

PLAIDOYER
POUR **10 propositions
pour une mobilisation
en faveur
des enfants délaissés**
L'ADOPTION
NATIONALE

Chris Benoit à la Guillaume

Sylvie Blaison

Marie-Laure Bouet-Simon

Sandrine Dekens

Catherine Lohéac

Annie Roussé

SEPTEMBRE 2013

Ce plaidoyer a été élaboré et rédigé en septembre 2013 par **Chris Benoît à la Guillaume, Sylvie Blaison, Marie-Laure Bouet-Simon, Sandrine Dekens, Catherine Lohéac, Annie Roussé.**

La page de couverture a été conçue par © **Renaud Pennelle.**

Contact : plaidoyeradoptionnationale@gmail.com

Sommaire

Présentation du contexte, des auteurs et des objectifs du plaidoyer..... 3

10 propositions en 3 axes :

Développer l'adoption des pupilles de l'État..... 7

Proposition 1..... 7

Créer une cellule nationale d'appui aux pupilles de l'État (CAPE)

Proposition 2..... 8

Adapter les exigences de l'agrément à la réalité de l'adoption

Proposition 3..... 9

Soutenir les actions visant à mutualiser les moyens à l'échelle régionale

Valoriser le statut de pupille de l'État et développer la notion de projet de vie..... 10

Proposition 4..... 10

Élargir le recours à des liens pérennes et complémentifs, plutôt qu'exclusifs

Proposition 5..... 11

Généraliser les bilans d'adoptabilité médico-psycho-sociale

Proposition 6..... 11

Communiquer sur les enjeux du statut de pupille de l'État

Favoriser l'évaluation des situations de délaissement 12

Proposition 7..... 12

Généraliser les comités de réflexion sur les statuts et les cellules de veille

Proposition 8..... 13

Proposer des formations aux professionnels du social et de l'éducatif de la protection de l'enfance

Proposition 9..... 14

Élaborer et mettre à disposition des conseils généraux des référentiels et des grilles d'évaluation

Proposition 10..... 14

Faire appliquer de façon plus rigoureuse les articles 350 et 378 du Code civil

Appendice..... 15

Liste des annexes en ligne sur Internet..... 19

Bibliographie 20

Liste des sigles et acronymes..... 21

✱ *Pourquoi une évolution si lente de l'adoption nationale?*

✱ *Pourquoi si peu de moyens humains et financiers dédiés à l'adoption nationale, contrairement à l'adoption internationale ?*

✱ *Pourquoi si peu de recours à cette forme de protection de l'enfance que constitue le statut de pupille de l'État, étape préalable à une éventuelle adoption ?*

Aujourd'hui en France, environ 150 000 enfants sont placés à l'Aide sociale à l'enfance (ASE)¹, soit en familles d'accueil, soit en établissements spécialisés. Beaucoup le sont après une décision judiciaire prise pour protéger l'enfant de carences et de mauvais traitements auxquels il est exposé dans son milieu familial. La mesure de placement étant censée être provisoire, dans la perspective d'un retour en famille, l'ASE est chargée d'organiser un maintien du lien entre l'enfant placé et sa famille, sous diverses formes (droits de visites, prises en charge en journées et week-ends). Le ministère de la Famille estime à 6 milliards d'euros le coût de la politique de protection de l'enfance.

Au cours du placement, trois cas de figure se présentent :

1. Certains de ces enfants placés maintiennent un lien constructif et positif avec leurs parents et retournent vivre dans leur famille, après un placement transitoire ;
2. Pour d'autres, les défaillances des parents sont massives et durables, ils ne peuvent prendre en compte les besoins de leurs enfants, qui restent pris en charge à l'ASE durant toute leur minorité, tout en conservant des liens précaires avec leur famille.
3. D'autres enfants se retrouvent assez rapidement sans contacts véritables avec leurs parents, qui disparaissent de leur quotidien, malgré l'aide apportée. C'est ce qu'on appelle le délaissement parental des enfants placés.

¹ Liste de tous les sigles à la fin du plaidoyer.

On comprend ainsi qu'un certain nombre de ces enfants placés demeurent, de fait, toute leur enfance et leur adolescence, en situation de placement définitif jusqu'à leur majorité. À 18 ans, au plus tard 21 ans, ils se trouvent seuls à devoir construire leur avenir sans aucun soutien.

