁶

En effet, Guy Hardy montre bien que c'est un leurre de nier ou de minimiser l'injonction administrative. Cela ne fait que cristalliser le jeu entre parents et professionnels¹⁸⁷. Selon lui, le professionnel doit bien expliciter les « règles du jeu » de la protection administrative, notamment le rapport de pouvoir entre professionnels et usagers et travailler à partir de l'aide contrainte. « Valoriser

¹⁸³ Morales-Huet M. Apports de la théorie de l'attachement aux prises en charge précoces parents-jeune enfant. In *La Théorie de l'Attachement : Une approche conceptuelle au service de la Protection de l'Enfance* [en ligne]. Dossier thématique ONED, 2010. http://oned.gouv.fr/system/files/publication/dossierthematique_theoriedelattachement_5.pdf

¹⁸⁴ Lamour M. Tu peux compter sur moi. In Ayoun P., Romano H. (dir.). *Inceste, lorsque les mères ne protègent pas leur enfant*. Ramonville-Saint-Agne : Érès, 2013, p. 95-96.

¹⁸⁵ *Ibid*, p. 97.

¹⁸⁶ ONED. *Troisième rapport au Gouvernement et au Parlement* [en ligne]... *Op. cit.*, p. 84-85.

¹⁸⁷ Hardy G. *S'il te plaît, Ne m'aide pas !...* *Op. cit.*

l'aide » et « dénier la contrainte » ou « valoriser la contrainte » et « dénier l'aide émancipatrice » conduit à une impasse. La famille peut alors être dans la résistance ou dans le « faux contrat »¹⁸⁸. L'idée est de travailler à partir de cette injonction paradoxale en « (r)usant du paradoxe » et en valorisant une aide émancipatrice. Guy Hardy montre comment inciter les personnes concernées à quitter leur attitude d'opposition et à s'impliquer dans la mesure. Cela passe d'abord par une clarification des enjeux de la mesure, des attentes de l'envoyeur, de la position difficile d'usager, des objectifs de travail et de la collaboration entre parents et professionnels, des tâches et rôles de chacun. À partir de là s'ouvre un espace de dialogue entre familles et professionnels qui serait « *dépiégé du paradoxe de l'aide contrainte* »¹⁸⁹. Benoit Bastard va également dans ce sens quand il souligne que « *plutôt que le "nécessaire consentement" des familles, ce qui apparaît finalement bien davantage nécessaire, à l'issue de cette réflexion, c'est l'illusion. Il s'agit d'une illusion limitée, maîtrisée, avec laquelle les intervenants sont "au clair", mais c'est dans ce sens qu'elle peut être un support pour l'action des uns et la participation des autres* »¹⁹⁰.

Les professionnels du dispositif visité PHOM sont bien conscients qu'ils sont dans un contexte d'aide injonctive. S'inspirant de la trame d'intervention de Guy Hardy et son équipe, loin d'être un obstacle à leur travail, ils ont expérimenté « *de nouvelles postures professionnelles et des stratégies d'intervention qui permettent d'optimiser les ressources et compétences de chaque partenaire au sein de ce jeu relationnel à trois pôles (le tiers mandant, l'aidant et l'aidé), d'inciter les personnes contraintes à quitter leur attitude d'opposition et à s'impliquer dans une démarche d'intervention éducative ou de soin* »¹⁹¹.

Cette alternative au travail socio-éducatif classique éclaire pour nous les raisons d'arrêts d'AEA que Pascale Camilleri a mis à jour. S'appuyant sur les propos de sept parents interviewés pour lesquelles l'AEA a pris fin à leur propre initiative sans aboutir aux objectifs, elle s'interroge sur les raisons qui ont amené les parents qui ont demandé de l'aide ou qui ont donné leur accord pour la mise en place d'un AEA, à interrompre son déroulement, alors que l'objectif de l'intervention n'était pas atteint selon le travailleur social. En effet, constatant que la relation parents/ travailleur social s'était amorcée avant de se rompre, cet auteur suppose qu'à un moment donné, celle-ci aurait manqué de paradoxe entre « socialité primaire » et « secondaire » au sens de Fustier¹⁹². Elle aurait été trop affective ou trop fonctionnelle, trop proche ou trop distante. Selon nous, le tiers joue ici un rôle majeur.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ *Ibidem.*

¹⁹⁰ Bastard B. L'illusion du consentement... *Art. cit.*

¹⁹¹ Generet C. Note de travail de la journée du 25 juin 2012 : « Contractualisation dans le cadre de la protection administrative ». Le dispositif aubois Phom-AFR ». p. 6.

¹⁹² Selon Pascale Camilleri, en référence à Paul Fustier : « *la socialité primaire correspond aux réseaux familiaux et amicaux où les échanges se font au titre de personnes. La socialité secondaire concerne les réseaux professionnels, économiques, politiques, etc., où les individus sont en relation du fait de leur statut, leur fonction. La relation procède des deux socialités, elle est à la fois professionnelle (une rencontre entre un usager et un travailleur social) et personnelle (une rencontre entre*

Pour Michèle Savourey, s'il est nécessaire de travailler avec la « contrainte » sans ambiguïté, celle-ci doit se traduire uniquement en termes de besoins à satisfaire pour l'enfant, qui devront s'articuler à ceux des parents et non à partir de la demande des parents. Selon elle, les familles ne doivent pas être considérées comme demandeuses, alors qu'elles ne le sont pas le plus souvent. Sa méthode de l'approche-médiation consiste parmi d'autres points « à poser clairement la contrainte en situant de façon concrète les objectifs attendus par les autorités » et « met en œuvre dans le même temps la protection des enfants et une responsabilisation positive des parents »¹⁹³.

2.3.2.3 Négocier les désaccords

L'« aide injonctive » peut donc devenir un support d'émancipation. Le conflit peut également l'être pour certains experts et professionnels. Quelques auteurs invitent à travailler le conflit et les désaccords en protection de l'enfance, à l'instar de sociologues¹⁹⁴ pour qui le conflit, forme de socialisation et d'interaction, « est la poursuite de la négociation par d'autres moyens »¹⁹⁵. Des recherches soulignent également que les désaccords manifestés par les familles peuvent être, bien que cela semble paradoxal, l'indice de leur implication dans l'intervention socio-éducative. Patricia Fiacre dans une enquête¹⁹⁶ a cherché à identifier la nature des rapports entretenus par les parents d'enfants placés avec les institutions et les dispositifs. Elle souligne qu'« en répondant aux questions relatives à la connaissance de la mesure concernant leur enfant, aux relations avec le référent, à la satisfaction quant aux conditions d'hébergement, de nourriture, de soins et de rencontre avec leur enfant et sur la scolarisation, les parents ont adopté deux attitudes différentes : soit ils ont donné un avis argumenté sur chacun des points, que cet avis soit favorable ou défavorable ; soit ils se sont dits satisfaits sur tous les points et n'ayant "rien à redire". La dichotomie entre ces deux positions des parents apparaissant tellement nettement, nous nous sommes attachés à en identifier les déterminantes. En croisant les réponses, nous avons constaté que les parents adoptant une attitude critique étaient ceux qui étaient le plus impliqués dans le suivi de leur enfant. »

deux personnes). Lorsque la relation parents/travailleur social tient les deux, à la fois proche et distante, par exemple, l'objectif négocié, contractualisé peut plus facilement se concrétiser. En cas contraire, c'est l'échec. Tenir les deux, c'est faire en sorte que "une situation paradoxale [soit] contenue et non pas résolue" écrit P. Fustier, s'inspirant de D. W. Winnicott ». *L'arrêt de l'Action éducative administrative...* Op.cit, p. 6.

¹⁹³ Brisson P. Savourey M. *Protection de l'enfance et de la jeunesse, Comment accompagner la famille autrement, L'approche-médiation*. Lyon : Chronique sociale, 2012, p. 280.

¹⁹⁴ Pour une revue de littérature du conflit et de la négociation comme mode de régulation, voir Bondu D. La recherche d'un accord : pour une éthique du conflit. In Lesourd S., Petitot F. *Protéger l'enfant en danger, une pratique des conflits*. Ramonville-Saint-Agne : Éres, 1994 ; Allain S. La négociation comme concept analytique central d'une théorie de la régulation sociale [en ligne]. *Négociations* 2/ 2004 (no 2), p. 23-41. www.cairn.info/revue-negociations-2004-2-page-23.htm

¹⁹⁵ Adam G., Reynaud J.-D. *Conflits du travail et changement social*. Paris : PUF, 1978.

¹⁹⁶ Fiacre P. La parole des enfants placés dans les établissements habilités par l'ASE. *Vie sociale* 3/2007 (N°3), p. 104.

Dans le cadre du placement en institution dont on peut reprendre l'analyse dans le cadre d'une mesure administrative, l'Anesm recommande sauf si elles constituent un danger pour l'enfant que « *les divergences exprimées constituent des supports de travail entre les professionnels, les parents et leur enfant.* »¹⁹⁷. Selon l'Agence, il faut reconnaître et accompagner les désaccords, notamment dans les espaces de rencontres formels. Si le désaccord persiste, il doit être possible de faire appel à un tiers pour sortir de l'affrontement binaire et favoriser la négociation à l'amiable avant de saisir les autorités compétentes. Il s'agit de « reposer le cadre » de l'intervention en cas de difficultés ou de conflit avec la famille. Peu de littérature existe sur cet aspect de l'intervention socio-éducative visant à « reposer le cadre de la mesure ». Dans les dispositifs visités, il semble important dans les modalités d'intervention quand des difficultés peuvent apparaître avec la famille. La prise en compte de cette étape dans l'intervention montre que le dispositif laisse la place à la conflictualité dans le cadre des interactions parents-professionnels.

En cas de conflits avec la famille au cours de l'intervention au domicile, on observe dans l'ensemble des dispositifs visités, la recherche d'un lieu neutre, souvent dans le service, pour reconsidérer ce qui pose problème. L'intervention d'un autre collègue ou du directeur du service est également utilisée pour que le professionnel ne se retrouve pas seul avec la famille dans le conflit. Ainsi, au SADEF, à Sainte-Ménehould, en cas de conflits entre un professionnel et une famille, un entretien avec l'adjointe de direction est organisé au bureau : nous sommes alors dans un espace symbolique où la présence forte de la hiérarchie permet la résolution des litiges en recentrant chacun sur l'intérêt de l'enfant et les droits et devoirs qui s'y rapportent. Selon l'équipe, cet acte est un signe que l'institution donne le cadre et démontre que « le tiers-absent est là quand le tiers-présent ne suffit pas ». De même, à l'IED à Montpellier, il y a un référent principal et un co-référent pour une famille. Le co-référent reste en retrait de l'intervention habituelle mais il suit l'évolution de la situation. Il est un soutien et une ressource pour le référent principal qui peut l'activer s'il est en difficulté avec une famille. Si le conflit ne se résout pas ou si la situation n'évolue pas, une réunion se fait au sein de l'Agence départementale de Montpellier pour questionner à nouveau le sens de la mesure.

Certaines associations habilitées attribuent ce rôle de règlement de litiges à l'Aide sociale à l'enfance. Le tiers médiateur est incarné par l'autorité administrative. Ce rôle peut être clairement énoncé par l'ASE dans certains départements. Dans un département visité, s'il y a litiges, l'une des inspectrices se pose en tiers entre travailleur social et parents. Elle repose le cadre aux parents en présence du travailleur social référent. Lors de la signature, elle souligne aux parents que si, en cours de mesure, ils ont des difficultés avec le travailleur social, ils peuvent l'appeler. Elle donne son numéro de téléphone aux parents. Comme le souligne Lionel Bauchot, psychologue clinicien, « *si en protection sociale, le pré requis de l'intervention est l'accord explicite des parents (détenteurs de l'autorité parentale),*

¹⁹⁷ Anesm. *L'exercice de l'autorité parentale dans le cadre du placement. Recommandations de bonnes pratiques professionnelles*, 2010, p. 44.

comment cette dernière assume-t-elle la mise en tension entre la nécessité de protéger l'enfant et le fait de respecter le droit des parents ? Le cadre administratif, qui implique de facto la contractualisation avec les usagers, doit être le lieu et l'espace propice au déploiement, en présence du tiers incarné par le responsable ASE, d'une conflictualisation productive et, à terme, sublimatoire. Hors le cadre intime de la famille, l'espace solennel de la contractualisation doit permettre, in fine, de remettre en jeu et en mouvement le fonctionnement d'un groupe familial afin, pour chacun, de mieux en comprendre le sens. La contractualisation ne doit, en aucun cas, se transformer en un « consensus mou »¹⁹⁸.

Dans le cadre de sa recherche précitée, Christine Bonnefoy¹⁹⁹ constate qu'il y a peu de confrontations et peu d'espaces contradictoires entre les parents et les professionnels. La grande majorité des parents ne s'autorise pas à donner leur avis, soit parce qu'ils se sentent dévalorisés face aux travailleurs sociaux, soit parce qu'ils ont peur que cela se retourne contre eux. Les professionnels, quant à eux, veulent éviter le conflit, soit parce qu'ils sacralisent le lien familial (la relation parent/enfant doit alors être maintenue à tout prix), soit parce qu'ils disqualifient la famille et la tiennent à distance. Selon elle, les « *deux positions reflètent la même posture, à savoir une conduite d'évitement et de protection pour ne pas mettre à jour les divergences, ne pas s'engager au nom de la place qu'on occupe et ne pas s'exposer au conflit* »²⁰⁰. Elle met en avant les bénéfices que le conflit peut apporter au professionnel comme à la famille. L'existence de conflit signale un lien authentique, son absence un lien pathologique. La conflictualisation des relations permet d'ouvrir un espace de débat, d'échange et de négociation. À l'aide des travaux du sociologue Lionel Bellenger qui propose une approche simple de la négociation sous le modèle des « 3 C »²⁰¹ : consultation, confrontation et concrétisation, Christine Bonnefoy expose comment le dispositif d'accompagnement familial au foyer départemental de l'enfance en Savoie, dans lequel elle travaille, a développé des espaces de contradiction pour limiter les risques d'un pouvoir abusif du professionnel auprès des familles et pour ouvrir des espaces de négociation. Le travail avec les familles ne vise pas à éliminer tout conflit, à rechercher des relations harmonieuses et pacifiées mais bien à travailler autour du conflit car ce dernier est source de changement. Christine Bonnefoy analyse le rôle moteur des cadres et des équipes de direction pour soutenir les équipes dans les moments de conflits et pour garantir un espace formel de confrontation.

¹⁹⁸ Bauchot L. Évaluation des situations familiales et rôle du responsable ASE en charge de la protection de l'enfance [en ligne]. Wiki territorial. <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Questions-Cles/EvaluationdessituationsfamilialesetroleduresponsableASEenchargedelaprotectiondelenfance>

¹⁹⁹ Bonnefoy C. *De l'exercice du pouvoir entre parents et professionnels...* Op. cit., 2007.

²⁰⁰ Bonnefoy C. L'exercice du pouvoir entre parents et professionnels : entre contrainte et négociation, quelle place pour le conflit ? Intervention au séminaire national CNFPT-ONED, « Parents, enfants, familles en protection de l'enfance », INSET Angers, 27-28 septembre 2011.

²⁰¹ Bellenger L. *La négociation*. Paris : PUF, 2011, 8^e éd.

2.3.3 Ce qui ne peut être possible dans un cadre administratif ?

Choisir la mesure adaptée ?

Sur la base d'une analyse des dossiers de signalement au parquet, cette partie vise à mieux connaître les caractéristiques sociodémographiques de familles pour lesquelles les intervenants sollicitent la « judiciarisation » du suivi. Il s'agit également d'analyser leurs arguments qui étayent la demande d'intervention du juge des enfants. Nous avons ainsi analysé 39 dossiers²⁰² issus de deux juridictions compétentes dans des départements différents : l'étude se limite à une analyse descriptive et n'a pas vocation à l'exhaustivité, ni à la représentativité. Pourquoi les intervenants puis les cadres de l'Aide sociale à l'enfance considèrent-ils que la famille a besoin d'un suivi dans le cadre judiciaire ? Il s'agit d'appréhender le suivi instauré en amont du signalement. Ces mesures s'inscrivent-elles dans la durée ? Traduisent-elles une gradation de l'intervention en protection administrative ?

Sur les 39 dossiers, la moyenne d'âge des mères au premier enfant est de 24,1 ans. On observe des écarts entre les deux départements. Dans le département A, sur 21 dossiers, la moyenne d'âge des mères au premier enfant est de 26,4 ans. Dans le département B, sur 18 dossiers, elle est de 21,6 ans. Si l'on compare ces âges moyens avec la population générale, en s'appuyant sur les sources Insee, force est de constater que ces femmes entrent plus tôt dans la maternité. En effet, l'âge moyen au premier enfant en 2010 en France est de 28,1 ans ; la moyenne d'âge au premier enfant de l'ensemble de la population du département B est de 28,6 ans tandis qu'il est de 31,1 ans dans le département A. Ces résultats corroborent ceux recueillis par Bernadette Tillard²⁰³ et Isabelle Frechon²⁰⁴.

Dans un premier temps, décrivons le panorama d'ensemble. Dans notre étude, pour l'ensemble des dossiers des deux départements, la répartition des écarts d'âges entre conjoints est la suivante : 29 % des conjoints ont entre 0 et 3 ans d'écarts ; 12 % ont entre 4 et 6 ans d'écart ; 35 % ont plus de 6 ans d'écart. La part non renseignée sur le différentiel d'âge est de 24 %. Ces résultats confirment ce qu'avaient déjà démontré Isabelle Frechon et *al.*, pour les parents d'enfants placés : « L'écart d'âge moyen entre le père et la mère des enfants placés est de 4,3 ans, ce qui est nettement supérieur à l'écart d'âge entre conjoints dans la population générale (deux ans en moyenne) »²⁰⁵. Dans les dossiers étudiés, au moment de la rédaction du rapport de signalement, les mères sont majoritairement sans emploi. La profession de la mère est par ailleurs très souvent non-renseignée ; elle ne l'est presque jamais pour les

²⁰² Sur les 44 dossiers initiaux, cinq dossiers ont été écartés car le parquet saisit le juge des enfants en même temps qu'il poursuit les faits qualifiés au plan pénal, soit au final 39 dossiers retenus pour l'étude. Le matériau a été recueilli sur une période allant d'octobre à décembre 2012, de façon aléatoire.

²⁰³ Tillard B. Marginalité ou stigmatisation ? Étude ethnographique sur la naissance en milieu urbain. *Tsanta*, n°12, 2007.

²⁰⁴ Frechon I. *Les politiques sociales à l'égard des enfants en danger. Trajectoires des prises en charge par la protection de l'enfance dans deux départements d'une cohorte de jeunes ayant atteint 21 ans*. Rapport final remis à la Mire, 2009.

²⁰⁵ Frechon I., Marquet L., Séverac N. Les enfants exposés à des « violences et conflits conjugaux ». Parcours en protection de l'enfance et environnement social et familial. *Politiques sociales et familiales*, 2011, p. 62.

pères. Ces derniers sont les grands absents des dossiers étudiés. Est-ce en raison de leur absence effective ou parce que les intervenants et la mère, en raison d'une situation conflictuelle, ne souhaitent pas les associer ? Comme le constate Isabelle Frechon, « *l'interlocuteur parental privilégié des acteurs sociaux étant la mère [...], davantage d'informations concernant ses propres difficultés seront recueillies par rapport à celles du père, ce qui donne une image incomplète et donc biaisée de la situation familiale* »²⁰⁶. Sur les 39 situations étudiées, quatre pères sont décédés. Un enfant signalé sur deux est issu de familles de trois enfants et plus.

Dans le département A, on peut observer une judiciarisation importante au moment de l'adolescence tandis que, dans le département B, les dossiers judiciarisés touchent essentiellement des enfants en bas-âge. Ainsi, dans le département A, 17 enfants sur 38 ont entre 0 et 11 ans contre 36 enfants sur 43 dans le département B. La moitié des enfants (21) sont âgés de plus de 11 ans dans le département A, seuls 7 enfants sont âgés de plus de 11 ans dans le département B. Nous émettons l'hypothèse que le département A, à très forte densité urbaine, se caractérise par des situations où l'influence des pairs est plus forte. Peut-être exacerberait-elle les conflits liés à l'adolescence ? Nous constatons de surcroît que ces départements ont des politiques départementales différenciées : le département A a une politique de prévention très axée sur les adolescents, tandis que, dans le département B, celle-ci est orientée vers la petite enfance. Les schémas départementaux confirment cette hypothèse. Sans doute les priorités politiques actées par ces départements influenceraient également l'offre de service départemental et, par là-même, le processus de judiciarisation des mesures.

En ce qui concerne le département A, l'analyse des dossiers montre que, parfois, le motif qui soutient la demande de judiciarisation est lié aux difficultés relationnelles parents et enfant mais aussi entre intervenant et adolescent. Plusieurs dossiers révèlent une volonté de faire intervenir le juge des enfants en faisant appel à la référence symbolique que constitue ce dernier. Cela pose la question de savoir entre qui se décèle l'opposition, voire le conflit : entre l'intervenant (et l'institution qu'il porte et qui le porte) et le(s) parent(s) ou entre l'intervenant et l'adolescent ? Dans le second cas, le(s) parent(s) peu(ven)t continuer à collaborer avec les intervenants et parfois solliciter une aide. Ces dossiers là sont donc judiciarisés sur le critère de non-production d'effets des mesures en place. Se pose alors la question de comment travailler en protection administrative avec des adolescents en conflit avec les intervenants sociaux et/ou avec leurs parents.

Dans le département B, la politique départementale a mis l'accent sur le suivi préventif, donc non contractualisé, mis en œuvre par le service social de secteur. Ce sont des mesures de prévention qui ne sont pas des prestations d'Aide sociale à l'enfance. Dans ce département, en 2012, sont répertoriées 1 662 mesures de prévention et 564 AED. Dans presque tous les dossiers de ce département, à un moment ou un autre, une intervention en prévention a été mise en place. La frontière entre prévention

²⁰⁶ *Ibid.*

et protection est floue. Ce qui fait alors la différence entre prévention et protection est la formalisation de l'accord. À la lecture des rapports des intervenants en prévention informant de la situation l'autorité administrative en vue de saisir l'autorité judiciaire, la caractérisation du danger, de l'adhésion de l'autorité parentale à la mesure, ou de la non production d'effets de la mesure, ne sont pas différentes de ceux rédigés dans le cadre de la protection administrative. Le vocabulaire ou les arguments avancés pour proposer une judiciarisation du dossier sont alors les mêmes. La mission de prévention prend parfois la place de la protection administrative d'un point de vue de la prise en charge.

Ainsi, dans ce département, force est de constater deux éléments : une faible entrée dans une mesure de protection administrative après IP (dont la période d'évaluation semble être considérée comme mode d'intervention), avec prise en compte du danger et accord éventuel de l'autorité parentale ; dans le cadre du suivi en prévention, les intervenants au moment de signaler à l'autorité judiciaire évaluent également ces mêmes facteurs. Comment analyser ce second constat ? Est-ce une conséquence de l'euphémisation du danger ou du contrôle ? Ce processus est-il moins contraignant pour les professionnels ou les familles, puisque l'on pourrait s'affranchir des règles de la contractualisation ? Dans tous les cas, il peut se poser la question du respect des droits des usagers dans le cadre de la prévention, celle-ci étant peu réglementée. Subséquemment, se pose la question du rôle du parquet en tant que filtre. Le parquet reprend les argumentaires du travailleur social qui signale, argumentaires qui apparaissent, si l'on se fonde sur la récurrence, dans l'ordre suivant : les conditions d'éducation, la sécurité, le développement de l'enfant, la santé, la moralité. Le parquet dans les dossiers étudiés suit systématiquement l'avis des intervenants sociaux. De fait, dans les dossiers du département B, le critère tiré de l'article L.226-4 relatif à l'impossibilité d'évaluer est très peu utilisé, contrairement au département A, notamment en raison d'un suivi de prévention conséquent qui tient lieu d'évaluation. La famille étant suivie dans le cadre de la prévention et non dans une mesure de protection, le parquet pourrait renvoyer à l'ASE pour compétences. C'est la caractérisation du danger qui va essentiellement motiver la saisine du juge des enfants. Analyser les termes utilisés par les travailleurs sociaux tels qu'ils sont repris par le parquet, nous renseigne sur leurs représentations de la prévention et de la protection administrative. Dans les argumentaires pour le « basculement », les travailleurs sociaux prennent en compte le développement de l'enfant. C'est le domaine dans lequel ils puisent les arguments pour démontrer que l'enfant est en danger et pour solliciter l'intervention du juge. Notons par ailleurs que les professionnels ont bien intégré que le suivi doit faire cesser le danger, que le critère de l'accord des familles n'est pas suffisant et qu'ils doivent donc évaluer le danger.

Le secteur de prévention présume l'absence d'adhésion pour certaines familles. La frontière entre prévention, évaluation et protection est floue. La formule souvent employée dans les dossiers du département B est : « Connus de nos services depuis de nombreuses années », « Connus depuis deux ans ». Cet argument est par ailleurs repris par le parquet. Selon un juge des enfants du département B, « cela pèse lourd dans les situations. Ils sont suivis depuis longtemps mais le sont-ils suffisamment ? ». Ce juge explique que le travail n'est pas, par exemple, suffisamment fait au niveau du carnet de santé

de l'enfant. Il est alors obligé de le reprendre au cours de l'intervention judiciaire : « On ne met pas les parents en situation de se responsabiliser, il ne faut pas avoir peur de dire les choses ».

Dans les dossiers étudiés des deux départements, on constate que suite à l'information préoccupante, beaucoup de situations sont traitées sur le plan judiciaire. L'un des départements étudiés fait d'ailleurs partie de ceux qui ont le taux de protection administrative les plus faibles. Sur les deux départements étudiés, sur l'ensemble des dossiers, seul neuf enfants ont fait l'objet d'une protection administrative. De nombreux basculements se font en cours ou en fin d'évaluation de l'information préoccupante. Tous les autres passent dans le judiciaire dans le cadre d'un suivi de prévention. Pour les huit familles prises en charge dans le cadre de la protection administrative, deux s'inscrivent dans une durée importante (4 et 6 ans dans le département B), quatre dans une durée moyenne de 12 mois à 20 mois et deux dans une durée inférieure à un an. Dans ces prises en charge administratives, l'AED et l'AP sont majoritaires. Ce constat n'est pas le reflet d'une opinion souvent partagée par certains acteurs de la protection de l'enfance qui considèrent que l'intervention administrative amène parfois à un empilement de mesures dans une progressivité de gravité ou d'intensité, car les professionnels auraient tendance à vouloir épuiser toutes les possibilités qu'offre ce cadre (lorsque les parents acceptent les mesures qui leur sont proposées). Les situations arriveraient alors très dégradées devant le juge des enfants. Des dossiers analysés, il ressort peu de protection administrative. L'empilement des mesures administratives n'est pas une caractéristique relevée dans l'étude des dossiers des deux départements. Il ne semble pas y avoir de logique de gradation dans les mesures administratives mises en œuvre.

Au regard des 39 dossiers, la faible utilisation de la protection administrative pose question. Il semble qu'il y ait, pour les professionnels, une difficulté à nommer le danger, à mettre en mots la protection administrative. On est davantage dans une logique de soutien à la parentalité que d'intervention de la puissance publique dans la sphère privée, dans une mission de protection de l'enfant en danger. De surcroît, si on envisage un placement, les professionnels semblent alors avoir du mal à s'autoriser à proposer rapidement une séparation, pourtant justifiée en termes de protection mais qui semble trop porter atteinte à l'autorité parentale et qui risque de se heurter à l'opposition des parents. Le travailleur social soucieux d'intervenir de façon proportionnée, de respecter l'autorité parentale, d'être dans une mission d'aide et de soutien ne s'autoriserait pas à risquer de se confronter au refus des parents alors même qu'une séparation temporaire apparaîtrait adaptée pour protéger l'enfant. De plus, le poids de la responsabilité parentale peut être très important lors d'une signature du contrat d'accueil provisoire. Selon les professionnels, cet accord est fortement culpabilisant pour les parents, car ils portent la responsabilité du placement de leur enfant en établissement, à la différence de la protection judiciaire où c'est le juge qui porte la responsabilité de la décision. L'euphémisation du danger dans le cadre administratif complique le travail d'amener la famille à envisager l'accueil provisoire. Or, il est peut-être nécessaire de parfois mettre en place un accueil provisoire dès la première mesure si l'évaluation révèle la nécessité d'une séparation, sans être dans une logique de progressivité des réponses. Le parent

ne devrait pas porter seul la séparation. Par conséquent, cette euphémisation freine une intervention adaptée, notamment judiciaire. À l'inverse, elle peut amener à une judiciarisation trop rapide.

À titre d'exemple, le placement à domicile semble fonctionner mieux dans le cadre judiciaire que dans le cadre administratif. Il semble mieux fonctionner dans le cadre administratif lorsqu'il y a eu un passage dans le cadre judiciaire ou lorsqu'il y a eu plusieurs mesures administratives. Lors de la première intervention administrative de « placement sans déplacement », les professionnels obtiennent difficilement un accord des parents. Dans le cas d'un accueil provisoire, en revanche, la séparation étant évaluée, les parents se représentent mieux la notion d'autorité liée à la mesure. La mesure est alors proportionnée à la gravité du danger.

Ainsi, l'expérience du dispositif PHOM est sur ce point significative. Dans une note de travail, sa directrice souligne que « l'adhésion serait plus ou moins facile à obtenir selon l'étape du processus de travail engagé avec la famille et le type de mesures ». En effet, dans leur dispositif, la mesure de placement à domicile se négocie plus facilement quand il y a déjà eu une mesure d'AED ou un suivi social renforcé. Dans ce cas, le PHOM administratif s'inscrit clairement dans le cadre de l'« aide contrainte », acceptée *in fine* par les parents par crainte d'un signalement judiciaire et d'une séparation physique d'avec leur enfant. En revanche, si le PHOM administratif est proposé en première intervention aux parents dans des situations où un besoin d'intervention très soutenue est repéré par les équipes de secteur, de nombreuses difficultés et des résistances des familles sont alors observées. Les promoteurs de ce dispositif ont alors créé un autre mode d'intervention pour des parents qui entrent pour la première fois en protection administrative, l'Accompagnement Familial Renforcé (AFR). Selon la directrice, l'accord de la famille serait beaucoup plus aisé à obtenir en AFR qu'en PHOM, puisqu'il ne s'agit pas d'un placement de l'enfant malgré la fréquence des interventions²⁰⁷.

Cela pose la limite de ce qu'on peut faire dans le cadre administratif. Le travail administratif ne se résume pas à l'accord et à la participation. Il dépend aussi du cadre posé. Si le cadre général d'intervention est oublié, s'il n'y a pas de représentation globale du judiciaire et de l'administratif, si la frontière entre prévention et protection est floue, l'accord est biaisé. Les parents seraient alors d'accord pour être aidés mais pas d'accord sur le fait qu'on intervienne dans le cadre de la protection de l'enfance ou de porter seuls la responsabilité de la séparation.

À titre d'exemple, certains professionnels ne se représentent pas les possibilités que peut offrir une triangulation dans le cadre administratif. Ainsi selon Maxime-Hélène Calvet, le judiciaire est un « cadre contraint et ternaire »²⁰⁸. Il s'impose aux professionnels comme à la famille : professionnels et familles se trouvent sur le même plan par rapport à la décision judiciaire. Ni les uns ni les autres n'ont à

²⁰⁷ Generet C. Note de travail de la journée du 25 juin 2012 : « Contractualisation dans le cadre de la protection administrative »... *Op. cit.*

²⁰⁸ Calvet M.-H. Du cadre en protection de l'enfance. *Enfances & Psy* 3/ 2008 (n° 40), p. 48-57.

répondre du bien fondé de la mesure, ni à assumer la responsabilité du cadre. En revanche, l'administratif est un cadre contractuel et binaire puisqu'il se constitue à partir de la contractualisation entre les professionnels et la famille. En cas de conflit majeur entre professionnels et familles, le cadre administratif risque d'exploser faute de pouvoir se référer à un recours extérieur. Selon cet auteur, « le cadre judiciaire en ce qu'il est précisément triangulé et contraint peut s'avérer un outil structurant et protecteur, une limite aisément repérable à la toute puissance des familles...comme à celle des professionnels »²⁰⁹.

Cette analyse souligne à nouveau l'importance d'une réflexion pour construire la protection administrative comme un cadre régulé et symbolique.

2.3.4 Existe-t-il des situations familiales pour lesquelles la protection administrative ne serait pas adaptée ?

Il semble que pour certaines familles, le judiciaire est la seule possibilité de travail. À partir d'un cas clinique d'une mère qui, pendant un temps, a accepté le placement de ses enfants et ne souhaitait pas faire de visites médiatisées, Jean-Paul Mugnier constate qu'« *il est cependant des situations où les parents restent hostiles aux propositions qui leur sont faites, malgré la persistante des troubles présentés par l'un deux, alcoolisme massif, par exemple, ou par l'enfant. Pour ces cas sans doute est-il encore important de comprendre le refus persistant des aides comme une réponse : "si vous savez que notre enfant souffre, que nous le mettons en danger et que nous refusons les aides que vous proposez tout en sachant le risque d'une intervention judiciaire, alors faites votre travail. Ne nous demandez pas, ce que nous ne sommes pas actuellement en mesure de donner, un minimum de protection pour notre enfant ! " »*²¹⁰.

En effet, comme le constatait l'ONED en 2006 « si certaines situations permettent un dialogue éclairé avec les parents et une amélioration des conditions, rendant ainsi possible la fin de la mise à distance de l'enfant, d'autres situations mettent en évidence une obstruction parentale ou de graves déficiences faisant obstacles à une immersion de l'enfant dans un univers très carencé, violent ou pathologique »²¹¹.

Des situations ne peuvent pas être traitées dans le cadre administratif. Rappelons sur ce point que dans certains cas c'est avant tout le critère d'extrême gravité de la situation de l'enfant qui doit primer. Le guide pratique sur la Cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation souligne qu'il existe « *des situations faisant apparaître que l'enfant est en péril, qu'il est gravement atteint dans son intégrité physique ou psychique, ou qu'il est peut être victime de faits qualifiables pénalement. Les*

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Mugnier J.-P. *Ces familles qui ne demandent rien*. Editions Fabert, Yakapa.be, 2011, p. 19.

²¹¹ ONED. *Deuxième rapport annuel au Gouvernement et au Parlement* [en ligne]. *Op. cit.*, p. 20.

mesures de protection administrative s'avérant d'emblée inopérantes, la situation du mineur nécessite une protection judiciaire immédiate »²¹².

Même s'il est apparu au cours de l'étude qu'en protection administrative l'intervention est adressée aux deux usagers, l'enfant d'une part, et ses parents d'autre part, il reste que, lorsque l'intérêt supérieur de l'enfant est en jeu, c'est lui qui devient l'axe prioritaire des actions de protection.

3. Recommandations

Au terme de cette analyse, plusieurs recommandations peuvent être formulées, tant sur les aspects juridiques que sur les pratiques d'intervention.

I- Sur le plan juridique, et de manière générale, il conviendrait en premier lieu **de soutenir une meilleure application des textes**, notamment ceux relatifs aux droits des personnes : d'une part, à **l'accompagnement des personnes**, mineurs comme parents, dans leurs démarches auprès des services ; d'autre part, à **l'information et à l'accès au dossier**.

Il conviendrait également, plus spécifiquement, de :

Recommandation 1 : développer de manière systématique l'instauration du projet pour l'enfant (PPE) prévu par la loi du 5 mars 2007, y compris en protection administrative.

* Ce projet devrait être mis en place à l'issue d'une démarche méthodologique et participative d'évaluation (démarche qui pourrait prendre en compte des critères partagés de besoins de l'enfant : cf. recommandation n° 3).

* Le recueil de l'accord des parents à la mesure de protection administrative devrait se faire sur la base de ce projet.

* Ce projet devrait être actualisé et ajusté sur la base d'une évaluation en cours de mesure. Cette dernière doit, tout comme l'évaluation initiale, s'effectuer sur la base d'un référentiel d'évaluation partagé.

* Une mise à jour des textes réglementaires d'application de la loi du 6 juin 1984 s'avère nécessaire pour réduire et simplifier les documents administratifs : le projet pour l'enfant devrait ainsi constituer le seul document établi entre les parents et le département en vue de la mise en place de prestations d'aide sociale.

²¹² Ministère de la Santé et des Solidarités. Guide pratique : *La cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation* [en ligne]. 2007, p. 14. http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_Cellule_depart_3_BAT-4.pdf

* Une réflexion serait à conduire sur une meilleure prise en compte de l'avis de l'enfant, *a fortiori* de l'adolescent, pour les décisions le concernant.

Recommandation 2 : renforcer la dimension contradictoire. Deux dispositions peuvent être prises.

* À l'exemple de la Belgique, il pourrait être juridiquement posée une obligation d'entretien entre le représentant du conseil général (par délégation : le cadre ASE) et la famille, dont le mineur, avant le déclenchement ou non d'une prestation d'aide sociale.

* Un dispositif de médiation entre la famille et le service d'ASE pourrait être institué pour aller jusqu'au bout de la compétence administrative. Il pourrait être saisi en cas de conflit important, soit en mettant en œuvre le recours aux personnes qualifiées, tel que prévu à l'article L 311-5 du CASF, soit en instituant un véritable médiateur spécifique à la protection de l'enfance. Dans tous les cas, ce dispositif devrait faire l'objet d'une véritable information auprès des familles (cf. recommandation n° 6).

II- Sur le plan des pratiques d'intervention, il conviendrait :

Recommandation 3 : de définir plus précisément, au niveau national, un référentiel des besoins de l'enfant.

* Une démarche de consensus pourrait être mise en place avec tous les acteurs concernés afin d'établir des recommandations de critères partagés des besoins de l'enfant.

* Il s'agirait ensuite de veiller à la diffusion des recommandations auprès des acteurs de l'évaluation et de la formation.

Recommandation 4 : de développer la prise en compte du conflit dans les modalités de travail avec les mineurs et les familles. Il s'agit de ne pas considérer *a priori* le conflit comme un refus de collaborer et encore moins comme une raison suffisante pour « basculer » dans le judiciaire mais comme une éventuelle et possible modalité d'implication du mineur et/ou de la famille dans le déroulement de la prestation.

Recommandation 5 : d'instaurer le principe d'une argumentation spécifique de toute décision de mesure administrative intervenant en deuxième renouvellement ou à l'issue d'une durée d'intervention en mesure administrative de deux ans ; la décision argumentée devrait se fonder sur l'évaluation des mesures précédentes et sur le projet de l'enfant. Le règlement départemental d'action sociale pourrait prévoir des modalités particulières pour ce type de décisions, telles que : consultation de commissions pluridisciplinaires, entretien avec les personnes concernées, etc.

Recommandation 6 : d'élaborer un document synthétique spécifiant les droits des usagers de l'aide sociale à l'enfance, les modalités de recours, les prestations et aides disponibles, les contacts... Ce

document serait annexé au document unique, le PPE. Il peut être élaboré avec des bénéficiaires, parents comme mineurs, afin de le rendre compréhensible et agréable à consulter.

III- Sur le plan de la recherche, il conviendrait :

Recommandation 7 : de mener des études sur le fonctionnement des parquets dans le circuit du signalement. Quelles sont les dispositions énumérées dans les protocoles et comment sont-elles appliquées ? Dans quelle mesure et selon quelles modalités, les parquets jouent-ils le rôle de filtre ? Quelle articulation est mise en œuvre entre évaluation administrative (CRIP) et évaluation judiciaire ?

Recommandation 8 : de soutenir la diffusion des analyses et connaissances par les professionnels de l'intervention au sein du milieu familial, plus spécifiquement en protection administrative : élaboration de méthodes d'autoévaluation des modalités d'intervention ; soutien aux études des pratiques par les professionnels ; soutien à une large diffusion, notamment dans la presse et les collections d'ouvrages spécialisés. Cette littérature serait l'un des fondements de la formation, initiale comme continue.

Recommandation 9 : de développer les études portant sur les parents concernés par les dispositifs de protection de l'enfance. L'objectif est de comprendre les points de vue des parents ainsi que les types et degrés de leur engagement dans le déroulement de la mesure de protection. De surcroît, des travaux devraient être menés sur les types de modalités de travail avec les familles, afin de mesurer les effets des dispositifs qui ont pour objectif une plus grande implication du mineur et des parents dans la mesure.

Chapitre II :

Connaissance chiffrée de l'enfance en danger

1. Estimation du nombre d'enfants pris en charge en protection de l'enfance au 31 décembre 2011

Les données chiffrées de l'enfance en danger constituent un volet essentiel de chacun des rapports annuels de l'ONED, depuis le premier qui fut présenté au Gouvernement et au Parlement en septembre 2005. Ainsi, comme chaque année, l'ONED propose une estimation du nombre de mineurs et de jeunes majeurs concernés par une mesure de protection de l'enfance au 31 décembre 2011.

Cette estimation est réalisée à partir de la comparaison des données de la direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (Drees) et de la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), avec le nombre de mineurs en assistance éducative (art. 375 du Code civil) issu des tableaux de bord des tribunaux pour enfants. Ces données étant des estimations, elles doivent être analysées avec précaution.

Les principaux chiffres au 31 décembre 2011

Chez les mineurs

- Environ 275 000 mineurs pris en charge par les services de protection de l'enfance, soit 19 ‰ des 0-17 ans
- Augmentation de 2 % du nombre de mesures et de 1 % du nombre estimé de mineurs pris en charge entre 2010 et 2011
- Taux de prise en charge : 10,3 ‰ en milieu ouvert et 9,4 ‰ pour les placements
- Placement : 48 % des mesures, dont 87 % sur décision judiciaire
- Milieu ouvert : 52 % des mesures, dont 71 % sur décision judiciaire

Chez les jeunes majeurs

- Près de 21 000 jeunes majeurs pris en charge par la protection de l'enfance, soit 9 ‰ des 18-20 ans
- Diminution de 1 % du nombre de mesures et du nombre estimé de jeunes majeurs pris en charge entre 2010 et 2011
- Taux de prise en charge : 1,5 ‰ en milieu ouvert et 7,5 ‰ pour les placements
- Placement : 83 % des mesures, dont la quasi-totalité sur décision administrative
- Milieu ouvert : 17 % des mesures, dont la quasi-totalité sur décision administrative

Pour l'ensemble des 0-20 ans

- Mineurs et jeunes majeurs confiés à l'ASE : 53 % en familles d'accueil, 38 % en établissements, 3 % autonomes et 5 % avec un autre mode d'hébergement
- 73 % de décisions judiciaires et 27 % de décisions administratives
- La quasi-totalité des mesures de protection de l'enfance est financée par les conseils généraux

1.1 Effectifs de mineurs et de jeunes majeurs²¹³ bénéficiant d'une mesure en protection de l'enfance

- Au 31 décembre 2011, environ 275 000 mineurs sont pris en charge par les services de protection de l'enfance au niveau national, ce qui représente près de 19 ‰ des moins de 18 ans.
- Près de 21 000 jeunes majeurs sont concernés par une mesure de prise en charge fin 2011, soit près de 9 ‰ des 18-20 ans inclus.
- Le nombre de mesures en protection de l'enfance a augmenté de 2 % chez les mineurs entre 2010 et 2011, inversement à la situation observée pour les jeunes majeurs (- 1 %). Néanmoins, les taux de prise en charge fin 2011 sont identiques à ceux estimés fin 2010.
- Des disparités départementales demeurent, tant dans les niveaux de prise en charge que dans les évolutions.

1.1.1 Les estimations au 31 décembre 2011

L'estimation réalisée par l'ONED²¹⁴ permet d'évaluer la proportion de mineurs et de jeunes majeurs pris en charge au 31 décembre 2011 (Figure 1).

Figure 1 : Estimation du nombre et du taux de mineurs et jeunes majeurs faisant l'objet d'au moins une mesure au 31 décembre 2011.

	Nombre estimé	Taux estimé
Mineurs	275 194	18,95 ‰
Jeunes majeurs	20 842	8,66 ‰

Champ : 0-20 ans faisant l'objet d'au moins une mesure en protection de l'enfance.

Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2012), calculs ONED.

Guide de lecture : Au 31 décembre 2011, le nombre de mineurs faisant l'objet d'au moins une mesure en protection de l'enfance est estimé à 275 194 pour la France entière, soit 18,95 % des jeunes de moins de 18 ans.

Au 31 décembre 2011, le nombre de mineurs pris en charge en protection de l'enfance est estimé à près de 275 200 pour la France entière. Le taux de prise en charge correspondant est évalué à 19,0 ‰ des jeunes âgés de moins de 18 ans.

Le nombre de jeunes majeurs concernés par une mesure de prise en charge est estimé à près de 21 000 pour la France entière, ce qui correspond à un taux de prise en charge de 8,7 ‰ des jeunes âgés de 18 à 20 ans.

²¹³ Par mineurs, on entend les 0-17 ans inclus, par jeunes majeurs les 18-20 ans inclus.

²¹⁴ Pour plus de précisions, merci de se référer à l'encart méthodologique présenté à la page suivante.

Encart méthodologique : Estimation du nombre de mineurs et jeunes majeurs en danger

L'estimation du nombre de mineurs et de jeunes majeurs en danger repose sur l'exploitation des données produites par la Drees et la DPJJ. La méthode d'estimation utilisée et ses limites ont été exposées en détail dans les rapports annuels de l'ONED de 2005 à 2008.

À partir de son enquête annuelle sur les bénéficiaires de l'aide sociale départementale, réalisée auprès des conseils généraux, la Drees publie chaque année le nombre de bénéficiaires de l'Aide sociale à l'enfance, par département et selon les différents types de prise en charge. L'ONED recueille auprès de la DPJJ les données sur les mesures judiciaires par département dont elle dispose. Celles-ci sont confrontées aux données sur le nombre de mineurs en assistance éducative (art. 375 du Code civil) issues des tableaux de bord des tribunaux pour enfants (nombre de mineurs en danger en cours de suivi par le juge des enfants au 31 décembre).

Ces données permettent de calculer un taux de double mesure, qui sera appliqué, par défaut, à l'ensemble des mesures, qu'elles soient administratives ou judiciaires, et qu'il s'agisse de mineurs ou de jeunes majeurs. Il convient cependant de ne pas sur-interpréter ces résultats, certains départements fournissant des estimations avec des hypothèses sous-jacentes.

Ces données sont rapportées aux estimations de population de l'Insee au 1^{er} janvier 2012 (résultats provisoires arrêtés fin 2012) pour les 0-17 ans et les 18-20 ans, permettant ainsi de calculer les proportions de mineurs et de jeunes majeurs pris en charge.

1.1.2 L'évolution du taux de bénéficiaires

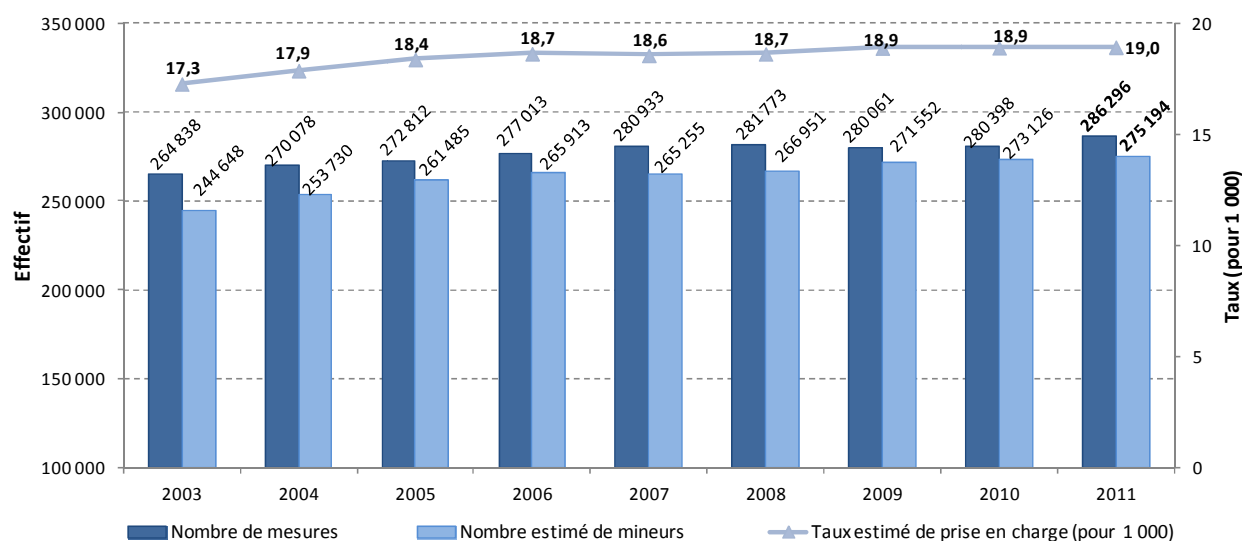
1.1.2.1 Les mineurs

Le nombre de mesures concernant des mineurs a augmenté de 2,1 % par rapport à fin 2010, plus fortement que le nombre estimé de mineurs pris en charge (+ 0,8 %) (Figure 2). Cette évolution s'explique par l'augmentation du nombre estimé de situations de mineurs faisant l'objet de plusieurs mesures, par rapport à fin 2010.

Néanmoins, la proportion estimée des mineurs pris en charge fin 2011 reste équivalente aux estimations établies pour fin 2009 et fin 2010, autour de 19 % parmi les 0-17 ans.

Sur la période 2007-2011, le nombre de mesures chez les mineurs a augmenté en moyenne de 0,5 % chaque année, alors que l'augmentation moyenne annuelle du nombre estimé de mineurs pris en charge est de 0,9 % par an sur la même période.

Figure 2 : Évolution des prises en charge des mineurs en protection de l'enfance au 31 décembre (de 2003 à 2011).



Champ : Mineurs (0-17 ans) faisant l'objet d'au moins une mesure en protection de l'enfance, France entière.

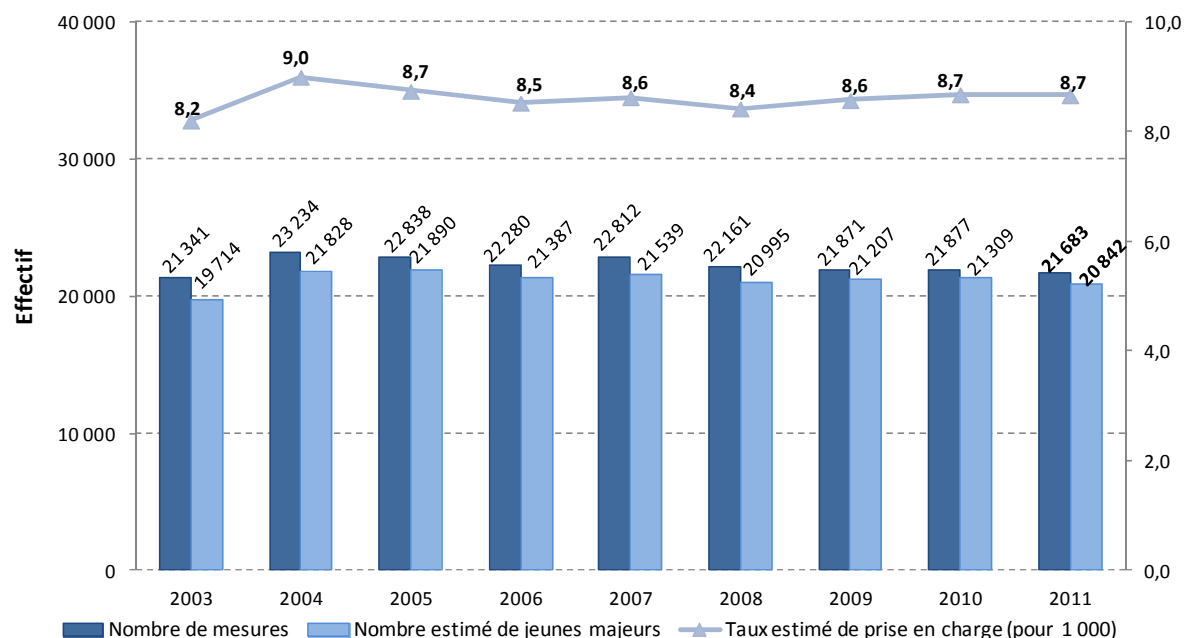
Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2012), calculs ONED.

1.1.2.2 Les jeunes majeurs

S'agissant des jeunes majeurs, le nombre de mesures est en diminution (- 0,9 % entre fin 2010 et fin 2011, Figure 3). Le nombre estimé de jeunes majeurs pris en charge est également en diminution par rapport à fin 2010 (- 2,2 %) et atteint sensiblement le même niveau qu'au 31 décembre 2008. Néanmoins, la proportion estimée des jeunes majeurs pris en charge au 31 décembre 2011 reste équivalente à la proportion estimée fin 2010, autour de 8,7 %.

Entre 2007 et 2011, une baisse de l'ordre de 1 % est observée en moyenne chaque année sur le nombre de mesures concernant des jeunes majeurs et sur le nombre estimé de jeunes majeurs.

Figure 3 : Évolution des prises en charge des jeunes majeurs en protection de l'enfance au 31 décembre (de 2003 à 2011).



Champ : Jeunes majeurs (18-20 ans) faisant l'objet d'au moins une mesure en protection de l'enfance, France entière.

Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2012), calculs ONED.

1.1.3 Des disparités départementales

L'étude des disparités départementales se fonde sur la comparaison des taux départementaux de bénéficiaires de mesures de protection de l'enfance parmi la population concernée (0-17 ans pour les mineurs et 18-20 pour les jeunes majeurs), sachant qu'un même enfant peut faire l'objet de deux mesures au 31 décembre. En effet, la méthode utilisée pour l'estimation du nombre de mineurs et de jeunes majeurs au niveau national (cf. paragraphe précédent) ne permet pas de calculer une estimation fiable à l'échelon départemental.

1.1.3.1 Des disparités de niveaux de prise en charge

Au 31 décembre 2011, des disparités perdurent dans les niveaux de prise en charge des mineurs et des jeunes majeurs au sein des départements français. Ainsi, le taux estimé de prise en charge des mineurs varie fin 2011, de 10,5 % à 40,1 %, avec une valeur médiane²¹⁵ estimée à 20,0 % (Carte 1). La

²¹⁵ La moitié des départements avait un taux de prise en charge supérieur au taux médian et l'autre moitié avait un taux de prise en charge inférieur à ce taux médian.

distribution des valeurs reste stable par rapport aux données au 31 décembre 2010. Les départements du Val-de-Marne, des Yvelines, de Haute-Savoie et du Val-d'Oise enregistrent les taux de prise en charge des mineurs les plus faibles. À l'inverse, des taux de prise en charge supérieurs à 30 % sont observés dans les départements de Haute-Saône, du Nord, de la Creuse et des Hautes-Pyrénées.

À l'exclusion d'un département qui ne dispose, fin 2011, d'aucune mesure de protection de l'enfance en cours pour les jeunes majeurs (à domicile ou en accueil), le taux estimé de prise en charge des jeunes majeurs varie de 2,2 % à 34,4 %, avec une valeur médiane estimée à 8,4 % au sein des départements français (Carte 2). Les taux de prise en charge des jeunes majeurs les plus faibles sont observés dans les départements du Tarn-et-Garonne, des Hautes-Pyrénées, du Haut-Rhin et de la Lozère alors que les départements de l'Ariège, du Calvados, de l'Aveyron, des Landes et du Loiret enregistrent des taux de prise en charge supérieurs à 20 %.

Le huitième rapport de l'ONED, paru en mai 2013, a vérifié l'hypothèse selon laquelle les départements présentant un plus fort taux de prise en charge des mineurs sont également ceux présentant un plus fort taux de prise en charge des jeunes majeurs. Un lien statistique significatif et positif a ainsi été mis en évidence entre le taux de prise en charge des mineurs et celui des jeunes majeurs, à partir des données départementales au 31 décembre 2010.

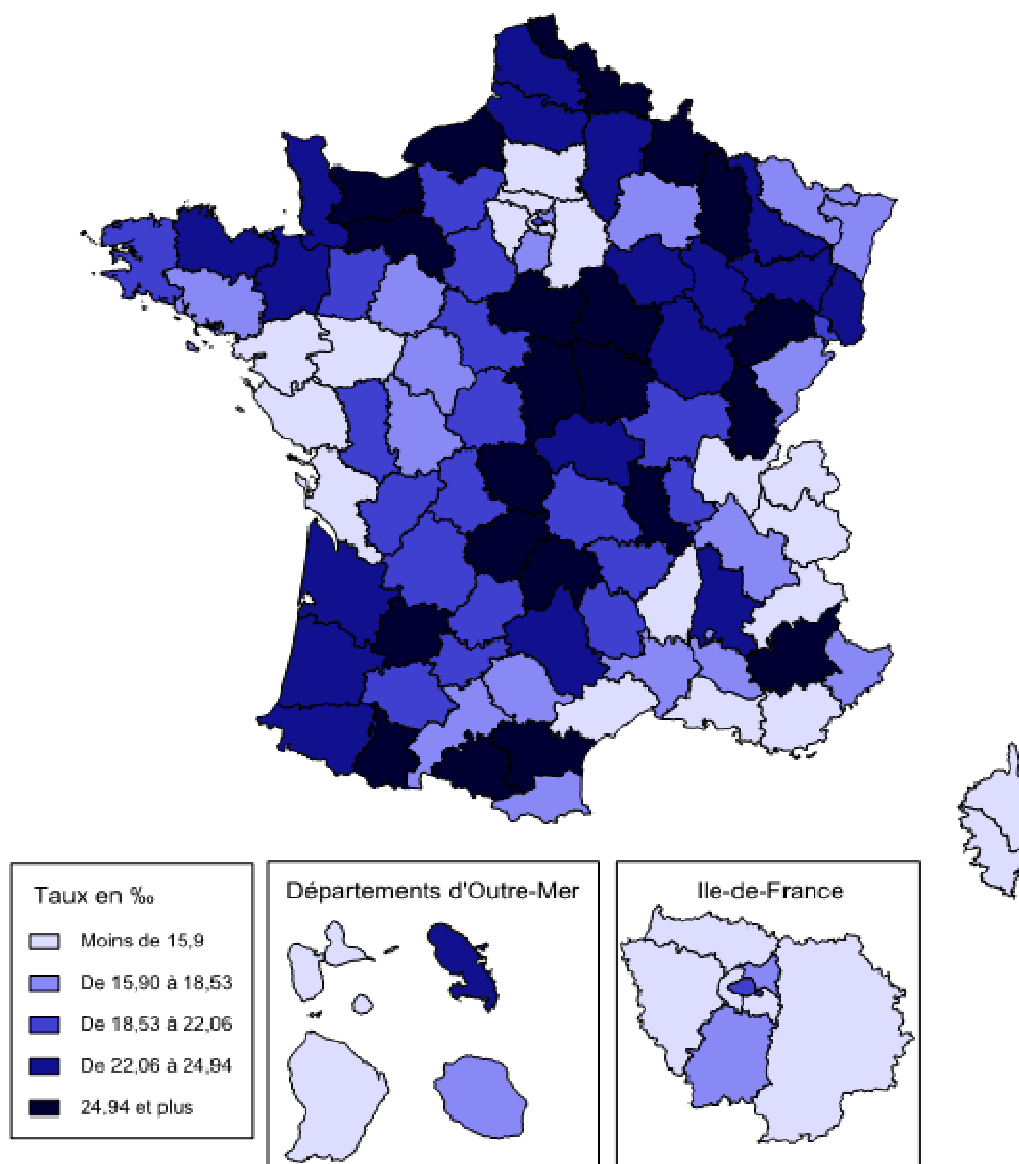
Cette hypothèse se confirme sur les données au 31 décembre 2011. En effet, si l'on représente graphiquement les départements en fonction de leur niveau de prise en charge des mineurs (en ordonnée sur la Figure 4) et de leur niveau de prise en charge des jeunes majeurs (en abscisse sur cette même figure), ces deux taux semblent évoluer dans le même sens de façon non linéaire. Cette relation se confirme avec le calcul du coefficient de corrélation²¹⁶ associé²¹⁷.

Ainsi, dans les départements, plus le taux de prise en charge des mineurs est élevé, plus le taux de prise en charge des jeunes majeurs l'est également.

²¹⁶ Le coefficient de corrélation permet de donner une mesure synthétique de l'intensité de la relation entre deux variables et de son sens lorsque que cette relation est monotone (soit de sens positif si les variables varient dans le même sens, soit de sens négatif si elles varient en sens inverse). Le coefficient de corrélation de Pearson permet de détecter la présence ou l'absence d'une relation linéaire entre deux variables quantitatives continues. Le coefficient de Spearman (ou coefficient de corrélation des rangs) permet de détecter l'existence de relations monotones (croissante ou décroissante), quelle que soit leur forme précise (linéaire, exponentiel, puissance, etc.). La p-value associée au test du coefficient de corrélation indique le degré de risque statistique de rejeter l'hypothèse d'indépendance des deux variables considérées : si elle est inférieure à 5 %, on peut rejeter cette hypothèse au risque de 5 % ; sinon on ne peut pas rejeter l'hypothèse d'indépendance.

²¹⁷ Le coefficient de corrélation de Spearman vaut $\rho=0,4167$ avec un degré de significativité associé significatif au seuil de 5 % ($p<0,001$) (pour plus de précision, merci de se référer au point méthodologique n°2).

Carte 1 : Part des 0-17 ans bénéficiant d'au moins une mesure en protection de l'enfance
au 31 décembre 2011 (‰).

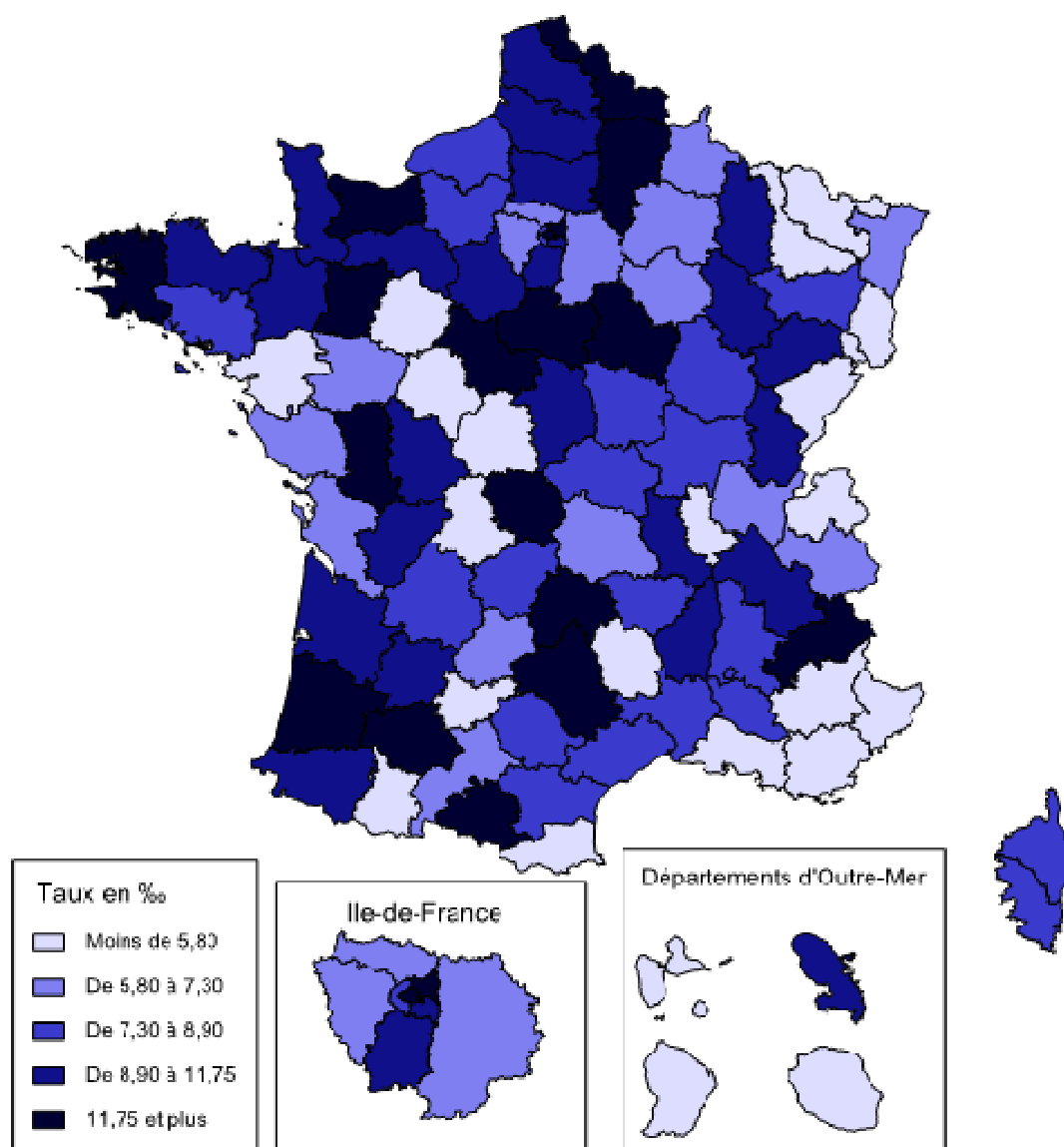


Champ : Mineurs (0-17 ans) faisant l'objet d'au moins une mesure en protection de l'enfance, France entière.

Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2012), calculs ONED.

Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

Carte 2 : Part des 18-20 ans bénéficiant d'au moins une mesure en protection de l'enfance
au 31 décembre 2011 (%).

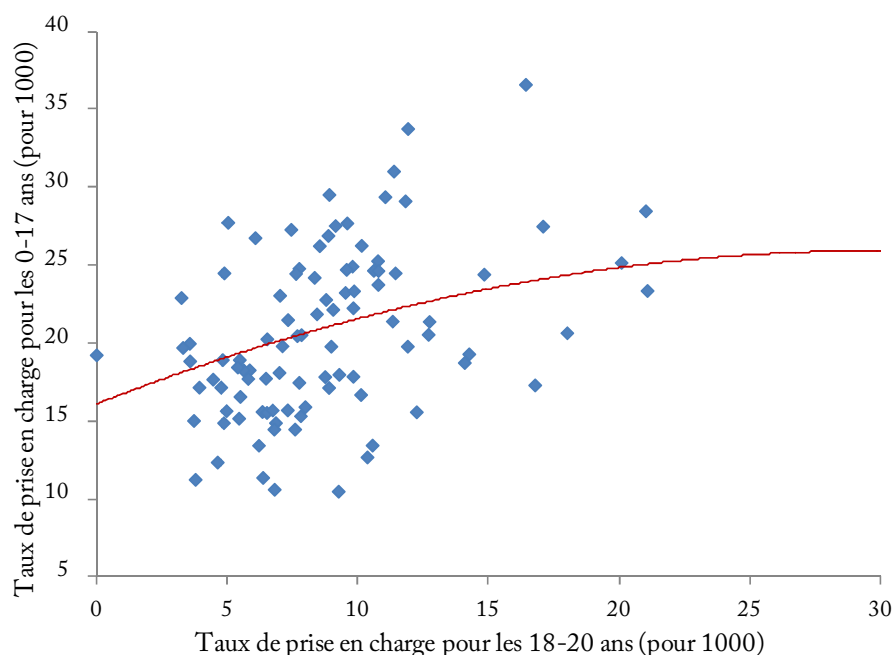


Champ : Jeunes majeurs (18-20 ans) faisant l'objet d'au moins une mesure en protection de l'enfance, France entière.

Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2012), calculs ONED.

Carte réalisée avec Cartes & Données - © Artique

Figure 4 : Taux de prise en charge des mineurs et des jeunes majeurs dans les départements
au 31 décembre 2011.



Champ : Mineurs (0-17 ans) et jeunes majeurs (18-20 ans) faisant l'objet d'au moins une mesure en protection de l'enfance, France entière.

Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2012), calculs ONED.

Note de lecture du graphique : Le « nuage de point » permet de représenter le degré de corrélation entre deux variables – ici le taux de prise en charge des mineurs (en ordonnée) et celui des jeunes majeurs (en abscisse) – sur la même unité d'observation, ici les départements. Chaque département est positionné en fonction de ses valeurs pour chacune des deux variables. Il permet de rechercher d'éventuelles liaisons entre ces deux variables. La courbe d'ajustement (en rouge) est la courbe qui résume le mieux la forme du nuage de points et l'équation mathématique associée à cette courbe exprime les valeurs du taux de prise en charge des mineurs selon une fonction mathématique des valeurs du taux de prise en charge des jeunes majeurs. Ici, le choix d'une fonction quadratique plutôt que linéaire a été fait en raison de la distribution des valeurs.

1.1.3.2 Des disparités d'évolutions des taux de prise en charge

Les disparités départementales s'observent également dans l'évolution des taux de bénéficiaires, aussi bien chez les mineurs que chez les jeunes majeurs.

Entre 2007 et 2011, pour les mineurs, 60 départements enregistrent une hausse du taux de prise en charge avec une augmentation supérieure à 10 % pour une vingtaine de départements. À l'inverse, 46 départements ont connu une diminution du taux de prise en charge des mineurs, dont plus d'une dizaine enregistrant une baisse de plus de 10 % (Figure 5).

Sur la période 2007-2011, les départements de Haute-Vienne, de l'Ardèche et de l'Oise enregistrent les baisses du taux de prise en charge des mineurs les plus importantes. À l'inverse, des hausses de plus de 25 % du taux de prise en charge sont observées dans les départements des Hautes-Alpes, des Deux-Sèvres, de l'Isère, de la Martinique et des Hautes-Pyrénées (Carte 3).

Pour les jeunes majeurs, une soixantaine de départements ont connu une diminution du taux de prise en charge entre 2007 et 2011, dont 48 enregistrant une baisse de plus de 10 %. Cependant, près d'une trentaine de départements enregistrent une augmentation du taux de prise en charge des jeunes majeurs supérieure ou égale à 10 % (Figure 5).

Sur la période 2007-2011, des baisses de plus de 50 % du taux de prise en charge des jeunes majeurs sont observées pour les départements du Tarn-et-Garonne, des Hautes-Pyrénées, des Ardennes, de la Guadeloupe, du Haut-Rhin et des Alpes-de-Haute-Provence. En revanche, les départements de la Mayenne, de l'Ariège, de la Corse-du-Sud et du Loiret enregistrent des hausses de plus de 100 % du taux de prise en charge des jeunes majeurs (Carte 4).

Figure 5 : Répartition des départements par catégorie de taux d'évolution entre 2007 et 2011 du taux de prise en charge selon l'âge des bénéficiaires.

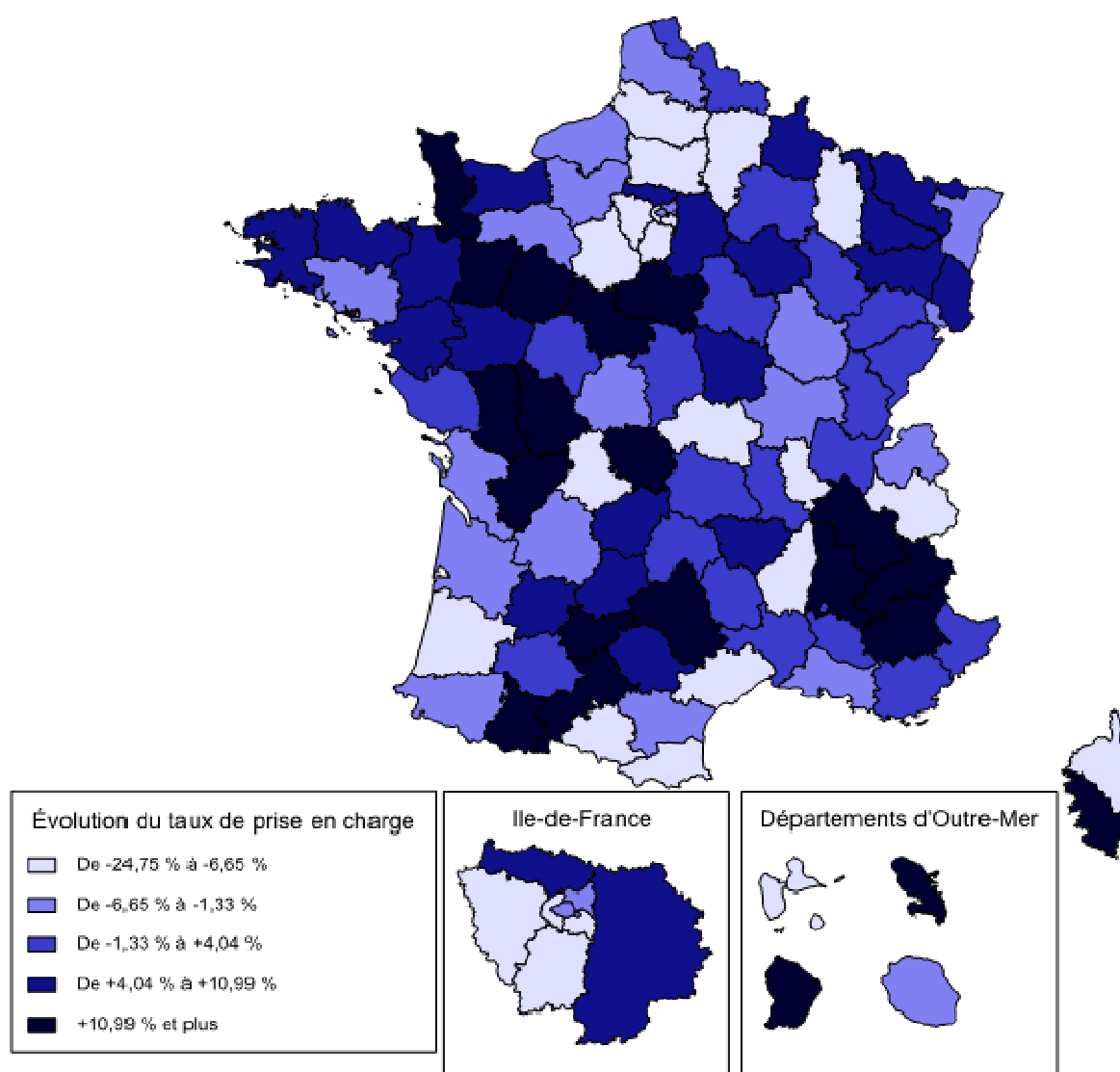
	Mineurs	Jeunes majeurs
Baisse de 10 % ou plus	13	48
Baisse comprise entre 0 % et 10 %	33	13
Augmentation comprise entre 0 % et 10 %	32	12
Augmentation de 10 % ou plus	22	27

Champ : France entière.

Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2012), calculs ONED.

Guide de lecture : Entre 2007 et 2011, le taux de prise en charge des mineurs a augmenté de 10 % ou plus dans 22 départements et baissé de 10 % ou plus dans 13 départements.

Carte 3 : Évolution du taux de prise en charge des mineurs entre 2007 et 2011 (%).

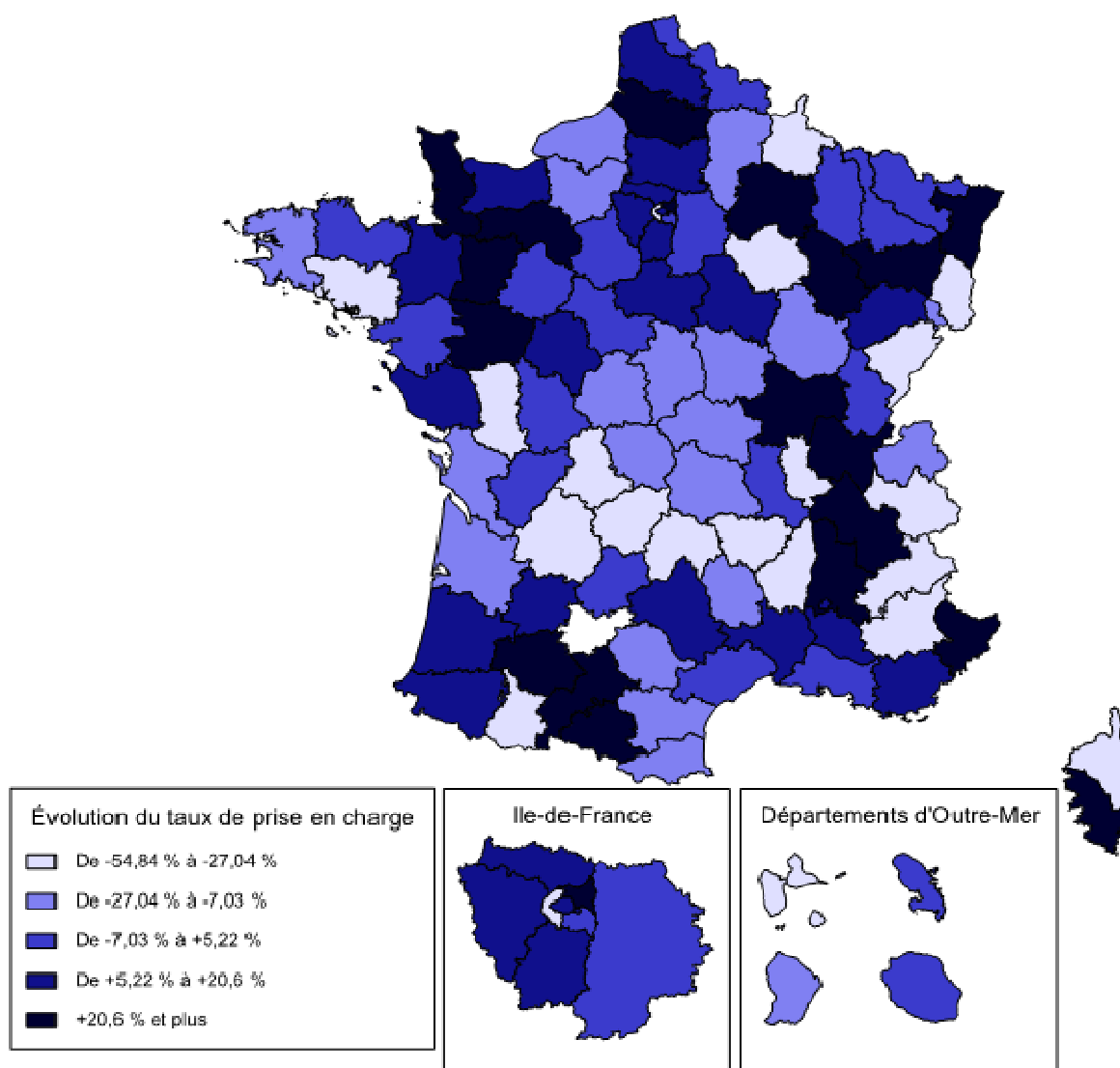


Champ : Mineurs (0-17 ans) faisant l'objet d'au moins une mesure en protection de l'enfance, France entière.

Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2012), calculs ONED.

Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

Carte 4 : Évolution du taux de prise en charge des jeunes majeurs entre 2007 et 2011 (%).



Champ : Jeunes majeurs (18-20 ans) faisant l'objet d'au moins une mesure en protection de l'enfance, France entière.

Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2012), calculs ONED.

Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

1.2 Placements et milieu ouvert : niveau, répartition et évolution des prises en charge

- Au 31 décembre 2011, le taux national de prise en charge en milieu ouvert des mineurs est de 10,3 ‰, légèrement supérieur au taux de prise en charge en placement estimé à 9,4 ‰.
- Chez les mineurs, le nombre de mesures de placement a augmenté en moyenne de 1 % chaque année entre 2007 et 2011 au niveau national, comme dans plus de la moitié des départements.
- Le nombre de mesures à domicile reste relativement stable sur la même période en France, avec des disparités d'évolutions selon les départements.
- Fin 2011, plus de la moitié des mesures pour les mineurs se déroule à domicile.
- Pour les jeunes majeurs, le taux de prise en charge en milieu ouvert (1,5 ‰) est cinq fois inférieur au taux de prise en charge en placement (7,5 ‰) fin 2011 au niveau national.
- En France, les nombres de mesures de placement et de mesures à domicile des jeunes majeurs ont diminué entre 2007 et 2011, comme dans la majorité des départements.
- Fin 2011, 83 % des mesures pour les jeunes majeurs sont des mesures de placement.
- Les disparités départementales observées aussi bien pour les mineurs que pour les jeunes majeurs reflètent l'hétérogénéité des pratiques et des choix faits par les conseils généraux entre placement et milieu ouvert et celle de l'offre de services en protection de l'enfance dans les territoires.
- Au 31 décembre 2011, en France, plus de la moitié des mineurs et jeunes majeurs confiés à l'ASE est hébergée en familles d'accueil, 38 % d'entre eux vivent au sein d'établissements, 3 % sont autonomes et 5 % ont un autre mode d'hébergement. La répartition par mode d'hébergement varie selon les départements.

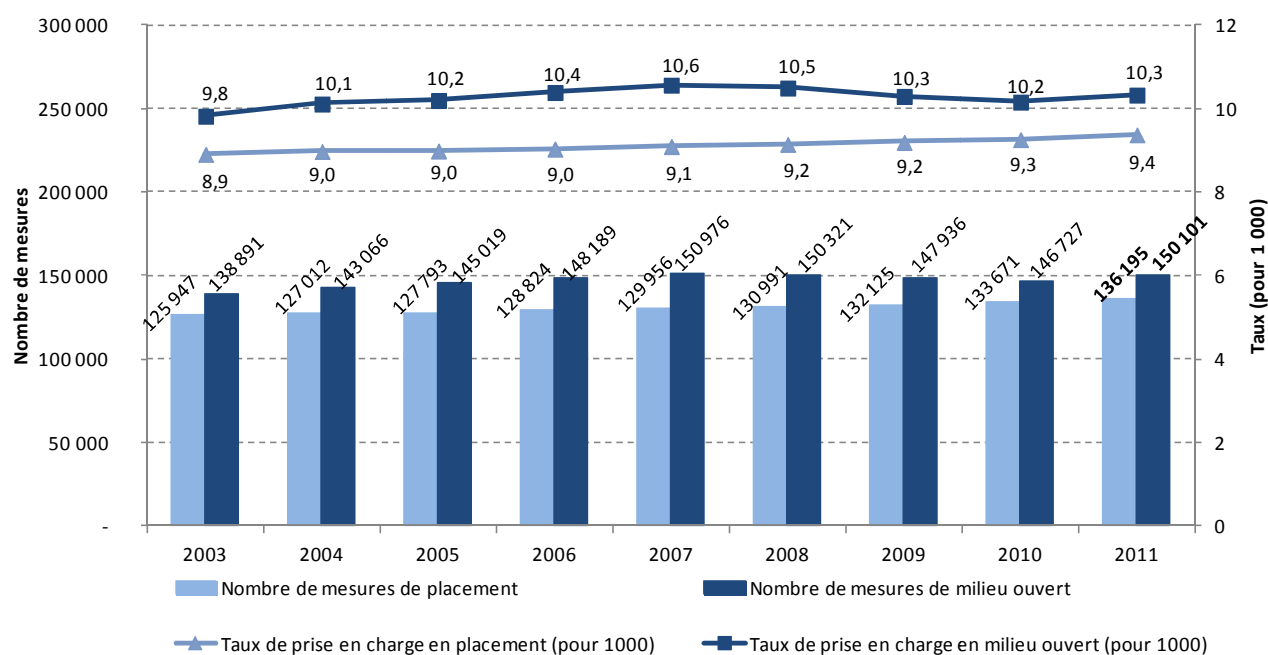
1.2.1 Prise en charge des mineurs entre placements et milieu ouvert

1.2.1.1 Taux de prise en charge chez les mineurs et évolution au niveau national

Fin 2011, le taux de prise en charge des mineurs par une mesure de milieu ouvert (10,3 ‰) est légèrement supérieur au taux de prise en charge par une mesure d'accueil (9,4 ‰) au niveau national.

Entre 2003 et 2011, les nombres de mesures d'accueil et de milieu ouvert ont augmenté de 1 % en moyenne par an (Figure 6). La même augmentation est observée en moyenne chaque année pour les taux de prise en charge en milieu ouvert et en placement sur cette période. Les nombres de mesures d'accueil et celles en milieu ouvert ont connu une augmentation de 2 % entre 2010 et 2011. Elles représentent fin 2011 environ 136 200 mesures de placement et 150 100 mesures de milieu ouvert pour les mineurs.

Figure 6 : Nombre de mesures de placement ou de milieu ouvert et estimation du taux de mineurs faisant l'objet d'au moins une mesure de placement ou de milieu ouvert au 31 décembre (de 2003 à 2011).



Champ : Ensemble des mesures en protection de l'enfance pour les mineurs (0-17ans), France entière.

Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2012), calculs ONED.

1.2.1.2 Des disparités départementales dans les taux de prise en charge

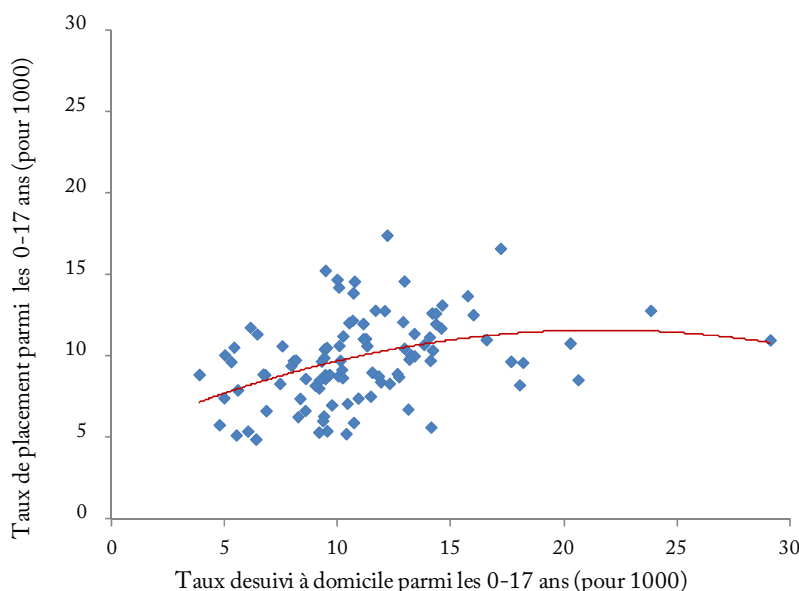
Fin 2011, le taux de mineurs faisant l'objet d'une mesure de milieu ouvert varie entre les départements de 3,9 % à 29,1 %, avec une valeur médiane estimée à 10,4 %. Par ailleurs, le taux de mineurs faisant l'objet d'une mesure de placement varie de 4,9 % à 17,4 % des mineurs, selon les départements, avec une valeur médiane estimée à 9,7 %.

Au 31 décembre 2011, pour près de deux départements sur trois, le taux de mineurs faisant l'objet d'une mesure de milieu ouvert est supérieur au taux de mineurs faisant l'objet d'une mesure de placement. À l'inverse, 35 départements présentent des taux de mineurs pris en charge en placement supérieurs aux taux de prise en charge milieu ouvert.

Comme pour les données au 31 décembre 2010 présentées l'an dernier, la représentation graphique des départements en fonction des valeurs de leurs taux respectifs de placement et de prise en charge à domicile des mineurs, au 31 décembre 2011, indique une corrélation, non linéaire, entre ces deux

indicateurs (Figure 7). Le lien entre ces deux indicateurs est statistiquement significatif²¹⁸ et positif : plus le taux de suivi à domicile d'un département est important, plus son taux de placement est élevé.

Figure 7 : Taux de placement et taux de prise en charge à domicile des mineurs dans les départements au 31 décembre 2011.



Champ : Mineurs (0-17 ans) faisant l'objet d'au moins une mesure en protection de l'enfance, France entière.

Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2012), calculs ONED.

Pour plus de précisions sur le graphique, merci de se référer à la légende de la Figure 4.

1.2.1.3 Des disparités départementales dans les évolutions entre 2007 et 2011

Le taux de prise en charge à domicile des mineurs est resté relativement stable au niveau national alors qu'il a diminué entre 2007 et 2011 dans plus de six départements sur dix (Figure 8).

Sur la période 2007-2011, des baisses de plus de 30 % du taux de prise en charge en milieu ouvert des mineurs sont observées pour les départements de l'Ardèche, de la Haute-Vienne, de la Guadeloupe, du Val-de-Marne et de l'Oise. En revanche, les départements de la Mayenne, de la Martinique, des Deux-Sèvres et des Hautes-Pyrénées enregistrent des hausses de plus de 40 % du taux de prise en charge des mineurs en milieu ouvert (Carte 5).

Concernant les placements, les évolutions sont plus contrastées au niveau départemental qu'au niveau national, avec une augmentation du taux de prise en charge en placement des mineurs entre 2007 et 2011 dans les deux tiers des départements. Près d'un quart des départements enregistre une augmentation de 10 % ou plus. Seulement six départements connaissent une baisse supérieure à 10 % du taux de prise en charge en placement (Figure 8).

²¹⁸ Le coefficient de corrélation de Spearman vaut $\rho=0,4273$ avec un degré de significativité associé significatif au seuil de 5 % ($p<0,001$).

Sur la période 2007-2011, les départements des Hauts-de-Seine, de la Gironde, de la Loire-Atlantique, de la Haute-Savoie, du Cantal et de la Saône-et-Loire enregistrent des baisses de 10 % ou plus du taux de prise en charge en placement des mineurs. À l'inverse, des hausses de 25 % ou plus du taux de prise en charge en placement sont observés dans les départements du Jura, des Hautes-Pyrénées, de la Martinique, des Vosges, des Hautes-Alpes et de la Drôme (Carte 6).

Figure 8 : Répartition des départements par catégorie de taux d'évolution entre 2007 et 2011 du taux de prise en charge des mineurs selon le type de mesure.

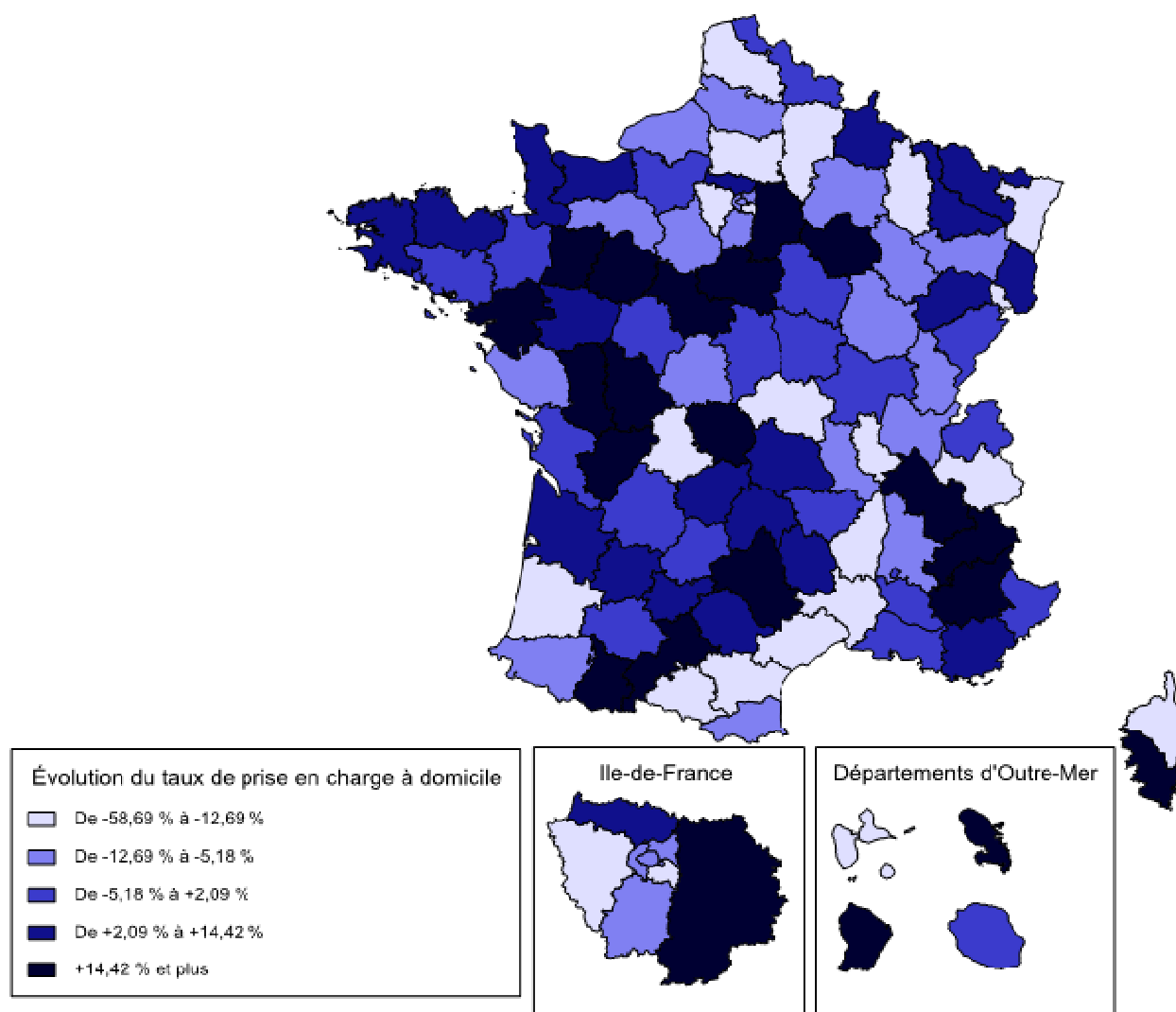
	Milieu ouvert	Placement
Baisse de 10 % ou plus	28	6
Baisse comprise entre 0 % et 10 %	29	29
Augmentation comprise entre 0 % et 10 %	20	41
Augmentation de 10 % ou plus	23	24

Champ : Ensemble des mesures en protection de l'enfance pour les mineurs (0-17 ans), France entière.

Sources : Drees, DPJJ, calculs ONED.

Guide de lecture : Entre 2007 et 2011, le taux de prise en charge en milieu ouvert des mineurs a augmenté de 10 % ou plus dans 23 départements et baissé de 10 % ou plus dans 28 départements.

Carte 5 : Évolution du taux de prise en charge en milieu ouvert des mineurs entre 2007 et 2011 (%).

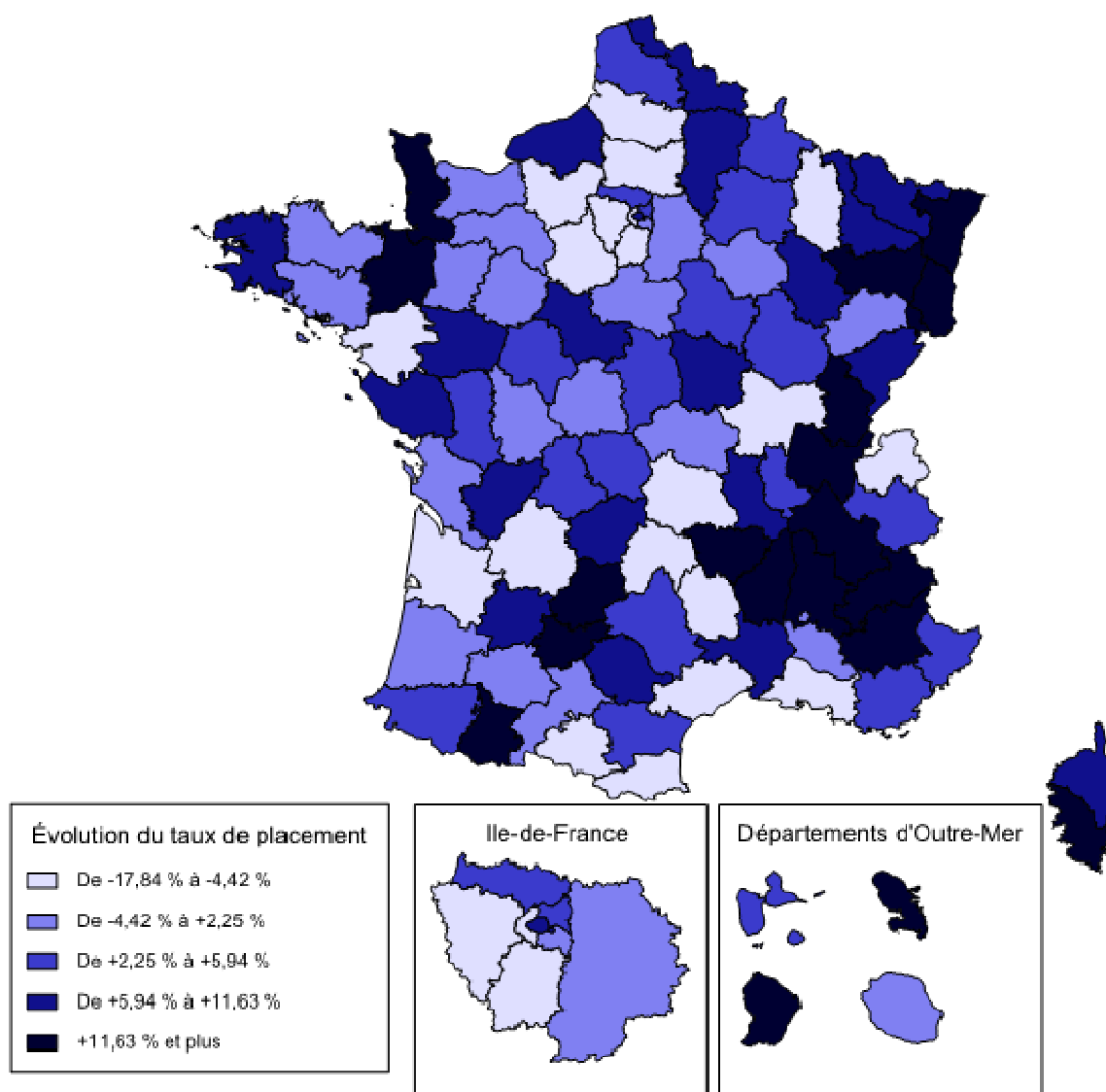


Champ : Mineurs (0-17 ans) faisant l'objet d'au moins une mesure de milieu ouvert, France entière.

Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2012), calculs ONED.

Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

Carte 6 : Évolution du taux de prise en charge en placement des mineurs entre 2007 et 2011 (%).



Champ : Mineurs (0-17 ans) faisant l'objet d'au moins une mesure de placement, France entière.

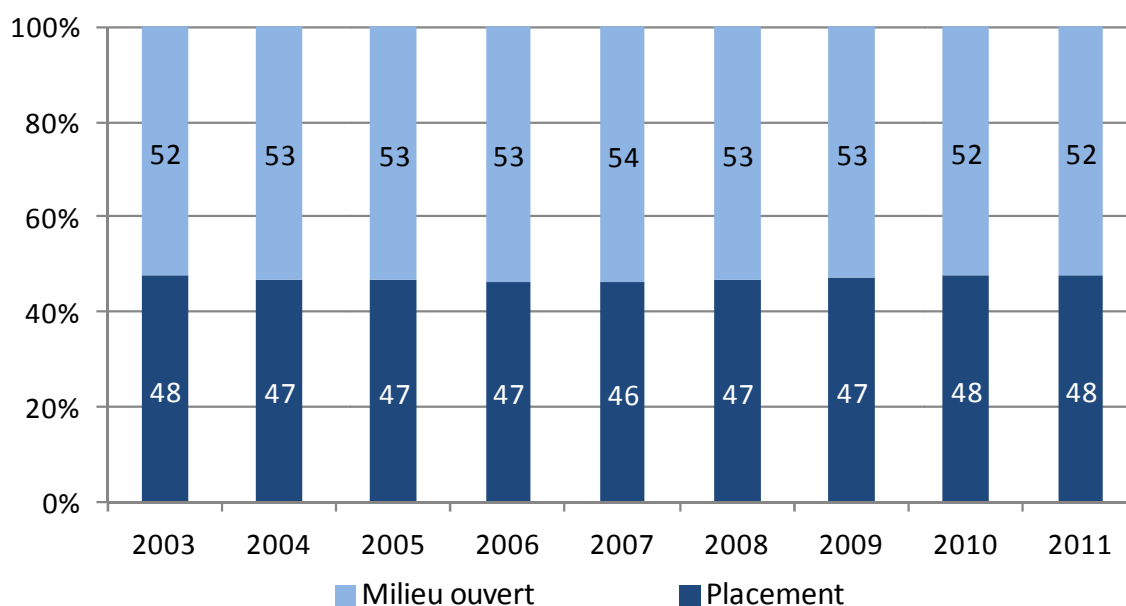
Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2012), calculs ONED.

Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

1.2.1.4 Répartition des mesures entre placement et milieu ouvert au niveau national

La répartition entre les mesures de milieu ouvert et celles de placement est stable depuis 2003 pour les mineurs. Ces derniers bénéficient légèrement plus de mesures de milieu ouvert (52 % de l'ensemble des mesures en cours au 31 décembre 2011) que de mesures de placement (48 %) (Figure 9).

Figure 9 : Répartition des mesures en cours au 31 décembre entre milieu ouvert et placement pour les mineurs (de 2003 à 2011).



Champ : Ensemble des mesures en protection de l'enfance pour les mineurs (0-17 ans), France entière.

Sources : Drees, DPJJ, calculs ONED.

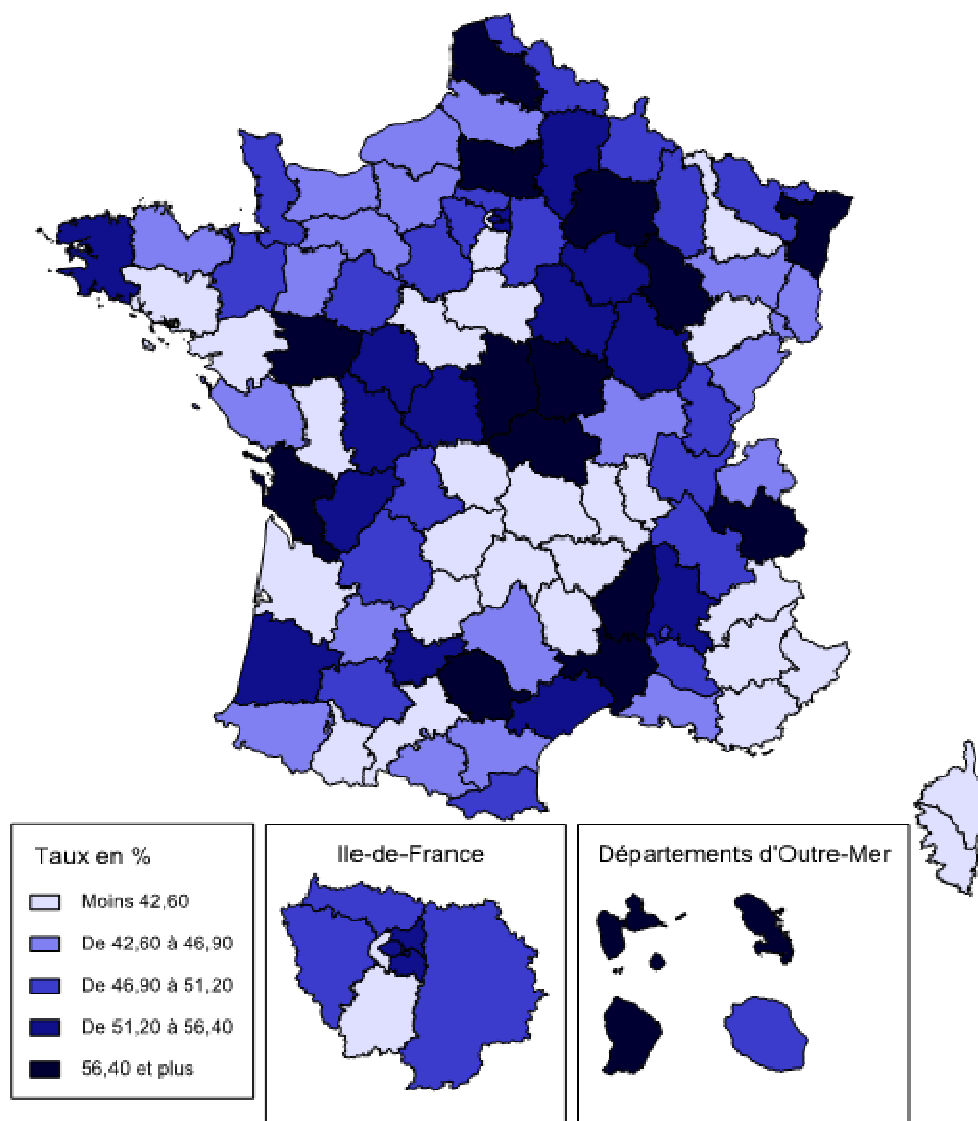
Guide de lecture : Au 31 décembre 2011, 48 % des mesures chez les mineurs sont des mesures de placement et 52 % d'entre elles sont des mesures de milieu ouvert.

1.2.1.5 Des disparités départementales dans la répartition entre placement et milieu ouvert

Néanmoins, cette répartition des modes de prise en charge n'est pas homogène d'un département à l'autre. Elle reflète l'hétérogénéité des pratiques et des choix faits par les conseils généraux.

Chez les mineurs, la part des mesures de placement (en établissement ou en accueil familial) parmi l'ensemble des mesures varie de 27,3 % à 69,7 % (Carte 7), la médiane se situant à 47,3 %. Dans quatre départements, moins d'un tiers des mesures concernant les mineurs sont des mesures de placement. À l'inverse, pour sept départements, plus de 60 % des mesures sont des mesures de placement.

Carte 7 : Part des mesures de placement parmi l'ensemble des mesures pour les 0-17 ans au 31 décembre 2011 (%).



Champ : Ensemble des mesures en protection de l'enfance pour les mineurs (0-17 ans), France entière.

Sources : Drees, DPJJ, calculs ONED.

Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

1.2.2 Prise en charge des jeunes majeurs entre placements et milieu ouvert

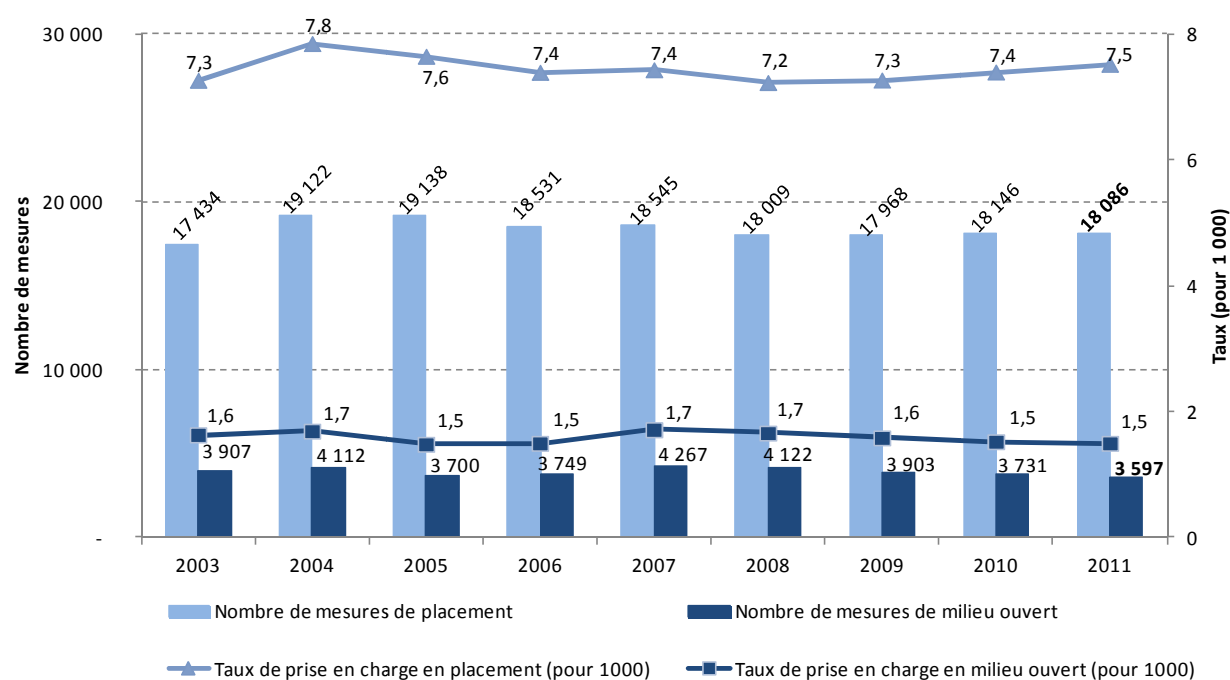
1.2.2.1 Taux de prise en charge chez les jeunes majeurs et évolution au niveau national

Pour les jeunes majeurs, le taux de prise en charge au 31 décembre par une mesure de milieu ouvert est faible, autour de 1,5 ‰, soit un taux cinq fois inférieur au taux de prise en charge par une mesure de placement (7,5 ‰) (Figure 10).

Une baisse de 4 % du nombre de mesures de milieu ouvert des jeunes majeurs est enregistrée en moyenne chaque année entre 2007 et 2011, alors que le nombre de mesures d'accueil a diminué de seulement 0,3 % en moyenne chaque année sur la même période (Figure 10).

Par ailleurs, le nombre de mesures de milieu ouvert a connu une diminution de 4 % entre fin 2010 et fin 2011, alors que le nombre de mesures d'accueil a diminué de 0,6 % par rapport à la situation de l'année précédente. Au 31 décembre 2011, environ 18 100 mesures de placement et 3 600 mesures de milieu ouvert sont en cours pour des jeunes majeurs.

Figure 10 : Nombre de mesures de placement et de milieu ouvert et estimation du taux de jeunes majeurs faisant l'objet d'au moins une mesure de placement et de milieu ouvert au 31 décembre (de 2003 à 2011).



Champ : Ensemble des mesures en protection de l'enfance pour les jeunes majeurs (18-20 ans), France entière.

Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2012), calculs ONED.

1.2.2.2 Des disparités départementales dans les taux de prise en charge

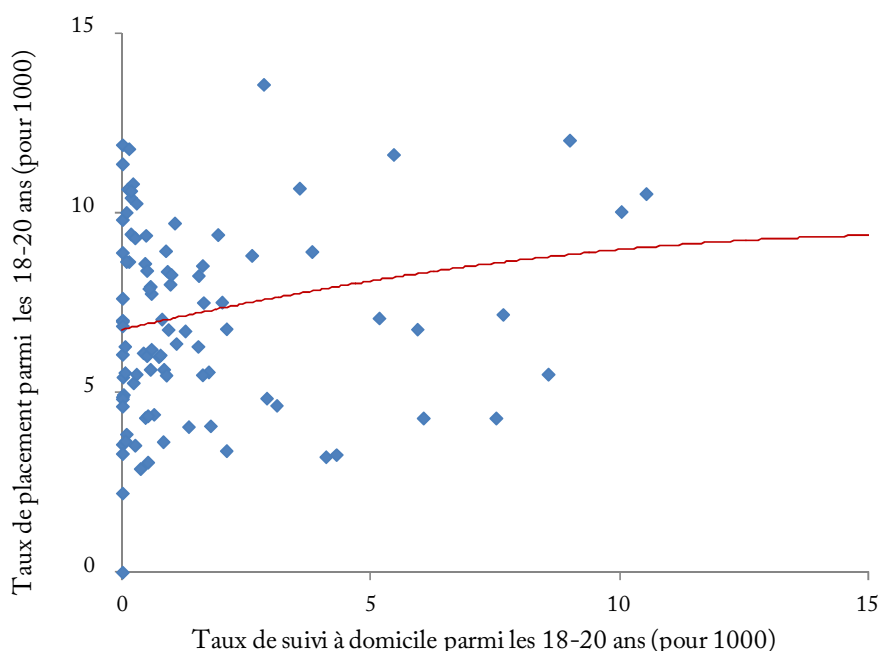
Au niveau départemental, nous constatons de nombreuses différences dans les niveaux de prise en charge. En effet, le taux de jeunes majeurs faisant l'objet d'une mesure de placement varie, au 31 décembre 2011, de 0 ‰ à 16,2 ‰, avec une valeur médiane à 6,8 ‰. Concernant les mesures de milieu ouvert, les taux varient de 0 ‰ à 27,7 ‰ ; la médiane se situant à 0,6 ‰.

Comme l'année précédente, nous pouvons noter que près d'une vingtaine de départements ne font état d'aucune mesure de milieu ouvert en cours au 31 décembre 2011 pour les jeunes majeurs.

De plus, au 31 décembre 2011, la quasi-totalité des départements présentent des taux de prise en charge des jeunes majeurs en milieu ouvert inférieurs aux taux observés pour les mesures de placement. Seuls huit départements sont dans le cas inverse.

La représentation graphique (Figure 11) semble montrer un lien entre taux de placement et taux de suivi en milieu ouvert des jeunes majeurs. Cependant, contrairement aux mineurs, le coefficient de Spearman²¹⁹ n'est pas significatif et on ne peut pas rejeter l'hypothèse d'indépendance de ces deux taux pour les jeunes majeurs. L'hypothèse d'un éventuel lien entre taux de placement et taux de suivi en milieu ouvert des jeunes majeurs n'est donc pas vérifiée.

Figure 11 : Taux de placement et taux de prise en charge en milieu ouvert des jeunes majeurs dans les départements au 31 décembre 2011.



²¹⁹ Le coefficient de Spearman vaut $\rho=0,1161$ avec un degré de significativité associé non significatif au seuil de 5 % ($p=0,25$).

1.2.2.3 Des disparités départementales dans les évolutions entre 2007 et 2011

Sur la période 2007-2011, les taux de prise en charge des jeunes majeurs ont diminué en moyenne chaque année de 0,3 % pour les mesures de placement, et de 3,3 % pour les mesures de milieu ouvert.

Cependant, cette réalité observée au niveau national cache une forte diversité d'évolutions entre les départements.

Ainsi, le taux de prise en charge en milieu ouvert des jeunes majeurs a diminué entre 2007 et 2011 dans les trois quarts des départements, 71 départements enregistrant une baisse de 10 % ou plus sur cette période (Figure 12).

Par ailleurs, une baisse du taux de prise en charge en placement s'observe dans la moitié des départements, parmi lesquels 37 départements enregistrent une baisse supérieure ou égale à 10 %.

Il faut cependant noter que les taux de prise en charge en placement et en milieu ouvert ont augmenté de 10 % ou plus dans respectivement 32 et 22 départements, entre 2007 et 2011 (Figure 12).

Figure 12 : Répartition des départements par catégorie de taux d'évolution entre 2007 et 2011 du taux de prise en charge des jeunes majeurs selon le type de mesure.

	Milieu ouvert	Placement
Baisse de 10 % ou plus	71	37
Baisse comprise entre 0 % et 10 %	6	15
Augmentation comprise entre 0 % et 10 %	1	16
Augmentation de 10 % ou plus	22	32

Champ : Ensemble des mesures en protection de l'enfance pour les jeunes majeurs (18-20 ans), France entière.

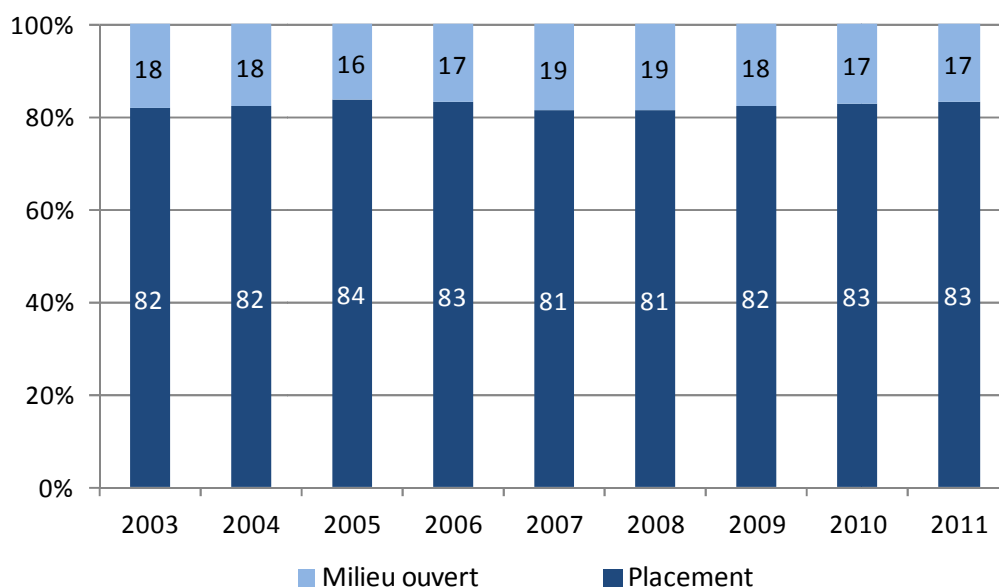
Sources : Drees, DPJJ, calculs ONED.

Guide de lecture : Entre 2007 et 2011, le taux de prise en charge en milieu ouvert des jeunes majeurs a augmenté de 10 % ou plus dans 22 départements et baissé de 10 % ou plus dans 71 départements.

1.2.2.4 Répartition des mesures entre placement et milieu ouvert au niveau national

Chez les jeunes majeurs, les mesures de placement représentent plus de 80 % des mesures (Figure 13). La part des mesures de placement est en légère augmentation depuis 2003 pour cette catégorie.

Figure 13 : Répartition des mesures en cours au 31 décembre entre milieu ouvert et placement pour les jeunes majeurs (de 2003 à 2011).



Champ : Ensemble des mesures en protection de l'enfance pour les jeunes majeurs (18-20 ans), France entière.

Sources : Drees, DPJJ, calculs ONED.

Guide de lecture : Au 31 décembre 2011, 83 % des mesures chez les jeunes majeurs sont des mesures de placements et 17 % d'entre elles sont des mesures de milieu ouvert.

1.2.2.5 Des disparités départementales dans la répartition entre placement et milieu ouvert

La répartition des modes de prise en charge n'est pas homogène d'un département à l'autre. Elle reflète l'hétérogénéité des pratiques et des choix faits par les conseils généraux, ainsi que la diversité de l'offre de services en protection de l'enfance dans les territoires.

Chez les jeunes majeurs, la part des mesures de placement varie de 19,5 % à 100 %, avec une valeur médiane à 90,3 %. Dans une cinquantaine de départements, la part des mesures de placement est supérieure à 90 % de l'ensemble des mesures, alors qu'elle concerne moins de la moitié des mesures dans huit départements.

1.2.3 Répartition des mineurs et jeunes majeurs confiés à l'ASE par mode d'hébergement et évolution depuis 2007

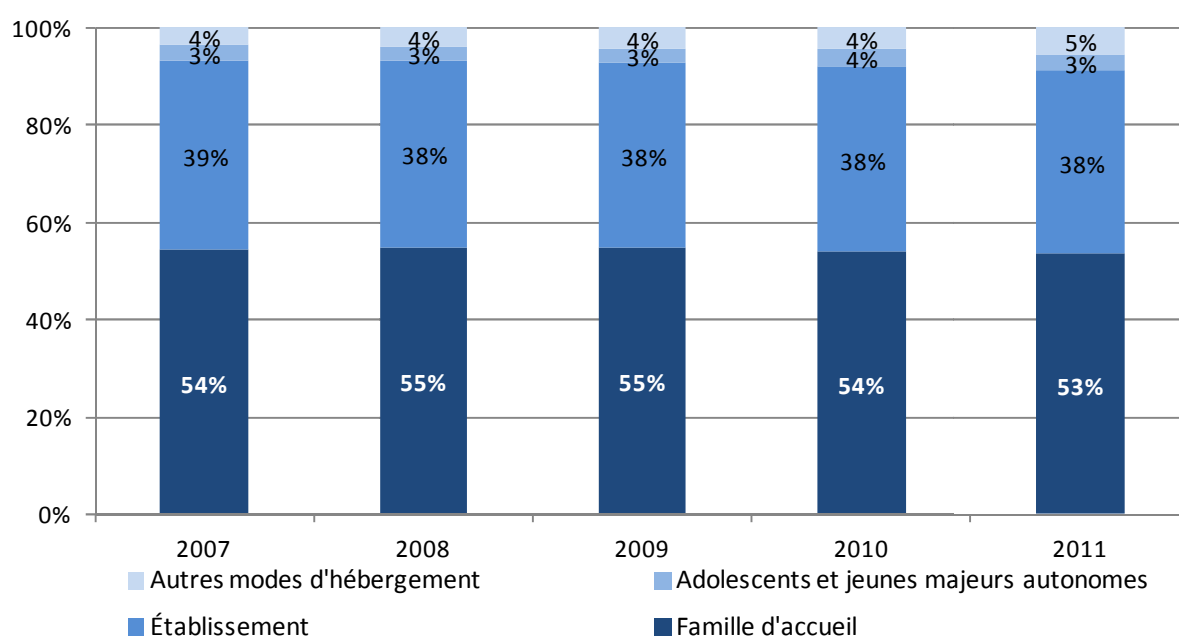
1.2.3.1 Répartition au niveau national

Tous les ans, la Drees publie la répartition des mineurs et jeunes majeurs confiés à l'ASE selon leur mode d'hébergement au 31 décembre, la dernière situation connue concernant la fin de l'année 2011²²⁰.

Ainsi, au niveau national, au 31 décembre 2011, plus de la moitié (53 %) d'entre eux sont placés en familles d'accueil, 38 % d'entre eux sont hébergés au sein d'établissements²²¹, 3 % sont autonomes et 5 % ont un autre mode d'hébergement (Figure 14).

En France, les parts des hébergements en famille d'accueil et en établissement ont diminué respectivement de 1 % et 3 % sur la période 2007-2011.

Figure 14: Répartition des mineurs et jeunes majeurs confiés à l'ASE selon le mode d'hébergement au 31 décembre (de 2007 à 2011) (%)



Champ : Ensemble des 0-20 ans confiés à l'ASE, France entière.

Sources : Drees, calculs ONED.

Guide de lecture : Parmi les mineurs et les jeunes majeurs confiés à l'ASE fin 2011, 53 % sont hébergés en famille d'accueil, 38 % en établissement, 3 % sont autonomes et 5 % ont d'autres modes d'hébergement.

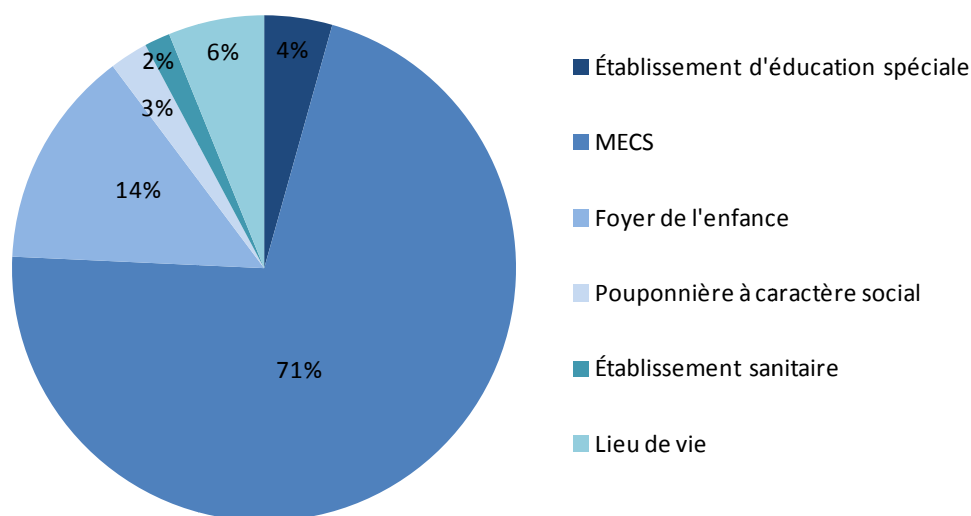
²²⁰ Borderies F., Trespeux F. Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2011, Document de travail de la Drees, (Séries statistiques), n°176, février 2013. Pour les autres années, les documents de travail sont disponibles sur le site de la Drees : <http://www.drees.sante.gouv.fr/serie-statistiques.753.html>

²²¹ Etablissements publics relevant de l'ASE ou établissements du secteur associatif habilité et financés par l'ASE.

En France, fin 2011, parmi les mineurs et les jeunes majeurs confiés à l'ASE et hébergés en établissement, plus de sept sur dix habitent dans des Maisons d'enfants à caractère social (MECS) et 14 % d'entre eux résident dans des foyers de l'enfance (Figure 15).

Les autres établissements (lieu de vie, établissement d'éducation spéciale, pouponnière à caractère social, établissement sanitaire) restent minoritaires en concernant moins de 15 % des mineurs et des jeunes majeurs confiés à l'ASE en établissement fin 2011 (Figure 15).

Figure 15: Répartition des mineurs et jeunes majeurs confiés à l'ASE et hébergés en établissement au 31 décembre 2011 selon le type d'établissement (%).



Champ : Ensemble des 0-20 ans confiés à l'ASE, France entière.

Sources : Drees, calculs ONED.

Guide de lecture : Parmi les mineurs et les jeunes majeurs confiés à l'ASE et hébergés en établissement fin 2011, 71 % sont hébergés en MECS (Maison d'enfants à caractère social), 14 % en foyer de l'enfance, 6 % en lieu de vie, 4 % en établissement d'éducation spéciale, 3 % en pouponnière à caractère social et 2 % établissement sanitaire.

Entre 2007 et 2011, la part des hébergements en MECS a augmenté de 3 % au niveau national, passant de 69 % fin 2007 à 71 % fin 2011. À l'inverse, la part des hébergements en foyers de l'enfance a diminué de 15 % sur la même période, passant de 16 % fin 2007 à 14 % fin 2011.

1.2.3.2 Des disparités départementales dans la répartition des modes d'hébergement

Une forte disparité au sein des départements se cache derrière cette répartition nationale.

En effet, la part des mineurs et jeunes majeurs confiés à l'ASE pris en charge en famille d'accueil varie, au 31 décembre 2011, de 21,4 % à 87,4 %, avec une valeur médiane à 58,5 % (Carte 8). Celle des accueils en établissement varie quant à elle de 12,2 % à 65,5 %, avec une valeur médiane à 34,8 %.

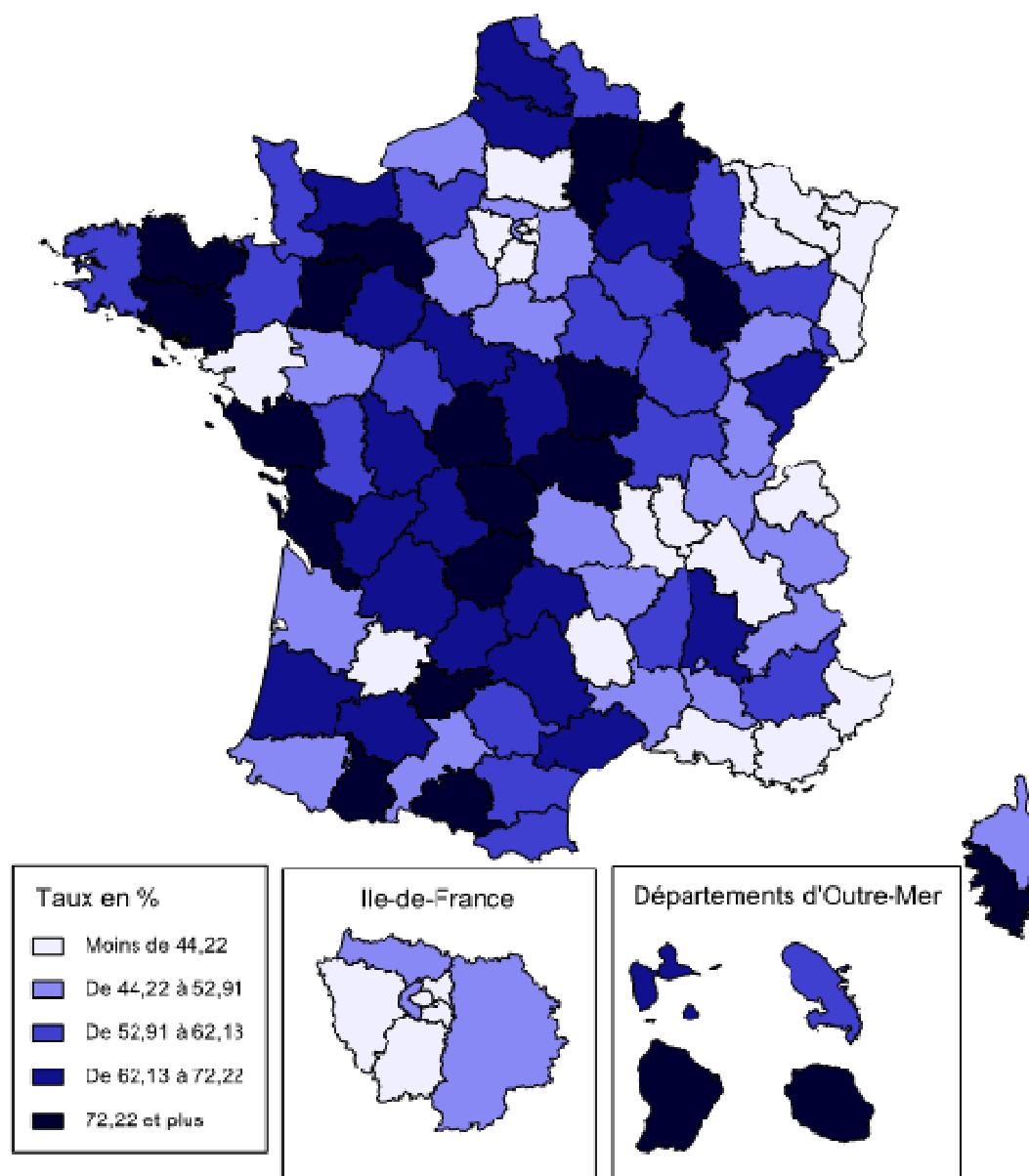
Les modes d'hébergement²²² autres que les familles d'accueil et les établissements correspondent fin 2011 à une proportion de mineurs et de jeunes majeurs confiés à l'ASE comprise entre 0 % – avec six départements sans mineur ou jeune majeur hébergé dans d'autres modes d'accueil – et 25,1 % selon les départements, avec une valeur médiane estimée à 5,6 %.

Fin 2011, dans les trois quarts des départements, l'hébergement en famille d'accueil est le mode d'hébergement le plus fréquent pour les mineurs et les jeunes majeurs confiés à l'ASE. Cependant, signalons que dans plus d'une vingtaine de départements, l'hébergement en établissement est majoritaire, à part plus ou moins égale avec l'hébergement en famille d'accueil. Par ailleurs, dans deux départements, la part des autres modes d'hébergement est supérieure à la part des établissements.

Concernant plus spécifiquement les mineurs et les jeunes majeurs accueillis en établissement au 31 décembre 2011, les MECS constituent le principal type d'établissement pour la totalité des départements (excepté pour deux d'entre eux où les foyers de l'enfance sont les plus représentés), avec une proportion de jeunes hébergés en MECS comprise entre 30 % et 100 % de l'ensemble des mineurs et jeunes majeurs accueillis en établissement. Ainsi, pour la moitié des départements, les trois quarts des mineurs et jeunes majeurs accueillis en établissement sont hébergés en MECS à la fin de l'année 2011. En seconde position, les foyers de l'enfance représentent entre 0 % et 58 % des modes d'hébergements de ces jeunes.

²²² Les autres modes d'hébergement regroupent les adolescents ou jeunes majeurs autonomes vivant dans un appartement indépendant (avec des visites régulières d'instructeurs), les internats scolaires, les villages d'enfants, les tiers dignes de confiance, l'attente de lieu d'accueil, le placement dans la future famille adoptante, etc.

Carte 8 : Part des mineurs et jeunes majeurs placés en famille d'accueil parmi les 0-20 ans confiés à l'ASE au 31 décembre 2011 (%).



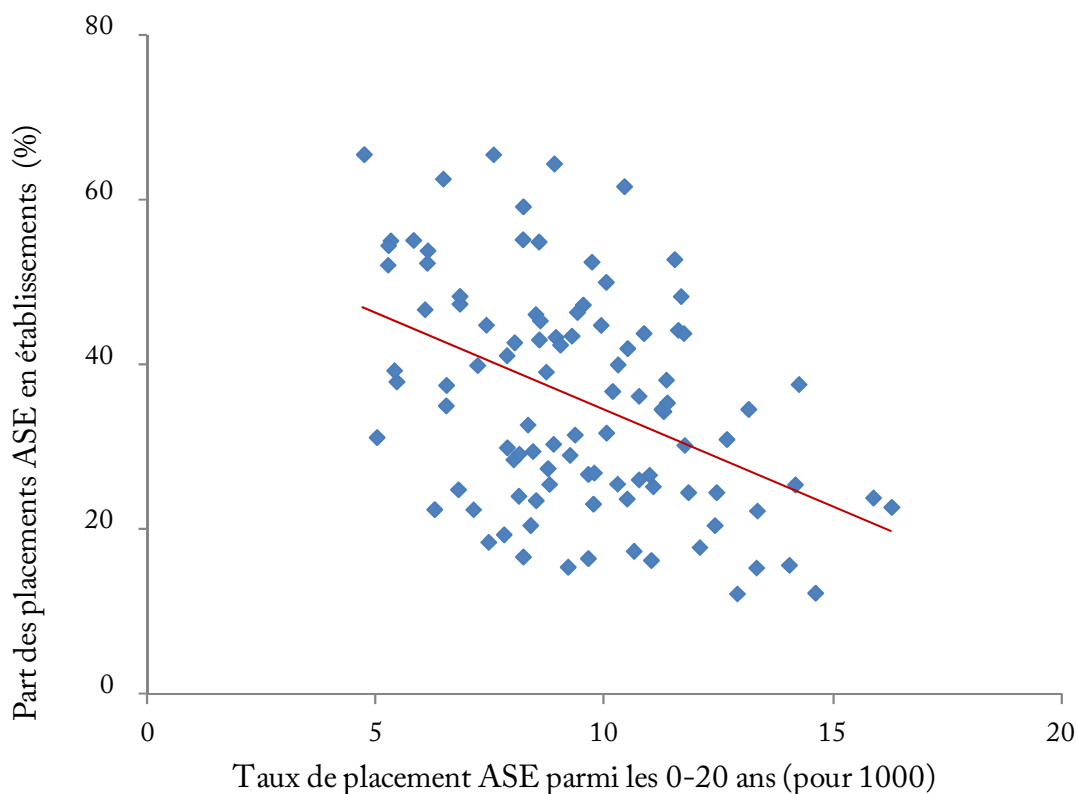
Champ : Ensemble des 0-20 ans confiés à l'ASE, France entière.

Sources : Drees, calculs ONED.

Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque

La représentation graphique des départements en fonction du taux de placement ASE et de la part de ces placements en établissement (Figure 16) montre une corrélation linéaire négative entre ces deux indicateurs. Le lien est statistiquement significatif²²³ et négatif : plus le taux de placement ASE est élevé, au sein d'un département, plus la part des placements en établissement est faible.

Figure 16 : Taux de placement ASE et part des placements ASE en établissement dans les départements au 31 décembre 2011.



Champ : 0-20 ans faisant l'objet d'au moins une mesure en protection de l'enfance, France entière.

Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2012), calculs ONED.

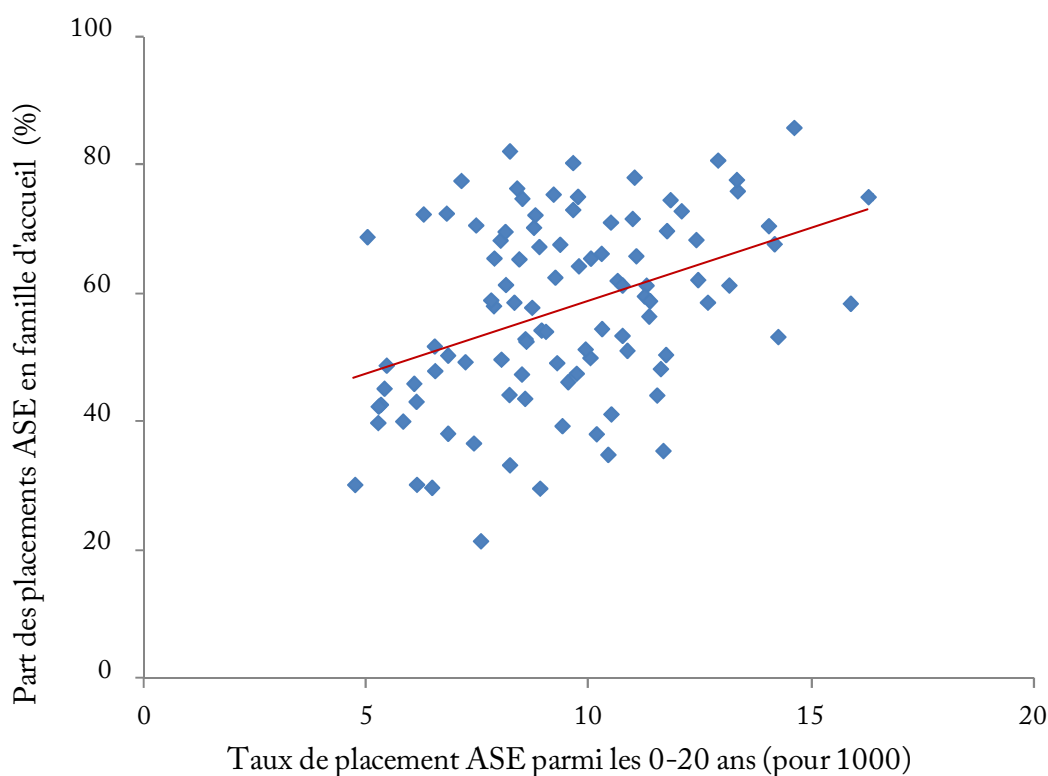
Pour plus de précisions sur le graphique, merci de se référer à la légende de la figure 4.

À l'inverse, la représentation graphique des départements en fonction du taux de placement ASE et de la part des placements en famille d'accueil (Figure 17) montre une corrélation linéaire positive entre ces deux indicateurs. Le lien entre ces deux indicateurs est statistiquement significatif²²⁴ et positif : plus le taux de placement ASE est élevé au sein d'un département, plus la part de ses placements en famille d'accueil est élevée.

²²³ Le coefficient de corrélation de Pearson vaut $r=-0.4363$ avec un degré de significativité associé significatif au seuil de 5 % ($p<0,001$).

²²⁴ Le coefficient de corrélation de Pearson vaut $r=0,3984$ avec un degré de significativité associé significatif au seuil de 5 % ($p<0,001$).

Figure 17 : Taux de placement ASE et part des placements ASE en famille d'accueil dans les départements au 31 décembre 2011.



Champ : 0-20 ans faisant l'objet d'au moins une mesure en protection de l'enfance, France entière.

Sources : Drees, DPJJ, Insee (estimations de population, résultats provisoires arrêtés fin 2012), calculs ONED.

Pour plus de précisions sur le graphique, merci de se référer à la légende de la Figure 4.

1.3 Distribution des mesures selon le type de décision et le financement

Au 31 décembre 2011 :

- près de trois décisions de prise en charge sur quatre résultent d'une décision judiciaire en assistance éducative ;
- la quasi-totalité des mesures de protection de l'enfance est à la charge financière des conseils généraux ;
- chez les mineurs, près de neuf mesures de placement sur dix et plus de sept mesures de milieu ouvert sur dix découlent d'une décision judiciaire ;
- chez les jeunes majeurs, la quasi-totalité des mesures de milieu ouvert ou de placement résultent d'une décision administrative, comme pour les mesures de placement.

La loi réformant la protection de l'enfance du 5 mars 2007 réorganise, dans la perspective de la gradation des réponses en fonction des situations, la transmission des situations par le président du conseil général au Parquet. L'article L.226-4 du CASF vient clarifier les règles de transmission des situations à l'autorité judiciaire.

La volonté du législateur est de s'appuyer davantage sur les compétences parentales en donnant la primauté à la protection administrative, sans pour autant remettre en question le rôle du juge des enfants. L'hypothèse est que cette tendance pourrait être illustrée, au niveau des données collectées, par une baisse du poids des mesures judiciaires par rapport aux mesures administratives.

1.3.1 Ensemble des mesures

Fin 2011, près des trois quarts des décisions de prise en charge résultent d'une décision judiciaire en assistance éducative et 27 % d'entre elles d'une décision administrative (Figure 18).

À cette même date, le financement de la quasi-totalité des mesures de protection de l'enfance est à la charge des conseils généraux (Figure 18).

Figure 18 : Répartition des mesures selon le type de décision et le financement au 31 décembre 2011.

		Décisions administratives	Décisions judiciaires	Ensemble des décisions	
				Nombre	Part (%)
Financement ASE	0-17 ans	60 468	225 544	286 012	99,9 %
	18-20 ans	21 508	0	21 508	
Financement DPJJ	0-17 ans	0	284	284	0,1 %
	18-20 ans	0	175	175	
Ensemble	Nombre	81 976	226 003	307 979	100 %
	Part (%)	27 %	73 %	100 %	

Champ : France entière.

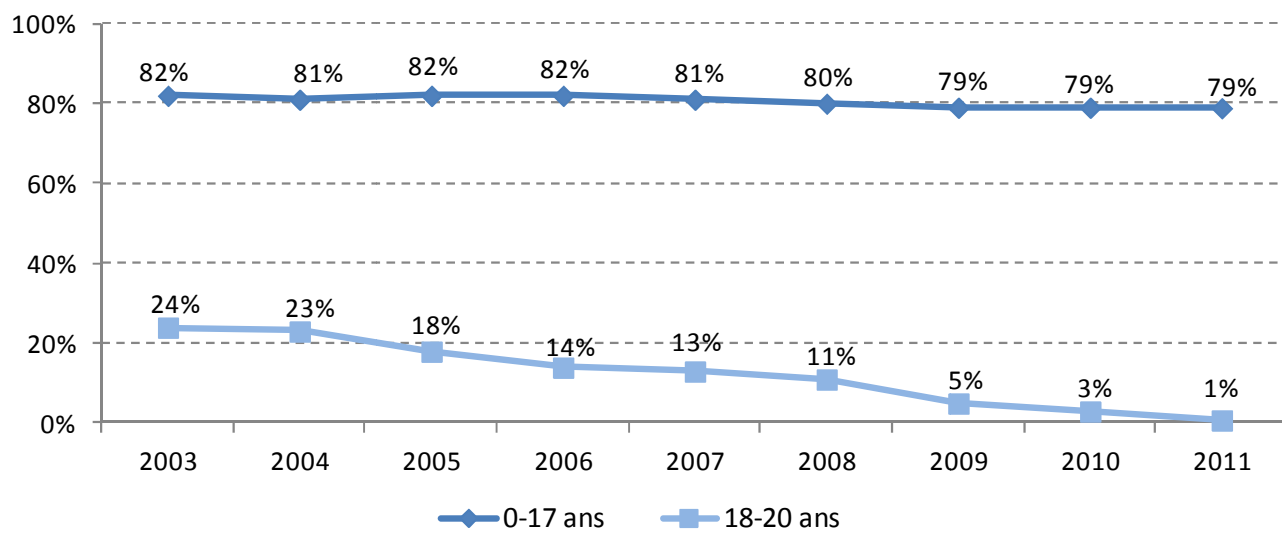
Sources : Drees, DPJJ, calculs ONED.

Guide de lecture : Parmi les 307 979 mesures en cours au 31 décembre 2011 (pour les mineurs et les jeunes majeurs), 73 % d'entre elles résultaient de décisions judiciaires et 27 % de décisions administratives. Près de 100 % d'entre elles sont financées par l'ASE et 0,1 % par la DPJJ.

Chez les mineurs, après une légère diminution observée en 2009, la part des décisions judiciaires reste stable autour de 79 % (Figure 19).

Le désengagement de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) dans la prise en charge des mesures de protection jeunes majeurs (PJM) se traduit depuis 2006 par une forte baisse de la part des décisions judiciaires pour les jeunes majeurs.

Figure 19 : Part des décisions judiciaires parmi les mesures de protection de l'enfance en cours au 31 décembre (%) (de 2003 à 2011).



Champ : France entière.

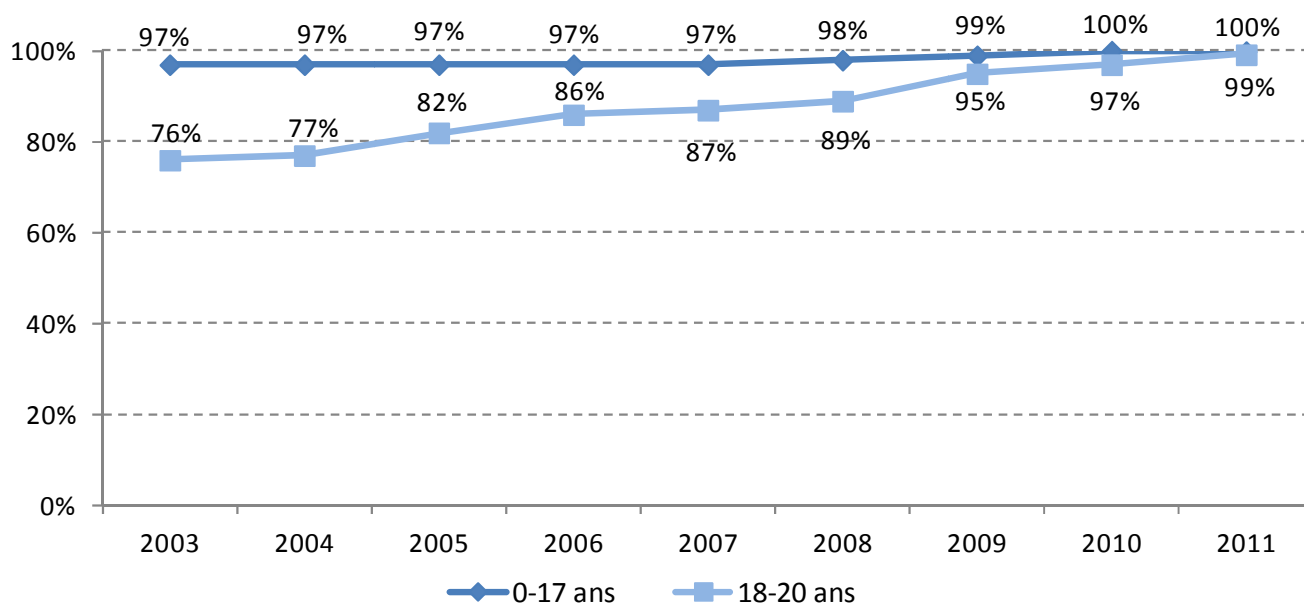
Sources : Drees, DPJJ, calculs ONED.

Guide de lecture : Au 31 décembre 2011, la part des décisions judiciaires parmi les mesures de protection de l'enfance est respectivement de 79 % pour les mineurs et de 1 % pour les jeunes majeurs.

Fin 2003, seules 3 % des mesures sont à la charge financière de la DPJJ ; fin 2011, l'ASE assure le financement de la quasi totalité des mesures de protection de l'enfance pour les mineurs (Figure 20).

Chez les jeunes majeurs, alors qu'un quart des mesures de protection de l'enfance est encore financée par la DPJJ fin 2003, la quasi-totalité des mesures de protection de l'enfance est à la charge financière des conseils généraux fin 2011 (Figure 20).

Figure 20 : Part des décisions financées par l'ASE parmi les mesures de protection de l'enfance en cours au 31 décembre (%) (de 2003 à 2011).



Champ : France entière

Sources : Drees, DPJJ, calculs ONED.

Guide de lecture : Au 31 décembre 2011, la quasi-totalité des mesures est financée par l'ASE aussi bien chez les mineurs que chez les jeunes majeurs.

1.3.1.1 Des disparités départementales dans la répartition des décisions

La répartition entre décisions administratives et décisions judiciaires pour l'ensemble des mesures varie selon les départements, aussi bien chez les mineurs que chez les jeunes majeurs.

Ainsi, la part des décisions judiciaires pour les mineurs varie fin 2011 selon les départements de 48,3 % à 93,5 %, avec une valeur médiane estimée à 77,5 %.

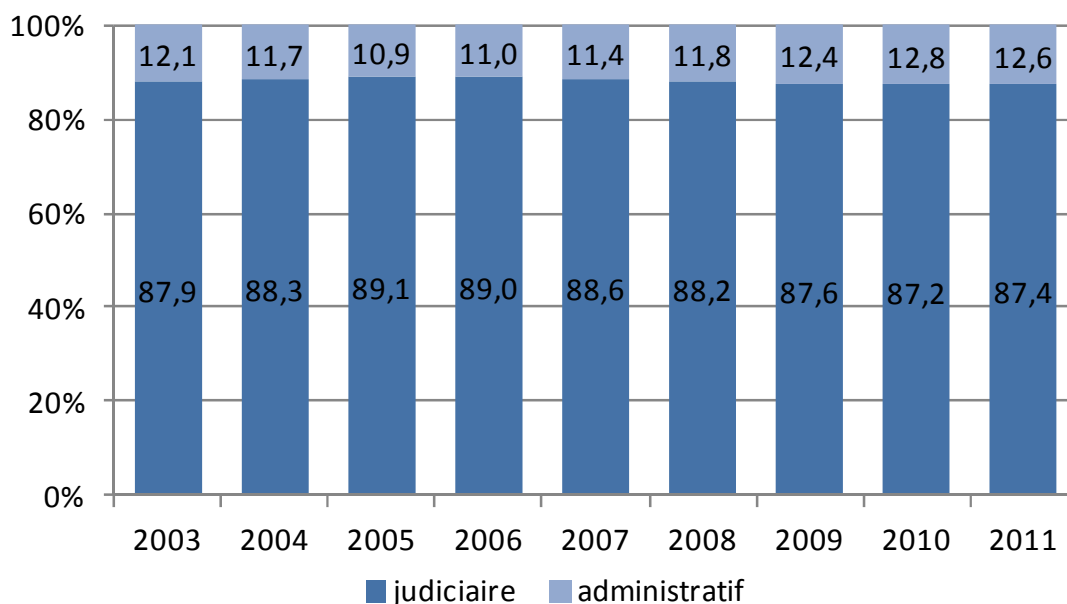
Chez les jeunes majeurs, la part des décisions judiciaires varie de 0 % à 13,9 %, sachant les deux tiers des départements n'en comptabilisent aucune.

1.3.2 Les mesures de placement

1.3.2.1 Chez les mineurs

Chez les mineurs au 31 décembre 2011, la grande majorité (87 %) des mesures de placement résultent de décisions judiciaires. Après une légère baisse observée en 2009, ce taux reste relativement stable fin 2011 (Figure 21). Le principe de subsidiarité inscrit en filigrane dans la réforme de la protection de l'enfance de 2007 ne semble donc pas pour l'instant se traduire en chiffres pour les mineurs, en l'état actuel de nos données chiffrées.

Figure 21 : Répartition des mesures de placement selon le type de décision chez les mineurs au 31 décembre (de 2003 à 2011) (%).



Champ : Ensemble des mesures de placement des mineurs (0-17 ans), France entière.

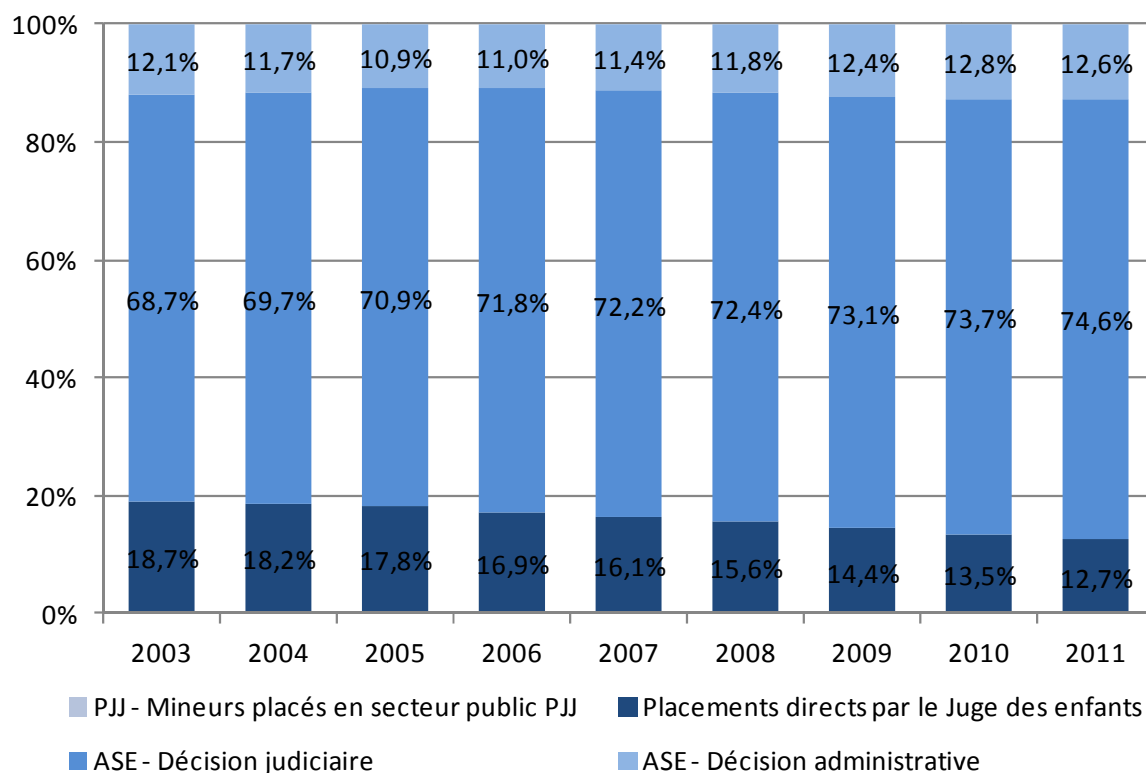
Sources : Drees, DPJJ, calculs ONED.

Guide de lecture : Au 31 décembre 2011, 87 % des mesures de placement chez les mineurs sont des mesures judiciaires et 13 % d'entre elles des mesures administratives.

Si l'on s'intéresse au service ou à l'institution à l'origine de la décision de placement, la part des placements à l'ASE sur décision administrative est restée relativement stable, autour de 12 % depuis 2003 chez les mineurs (Figure 22).

À l'inverse, la part des placements directs par le juge des enfants a diminué en moyenne de 6 % chaque année entre fin 2007 et fin 2011. Ces mesures se reportent sur les placements judiciaires mis en œuvre par l'ASE. En effet, cette part a augmenté de 1 % en moyenne chaque année pour atteindre près de 75 % fin 2011 (Figure 22). Les placements de mineurs en protection de l'enfance en secteur public PJJ ont quasiment disparu.

Figure 22 : Répartition des mesures de placement chez les mineurs selon la nature de la décision et le service chargé de sa mise en œuvre au 31 décembre (de 2003 à 2011) (%) .



Champ : Ensemble des mesures de placement pour les mineurs (0-17 ans), France entière.

Sources : Drees, DPJJ, calculs ONED.

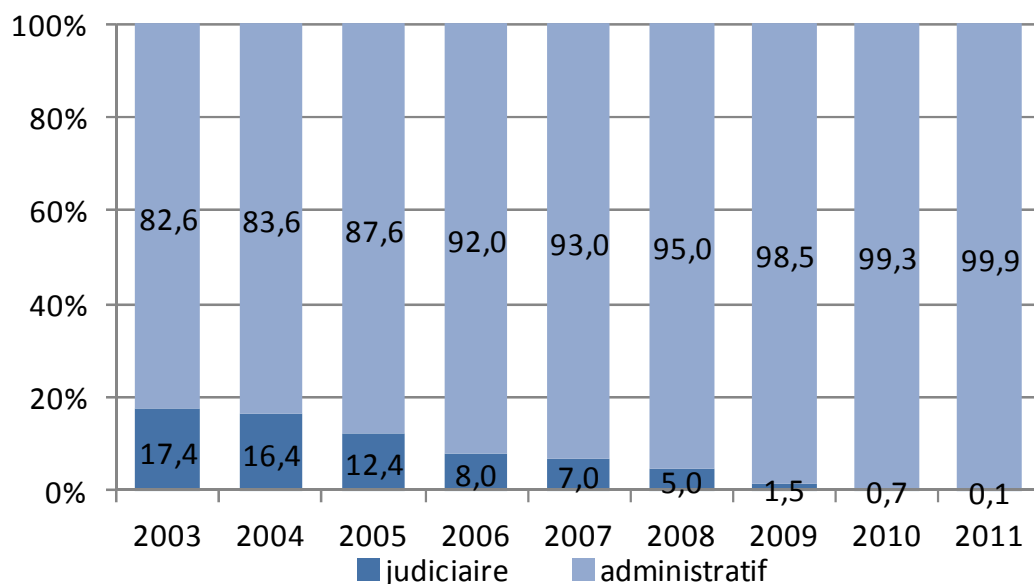
Guide de lecture : Parmi les mesures de placement en cours chez des mineurs au 31 décembre 2011, 74,6 % sont des placements à l'ASE sur décision judiciaire, 12,7 % des placements directs par le Juge des enfants et 12,6 % des placements à l'ASE sur décision administrative. Les placements en secteur public PJJ représentent 0,01 % des mesures de placement fin 2011.

1.3.2.2 Chez les jeunes majeurs

Pour les jeunes majeurs, les mesures de placement sur décisions judiciaires, qui représentaient plus de 17 % des mesures de placement fin 2003, ont quasiment disparu depuis 2009. Elles ne concernent plus que 0,1 % des mesures de placement fin 2011 (Figure 23).

Pour les jeunes majeurs, au 31 décembre 2011, les mesures de placement résultent essentiellement de décisions administratives (Figure 24).

Figure 23 : Répartition des mesures de placement selon le type de décision chez les jeunes majeurs au 31 décembre (de 2003 à 2011) (%).

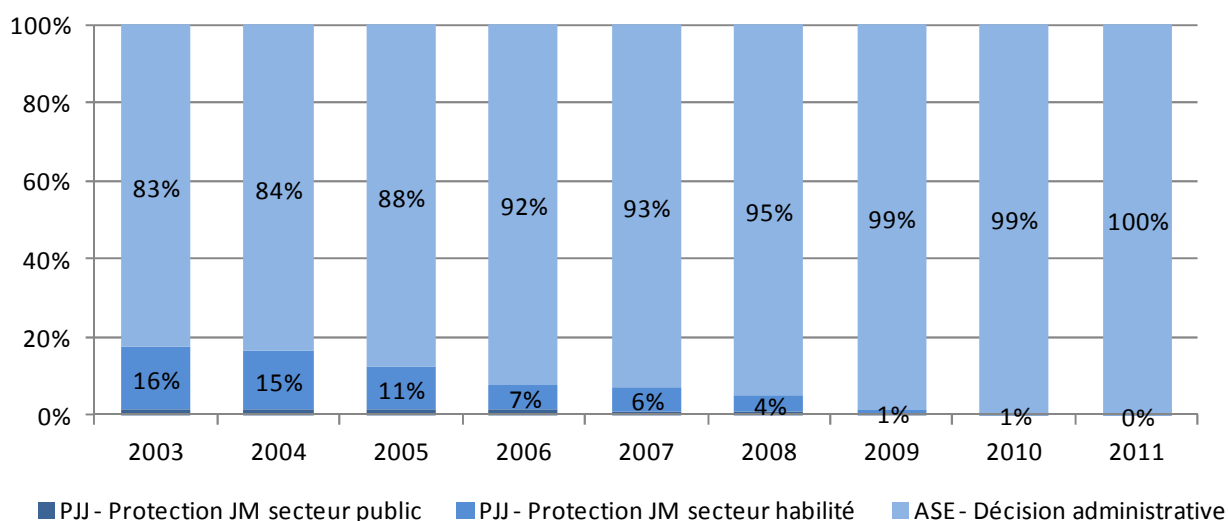


Champ : Ensemble des mesures de placement pour les jeunes majeurs (18-20 ans), France entière.

Sources : Drees, DPJJ, calculs ONED.

Guide de lecture : Au 31 décembre 2011, près de 100 % des mesures de placement chez les jeunes majeurs sont des mesures administratives.

Figure 24: Répartition des mesures de placement chez les jeunes majeurs selon la nature de la décision et le service chargé de sa mise en œuvre au 31 décembre (de 2003 à 2011) (%) .



Champ : Ensemble des mesures de placement pour les jeunes majeurs (18-20 ans), France entière.

Sources : Drees, DPJJ, calculs ONED.

Guide de lecture : Parmi les mesures de placement en cours chez des jeunes majeurs au 31 décembre 2011, près de 100 % sont des mesures administratives de l'ASE et 0,1 % sont des mesures de protection jeunes majeurs du secteur habilité.

1.3.2.3 Des disparités départementales dans la répartition des décisions

La répartition entre décisions administratives et judiciaires pour les mesures de placement varie selon les départements, aussi bien chez les mineurs que chez les jeunes majeurs. Ainsi, la part des décisions judiciaires pour les mineurs varie fin 2011 selon les départements de 65,3 % à 96,8 %, avec une valeur médiane estimée à 87,5 %.

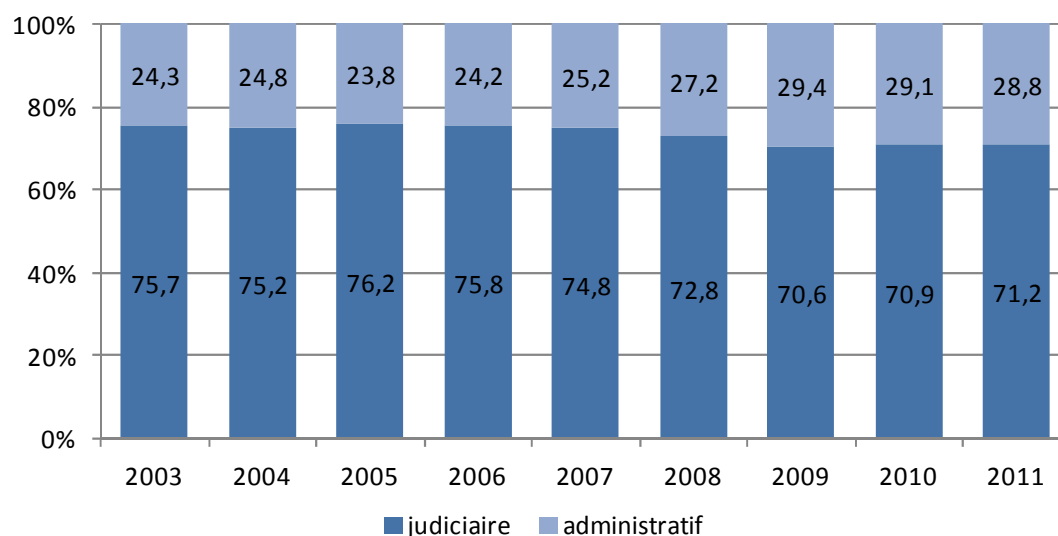
Chez les jeunes majeurs, cette part varie de 0 % à 8,2 %, sachant que près de trois départements sur quatre n'ont fait état d'aucune mesure de placement sur décision judiciaire pour les jeunes majeurs.

1.3.3 Les mesures de milieu ouvert

1.3.3.1 Chez les mineurs

Concernant les mineurs, au 31 décembre 2011, plus de sept mesures de milieu ouvert sur dix résultent d'une décision judiciaire (Figure 25). Comme pour les mesures de placement, la baisse de la part des mesures judiciaires amorcée en 2009 ne s'observe plus en 2011.

Figure 25 : Répartition des mesures de milieu ouvert selon le type de décision chez les mineurs au 31 décembre (de 2003 à 2011) (%).



Champ : Ensemble des mesures de milieu ouvert pour les mineurs (0-17 ans), France entière.

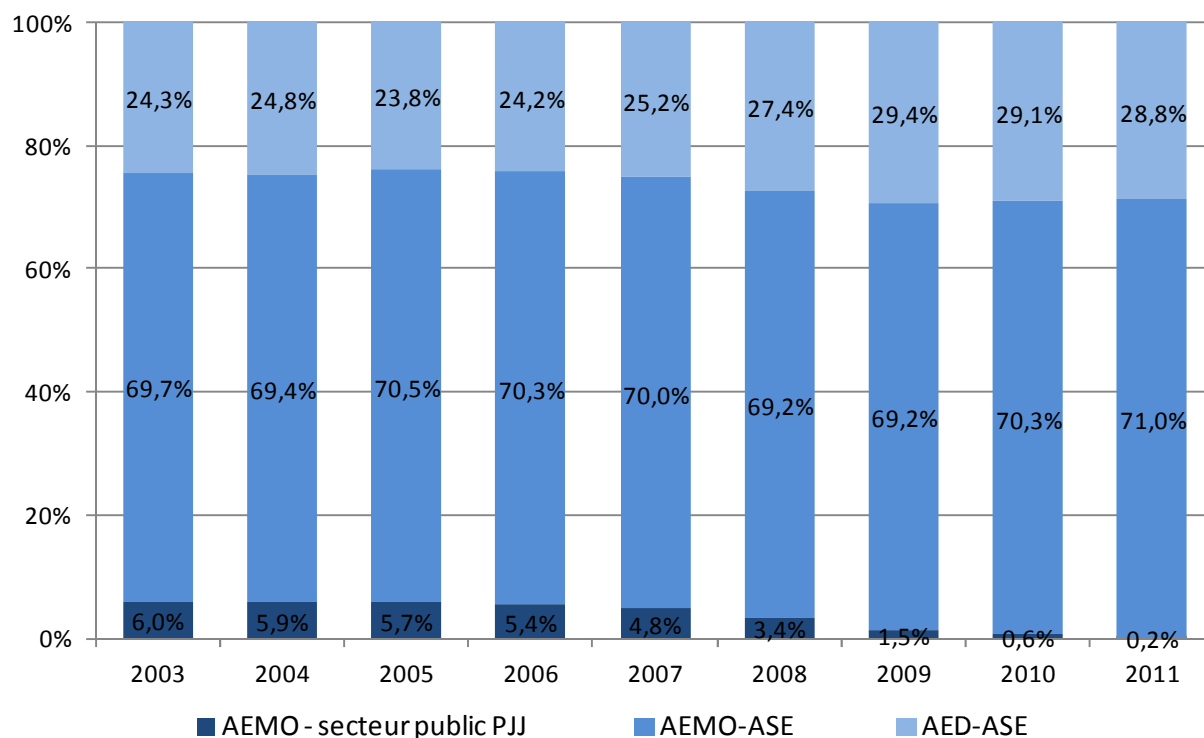
Sources : Drees, DPJJ, calculs ONED.

Guide de lecture : Au 31 décembre 2011, 71 % des mesures de milieu ouvert chez les mineurs sont des mesures judiciaires et 29 % d'entre elles sont des mesures administratives.

Si l'on regarde plus précisément les services chargés de la mise en œuvre des mesures de milieu ouvert concernant les mineurs, on constate que l'application de loi du 5 mars 2007 a légèrement modifié leur répartition sur la période 2007-2011. Ainsi, la part des mesures d'aides éducatives à domicile (AED) a augmenté, passant de 25 % à 29 %, tandis que la part des mesures d'AEMO du secteur public PJJ a

quasiment disparu, passant de 5 % à moins de 1 % sur la même période (Figure 26). Les mesures d'AEMO restent majoritaires fin 2011 et concernent 71 % des mesures de milieu ouvert chez les mineurs.

Figure 26 : Répartition des mesures de milieu ouvert chez les mineurs au 31 décembre selon la nature de la décision et le service chargé de sa mise en œuvre (de 2003 à 2011) (%).



Champ : Ensemble des mesures de milieu ouvert pour les mineurs (0-17 ans), France entière.

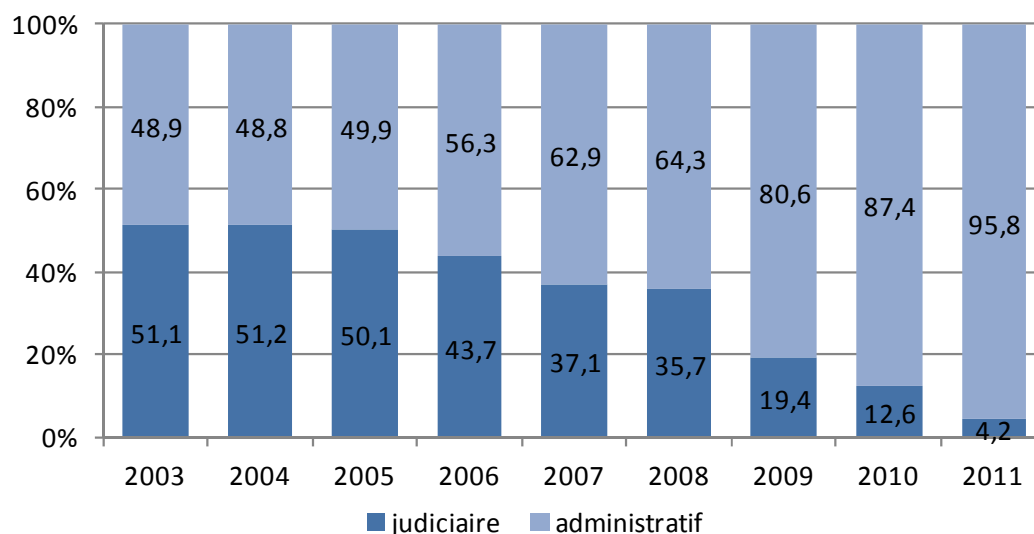
Sources : Drees, DPJJ, calculs ONED.

Guide de lecture : Parmi les mesures de milieu ouvert en cours chez des mineurs au 31 décembre 2011, 71 % sont des AEMO administratives, 29 % des AED et moins de 1 % des AEMO du secteur public PJJ.

1.3.3.2 Chez les jeunes majeurs

Concernant les jeunes majeurs, alors que les mesures de milieu ouvert sont encore équitablement réparties entre décisions judiciaires et décisions administratives fin 2005, la part des décisions judiciaires a rapidement diminué depuis 2006. Fin 2011, près de 96 % de l'ensemble des mesures de milieu ouvert chez les 18-20 ans résultent d'une décision administrative (Figure 27).

Figure 27 : Répartition des mesures de milieu ouvert selon le type de décision chez les jeunes majeurs au 31 décembre (de 2003 à 2011) (%).



Champ : Ensemble des mesures de milieu ouvert pour les jeunes majeurs (18-20 ans), France entière.

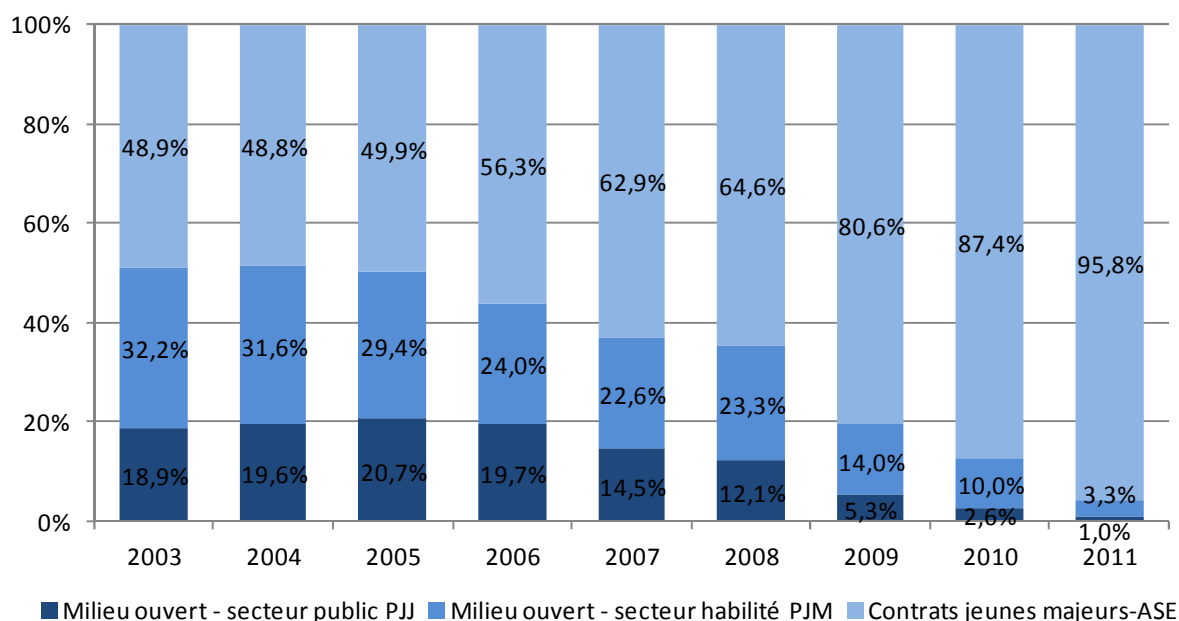
Sources : Drees, DPJJ, calculs ONED.

Guide de lecture : Au 31 décembre 2011, 96 % des mesures de milieu ouvert chez les jeunes majeurs sont des mesures administratives et 4 % d'entre elles sont des mesures judiciaires.

Le nouveau positionnement de la PJJ en matière de PJM impacte plus fortement la répartition des services chargés de la mise en œuvre des mesures de milieu ouvert pour les jeunes majeurs.

Ainsi, la part des aides éducatives (contrats jeunes majeurs) est passée de 63 % de l'ensemble des mesures de milieu ouvert fin 2007 à 96 % fin 2011. À l'inverse, les mesures d'AEMO secteur habilité PJM et les mesures d'AEMO secteur public PJJ ne représentent plus que respectivement moins de 1 % et 3 % des mesures de milieu ouvert au 31 décembre 2011, contre 23 % et 15 % des mesures de milieu ouvert chez les jeunes majeurs fin 2007 (Figure 28).

Figure 28 : Répartition des mesures de milieu ouvert chez les jeunes majeurs au 31 décembre selon la nature de la décision et le service chargé de sa mise en œuvre (de 2003 à 2011) (%).



Champ : Ensemble des mesures de milieu ouvert pour les jeunes majeurs (18-20 ans), France entière.

Sources : Drees, DPJJ, calculs ONED.

Guide de lecture : Parmi les mesures de milieu ouvert en cours chez des jeunes majeurs au 31 décembre 2011, 96 % sont des mesures administratives de contrats jeunes majeurs, 3 % des AEMO du secteur public PJJ et 1 % des AEMO secteur habilité PJM.

1.3.3.3 Des disparités départementales dans la répartition des décisions

Fin 2011, la distribution des décisions de mesures à domicile, qu'elles soient administratives ou judiciaires, est différente selon les départements.

Chez les mineurs, la part des décisions judiciaires varie selon les départements de 34,0 % à 96,4 %, avec une valeur médiane estimée à 69,7 %. Il faut souligner que cette part est inférieure à 50 % dans seulement six départements.

Des disparités plus fortes sont observées chez les jeunes majeurs. La part de décisions judiciaires varie de 0 % à 100 % parmi les départements ayant des mesures à domicile pour les 18-20 ans²²⁵, en cours fin 2011. Notons que pour 50 d'entre eux, il n'existe aucune décision judiciaire parmi les mesures de milieu ouvert concernant des jeunes majeurs.

²²⁵ Pour rappel, 16 départements n'ont aucune mesure de milieu ouvert pour jeunes majeurs en cours au 31 décembre 2011.

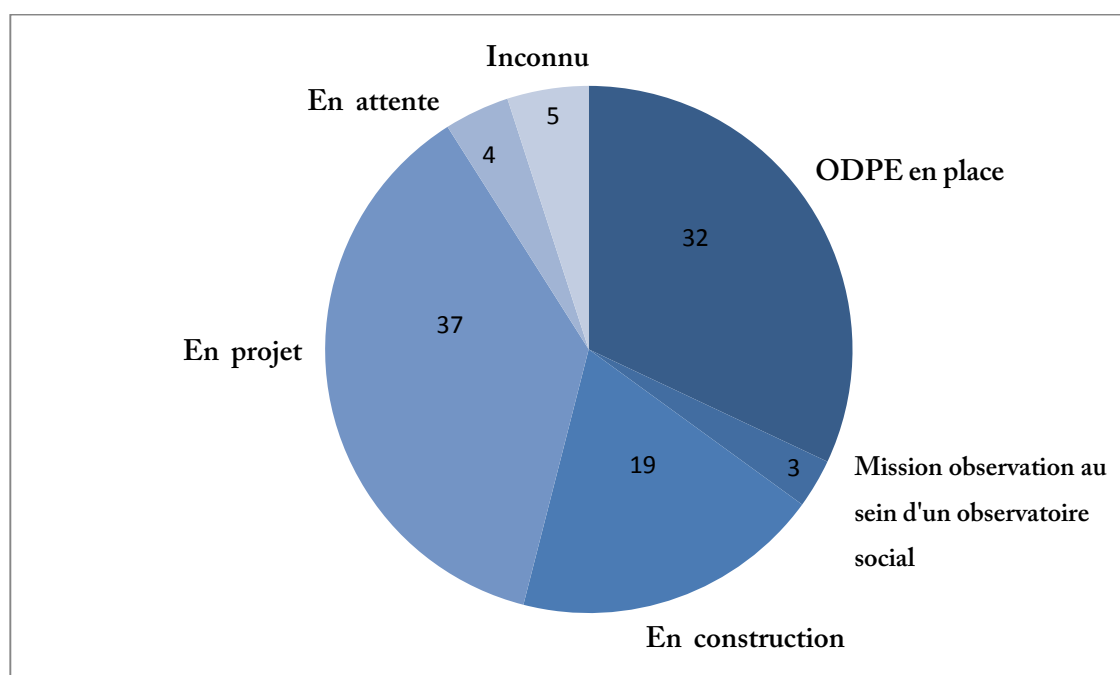
2. Les observatoires départementaux de la protection de l'enfance

Pour la première fois depuis 2009, l'ONED a lancé en décembre 2013 une enquête auprès des conseils généraux pour faire un point sur la mise en place des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE). Les 101 départements ont répondu.

2.1 État des lieux des ODPE

Pour rappel, lors du premier recensement réalisé par l'ONED en 2009 (Figure 29), un tiers des départements avait installé leur observatoire départemental de la protection de l'enfance. Celui-ci pouvait porter un nom différent. Ainsi, dans 5 départements, l'observatoire se dénommait « observatoire de l'enfance et de la famille ».

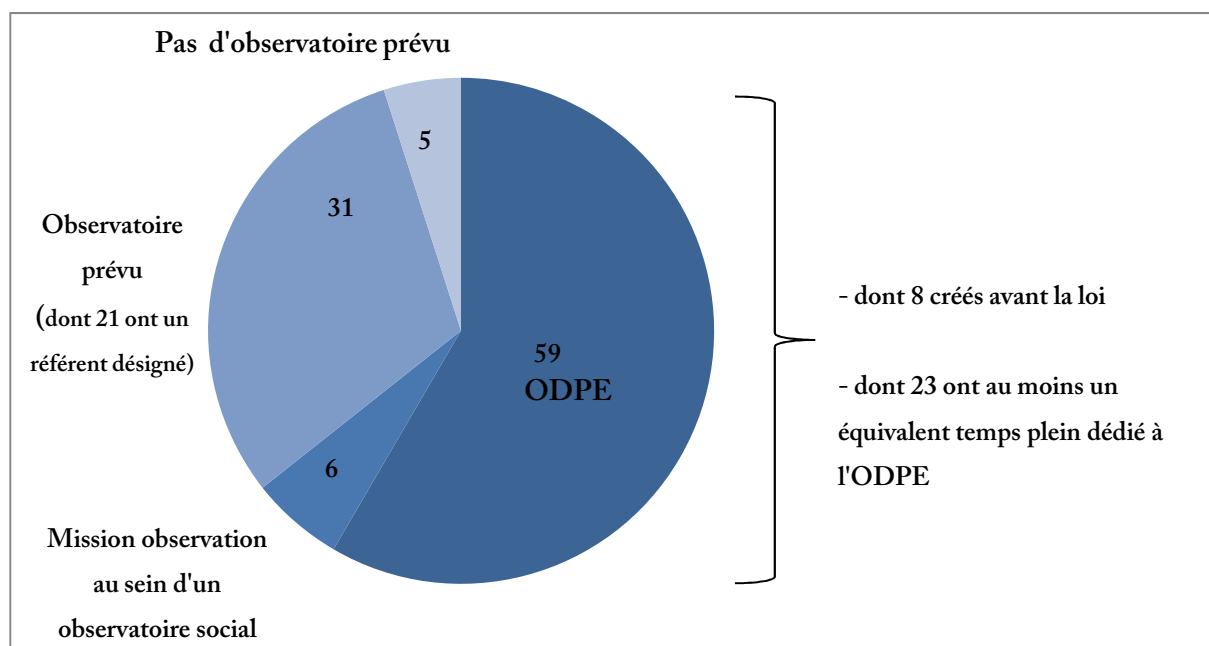
Figure 29 : Répartition des départements en fonction de l'état d'avancement de l'ODPE en décembre 2009



Source : Enquête sur la situation des ODPE en 2009 (N=100), calculs ONED.

Quatre ans plus tard, le mouvement s'est accéléré. Les données recueillies par l'ONED, fin février 2014 permettent d'établir à 59 le nombre d'ODPE existants ; dans 6 départements la mission d'observation de la protection de l'enfance est dévolue à un observatoire plus large ; dans 31 autres départements un ODPE est annoncé être en construction ; enfin, pour 5 départements uniquement, il n'y a actuellement pas d'observatoire prévu (Figure 30).

Figure 30 : Répartition des départements en fonction de l'état d'avancement de l'ODPE
au 28 février 2014



Source : Enquête sur la situation des ODPE en 2014 (N=101), calculs ONED.

Méthode : enquête sur l'état des lieux de la mise en place des observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) en France en 2014

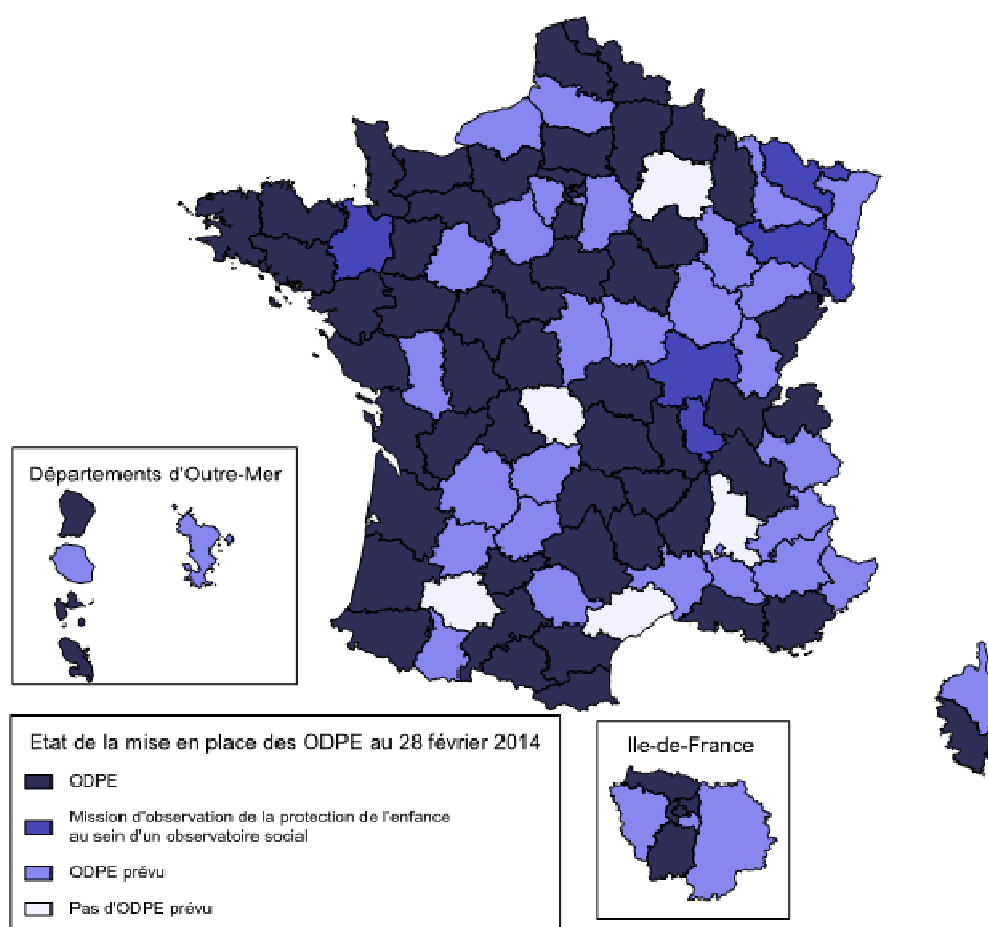
Une enquête a été réalisée par l'ONED, entre novembre 2013 et février 2014, auprès des conseils généraux sur l'état des lieux de la mise en place des observatoires départementaux de la protection de l'enfance en France. Un questionnaire a été adressé par voie électronique à l'ensemble des directeurs Enfance-Famille ainsi qu'aux correspondants des conseils généraux en charge de la mise en œuvre des ODPE. Ce questionnaire comprend plusieurs parties (cf. annexe 1). Après avoir établi un état des lieux actualisé de la mise en œuvre des observatoires avec des questions spécifiques à l'organisation et au fonctionnement de l'observatoire, sont abordées les attentes des conseils généraux par rapport à l'ONED. Les analyses portent sur la totalité des départements puisque tous ont répondu.

L'existence d'un ODPE ne signifie pas qu'ils soient tous actifs. Ainsi, depuis l'enquête de 2009, certains ont été créés puis ont disparu presque aussi rapidement. La raison tient principalement à un changement de personnel. En effet, lorsque les personnes quittent leurs fonctions sans être remplacées, il arrive que l'ODPE soit en « dormance ».

De plus, 6 départements ont transféré l'ODPE au sein d'un observatoire plus large qui reprend les missions de l'ODPE. L'un d'eux préexistait à la loi de 2007. Enfin, un département a déclaré que l'ODPE existait lors de la précédente enquête tout en soulignant le travail étroit avec l'observatoire social. Aujourd'hui, ce département déclare que la mission d'observation de la protection de l'enfance

se fait au sein de l'observatoire social, avec la même personne responsable de l'observation en protection de l'enfance.

Carte 9 : Mise en place des ODPE au 28 février 2014



Source : Enquête sur la situation des ODPE en 2014 (N=101), calculs ONED.

Carte réalisée avec Cartes & Données - ©Articque

2.2 Attentes par rapport à l'ONED

Les attentes évoquées par les conseils généraux vis-à-vis de l'ONED sont en premier lieu liées au dispositif de remontées de données puisque près de la moitié des départements (47 %) l'ont mentionné dans leur questionnaire. Lorsque l'on distingue les départements qui ont un observatoire (ODPE et observatoire plus large, soit 65 départements) de ceux qui n'en ont pas pour le moment (36 départements), les résultats diffèrent légèrement. Ainsi, ces attentes liées au dispositif de remontée des données (Figure 31) sont plus fortes lorsque l'observatoire existe (49 %) que lorsque celui-ci n'est qu'à l'état de projet (42 %). Ce résultat n'est guère surprenant dans la mesure où même lorsque la démarche d'observation est en cours, il peut subsister une grande confusion. Par exemple, certains membres des conseils généraux pensent que les données sont transmises à l'ONED par l'ODPE, alors que l'ASE fournit ses données en parallèle à l'ODPE et à l'ONED (art. D.226-3-1. du décret n° 2011-222 du 28 février 2011).

Ces attentes concernant le dispositif de remontées de données sont confirmées par les trois-quarts des ODPE en place (puisque 45 sur les 59 affirment avoir des difficultés avec celui-ci). Quatre départements déclarent ne pas avoir de difficulté. Enfin, 10 départements n'ont pas répondu à ce questionnaire. Parmi ces derniers, 9 n'ont pas, pour le moment, procédé à la transmission des données. Sur les 45 départements affirmant avoir des difficultés, 9 ont déjà fait parvenir leurs fichiers d'extractions à l'ONED ; les autres ont pris contact avec ses services vue de cette transmission. Pour trois-quarts de ces départements (34 départements), la nature de ces difficultés est avant tout centrée sur la non-conformité des progiciels avec le décret. D'autres difficultés sont également évoquées, telle que la saisie des informations (19 départements).

Figure 31 : Principales attentes exprimées par les conseils généraux par rapport à l'ONED

Attente exprimée sur :	Ensemble des départements (%)	dont départements ayant un ODPE ou un observatoire social (%)	dont départements n'ayant pas d'observatoire (%)
Dispositif de remontées de données	47 %	49 %	42 %
Apports méthodologiques	29 %	34 %	19 %
Mise en place des ODPE	23 %	9 %	47 %
Recensement de bonnes pratiques	9 %	9 %	8 %
Participation aux conférences annuelles	4 %	5 %	3 %
Séminaire annuel des ODPE	4 %	5 %	3 %

Source : Enquête sur la situation des ODPE en 2014 (N=101), calculs ONED.

Note de lecture : 49 % des départements ayant un ODPE ou un observatoire social ont des attentes sur le dispositif de remontées de données vis-à-vis de l'ONED.

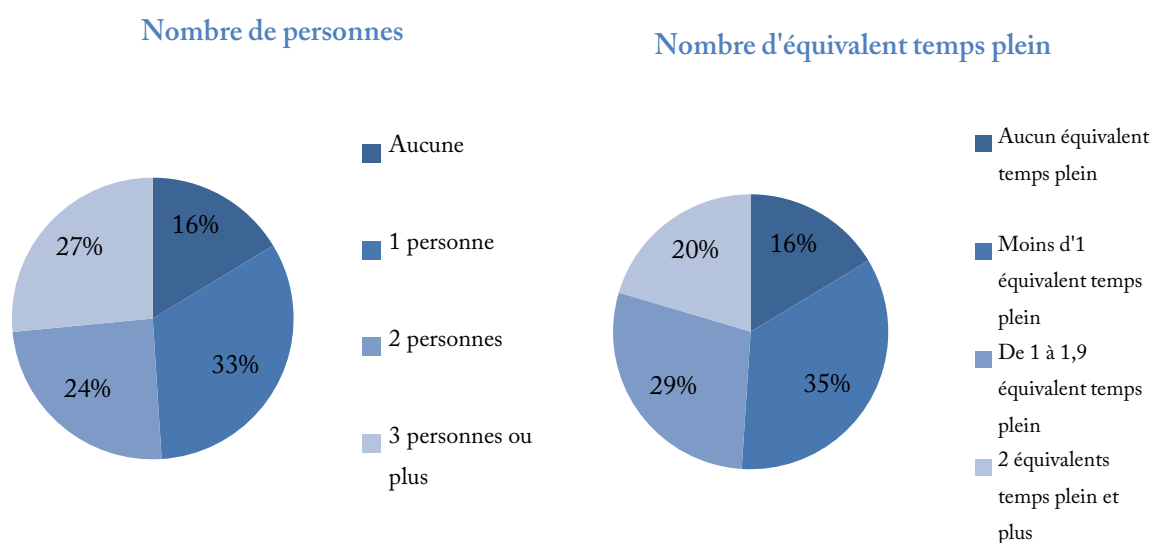
Concernant les autres attentes, les conseils généraux expriment un réel besoin d'appui méthodologique (relatif à la démarche d'observation, aux indicateurs, etc.) pour 29 % d'entre eux ; les souhaits dans ce domaine se faisant davantage ressentir dans les départements ayant un observatoire (34 %).

Les attentes vis-à-vis de l'ONED concernant la mise en place des ODPE n'arrivent qu'en troisième position pour l'ensemble des conseils généraux. Néanmoins, il s'agit de la principale demande des départements qui n'ont pas encore d'ODPE : 47 % d'entre eux expriment ce besoin. Pour ces derniers, ces attentes devancent même celles relatives au dispositif de remontée des données.

2.3 Composition des ODPE

L'enquête²²⁶ a également permis de disposer d'informations sur le nombre et les qualités des personnes rattachées aux ODPE. Ainsi, les personnels rattachés aux ODPE sont peu nombreux, variant de 0 pour huit départements à 7 personnes pour un département. En moyenne, 1,8 personnes sont rattachées à un ODPE et un équivalent temps-plein se consacre au fonctionnement de l'ODPE (variant de 0 ETP à 4 ETP).

Figure 32 : Répartition des ODPE selon le nombre de personnes rattachées



Source : Enquête sur la situation des ODPE en 2014 (N=101), calculs ONED.

Note : parmi les 59 ODPE, 10 n'ont pas répondu à cette question.

Au niveau institutionnel, les ODPE rassemblent, sous l'autorité du président du conseil général, des représentants du département, des services de l'État, de l'autorité judiciaire, des représentants du secteur associatif, d'institutions départementales et régionales et des services hospitaliers (art. L.226-3-1 alinéa 1 du CASF). Le ministère de la Justice, l'Éducation nationale, ainsi que la Protection judiciaire de la jeunesse sont représentés dans l'ensemble des ODPE. Les associations gestionnaires d'établissements et de services concourant à la protection de l'enfance qui sont également représentées dans les instances de la grande majorité d'entre eux (84 %). Les caisses d'allocations familiales sont présentes dans les trois quarts des ODPE et le secteur hospitalier dans sept ODPE sur dix.

Les services des conseils généraux prennent part aux instances élargies des ODPE : la PMI dans 45 % d'entre eux et la MDPH est associée dans 12 % d'entre eux. Les services de police et de gendarmerie sont également représentés, respectivement dans 53 % et 50 % des ODPE. Le délégué du Défenseur des droits est quant à lui représenté dans un tiers des ODPE.

²²⁶ Les parties 2.3 à 2.5 ne concernent que les départements ayant un ODPE.

D'autre part, des associations de représentants des usagers de la protection de l'enfance existent dans près d'un tiers des ODPE.

La participation d'institutions concourant à la formation des professionnels, importante pour contribuer à la réflexion, est encore peu développée (16 %).

Enfin, notons que cinq ODPE (9 %) comptent des universités dans leur représentation institutionnelle. Pour un ODPE, le représentant universitaire assure le rôle de présidence de l'ODPE.

Figure 33 : Composition institutionnelle des ODPE

	Nombre d'ODPE	%
PJJ	58	100 %
Justice	58	100 %
Education nationale	58	100 %
Secteur associatif habilité	49	84 %
Caisses d'allocations familiales/MSA	43	74 %
Hôpitaux	41	71 %
ARS	31	53 %
Gendarmerie	31	53 %
Police	29	50 %
PMI	26	45 %
Délégué du Défenseur des droits	20	34 %
Représentants des usagers	18	31 %
MDPH	12	21 %
Ordre des médecins	13	22 %
Ecoles et instituts de travail social	9	16 %
Ordre des avocats	8	14 %
Universités	5	9 %
CPAM	4	7 %

Source : Enquête sur la situation des ODPE en 2014 (N=101), calculs ONED.

Remarque : Les données portent sur les 58 ODPE ayant répondu.

Note de lecture : Les hôpitaux sont représentés dans 71 % des ODPE.

2.4 Organisation et fonctionnement

Les ODPE sont souvent structurés de la même manière :

- Ainsi, les deux tiers des ODPE disposent d'une instance stratégique, chargée d'élaborer le dispositif opérationnel de l'ODPE. C'est souvent un comité de pilotage, présidé par le président du conseil général (art. L.226-3-1. Alinéa 1 du CASF), comprenant « les partenaires signataires du protocole », ou encore les « acteurs majeurs de la protection de l'enfance ».
- Un comité technique, en charge du suivi de l'observatoire départemental, existe dans 6 ODPE sur 10.
- Des commissions ou groupes de travail, organisés autour de problématiques repérées par les acteurs de terrain, existent également dans près de 6 ODPE sur 10. Les thématiques de ces instances sont très variées : l'insertion des jeunes de 16 à 25 ans, l'accueil familial, le devenir des enfants de l'ASE ou encore le lien entre handicap et prise en charge en protection de l'enfance.
- Parmi les 58 ayant répondu à la question, des conférences départementales se tiennent dans 17 ODPE. Pour 13 de ces 17 ODPE, il s'agit de la conférence annuelle qui constitue un temps de rassemblement assez large, et de restitution des travaux de groupes et de suivi de l'avancement du schéma départemental. Pour les 4 autres ODPE, il s'agit de conférences se tenant au rythme de deux à quatre par an.

Figure 34 : Organisation des ODPE - Instances

	Nombre d'ODPE concernés	%
Instance stratégique	39	67 %
Comité technique	36	62 %
Groupes de travail thématiques	34	59 %
Conférences	17	29 %

Source : Enquête sur la situation des ODPE en 2014 (N=101), calculs ONED.

Remarque : Les données portent sur les 58 ODPE ayant répondu.

2.5 Thématiques de travail : outils et sources

Sept ODPE sur dix rédigent un rapport. Pour 90 % d'entre eux ce rapport est annuel ; pour les autres ODPE, la rédaction du rapport est moins régulière. Parmi les 16 ODPE ne produisant pas encore de rapport, 4 ont moins d'un an d'existence.

Figure 35 : Rédaction d'un rapport de l'ODPE

	ODPE concernés	
	Nombre	%
Rapport annuel	34	63 %
Rapport sans régularité	4	7 %
Pas de rapport	16	30 %

Source : Enquête sur la situation des ODPE en 2014 (N=101), calculs ONED.

Remarque : les données portent sur les 58 ODPE ayant répondu.

2.5.1 Données statistiques

Si elles ne sont pas les seules, les missions relatives au recueil et à l'analyse des données statistiques recueillies auprès des différents partenaires départementaux sont néanmoins centrales. Concernant le dispositif de remontées de données, un tiers des ODPE (18 sur les 53 répondants) analyse les données relatives au décret de 2011. Le nombre d'ODPE analysant ces données, supérieur à celui des bases transmises à l'ONED fin 2013, peut traduire, encore une fois, la confusion qui subsisterait autour du dispositif de transmission des données, précisément sur l'identité de l'expéditeur et des destinataires.

Au sein des ODPE qui n'analysent pas les données, outre le manque de temps et de moyens évoqués pour la plupart d'entre eux, la principale raison invoquée est que le dispositif de remontée des données n'est pas encore « opérationnel ».

Par ailleurs, les trois quarts des ODPE produisent un rapport annuel contenant d'autres éléments que des données chiffrées. En premier lieu, ces données sont analysées, au-delà du simple tableau de bord. Ces rapports présentent également l'état de l'avancement des actions menées par les ODPE, dans le cadre du schéma départemental.

Enfin, certains rapports contiennent des études qualitatives et/ou quantitatives conduites par et/ou pour les ODPE, parfois en partenariat avec l'Université (11 ODPE sur 56 répondants déclarent avoir des liens avec l'Université).

2.5.2 Évaluations

En application de l'article L.312-8, les ODPE doivent être informés de toute évaluation des services et établissements du département, intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance, administrative comme judiciaire. La connaissance et l'analyse de ces évaluations par l'ODPE renforcent sa place stratégique dans le cadre de la politique de protection de l'enfance puisque l'ODPE doit évaluer l'adéquation entre les besoins et l'offre développée. Cependant, à ce jour peu de départements utilisent ces sources d'informations. En effet, si 57 % des ODPE indiquent être

destinataires des évaluations internes et externes des établissements, seuls 5 des 31 ODPE destinataires les analysent (Figure 36). Aucune cause principale n'est évoquée, mais plusieurs raisons sont partagées par les différents ODPE : le manque de temps, l'analyse réalisée par un autre service du conseil général ou encore l'attente de la réception de l'ensemble des évaluations.

Figure 36 : Réceptions des évaluations internes et externes dans les ODPE

Réception des évaluations internes/externes		dont analysées par l'ODPE
Oui	31 (57 %)	5 (16 %)
Non	23 (43 %)	-

Source : Enquête sur la situation des ODPE en 2014 (N=101), calculs ONED.

Remarque : les données portent sur les 54 ODPE ayant répondu.

2.5.3 Besoins exprimés de formation

Plus des deux tiers des ODPE qui se sont exprimés sur la question expriment des besoins de formation (Figure 37). Ces besoins portent principalement sur les méthodes d'analyses statistiques, qu'elles soient ou non en lien avec le dispositif de remontées de données. Six ODPE ont déclaré ne pas avoir encore identifié de besoins en formations, notamment du fait des affectations récentes des personnels ou de vacances de postes).

Figure 37 : Besoins de formation exprimés par les ODPE

Thématiques de formations identifiées	Nombre d'ODPE concernés
Statistiques/analyses des données (en lien ou non avec le dispositif de remontées de données)	20
Animation de réseau	6
Construction d'un ODPE	2
Autres : évaluations internes et externes, critères de danger et de risques	5

Source : Enquête sur la situation des ODPE en 2014 (N=101), calculs ONED.

Remarque : les ODPE ont pu identifier plusieurs besoins, ainsi le nombre total de fois où les thématiques ont été identifiées est supérieur au nombre d'ODPE qui ont exprimé (32 ODPE) leurs besoins en formation.

2.6 *Structuration du réseau des ODPE*

2.6.1 Séminaire technique des ODPE

L'ONED organise, annuellement, depuis décembre 2012 un séminaire technique des ODPE dans la continuité :

- de la dynamique interdépartementale initiée lors des journées interrégionales en 2011 et face aux défis que constitue le dispositif de remontée des données pour la protection de l'enfance ;
- du besoin exprimé par les ODPE d'échanger sur les méthodes pour accomplir au mieux leurs missions (analyse des évaluations internes et externes des établissements ; participation à l'élaboration du schéma départemental de la protection de l'enfance ; animation du réseau des acteurs en protection de l'enfance, etc.) ;
- de la mise en œuvre de l'observation départementale et nationale instaurée par la loi du 5 mars 2007 et mise en application par le décret n° 2011-222 du 28 février 2011.

Ces journées ont rassemblées, en décembre 2012 (à Paris), une centaine de personnes représentant 68 départements et, en décembre 2013 (à Bordeaux), une centaine de personnes représentant 40 départements.

Ces journées, à destination des personnes en charge de la mise en œuvre, du suivi et de l'animation des observatoires départementaux de la protection de l'enfance, ont été l'occasion d'aborder la mise en place de ces observatoires départementaux, ainsi que leur rôle d'appui que peut apporter l'ONED, dans le recueil et l'exploitation des données. Par exemple, en décembre 2014, l'ONED a illustré l'apport de ce dispositif en calculant quelques indicateurs.

L'intérêt de ces rencontres réside également dans le partage d'expériences des départements, permettant ainsi d'initier un travail d'échanges et de réseau entre les ODPE et avec l'ONED.

2.6.2 Visites dans les ODPE

L'ONED participe aux conférences annuelles dans les ODPE qui l'invitent. En 2013, il a ainsi été accueilli dans une dizaine de départements. Cette même année, l'ONED a également participé à l'inauguration d'un observatoire, ainsi qu'à la mise en place d'instances au sein des ODPE déjà créés.

En parallèle, l'ONED accueille régulièrement des responsables d'ODPE en cours de construction. En 2013, trois départements ont ainsi bénéficié du soutien de l'Observatoire national à la mise en œuvre du dispositif de remontées de données.

Ces rencontres sont complétées par la tenue du comité de pilotage et du comité technique du dispositif de remontée des données et par de nombreux échanges électroniques comme téléphoniques.

2.6.3 Espace réservé aux ODPE

L'ONED met à disposition des observatoires départementaux un espace réservé, accessible sur son site internet. Cet espace a été actualisé en décembre 2013, proposant un ensemble de ressources visant à accompagner les départements dans les différentes phases de création et d'évolution des observatoires départementaux, tout en répondant à leurs demandes spécifiques concernant leurs missions, notamment celle concernant le dispositif de remontée des données.

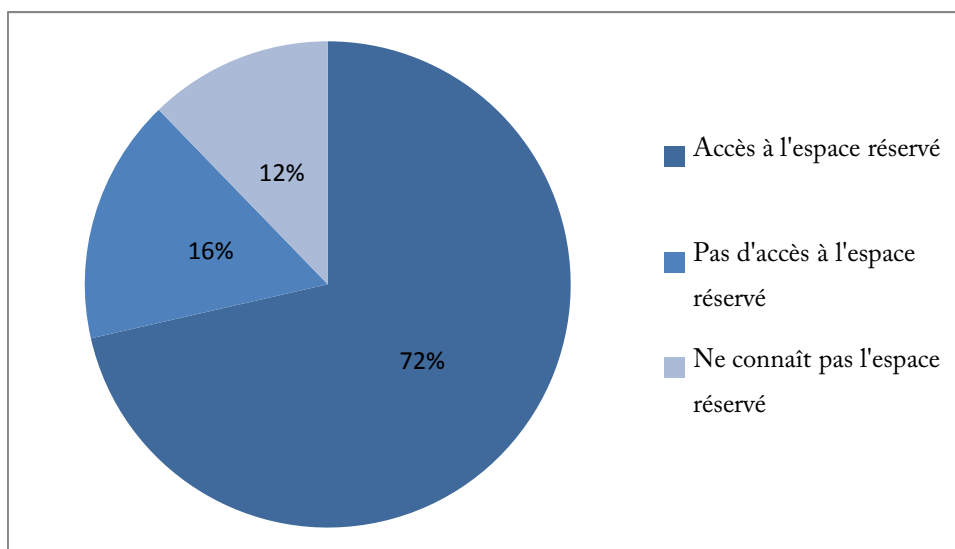
À ce titre, cet espace a pour objectif d'optimiser le partage et les échanges autour des expériences de chacun, de mutualiser les connaissances et de développer une synergie entre les observatoires. Il se compose :

- d'une foire aux questions évoquant les principales interrogations techniques et pratiques sur le dispositif de remontée de données ;
- d'un annuaire des observatoires départementaux répertoriant les correspondants des différents départements ;
- d'un agenda recensant les manifestations (comités de pilotage et technique, séminaire annuel des ODPE, journées d'études, etc.) ;
- d'une bibliothèque comprenant des documents réglementaires et législatifs, des recherches et études, des documents techniques des départements (rapports d'observatoires, tableaux de bord, schémas départementaux, guides du signalement, guides d'évaluation, etc.), des documents de référence (Insee, Cnis, secret statistique, etc.) et des documents relatifs à la remontée de données (outil d'aide à la saisie, fichier d'exportation, etc.).

L'enquête menée fin 2013-début 2014 auprès des ODPE permet également d'avoir un aperçu de la connaissance de cet espace réservé sur le site de l'ONED. Il en ressort que la majorité des départements²²⁷ (Figure 38) ont connaissance et accès à l'espace réservé de l'ONED (72 % des 98 départements répondants). Parmi les 26 départements n'ayant pas accès ou ne connaissant pas l'espace réservé, 24 souhaitent en bénéficier.

²²⁷ Attention, il s'agit ici de la connaissance de l'existence de l'espace réservé uniquement pour la personne qui a répondu au questionnaire. Au niveau de l'espace réservé, l'ONED répertorie 250 personnes y ayant accès, représentant 98 départements.

Figure 38 : Accès à l'espace réservé

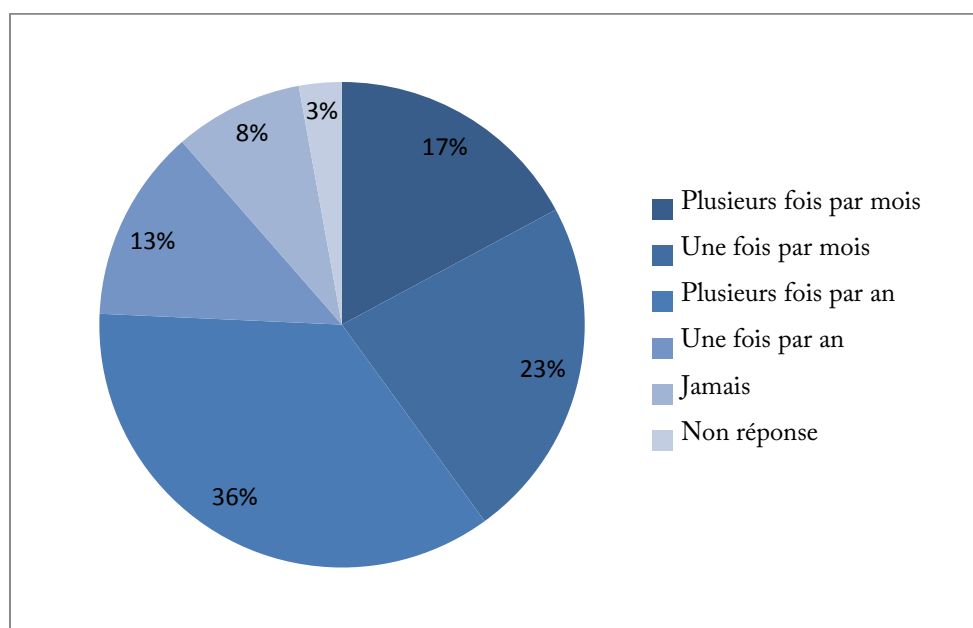


Source : Enquête sur la situation des ODPE en 2014 (N=101), calculs ONED.

Remarque : Les résultats portent sur les 98 départements ayant répondu.

Parmi les 70 départements ayant un accès à l'espace réservé de l'ONED (Figure 39), 40 % d'entre eux le consulte au moins une fois par mois, 36 % plusieurs fois par an, 13 % une fois par an. Seulement 8 % des départements ne le consultent jamais et 3 % n'ont pas répondu à cette question. Il faut toutefois nuancer ces résultats par le fait qu'ils ne concernent que la personne référente de l'ONED ayant répondu au questionnaire.

Figure 39 : Fréquentation de l'espace réservé



Source : Enquête sur la situation des ODPE en 2014 (N=101), calculs ONED.

Remarque : Les résultats portent sur les 70 personnes représentant les départements ayant un accès à l'espace réservé.

3. Bilan sur le dispositif de remontée des données relatif au décret²²⁸

La démarche de consensus qui s'est déroulée sur l'année 2013 a préconisé la catégorisation des variables du décret en quatre groupes. Elle s'est traduite par un investissement accru des départements dans la transmission de leurs bases de données concernant les mineurs bénéficiant d'une mesure en protection de l'enfance. L'analyse de bases de données départementales relatives à l'année 2012 nous permet, outre les écueils relevés, de produire les premiers résultats.

Au-delà des analyses statistiques décrivant la population, **les indicateurs proposés** résument des informations issues d'une ou plusieurs variables inscrites dans l'annexe du décret du 28 février 2011. Ils **doivent refléter les variations intrinsèques des différents aspects mesurés et permettre un suivi régulier des actions mises en œuvre en protection de l'enfance et de la population concernée par ces actions.** Construits à partir des données disponibles, ces indicateurs pertinents et significatifs doivent constituer une base de communication et un support de dialogue homogène entre des partenaires aux préoccupations différentes.

La première partie du bilan que nous dressons dans ce rapport revient sur les préconisations issues de la démarche de consensus qui visent à consolider les avancées du dispositif. Elle recense les principaux obstacles constatés dans l'exploitation des premières bases de données reçues. La deuxième partie est consacrée à l'exposé des caractéristiques générales et des objectifs singuliers des indicateurs, ainsi qu'à la méthode de calcul. Dans une dernière partie, les indicateurs départementaux portant sur les données de l'année 2012 disponibles sont détaillés et commentés.

3.1 *Avancées et difficultés du dispositif*

3.1.1 **Actualité 2013 : retour sur les préconisations de la démarche de consensus**

En 2011, l'ONED a mené une enquête sur les informations préoccupantes (IP). Elle concluait que cette notion était considérée différemment selon les départements. Or, le périmètre de l'observation du dispositif de remontée des données était initialement fondé sur toute mesure qui suit une IP. Dans le septième rapport remis au Gouvernement et au Parlement, l'ONED soulignait ainsi toutes les implications de ce manque de clarté en matière de politique publique. Ceci l'a conduit à organiser une démarche de consensus en 2013, dans le cadre de la convention pluriannuelle d'objectifs signée entre le GIPED et l'État.

Cette démarche a eu lieu en mai, en coopération avec la direction générale de la Cohésion sociale (DGCS), la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et avec le soutien de l'Assemblée

²²⁸ Décret n° 2011-222 du 28 février 2011 organisant la transmission d'informations sous forme anonyme aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance et à l'Observatoire national de l'enfance en danger.

des départements de France (ADF). Un comité d'experts indépendants a été constitué, composé de spécialistes des systèmes d'information, de l'analyse des données longitudinales et de la mise en place des politiques publiques. À la mi-mai, une vingtaine d'auditions de tous les acteurs ayant un avis sur ce système d'observation a été réalisée, auxquelles il convient d'ajouter quelques contributions écrites (disponibles sur le site de l'ONED).

Le comité a émis douze préconisations. Celles-ci dépassent la question initiale, qui était de fixer le périmètre à adopter : s'agit-il d'un périmètre restreint, c'est-à-dire qui se limite à l'ensemble des mesures faisant suite à une information préoccupante, telle qu'elle est par exemple appréhendée dans le cadre des évaluations individuelles par la CRIP, ou d'un périmètre complet, portant sur l'ensemble des mineurs bénéficiant d'une mesure en protection de l'enfance ?

La réponse se situe dans la première préconisation : le périmètre concerne « *toute mesure individuelle de protection de l'enfance, administrative ou judiciaire, hors aides financières, qui entre dans le périmètre de la loi réformant la protection de l'enfance du 5 mars 2007, qui déclenche l'entrée dans le dispositif d'informations quelle qu'en soit l'origine.* »

Par ailleurs, même si cela n'est pas possible dans le cadre de la loi et du décret actuels, les experts ont préconisé que les jeunes majeurs fassent partie du dispositif de remontées des données. Cela nécessiterait une modification législative et réglementaire.

D'autres préconisations ont été émises par ce comité d'experts, notamment celle de favoriser ce dispositif d'observation et de le mettre en fonctionnement. Ce comité propose un classement en quatre groupes de l'ensemble des variables du décret, effectué selon le degré d'accessibilité parmi les données des conseils généraux, et non par ordre d'importance. La catégorisation en quatre groupes a été réalisée le 26 septembre 2013, lors de la réunion des comités de suivi (comité technique et comité de pilotage). Il préconise également un calendrier de remontée des données avec des échéances différentes selon la catégorie considérée.

Rassemblant plus de la moitié des variables, le premier groupe comprend les variables identifiées comme étant les plus facilement accessibles pour les conseils généraux : caractéristiques individuelles du mineur et de sa famille, provenance de l'information préoccupante, nature du danger, risque de danger et maltraitance, types de décisions mises en place en protection de l'enfance. Le deuxième groupe comprend quinze variables qui nécessitent davantage de travail sur le système d'information local : informations complémentaires sur le mineur, sa famille et/ou les adultes s'en occupant, évaluations, signalements, existence antérieure d'une intervention en protection de l'enfance. Le troisième groupe rassemble une quarantaine de variables nécessitant un travail sur le recueil de l'information : informations complémentaires sur la scolarisation, le handicap, les parents et les adultes en charge du mineur, problématiques familiales, projet pour l'enfant. Enfin le dernier groupe ne comprend que la variable sur les ressources du ménage.

Ainsi, la démarche de consensus a permis d'une part, de conclure à la nature du périmètre d'observation – impliquant que toute mesure individuelle de protection de l'enfance, administrative ou judiciaire, hors aides financières, entrant dans le périmètre de la loi du 5 mars 2007, déclenche l'entrée dans le dispositif national d'information quelle qu'en soit l'origine – d'autre part, d'établir le classement des variables en quatre groupes.

3.1.2 État des lieux des bases de données transmises à l'ONED

Dans le cadre du dispositif de remontée des données, l'ONED avait travaillé au cours de l'année 2012 avec cinq départements volontaires (Aisne, Var, Cantal, Finistère et Haute-Garonne) ayant transmis leurs fichiers d'extraction pour les données de l'année 2011. Cette phase expérimentale présentée dans le huitième rapport annuel avait permis de consolider le travail autour des questions techniques qui se posaient pour le développement des modules d'extraction des données et de procéder aux premiers tests de cohérence.

En 2013, ces mêmes départements ont à nouveau transmis leurs bases de données à l'ONED pour les données de l'année 2012. À ceux-ci, se sont ajoutés six autres départements (Allier, Côtes-d'Armor, Pyrénées-Orientales, Jura, Nord et Vaucluse) qui ont transmis pour la première fois leurs bases de données, portant actuellement à onze le nombre de bases de données dont l'ONED dispose pour l'année 2012²²⁹. L'analyse de ces premières bases a permis de tirer des enseignements, mais aussi de mettre au jour des difficultés.

3.1.3 Principales difficultés

Les différents choix organisationnels et techniques réalisés par les départements engendrent une forte hétérogénéité des bases de données transmises à l'ONED, tant dans leur architecture que dans leur contenu. Ce constat général complique pour l'instant l'analyse agrégée et les comparaisons. Cependant, la richesse de certaines bases de données démontre qu'il est possible de faire coïncider la remontée des données avec les objectifs de la loi et du décret afin de contribuer à l'amélioration de la connaissance de la prise en charge en protection de l'enfance.

Certains problèmes sont propres à chacune des bases de données reçues, mais d'autres obstacles sont généralisables à l'ensemble des départements et interviennent à différentes étapes de la remontée de données.

²²⁹ Depuis la construction des premiers indicateurs sur les bases évoquées ici, quatre autres départements (Aube, Creuse, Gers et Vienne) nous ont transmis entre mars et avril 2014 leurs données au titre de l'année 2012. Ces bases ne sont pas analysées dans le présent rapport mais elles seront intégrées au suivi longitudinal des mineurs dans ces départements.

Nous distinguons trois grands types de difficultés :

- *une remontée partielle des données*

Cet obstacle trouve son origine en amont de la transmission des bases de données à l'ONED et tient aux disparités techniques des différents éditeurs de logiciels, au recours éventuel à d'anciens logiciels et surtout aux paramétrages variés d'un département à l'autre. Actuellement, la remontée des données s'effectue grâce à des modules d'extraction spécifiques, mais ne s'accompagne pas pour autant d'une évolution des logiciels métier utilisés. Ainsi, dans de nombreux départements, l'interface de saisie ne correspond pas encore complètement aux variables du décret. La mise à jour se déploie peu à peu dans les départements et une amélioration de la qualité des données est en cours.

Outre ces disparités techniques contribuant aux décalages entre les départements et entravant l'homogénéisation et les convergences entre les données saisies, la limite peut être interne au département. L'un des principaux constats concerne les décisions de mesures. Il est fréquent que selon le parcours et la nature de la décision, elles ne soient pas enregistrées dans le même logiciel. Il se peut par exemple que les événements transmis à l'ONED recensent uniquement les décisions de mesures faisant suite à une information préoccupante, car l'extraction provient du logiciel spécifique au traitement de l'information préoccupante dans les services locaux. Les signalements directs et les saisines directes n'y figurant pas, la remontée des données à l'ONED n'est que partielle.

- *une incomplétude des informations transmises à l'ONED*

Concernant le contenu même des bases de données, la difficulté réside dans l'absence d'informations enregistrées pour certaines variables du décret qui ne sont jamais renseignées, ou seulement de façon partielle. À ce jour, nous comptabilisons très peu d'informations sur la nature des dangers et les auteurs présumés de maltraitance. Ces informations sont le plus souvent enregistrées au moment de l'IP avant l'évaluation et ne sont pas forcément actualisées au retour de l'évaluation et au moment de la prise de décision. Deux problèmes distincts se posent alors : d'une part, l'actualisation des informations et d'autre part, leur dispersion entre le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) selon le « circuit » que prend l'information.

De ce constat découle l'intérêt primordial pour la remontée des données que l'ASE et la CRIP travaillent ensemble afin d'assurer l'exhaustivité, la complétude et l'authenticité des informations transmises à l'ODPE et à l'ONED.

- *les incohérences identifiées dans les bases de données transmises à l'ONED*

Outre les erreurs de codage pouvant aboutir au non-respect du format requis pour la base de données, les problèmes de saisie peuvent conduire à l'existence de doublons de décisions de mesures, c'est-à-dire des lignes complètement identiques pour le même mineur. Afin de ne pas surestimer le nombre de

décisions de mesures, nous ne conservons qu'une seule fois les informations sur un évènement pour un individu.

Concernant les dates, il est important de s'attacher à les enregistrer le plus correctement possible. Ainsi, certaines dates de fin d'intervention sont renseignées de manière prévisionnelle, voire fixées à la majorité de l'enfant. Si ces mesures prennent fin avant la date hypothétique, par exemple parce qu'elles sont remplacées par une autre mesure, il peut arriver que la date ne soit pas réajustée dans la base de données. Cela peut engendrer des situations erronées de double mesure avec des décisions de mesures faussement concomitantes et biaiser également l'estimation des durées réelles d'intervention en protection de l'enfance.

Un contrôle de cohérence de ces erreurs de codage et de saisie des informations dans les logiciels réalisé en amont permettrait d'améliorer la qualité des bases de données.

En considérant les préconisations de la démarche de consensus, notamment les conclusions sur le classement des variables en quatre groupes, et en tenant compte des écueils précédemment évoqués, la construction d'indicateurs sur les variables du groupe 1 a été réalisée à partir des bases de données disponibles.

3.2 Propositions et méthode pour la construction d'indicateurs en protection de l'enfance

Les indicateurs proposés, calculables à partir des variables du premier groupe, sont actuellement en phase d'élaboration en partenariat avec les comités de suivi du dispositif de remontée de données. Ces variables conduisent à la construction d'une série d'indicateurs. En représentant la situation à un instant donné ou la tendance dans le temps, ces indicateurs décrivent la situation des mineurs faisant l'objet d'une mesure en protection de l'enfance pour chaque département. Ils ont vocation à servir d'outil d'évaluation et d'aide à la décision des politiques publiques dans le domaine de la protection de l'enfance.

Compte-tenu du recueil de données standardisé mis en œuvre dans les départements par le décret du 28 février 2011 et des consignes de « remplissage » communes assurant la reproductibilité de leurs estimations, ces indicateurs sont comparables dans le temps et dans l'espace dès lors que les données recueillies dans les départements seront toutes fondées sur le même périmètre d'observation. Néanmoins, la comparaison avec des valeurs issues d'autres sources doit se faire avec la plus grande prudence. Elle doit prendre en compte les objectifs et méthodes inhérents à chaque indicateur et les situations contextuelles propres.

3.2.1 Caractéristiques générales des indicateurs

Les indicateurs sont calculés à partir des décisions en protection de l'enfance entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012. Aussi, les indicateurs sont estimés à deux niveaux : les décisions de mesures de

protection de l'enfance et les mineurs concernés par ces décisions. En effet, un mineur pouvant connaître plusieurs décisions de mesures dans l'année, il est important de distinguer ces deux unités d'observation dans l'interprétation des résultats.

Ici, nous distinguerons deux types d'indicateurs :

- **les indicateurs de stock** qui correspondent aux effectifs totaux de l'unité mesurée à **un instant donné** (mineurs présents dans le dispositif, décisions de mesures...), ici au 31 décembre de l'année 2012. Les indicateurs calculés en stock sont statiques et correspondent aux différences établies à un instant donné entre les flux d'entrée et les flux de sortie.

- **les indicateurs de flux** qui correspondent aux effectifs totaux de l'unité mesurée (mineurs entrants et sortants du dispositif de protection de l'enfance, décisions de mesures au cours de l'année) sur l'ensemble de l'année, ici l'année 2012. Les indicateurs calculés en flux ont une dimension temporelle et correspondent aux variations de stock sur une année.

La confrontation de ces deux types d'indicateurs fournit un panorama à la fois statique et dynamique, indispensable à une analyse complémentaire et complète des décisions et parcours en protection de l'enfance.

3.2.2 Objectifs et méthodologies des indicateurs

La méthode et l'interprétation des indicateurs répertoriés ci-dessous sont détaillées en annexe 2.

Les indicateurs sont répartis en trois catégories :

- **les indicateurs de cadrage** qui ont vocation à fournir un tableau général départemental dans le domaine de la protection de l'enfance. Ces indicateurs servent également au calcul des indicateurs des autres catégories.

Ils regroupent le nombre de décisions de mesures en cours au 31 décembre 2012 et le nombre de décisions de mesures. À chaque type de catégorie est associé le nombre de mineurs concernés.

- **les indicateurs portant sur les décisions de mesures** en protection de l'enfance ont pour objectif de décrire la répartition entre les différents types de décisions de mesures (administratives/judiciaires, milieu ouvert/placement), la population associée à ces types des décisions et les changements dans la prise en charge en protection de l'enfance.

Ces indicateurs représentent :

- les parts de décisions judiciaires au 31 décembre 2012, la part de décisions judiciaires dans l'année, la part de placements et de milieu ouvert décidés dans l'année ;

- le nombre de mineurs associés à chaque type de décision de mesure permettant de calculer le nombre moyen de décisions par mineur ;
- le nombre de changements de mesure pour un mineur durant l'année, ainsi que la nature des transitions opérées (judiciaire vers administratif et réciproquement).

- les **indicateurs d'incidence** mesurent la probabilité pour la population des mineurs du département d'être prise en charge par la protection de l'enfance ou la probabilité de connaître un certain type de décision de mesures en protection de l'enfance (par exemple une décision de mesure de placement, une décision de mesure de milieu ouvert, etc.). L'incidence annuelle fait référence au nombre de mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision de mesure de protection de l'enfance dans une seule année (sans tenir compte du fait qu'ils aient pu en bénéficier les années précédentes). Le raisonnement se fait en termes de mineurs, les renouvellements d'une même mesure étant exclus du calcul.

S'appuyant sur les estimations de l'Insee de la population des mineurs de chaque département, ces indicateurs peuvent se décliner pour l'ensemble des décisions de mesures ou pour un certain type de décision et incluent le taux d'incidence des mineurs bénéficiant d'une décision judiciaire, d'un placement, d'une décision de mesure de milieu ouvert, etc.

Au calcul de ces indicateurs se rajoute la description des caractéristiques sociodémographiques des mineurs pris en charge, notamment la répartition par sexe et la description de l'âge du mineur à la première décision dont il bénéficie au cours de l'année.

3.3 Indicateurs départementaux sur les données 2012

Compte-tenu du manque d'informations disponibles pour deux départements, notamment sur les dates de décision, de début et de fin d'intervention et sur le type d'évènement enregistré, il n'a pas été possible de calculer d'indicateurs pour ces départements.

Les indicateurs présentés ci-après concernent les données de l'année 2012 pour les neuf autres départements ayant transmis leurs bases de données²³⁰. Le périmètre retenu pour ces calculs comprend les décisions en protection de l'enfance entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012 pour des mineurs, excepté pour deux départements où, faute de disposer de la date de décision de la mesure, le périmètre retenu comprend les décisions de mesures dont la mise en œuvre a débuté entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012.

Considérant l'hétérogénéité des bases de données dont nous disposons actuellement (type d'évènements, variables non remplies, etc.), nous ne sommes pas en mesure de produire la totalité des indicateurs présentés pour l'ensemble des départements.

²³⁰ Les départements sont identifiés par des lettres dans les résultats présentés ci-après.

Au-delà des valeurs effectives estimées pour les indicateurs des départements et présentées dans les tableaux ci-après, il faut s'attacher à appréhender la construction et le sens de ces indicateurs. Il est primordial de ne pas envisager, dans un premier temps, des comparaisons interdépartementales, compte tenu de l'hétérogénéité des bases de données transmises. Ces premiers résultats serviront de base de travail pour les prochaines remontées de données et doivent être interprétés avec la plus grande prudence.

3.3.1 Indicateurs de cadrage

Les indicateurs de cadrage sont déclinés selon deux objectifs :

- décrire l'environnement et la population départementale entrant dans le champ de la protection de l'enfance ;
- mesurer les délais en amont de l'intervention en protection de l'enfance.

L'hétérogénéité des bases de données se traduit à travers la diversité observée dans la répartition des types d'événements qui les composent (Figure 40). La variable codant le type d'événement permet de différencier : les décisions de mesures faisant suite à une information préoccupante, celles faisant suite à un signalement direct, celles faisant suite à une saisine du juge des enfants, les décisions de mesures non précédées d'une information préoccupante, d'un signalement direct ou d'une saisine du juge des enfants, ainsi que les renouvellements d'interventions en protection de l'enfance²³¹.

Ainsi, la base du département E ne contient que des décisions de mesures en 2012 faisant suite à une information préoccupante du fait d'une extraction spécifique depuis le logiciel traitant les informations préoccupantes. Les autres décisions de mesures (faisant suite à un signalement direct, à une saisine du juge des enfants, etc.) décidées au cours de l'année 2012 n'y figurent pas. Il est donc probable que les effectifs de mesures pour ce département soient sous-estimés du fait d'une remontée partielle des informations.

À l'inverse, la base du département B ne contient que des décisions de mesures en protection de l'enfance en 2012, sans information préalable sur leur origine.

Cette hétérogénéité des bases transmises à l'ONED liée au périmètre même de la remontée des données explique en partie l'hétérogénéité des résultats qui seront exposés par la suite. Elle doit ainsi être prise en compte avant d'envisager une comparaison des résultats entre tel ou tel département.

²³¹ Il est à noter que les événements identifiés dans les bases comme étant liés à des fins d'intervention ont été exclus des analyses car le périmètre retenu pour ces premières analyses concerne uniquement les décisions en 2012.

Figure 40: Répartition des décisions en 2012 selon le type d'évènement enregistré

Département	A	B	C	D	E	F	G ²³²	H	I
Mesures faisant suite à une information préoccupante – Nombre (%)	131 (85,6 %)	0	696 (11,7 %)	0	3 892 (100 %)	10 (0,6 %)	0	ND	0
Mesures faisant suite à un signalement direct – Nombre (%)	22 (14,4 %)	0	0	0	0	0	0	ND	0
Mesures faisant suite à une saisine du juge des enfants – Nombre (%)	0	0	0	0	0	0	0	ND	0
Mesures de protection de l'enfance – Nombre (%)	0	1 996 (100 %)	5 255 (88,3 %)	3 560 (100 %)	0	1 642 (99,4 %)	633 (75,4 %)	ND	495 (42,7 %)
Renouvellement d'intervention – Nombre (%)	0	0	0	0	0	0	207 (24,6 %)	ND	664 (57,3 %)
<i>Total des décisions en 2012</i>	<i>153</i>	<i>1 996</i>	<i>5 951</i>	<i>3 560</i>	<i>3 892</i>	<i>1 652</i>	<i>840</i>	<i>1 699</i>	<i>1 159</i>

Champ : Décisions concernant des mineurs entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012.

Source : Dispositif de remontée des données issu de la loi de 2007, calculs ONED.

Guide de lecture : La base de données du département B contient 1 996 décisions de mesures de protection de l'enfance décidées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012, mais aucune décision de mesure faisant suite à une information préoccupante, à un signalement direct ou à une saisine du juge des enfants.

ND : indicateur non disponible pour un département, faute d'informations sur le type d'évènement enregistré.

Parmi les décisions en 2012, une majorité d'entre elles est encore en cours au 31 décembre 2012 dans les départements pour lesquels cette information est disponible, excepté pour le département I pour lequel 55 % des décisions en 2012 sont terminées avant le 31 décembre 2012 (Figure 41).

Dans les autres départements, l'absence d'informations sur le statut des mesures au 31 décembre 2012 est intrinsèquement liée à l'absence – ou la connaissance très parcellaire pour un département – d'informations sur les dates de début et de fin d'intervention.

Ces informations primordiales pour la compréhension et le suivi des parcours des mineurs pris en charge en protection de l'enfance doivent ainsi être enregistrées de façon exhaustive, quel que soit le type de mesure dans les bases transmises à l'ONED.

²³² Dans la base du département G, des décisions de mesures faisant suite à une information préoccupante, à un signalement direct ou à une saisine du juge des enfants sont enregistrées mais sans information renseignée sur la nature des décisions associées. Comme il n'a pas été possible d'apparier ces événements aux décisions de mesures qui leur étaient éventuellement associées faute d'information commune, seules les décisions de mesures ont été conservées pour les analyses.

Figure 41: Nombre de décisions en 2012 et nombre d'enfants concernés

Département		A	B	C	D	E	F	G	H	I
Décisions en 2012	Nombre de décisions	153	1 996	5 951	3 892	3 892	1 652	839	1 699	1 159
	Nombre de mineurs concernés	140	1 485	4 209	3 685	3 685	1 244	723	1 277	576
Dont mesures en cours au 31/12/12	Nombre de décisions (% parmi l'ensemble des décisions)	145 (94,8 %)	ND	3 914 (65,8 %)	ND	ND	ND	606 (72,1 %)	1 263 (74,3 %)	521 (45,0 %)
	Nombre de mineurs concernés (% parmi l'ensemble des mineurs)	133 (95,0 %)	ND	3 602 (85,6 %)	ND	ND	ND	582 (80,5 %)	1 123 (87,9 %)	450 (78,1 %)

Champ : Décisions concernant des mineurs entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012.

Source : Dispositif de remontée des données issu de la loi de 2007, calculs ONED.

Guide de lecture : La base de données du département C contient 5 951 décisions de mesures de protection de l'enfance décidées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012 concernant 4 209 mineurs. Parmi ces décisions, 3 914 d'entre elles (66 %) sont en cours au 31 décembre 2012 concernant 3 602 mineurs.

ND : non disponible pour quatre départements, faute de disposer d'informations sur les dates de début et de fin d'intervention. Pour le département D, seules les décisions judiciaires d'action éducative en milieu ouvert ont une information renseignée pour les dates de début et de fin d'intervention.

La figure 42 décrit les informations disponibles sur la durée d'évaluation²³³ dans les bases de données des départements. Le premier constat est que ces informations très parcellaires ne sont disponibles que dans quatre bases. Comme pour les dates de début et de fin d'intervention, les dates de début et de fin d'évaluation doivent être enregistrées de façon exhaustive dans les bases transmises à l'ONED pour l'ensemble des événements pour lesquels cette information est disponible dans les dossiers.

Dans les bases pour lesquelles la durée d'évaluation est estimable, il faut noter une forte hétérogénéité des résultats avec une durée moyenne de l'évaluation variant selon les départements de 67 à 100 jours (soit de 2 mois et 7 jours à 3 mois et 10 jours).

²³³ On entend par durée d'évaluation la différence en nombre de jours entre la date de notification de l'évaluation et la date de fin de l'évaluation.

Figure 42: Description de la durée d'évaluation (en jours)

Département	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Décisions avec une information renseignée sur la durée d'évaluation	48	0	187	0	0	3	0	0	459
Durée moyenne de l'évaluation (en jours) [minimum-maximum]	100,4 [3-136]	ND	86,3 [0-258]	ND	ND	72 [36-90]	ND	ND	67,2 [0-182]
Valeurs des quartiles de la durée d'évaluation (en jours)									
1 ^{er} quartile	88	ND	49	ND	ND	36	ND	ND	32
Médiane	107,5	ND	90	ND	ND	90	ND	ND	60
3 ^e quartile	113	ND	112	ND	ND	90	ND	ND	91

Champ : Décisions concernant des mineurs entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012.

Source : Dispositif de remontée des données issu de la loi de 2007, calculs ONED.

Guide de lecture : Pour les 48 décisions en 2012 dans le département A et pour lesquelles les dates de début et de fin d'évaluation sont renseignées, la durée d'évaluation varie de 3 à 136 jours avec une durée moyenne de 100 jours. Les valeurs des quartiles de la durée d'évaluation indiquent que 25 % de ces décisions présentent une durée d'évaluation inférieure à 88 jours, 25 % d'entre elles ont une durée d'évaluation comprise entre 88 et 107,5 jours, 25 % d'entre elles ont une durée d'évaluation comprise entre 107,5 et 113 jours, et 25 % d'entre elles ont une durée d'évaluation supérieure à 113 jours.

ND : indicateur non disponible pour cinq départements, faute d'informations sur les dates de début et de fin d'évaluation.

3.3.2 Indicateurs sur les décisions de mesures

La répartition des décisions en 2012 selon le type de décision permet d'appréhender la répartition entre mesures administratives et mesures judiciaires sur chaque territoire (Figure 43).

Ainsi, la part de décisions administratives parmi les décisions au cours de l'année 2012 varie selon les départements de 26 % à 88 % (Figure 43). Cette diversité des résultats s'explique en grande partie par l'hétérogénéité du contenu même des bases transmises, mais également par les choix différents réalisés dans les départements, en matière de prise en charge des mineurs en protection de l'enfance.

Quand le périmètre d'observation des bases transmises à l'ONED sera stabilisé et uniformément partagé par l'ensemble des départements, il sera envisageable d'interpréter la répartition entre décisions administratives et judiciaires en fonction du contexte local et des choix de prise en charge dans chaque département.

Figure 43: Répartition des décisions en 2012 selon le type de décision

Département		A	B	C	D	E	F	G	H	I
Décisions administratives	Nombre de décisions (% parmi l'ensemble des décisions)	95 (62,1 %)	800 (40,1 %)	2 942 (49,4 %)	1 027 (28,8 %)	3 412 (87,7 %)	504 (30,5 %)	310 (36,9 %)	438 (25,8 %)	738 (63,7 %)
	Nombre de mineurs concernés	86	614	1 905	877	3 262	401	295	391	360
Décisions judiciaires	Nombre de décisions (% parmi l'ensemble des décisions)	58 (37,9 %)	1 196 (59,9 %)	3 009 (50,6 %)	2 533 (71,2 %)	480 (12,3 %)	1 148 (69,5 %)	530 (63,1 %)	1 247 (73,4 %)	421 (36,3 %)
	Nombre de mineurs concernés	55	957	2 559	2 076	443	893	472	938	338
Type de décision non renseigné		0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	14 (0,8 %)	0 (0 %)
Décisions en 2012		153	1 996	5 951	3 560	3 892	1 652	840	1 699	1 159

Champ : Décisions concernant des mineurs entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012.

Source : Dispositif de remontée des données issu de la loi de 2007, calculs ONED.

Guide de lecture : La base de données du département D contient 3 560 décisions de mesures de protection de l'enfance décidées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012, dont 1 027 décisions administratives (29 % de l'ensemble des décisions) et 2 533 décisions judiciaires (71 % de l'ensemble des décisions).

Si l'on se limite aux décisions de mesures en cours au 31 décembre 2012, la part de décisions administratives varie selon les départements de 27 % à 60 % (Figure 44).

Il est intéressant de comparer cette répartition avec celle observée sur l'ensemble des décisions au cours de l'année. Les différences observées pour la part des décisions judiciaires, selon que l'on s'intéresse aux décisions au cours d'une période (ici l'année 2012) ou à un instant donné (au 31 décembre 2012), peuvent s'expliquer notamment par la teneur même des mesures judiciaires. Ces mesures, souvent plus longues que les mesures administratives, ont ainsi une probabilité plus importante que ces dernières d'être encore en exercice au 31 décembre.

Ce constat démontre tout l'intérêt du dispositif de remontée des données qui permet de disposer aussi bien d'informations en flux sur l'ensemble de l'année que d'informations en stock à un instant donné (ici au 31 décembre).

Figure 44: Répartition des décisions de mesures en cours au 31 décembre 2012
selon le type de décision

Département	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Décisions administratives (% parmi l'ensemble des décisions en cours au 31/12/12)	87 (60,0 %)	ND	1 492 (38,1 %)	ND	ND	ND	207 (34,2 %)	344 (27,2 %)	199 (38,2 %)
Décisions judiciaires (% parmi l'ensemble des décisions en cours au 31/12/12)	58 (40,0 %)	ND	2 422 (61,9 %)	ND	ND	ND	399 (65,8 %)	910 (72,0 %)	322 (61,8 %)
Type de décision non renseigné (% parmi l'ensemble des décisions en cours au 31/12/12)	0 (0 %)	ND	0 (0 %)	ND	ND	ND	0 (0 %)	9 (0,7 %)	0 (0 %)
<i>Décisions en cours au 31/12/12</i>	<i>145</i>	<i>ND</i>	<i>3 914</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>606</i>	<i>1 263</i>	<i>521</i>

Champ : Décisions concernant des mineurs entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012 et en cours au 31 décembre 2012.

Source : Dispositif de remontée des données issu de la loi de 2007, calculs ONED.

Guide de lecture : Dans la base de données du département A, parmi les 145 décisions de mesures en cours au 31 décembre 2012, on dénombre 87 décisions administratives (60 %) et 58 décisions judiciaires (40 %).

ND : indicateur non disponible pour quatre départements, faute d'informations sur les dates de début et de fin d'intervention. Pour le département D, seules les décisions judiciaires d'action éducative en milieu ouvert ont une information renseignée pour les dates de début et de fin d'intervention.

La nature de l'intervention, qu'il s'agisse d'une décision administrative ou judiciaire, permet de déterminer si c'est une décision de mesure de placement²³⁴ ou de milieu ouvert²³⁵.

La figure 45 présente les effectifs de décisions de mesures de milieu ouvert et de placement parmi les décisions de l'année 2012, ainsi que la population des mineurs concernés par ces décisions. Ainsi, pour

²³⁴ Les décisions de mesures de placement comprennent les mesures administratives d'accueil (accueil de jour, accueil 72h, accueil 5 jours, accueil provisoire du mineur), les décisions judiciaires de placement à l'aide sociale à l'enfance et les placements directs, mais pas les mesures administratives d'accueil parent-enfant, celles liées aux statuts de pupilles de l'État et les décisions sans information sur la nature de l'intervention.

²³⁵ Les décisions de mesures de milieu ouvert comprennent les mesures administratives d'aide à domicile, les mesures judiciaires d'expertise et d'enquête sociale, les mesures judiciaires d'investigation éducatives (MJIE), les mesures d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) avec ou sans hébergement et les mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF), mais pas les mesures administratives d'accueil parent-enfant, celles liées aux statuts de pupilles de l'État et les décisions sans information sur la nature de l'intervention.

le département C, plus des deux tiers des décisions en 2012 sont des décisions de mesures de milieu ouvert, contre 34 % de décisions de mesures de placement.

Figure 45: Répartition des décisions en 2012 selon la nature de l'intervention

Département		A	B	C	D	E	F	G	H	I
Décisions de mesures de milieu ouvert	Nombre de décisions (% parmi l'ensemble des décisions)	ND	ND	3 957 (66,5 %)	1 966 (55,2 %)	ND	782 (47,3 %)	591 (70,4 %)	811 (47,7 %)	793 (68,4 %)
	Nombre de mineurs concernés (% parmi l'ensemble des mineurs)	ND	ND	2 838 (67,4 %)	1 819 (63,6 %)	ND	675 (54,3 %)	569 (78,7 %)	777 (60,8 %)	412 (71,5 %)
Décisions de mesures de placement	Nombre de décisions (% parmi l'ensemble des décisions)	ND	ND	1 993 (33,5 %)	324 (9,1 %)	ND	862 (52,2 %)	214 (25,5 %)	786 (46,3 %)	276 (23,8 %)
	Nombre de mineurs concernés (% parmi l'ensemble des mineurs)	ND	ND	1 682 (40,0 %)	279 (9,8 %)	ND	648 (52,1 %)	185 (25,6 %)	542 (42,4 %)	223 (38,7 %)
Décisions en 2012		153	1 996	5 951	3 560	3 892	1 652	840	1 699	1 159

Champ : Décisions concernant des mineurs entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012.

Source : Dispositif de remontée des données issu de la loi de 2007, calculs ONED.

Guide de lecture : La base de données du département I contient 793 décisions de mesures de milieu ouvert (68 % de l'ensemble des décisions) et 276 décisions de mesures de placement (24 % des décisions), concernant respectivement 412 et 223 mineurs.

ND : indicateur non disponible pour trois départements, faute d'informations sur la nature de l'intervention. Pour le département E, seulement 18 % des décisions de mesures ont une information renseignée pour la nature de la décision.

Les figures 46 et 47 présentent respectivement la répartition des décisions administratives et des décisions judiciaires selon la nature de l'intervention mise en œuvre. Les informations sur la nature de l'intervention (aussi bien administrative que judiciaire) doivent être enregistrées de façon exhaustive dans les bases transmises à l'ONED car elles sont primordiales pour appréhender la diversité des prises en charge en protection de l'enfance mises en œuvre dans les départements.

Ainsi, dans la base du département D, plus de 60 % des décisions administratives en 2012 concernent des aides à domicile et plus du quart d'entre elles sont des mesures d'accueil provisoire du mineur. La nature de l'intervention administrative diffère selon les départements avec une part des aides à domicile variant de 57 % à près de 86 %.

Concernant les décisions judiciaires en 2012, les décisions de mesures d'action éducative en milieu ouvert (AEMO) représentent entre 29 % et 66 % des décisions judiciaires et les décisions judiciaires de placement à l'aide sociale à l'enfance entre 17 %²³⁶ et 59 % d'entre elles.

Figure 46: Répartition des décisions administratives en 2012 selon la nature de la décision

Département	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Aide à domicile	ND	ND	2 518 (85,6 %)	651 (63,4 %)	ND	348 (69,1 %)	243 (78,4 %)	249 (56,8 %)	594 (80,5 %)
- dont TISF (technicien de l'intervention sociale et familiale)	ND	ND	1 175 (39,9 %)	146 (14,2 %)	ND	0 (0 %)	0 (0 %)	ND	536 (72,6 %)
- dont AED (action éducative à domicile)	ND	ND	1 007 (34,2 %)	0 (0 %)	ND	0 (0 %)	241 (78,0 %)	ND	58 (7,9 %)
- dont AESF (accompagnement en économie sociale et familiale)	ND	ND	336 (11,4 %)	0 (0 %)	ND	0 (0 %)	0 (0 %)	ND	0 (0 %)
- dont type non précisé	ND	ND	0 (0 %)	505 (49,2 %)	ND	348 (69,1 %)	2 (0,6 %)	ND	0 (0 %)
Accueil de jour	ND	ND	55 (1,9 %)	0 (0 %)	ND	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Accueil 72h	ND	ND	0 (0 %)	0 (0 %)	ND	7 (1,4 %)	5 (1,6 %)	5 (1,1 %)	0 (0 %)
Accueil 5 jours	ND	ND	0 (0 %)	0 (0 %)	ND	2 (0,4 %)	0 (0 %)	3 (0,7 %)	0 (0 %)
Accueil provisoire du mineur	ND	ND	368 (12,5 %)	269 (26,2 %)	ND	146 (29,0 %)	52 (16,8 %)	157 (35,8 %)	75 (10,2 %)
Pupilles de l'État	ND	ND	1 (0 %)	0 (0 %)	ND	0 (0 %)	0 (0 %)	14 (3,2 %)	0 (0 %)
Accueil parent-enfant	ND	ND	0 (0 %)	0 (0 %)	ND	0 (0 %)	10 (3,2 %)	5 (1,1 %)	0 (0 %)
Intervention inconnue	ND	ND	0 (0 %)	107 (10,4 %)	ND	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	69 (9,3 %)
Autre décision administrative	ND	ND	0 (0 %)	0 (0 %)	ND	1 (0,2 %)	0 (0 %)	5 (1,1 %)	0 (0 %)
<i>Décisions administratives</i>	<i>95</i>	<i>800</i>	<i>2 942</i>	<i>1 027</i>	<i>3 412</i>	<i>504</i>	<i>310</i>	<i>438</i>	<i>738</i>

²³⁶ Pour le département D, aucune décision judiciaire n'a été enregistrée comme étant une décision judiciaire de placement à l'aide sociale à l'enfance au sein de la base transmise à l'ONED mais près de 46 % des décisions judiciaires n'ont pas d'information renseignée sur la nature de l'intervention mise en œuvre.

Champ : Décisions administratives concernant des mineurs entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012.

Source : Dispositif de remontée des données issu de la loi de 2007, calculs ONED.

Guide de lecture : La base de données du département C contient 2 942 décisions administratives, dont 2 518 décisions de mesures d'aide à domicile (86 % des décisions administratives), 55 décisions de mesures d'accueil de jour (2 % des décisions administratives), 368 décisions de mesures d'accueil provisoire du mineur (12 % des décisions administratives) et 1 décision de mesure de pupille de l'État.

ND : indicateur non disponible pour trois départements et partiellement disponible pour un département, faute d'informations sur la nature de la décision administrative. Pour le département E, moins de 7 % des décisions administratives ont une information renseignée pour la nature de la décision.

Figure 47 : Répartition des décisions judiciaires en 2012 selon la nature de la décision

Département	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Enquête sociale	ND	ND	0 (0 %)	0 (0 %)	2 (0,4 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
MJIE (mesure judiciaire d'investigation éducative)	ND	ND	0 (0 %)	0 (0 %)	139 (29,0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	96 (7,7 %)	0 (0 %)
AEMO (action éducative en milieu ouvert)	ND	ND	1 439 (47,8 %)	1 310 (51,7 %)	236 (49,2 %)	333 (29,0 %)	348 (65,7 %)	455 (36,5 %)	199 (47,3 %)
- dont AEMO	ND	ND	1 345 (44,7 %)	1 035 (40,9 %)	236 (49,2 %)	0 (0 %)	342 (64,5 %)	0 (0 %)	198 (47,0 %)
- dont AEMO renforcée	ND	ND	94 (3,1 %)	275 (10,9 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
- dont AEMO avec hébergement	ND	ND	0 (0 %)	5 (0,2 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	27 (2,2 %)	0 (0 %)
- dont type non précisé	ND	ND	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	333 (29,0 %)	6 (1,1 %)	428 (34,3 %)	1 (0,2 %)
Placement à l'aide sociale à l'enfance	ND	ND	1 570 (52,2 %)	0 (0 %)	83 (17,3 %)	682 (59,4 %)	152 (28,7 %)	621 (49,8 %)	201 (47,7 %)
Placement direct	ND	ND	0 (0 %)	55 (2,2 %)	5 (1,0 %)	25 (2,2 %)	5 (0,9 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
MJAGBF (mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial)	ND	ND	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	101 (8,8 %)	0 (0 %)	11 (0,9 %)	0 (0 %)
Nature de l'intervention non précisée	ND	ND	0 (0 %)	1 163 (45,9 %)	13 (2,7 %)	6 (0,5 %)	25 (4,7 %)	0 (0 %)	21 (5,0 %)
Autre décision judiciaire	ND	ND	0 (0 %)	0 (0 %)	2 (0,4 %)	1 (0,1 %)	0 (0 %)	64 (5,1 %)	0 (0 %)
Décisions judiciaires	58	1 196	3 009	2 533	480	1 148	530	1 247	421

Champ : Décisions judiciaires concernant des mineurs entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012.

Source : Dispositif de remontée des données issu de la loi de 2007, calculs ONED.

Guide de lecture : La base de données du département C contient 3 009 décisions judiciaires, dont 1 439 décisions de mesures d'AEMO (48 % des décisions judiciaires) et 1 570 décisions judiciaires de placement à l'aide sociale à l'enfance (52 % des décisions judiciaires).

ND : indicateur non disponible pour deux départements, faute d'informations sur la nature de la décision judiciaire.

Les figures 48, 49 et 50 décrivent le nombre de décisions par mineur au cours de l'année 2012, qu'il s'agisse de l'ensemble des décisions, des décisions administratives ou des décisions judiciaires.

Si l'on s'intéresse à l'ensemble des décisions, le nombre moyen de décisions par mineur varie de 1,06 à 2,01 selon les départements. Entre 72 % et 95 % des mineurs pris en charge en 2012 n'ont bénéficié que d'une seule décision en protection de l'enfance (Figure 48).

Dans le département I, plus de 29 % des mineurs ont bénéficié de trois décisions administratives ou plus, cette situation s'explique par le fort recours au renouvellement de décisions de mesures de TISF de courtes durées dans ce département (Figure 49).

Figure 48: Description du nombre de décisions en 2012

Département		A	B	C	D	E	F	G	H	I
Nombre moyen de décisions par mineur [minimum-maximum]		1,09 [1-2]	1,34 [1-8]	1,41 [1-8]	1,24 [1-6]	1,06 [1-4]	1,33 [1-5]	1,16 [1-4]	1,33 [1-7]	2,01 [1-8]
Nombre de décisions par mineur (%) parmi les mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision)	1 décision	127 (90,7 %)	1 133 (76,3 %)	3 033 (72,1 %)	2 290 (80,0 %)	3 495 (94,8 %)	924 (74,3 %)	620 (85,8 %)	1 000 (78,3 %)	291 (50,5 %)
	2 décisions	13 (9,3 %)	246 (16,6 %)	795 (18,9 %)	463 (16,2 %)	174 (4,7 %)	255 (20,5 %)	91 (12,6 %)	181 (14,2 %)	134 (23,3 %)
	3 décisions ou plus	0 (0 %)	106 (7,1 %)	381 (9,0 %)	108 (3,8 %)	16 (0,4 %)	65 (5,2 %)	12 (1,7 %)	96 (7,5 %)	151 (26,2 %)

Champ : Décisions concernant des mineurs entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012.

Source : Dispositif de remontée des données issu de la loi de 2007, calculs ONED.

Guide de lecture : Pour le département G, le nombre de décisions par enfant en 2012 varie de 1 à 4 décisions avec une valeur moyenne de 1,2 décision par enfant. Ainsi, parmi les mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision en 2012 dans ce département, 86 % d'entre eux ont bénéficié d'une seule décision, 13 % de deux décisions et moins de 2 % de trois décisions ou plus.

Figure 49: Description du nombre de décisions administratives en 2012

Département		A	B	C	D	E	F	G	H	I
Nombre moyen de décisions administratives par mineur [minimum-maximum]		1,10 [1-2]	1,30 [1-7]	1,54 [1-6]	1,17 [1-6]	1,05 [1-3]	1,26 [1-5]	1,05 [1-3]	1,12 [1-5]	2,05 [1-7]
Nombre de décisions administratives par mineur (%) parmi les mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision administrative)	1 décision	77 (89,5 %)	486 (79,1 %)	1 203 (63,8 %)	746 (85,1 %)	3 122 (95,7 %)	324 (80,8 %)	281 (95,3 %)	356 (91,1 %)	178 (49,4 %)
	2 décisions	9 (10,5 %)	91 (14,8 %)	479 (25,1 %)	117 (13,3 %)	130 (4,0 %)	56 (14,0 %)	13 (4,4 %)	26 (6,6 %)	77 (21,4 %)
	3 décisions ou plus	0 (0 %)	37 (6,0 %)	223 (11,7 %)	14 (1,6 %)	10 (0,3 %)	21 (5,2 %)	1 (0,3 %)	9 (2,3 %)	105 (29,2 %)

Champ : Décisions administratives concernant des mineurs entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012.

Source : Dispositif de remontée des données issu de la loi de 2007, calculs ONED.

Guide de lecture : Pour le département B, le nombre de décisions administratives par enfant en 2012 varie de 1 à 7 décisions avec une valeur moyenne de 1,3 décision administrative par enfant. Ainsi, parmi les mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision administrative en 2012 dans ce département, 79 % d'entre eux ont bénéficié d'une seule décision administrative, 15 % de deux décisions administratives et 6 % de trois décisions administratives ou plus.

Figure 50: Description du nombre de décisions judiciaires en 2012

Département		A	B	C	D	E	F	G	H	I
Nombre moyen de décisions judiciaires par mineur [minimum-maximum]		1,05 [1-2]	1,25 [1-5]	1,18 [1-4]	1,22 [1-6]	1,08 [1-4]	1,29 [1-5]	1,12 [1-3]	1,33 [1-6]	1,25 [1-4]
Nombre de décisions judiciaires par mineur (%) parmi les mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision judiciaire)	1 décision	52 (94,5 %)	777 (81,2 %)	2 177 (85,1 %)	1 681 (81,0 %)	410 (92,6 %)	683 (76,5 %)	419 (88,8 %)	731 (77,9 %)	270 (79,9 %)
	2 décisions	3 (5,5 %)	132 (13,8 %)	320 (12,5 %)	339 (16,3 %)	30 (6,8 %)	175 (19,6 %)	48 (10,2 %)	138 (14,7 %)	55 (16,3 %)
	3 décisions ou plus	0 (0 %)	48 (5,0 %)	62 (2,4 %)	56 (2,7 %)	3 (0,6 %)	35 (3,9 %)	5 (1,1 %)	69 (7,4 %)	13 (3,8 %)

Champ : Décisions judiciaires concernant des mineurs entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012

Source : Dispositif de remontée des données issu de la loi de 2007, calculs ONED

Guide de lecture : Pour le département D, le nombre de décisions judiciaires par enfant en 2012 varie de 1 à 6 décisions avec une valeur moyenne de 1,2 décision judiciaire par enfant. Ainsi, parmi les mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision

judiciaire en 2012 dans ce département, 81 % d'entre eux ont bénéficié d'une seule décision judiciaire, 12 % de deux décisions judiciaires et près de 3 % de 3 décisions judiciaires ou plus.

La connaissance des changements de type de prise en charge permet également d'appréhender la compréhension des parcours des mineurs pris en charge en protection de l'enfance au sein des départements.

Le nombre total de changements²³⁷ de type de décision (qu'il s'agisse du passage d'une décision administrative à une décision judiciaire ou inversement d'une décision judiciaire à une décision administrative) au cours de l'année 2012 varie de 1 à 330 selon les départements (Figure 51). Si l'on rapporte ce nombre total de changements au nombre de mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision au cours de l'année, le nombre moyen de changements de type de décision par mineur varie de 0,005 à 0,28 selon les départements.

Au regard des valeurs estimées ici, il sera intéressant de calculer ces indicateurs sur une période plus longue, par exemple 2 ou 3 ans. En effet, le suivi longitudinal des mineurs possible à partir du dispositif de remontée des données permettra de détailler précisément leurs parcours de prise en charge en protection de l'enfance dans les départements.

Au-delà de l'hétérogénéité des bases, ces différences traduisent également des choix de parcours de prise en charge différents selon les départements.

Le calcul du ratio présenté dans la figure 51 nous indique que dans le département I, pour un changement d'une prise en charge judiciaire vers une prise en charge administrative, près de deux changements d'une prise en charge administrative vers une prise en charge judiciaire sont observés.

²³⁷ Un changement de type de décision s'entend comme le passage pour un mineur, au cours de l'année (ici, 2012), d'une décision administrative à une décision judiciaire ou d'une décision judiciaire à une décision administrative.

Figure 51 : Description du nombre de changements de prise en charge en 2012

Département	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Nombre total de changements de type de décision (nombre moyen par mineur)	1 (0,007)	98 (0,07)	330 (0,08)	105 (0,05)	20 (0,005)	55 (0,04)	44 (0,06)	63 (0,05)	164 (0,28)
- dont nombre total de passages d'une décision administrative à une décision judiciaire (nombre moyen par mineur)	1 (0,007)	62 (0,04)	202 (0,05)	66 (0,02)	15 (0,004)	40 (0,03)	39 (0,05)	51 (0,04)	106 (0,18)
- dont nombre total de passages d'une décision judiciaire à une décision administrative (nombre moyen par mineur)	0 (0)	36 (0,02)	128 (0,03)	39 (0,01)	5 (0,001)	15 (0,01)	5 (0,007)	12 (0,009)	58 (0,10)
Ratio ²³⁸ passages administratif/judiciaire sur passages judiciaire/administratif	ND	1,72	1,58	1,69	3	2,67	7,80	4,25	1,83

Champ : Décisions concernant des mineurs entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012.

Source : Dispositif de remontée des données issu de la loi de 2007, calculs ONED.

Guide de lecture : Pour le département B, on dénombre 98 changements de type de décisions parmi les décisions en 2012, soit 0,07 changements de type de décisions en moyenne par mineur au cours de l'année.

3.3.3 Indicateurs d'incidence

Estimés comme le rapport du nombre de mineurs pris en charge en protection de l'enfance sur le nombre de mineurs du département, les taux d'incidence présentés dans la figure 52 mesurent la probabilité pour la population des mineurs du département d'être prise en charge par la protection de l'enfance ou de connaître tel ou tel type de décision en protection de l'enfance.

Ainsi, le taux d'incidence de mineurs bénéficiant d'au moins une décision en protection de l'enfance en 2012 varie de 3,6 ‰ à 22,6 ‰.

²³⁸ Ce ratio s'entend comme le rapport du nombre total de passages d'une décision administrative à une décision judiciaire sur le nombre total de passages d'une décision judiciaire à une décision administrative.

L'hétérogénéité des bases liée notamment à des remontées partielles dans certains départements explique en partie ces différences. Mais celles-ci traduisent également des contextes locaux différents en matière de dispositifs et de pratiques dans le domaine de la protection de l'enfance.

Figure 52: Taux d'incidence des mineurs bénéficiant d'une prise en charge en protection de l'enfance en 2012

Département	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Taux d'incidence de mineurs avec au moins une décision en protection de l'enfance (pour 1 000 mineurs)	5,4 ‰	22,6 ‰	21,7 ‰	22,4 ‰	5,9 ‰	21,6 ‰	3,6 ‰	13,8 ‰	4,8 ‰
Taux d'incidence de mineurs avec au moins une décision judiciaire (pour 1 000 mineurs)	2,1 ‰	14,6 ‰	13,2 ‰	16,2 ‰	0,7 ‰	15,5 ‰	2,4 ‰	10,2 ‰	2,8 ‰
Taux d'incidence de mineurs avec au moins une décision administrative (pour 1 000 mineurs)	3,3 ‰	9,4 ‰	9,8 ‰	6,9 ‰	5,2 ‰	7,0 ‰	1,5 ‰	4,2 ‰	3,0 ‰
Taux d'incidence de mineurs avec au moins une décision de placement (pour 1 000 mineurs)	ND	ND	8,7 ‰	2,2 ‰	ND	11,2 ‰	0,9 ‰	5,9 ‰	1,8 ‰
Taux d'incidence de mineurs avec au moins une décision de mesure de milieu ouvert (pour 1 000 mineurs)	ND	ND	14,7 ‰	14,2 ‰	ND	11,7 ‰	2,9 ‰	8,4 ‰	3,4 ‰

Champ : Mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision en protection de l'enfance entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012.

Sources : Dispositif de remontée des données issu de la loi de 2007, Insee (estimations de population des 0-17 ans au 1^{er} janvier 2012, résultats provisoires arrêtés fin 2012), calculs ONED.

Guide de lecture : Le taux d'incidence de mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision en protection de l'enfance en 2012 est de 22,6 pour 1 000 mineurs dans le département B.

ND : Taux d'incidence non disponible pour trois départements, faute d'informations sur la nature de l'intervention.

3.3.4 Caractéristiques sociodémographiques

La connaissance de la population des mineurs pris en charge en protection de l'enfance s'appuie sur la description des principales caractéristiques sociodémographiques des mineurs et de leurs familles.

Ces premiers résultats se limiteront à la description du sexe et de l'âge des mineurs pris en charge en 2012.

L'information sur le sexe des mineurs pris en charge est disponible dans les bases transmises à l'ONED, excepté pour le département H.

Ainsi, dans le département B par exemple, près de 56 % des mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision en protection de l'enfance au cours de l'année 2012 sont des garçons et 44 % sont des filles.

Figure 53: Répartition des mineurs bénéficiant d'une prise en charge en protection de l'enfance en 2012 selon le sexe

Département	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Garçons - Nombre (%)	66 (47,1 %)	825 (55,6 %)	2 318 (55,1 %)	1 580 (55,2 %)	1 938 (52,6 %)	697 (56,0 %)	369 (51,0 %)	ND	279 (48,4 %)
Filles - Nombre (%)	74 (52,9 %)	660 (44,4 %)	1 891 (44,9 %)	1 281 (44,7 %)	1 671 (45,4 %)	547 (44,0 %)	354 (49,0 %)	ND	297 (51,6 %)
Sexe non renseigné - Nombre (%)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	76 (2,1 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	ND	0 (0 %)
<i>Ensemble des mineurs</i>	<i>140</i>	<i>1 485</i>	<i>4 209</i>	<i>2 861</i>	<i>3 685</i>	<i>1 244</i>	<i>723</i>	<i>1 277</i>	<i>576</i>

Champ : Mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision en protection de l'enfance entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012.

Source : Dispositif de remontée des données issu de la loi de 2007, calculs ONED.

Guide de lecture : Dans le département F, 56 % des mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision en protection de l'enfance en 2012 sont des garçons et 44 % sont des filles.

ND : Indicateur non disponible pour un département faute d'informations sur la répartition par sexe.

L'âge a été calculé ici comme l'âge atteint par le mineur à la date de décision de la première mesure en protection de l'enfance dont il a bénéficié au cours de l'année 2012²³⁹, excepté pour deux départements

²³⁹ Si le mineur a bénéficié d'une seule décision en 2012, il s'agit de l'âge qu'il avait à la date de décision pour cette décision. S'il a bénéficié de plusieurs décisions en 2012, il s'agit de l'âge qu'il avait à la date de la première décision au cours de l'année.

dans lesquels la date de l'information préoccupante et la date de début d'intervention ont été utilisées, faute de disposer de la date de décision de la mesure.

Dans les départements, la majorité des mineurs (entre 56 % et 66 % des mineurs selon les départements) ont entre 6 et 16 ans et la part des mineurs âgés de 16 ans et plus varie de 5 % à 17 %. Les moins de 3 ans représentent entre 7 % et 18 % de l'ensemble des mineurs pris en charge en 2012.

Figure 54 : Répartition des mineurs bénéficiant d'une prise en charge en protection de l'enfance en 2012 selon l'âge à la première décision en protection de l'enfance

Département		A	B	C	D	E	F	G	H	I
Nombre de mineurs concernés (% de l'ensemble des mineurs)	Moins de 3 ans	22 (16 %)	196 (13 %)	411 (10 %)	211 (7 %)	647 (18 %)	90 (7 %)	67 (9 %)	100 (8 %)	77 (13 %)
	3 ans à 6 ans	19 (14 %)	204 (14 %)	524 (12 %)	390 (14 %)	659 (18 %)	187 (15 %)	82 (11 %)	150 (12 %)	95 (16 %)
	6 ans à 11 ans	46 (33 %)	401 (27 %)	1 098 (26 %)	770 (27 %)	1 005 (27 %)	349 (28 %)	173 (24 %)	316 (25 %)	160 (28 %)
	11 ans à 16 ans	46 (33 %)	518 (35 %)	1 572 (37 %)	1 045 (36 %)	1 084 (29 %)	471 (38 %)	291 (40 %)	487 (38 %)	178 (31 %)
	16 ans et plus	7 (5 %)	166 (11 %)	604 (14 %)	445 (16 %)	290 (8 %)	147 (12 %)	110 (15 %)	224 (17 %)	66 (11 %)
Age moyen (en années)		8,8 ans	9,7 ans	10,5 ans	10,6 ans	8,7 ans	10,4 ans	10,8 ans	10,9 ans	9,5 ans

Champ : Mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision en protection de l'enfance entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012.

Source : Dispositif de remontée des données issu de la loi de 2007, calculs ONED.

Guide de lecture : Dans le département H, l'âge moyen des mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision en protection de l'enfance en 2012 est de 10,9 ans : 8 % d'entre eux ont moins de 3 ans, 12 % entre 3 et 6 ans, 25 % entre 6 et 11 ans, 38 % entre 11 et 16 ans et 17 % ont 16 ans et plus.

Remarque : Pour le département A, il s'agit de l'âge atteint à la première information préoccupante en 2012 car la date de décision n'est pas disponible. Pour le département H, il s'agit de l'âge atteint à la date de mise en œuvre de la première mesure en 2012 car la date de décision n'est pas disponible.

Conclusion

Ce rapport annuel au Gouvernement et au Parlement présente pour la première fois les indicateurs issus du dispositif longitudinal et exhaustif de remontée des données résultant de la loi du 5 mars 2007 et mis en œuvre par le décret du 28 février 2011 et par les préconisations de la démarche de consensus qui s'est déroulée en 2013.

Une dizaine de départements ont été en capacité de nous transmettre leurs bases. Ces dernières sont la plupart du temps très parcellaires. C'est pourquoi les indicateurs sont proposés à titre illustratif : ils

visent d'une part, à mettre en lumière la diversité départementale et, d'autre part, à annoncer une partie des indicateurs que l'on pourra bâtir de manière robuste dans l'avenir, tant sur le plan départemental que sur le plan national. L'élaboration d'un dispositif d'observation exhaustif et longitudinal est une démarche collective qui se construit, se développe et se consolide dans la durée avec l'ensemble des acteurs impliqués.

Annexes

Annexe 1

Etat des lieux de la mise en place des Observatoires Départementaux de la Protection de l'Enfance en France en 2014
--

A destination des Directeurs Enfance Famille et des responsables d'ODPE, ce questionnaire doit permettre de faire un état des lieux actualisé de la mise en place des ODPE au sein des départements en 2014. Afin que les résultats soient les plus exhaustifs possibles, nous vous remercions de prendre quelques minutes pour le renseigner.

Les résultats de cet état des lieux vous seront communiqués au cours de l'année 2014.

Nous restons à votre disposition pour toute information sur le questionnaire par email à l'adresse électronique direction@oned.gouv.fr ou par téléphone au 01 53 06 68 68.

Identification de la personne répondante

Département	
Nom	
Fonction et responsabilité	
Service	
Téléphone	
E-mail	
Adresse	

A. Mise en place de l'observatoire départemental

1. *Au sein de votre département, existe-t-il un observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE) ?*

☐ *Oui*

☐ *Non, mais la mission d'observation en protection de l'enfance est assurée par un autre observatoire au sein du conseil général*

☐ *Non, mais il est en construction*

☐ *Non, il n'y a pas d'observatoire prévu pour le moment*

S'il existe un ODPE :

2. *Quel est son intitulé exact ?* _____

3. *Quelle est son année de création ?* _____

4. *Quel est le nom du responsable de l'ODPE ?* _____

Préciser son adresse électronique : _____

Si la mission d'observation en protection de l'enfance est assurée par un autre observatoire :

5. *Quel est l'intitulé de cet observatoire ?* _____

6. *Quel est le nom du responsable de cet observatoire ?* _____

Préciser son adresse électronique : _____

Si l'observatoire départemental est en construction :

7. *Un référent est-il identifié pour l'observatoire ?* ☐ *Oui* ☐ *Non*

8. *Si oui, quel est son nom ?* _____

Préciser son adresse électronique : _____

B. Relations avec l'ONED

1. *Avez-vous des contacts avec l'ONED ?* ☐ *Oui* ☐ *Non*

Si oui, les jugez-vous suffisants ? ☐ *Oui* ☐ *Non*

2. *Avez-vous accès à l'espace réservé des ODPE ?* ☐ *Oui* ☐ *Non* ☐ *Ne connaît pas cet espace*

Si non, souhaitez-vous un accès à l'espace réservé ? ☐ *Oui* ☐ *Non*

3. *Si oui, à quelle fréquence vous y connectez vous ?*

☐ *Jamais* ☐ *Une fois par an* ☐ *Plusieurs fois par an* ☐ *Une fois par mois* ☐ *Plusieurs fois par mois*

4. Quelles sont vos attentes par rapport à l'ONED en terme de soutien et d'accompagnement de votre département (dispositif de remontée des données, mise en place des ODPE,...) ?

Attention : La suite du questionnaire est à renseigner uniquement pour les départements possédant déjà un observatoire départemental de la protection de l'enfance.

C. Composition de l'observatoire départemental

1. Combien de personnes sont rattachées à votre ODPE ? _____
2. Préciser l'effectif total en ETPT (équivalent temps plein travaillé) : _____
3. Au sein de votre ODPE, y a-t-il (plusieurs réponses possibles) :
 - ☐ Un ou des professionnel(s) formé(s) à l'animation de réseau
 - ☐ Un ou des professionnel(s) formé(s) à la technique de l'analyse de données
 - ☐ Un ou des cartographe(s)
 - ☐ Un ou des informaticien(s)
 - ☐ D'autres professionnels. Si oui, préciser leur(s) fonction(s) : _____

4. Quels sont les membres institutionnels de votre ODPE (plusieurs réponses possibles) ?

- | | |
|---|--|
| ☐ PJJ | ☐ Justice |
| ☐ Université | ☐ Ecoles et instituts de travail social |
| ☐ Education nationale | ☐ Caisse d'Allocations Familiales |
| ☐ Agence régionale de santé | ☐ Hôpitaux |
| ☐ Gendarmerie | ☐ Police |
| ☐ Représentants des usagers | ☐ Secteur associatif habilité |
| ☐ Délégué du Défenseur des droits | |
| ☐ Autres services du conseil général. Si oui, lesquels : _____ | |

☐ Autres partenaires. Si oui, lesquels : _____

D. Organisation de l'observatoire départemental

Au sein de votre ODPE, existe-t-il :

- *une instance stratégique chargée d'élaborer le dispositif de l'observatoire départemental ?*

☐ Oui ☐ Non

- *un comité technique en charge du suivi de l'observatoire départemental ?* ☐ Oui ☐ Non

- *des commissions ou groupes de travail thématiques ?* ☐ Oui ☐ Non

Si oui, sur quelles thématiques : _____

Si oui, avec quels professionnels : _____

- *une charte de fonctionnement interne ?* ☐ Oui ☐ Non

Si oui, seriez-vous d'accord pour la communiquer à d'autres départements ? ☐ Oui ☐ Non

Si vous êtes d'accord pour sa diffusion, merci de nous transmettre la charte avec le questionnaire.

E. Fonctionnement de l'observatoire départemental

1. *Existe-t-il des liens entre les universités et l'ODPE ?* ☐ Oui ☐ Non

Si oui, de quelle nature ? _____

Si oui, avec quelles universités? _____

2. *Votre ODPE a-t-il des partenariats avec :*

☐ Des Observatoires Régionaux de la Santé (ORS)

☐ Des consultants extérieurs. Si oui, préciser leurs fonctions : _____

☐ D'autres partenariats extérieurs. Si oui, lesquels : _____

3. *Au sein de votre ODPE, organisez-vous des conférences ?* ☐ Oui ☐ Non

Si oui, sur quelles thématiques ? _____

Si oui, à quel rythme ? _____

4. *Produisez-vous un rapport de l'ODPE ?*

☐ Non ☐ Oui une fois par an ☐ Oui une fois tous les 2 ans ☐ Pas régulièrement

Si oui, le rapport contient-il d'autres éléments que des données chiffrées ? ☐ Oui ☐ Non

Décrire les autres données présentées : _____

5. *Disposez-vous d'un site internet dédié à l'ODPE ?* ☐ Oui ☐ Non

Si oui, préciser son adresse : _____

6. *Avez-vous des difficultés avec le dispositif de remontée des données ?* ☐ Oui ☐ Non

Si oui, de quelle nature ? _____

7. *Analysez-vous les données qui vous sont transmises dans le cadre du dispositif de remontée des données ?* ☐ Oui ☐ Non

Si vous ne les analysez pas, pour quelles raisons :

☐ Manque de moyen ☐ Manque de temps

☐ Autre raison : _____

8. *Recevez-vous les évaluations internes et externes des établissements de votre département ?*

☐ Oui ☐ Non

Si oui, les analysez-vous ensuite à l'ODPE ?

☐ Oui ☐ Non

Si vous ne les analysez pas, pour quelles raisons :

☐ Manque de moyen ☐ Manque de temps

☐ Autre raison : _____

9. *Avez-vous des besoins de formation au sein de votre observatoire ?* ☐ Oui ☐ Non

Si oui, sur quels sujets : _____

Nous vous remercions d'avoir complété ce questionnaire et nous vous invitons à le
transmettre à l'ONED avant le 17 janvier 2014

- *par mail à l'adresse électronique direction@oned.gouv.fr*

- *ou par fax au 01 45 41 38 01*

- *ou par courrier à l'adresse suivante : ONED - BP30302-75823 PARIS Cedex 17*

Annexe 2

Objectifs	Indicateurs de gestion / cadrage	
	Libellé	Mode de calcul / Source
Décrire l'environnement et la population départementale entrant dans le champ de protection de l'enfance	Type d'événements	Répartition des différents événements en protection de l'enfance.
	Nombre de décisions en cours au 31/12/N	Nombre de décisions en protection de l'enfance en cours au 31/12/N.
	Nombre de mineurs concernés par une décision au 31/12/N	Nombre de mineurs concernés par une décision en protection de l'enfance en cours au 31/12/N.
	Nombre de décisions en protection de l'enfance dans l'année	Décisions en protection de l'enfance entre le 01/01/N et le 31/12/N.
	Nombre de mineurs concernés par une décision dans l'année	Nombre de mineurs qui font l'objet d'une décision en protection de l'enfance entre le 01/01/N et le 31/12/N.
Mesurer les délais en amont de l'intervention en protection de l'enfance (en nombre de jours)	Durée évaluation	Répartition en quantiles du délai entre la notification de la demande d'évaluation et la fin de l'évaluation.

Objectifs	Indicateurs sur les mesures en protection de l'enfance		
	Libellé	Mode de calcul	Interprétation
Analyser la répartition entre les mesures administratives et les mesures judiciaires et la population associée	Part de décisions judiciaires au 31/12/N	(Rapport du nombre de décisions judiciaires en cours au 31/12/N sur l'ensemble des décisions en cours au 31/12/N) *100	Au 31/12/N, X% des décisions sont des décisions judiciaires.
	Part de décisions judiciaires dans l'année	(Rapport du nombre de décisions judiciaires de l'année sur l'ensemble des décisions) *100	Sur l'ensemble des décisions en protection de l'enfance en N, X% sont des décisions judiciaires.
	Part de mineurs avec au moins une décision judiciaire	(Rapport du nombre de mineurs avec au moins une décision judiciaire sur l'ensemble des mineurs concernés par une décision en protection de l'enfance l'année N) *100	X% de mineurs sont concernés par une décision judiciaire l'année N.
	Part de mineurs avec au moins une décision administrative	(Rapport du nombre de mineurs avec au moins une décision administrative sur l'ensemble des mineurs concernés par une décision en protection de l'enfance l'année N) *100	X% de mineurs sont concernés par une décision administrative l'année N.
	<i>Attention : la somme des deux parts est supérieure à 100 étant donné qu'un mineur peut connaître plusieurs décisions de différents types durant la même année.</i>		
Analyser la répartition entre les décisions de mesures de placements et les décisions de mesures de milieu ouvert et la population associée	Part de placements	(Rapport du nombre de placements décidés dans l'année sur l'ensemble des décisions en protection de l'enfance) *100	Sur 100 décisions dans l'année N, X sont des placements.

	Part de mineurs placés	(Rapport du nombre de mineurs placés au moins une fois dans l'année sur le nombre de mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision dans l'année) *100	X% de mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision au cours de l'année N ont été placés.
	Part de décisions de milieu ouvert dans l'année	(Rapport du nombre de décisions de mesures de milieu ouvert dans l'année rapporté au nombre total de décisions dans l'année) *100	Sur l'ensemble des décisions de l'année N, X % sont des décisions de mesure de milieu ouvert.
	Part de mineurs faisant l'objet d'au moins une décision de mesure de milieu ouvert	(Rapport du nombre de mineurs ayant bénéficié au moins d'une décision de mesure de milieu ouvert dans l'année sur le nombre de mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision dans l'année) *100	X% de mineurs ayant bénéficié d'au moins une décision au cours de l'année N ont bénéficié d'une décision de mesure de milieu ouvert.

Indicateurs d'incidence		
Objectif : mesurer la probabilité pour la population de mineurs du département de connaître un type d'événement en protection de l'enfance		
Libellé	Mode de calcul	Interprétation
Taux d'incidence de mineurs avec au moins une décision en protection de l'enfance au cours de l'année N (<i>taux de victimisation</i>)	(Nombre de mineurs ayant fait l'objet d'une ou plusieurs prises en charge administrative ou judiciaire au cours de l'année N rapporté à la population des 0-17 ans estimée au 1 ^{er} janvier de l'année N) *1000	Pour 1000 mineurs du département, X ont connu au moins une décision en protection de l'enfance en N.
Taux d'incidence des mineurs bénéficiant d'au moins une décision judiciaire	(Nombre de mineurs avec au moins une décision judiciaire dans l'année rapporté à la population des 0-17 ans estimée au 1 ^{er} janvier de l'année N)*1000	Pour 1000 mineurs du département, X ont bénéficié d'au moins une décision judiciaire en N.
Taux d'incidence des mineurs bénéficiant d'au moins une décision administrative	(Nombre de mineurs avec au moins une décision administrative dans l'année rapporté à la population des 0-17 ans estimée au 1 ^{er} janvier de l'année N)*1000	Pour 1000 mineurs du département, X ont bénéficié d'au moins une décision administrative en N.
Taux d'incidence des mineurs bénéficiant d'au moins une décision de placement	(Nombre de mineurs avec au moins un placement décidé dans l'année rapporté à la population des 0-17 ans estimée au 1 ^{er} janvier de l'année N)*1000	Pour 1000 mineurs du département, X ont bénéficié d'au moins une décision de placement en N.
Taux d'incidence des mineurs bénéficiant d'au moins une décision de mesure de milieu ouvert	(Nombre de mineurs avec au moins une décision de mesure de milieu ouvert dans l'année rapporté à la population des 0-17 ans estimée au 1 ^{er} janvier de l'année N)*1000	Pour 1000 mineurs du département, X ont bénéficié d'au moins une décision de mesure de milieu ouvert en N.
<i>Le taux d'incidence des mineurs bénéficiant d'au moins un placement est déclinable à l'ensemble des décisions en protection de l'enfance.</i>		

Le premier chapitre de ce neuvième rapport de l'ONED aborde la question de la contractualisation dans le cadre de la protection administrative de l'enfance. L'étude s'appuie notamment sur des visites de dispositifs dans lesquels ont été menés des entretiens auprès des professionnels. L'objectif est d'identifier des réflexions et des pratiques élaborées autour du travail avec les parents et les enfants. Le second chapitre poursuit le travail d'estimation du nombre de mineurs et de jeunes majeurs concernés par une mesure de protection de l'enfance au 31 décembre 2011, dresse un état des lieux sur la mise en place des ODPE et présente les premiers indicateurs issus du dispositif de remontée des données créé par la loi du 5 mars 2007.