Or, il existe en France une mesure de protection de l'enfance qui est l'admission en qualité de pupille de l'État. Elle permet de construire pour ces enfants des projets de vie adaptés à leur situation. Ce projet de vie peut être, lorsque c'est possible et souhaitable, un projet d'adoption qui permet de répondre aux besoins d'attachement et d'appartenance des enfants. Ces mesures d'admission sont très peu utilisées, principalement parce que les professionnels de la protection de l'enfance sont prioritairement formés à travailler le lien avec les parents et les aider. Lorsqu'il s'agit pour une minorité de situation (8 à 10 %) de faire le constat que le maintien d'un lien avec le parent fait obstacle au bon développement de l'enfant, et d'engager une requête judiciaire pour rompre ce lien, ces professionnels peuvent avoir un sentiment d'échec et le maintiennent abusivement, perdant de vue les besoins vitaux de l'enfant. De plus, ces requêtes ne sont pas toujours suivies par la justice, peu favorable à la rupture des liens.

Plusieurs rapports demandés par plusieurs gouvernements successifs ont déjà évoqué cette problématique de délaissement parental, ainsi que divers documents d'experts². Malgré des propositions très précises et positives pour les enfants, ils n'ont pas été suivis d'effet à ce jour.

Par ailleurs, mettre des moyens dans le développement des projets d'adoption pour certains enfants, serait une option moins coûteuse que les placements de longue durée à charge des collectivités.

Il est urgent de modifier en profondeur les pratiques professionnelles visant à améliorer le constat de délaissement, l'acquisition du statut de pupille de l'État et l'accompagnement vers l'adoption ou un autre projet de vie pour l'enfant. Il ne s'agit en aucun cas de demander une augmentation du nombre d'adoptions nationales dans le but de satisfaire la demande des postulants, mais dans celui de permettre à l'enfant d'acquiescer véritablement un statut qui réponde à ses besoins fondamentaux, pour qu'il poursuive au mieux son développement afin de devenir un adulte le plus épanoui possible.

* * * * *

² L'analyse de la situation des enfants a été faite à plusieurs reprises, notamment via les rapports Mattei (1995), Colombani (2008), IGAS (2009), Livre blanc d'EFA (2012) et la dernière enquête ONED (2013). Une note issue du dernier rapport de l'ONED figure en annexe A.

Professionnelles engagées³ dans la pratique de l'adoption nationale, œuvrant à l'échelle départementale, régionale et nationale, acteurs publics et privés, nous avons participé pendant plus de huit ans à un groupe de travail piloté par la DGCS, visant à développer la réflexion et améliorer les pratiques de terrain. **Nous nous exprimons ici en notre nom propre et en appui à nos expertises techniques. Notre propos n'engage donc que nous-mêmes et pas nos institutions respectives.**

Parce que nous sommes aujourd'hui convaincues que l'adoption de certains enfants placés et délaissés est possible, et que la filiation constitue une réponse pertinente pour que les enfants grandissent et construisent leur vie, nous appelons de nos vœux une nécessaire préoccupation pour le devenir des enfants placés devenus pupilles de l'État, et une mobilisation urgente en leur faveur. Ce droit des enfants à vivre dans une famille qui est la leur « pour toujours », requiert toutefois dans sa mise en œuvre un savoir-faire, des compétences et des moyens. Pour cela, il doit s'accompagner d'un renforcement significatif du dispositif de l'adoption nationale, dont l'organisation n'est actuellement pas à la hauteur des enjeux.

Par ailleurs, le contexte actuel en France offre l'opportunité de développer l'adoption nationale, mais il est également porteur de risques qu'il convient d'anticiper⁴. En effet, la forte baisse du nombre d'adoptions internationales ne s'accompagne pas d'une franche diminution du nombre d'agrément. Ainsi pouvons-nous devancer, dans cette période, un report des projets d'adoption, autrefois dirigés vers des enfants de l'étranger, vers l'adoption nationale d'enfants pupilles de l'État. Ce mouvement de report crée une pression au sein de l'adoption nationale, qui est d'ores et déjà observable, ce qui interroge sur les moyens consacrés à une bonne organisation de l'adoption en France. L'adoption internationale continue de bénéficier de beaucoup d'attentions médiatiques et budgétaires, au regard d'un désinvestissement manifeste de l'adoption nationale⁵.

Par conséquent, il est indispensable :

- d'alerter les pouvoirs publics sur l'état de délaissement dans lequel se trouvent certains enfants placés ;
- de réclamer que des projets de vie soient élaborés en leur faveur, l'adoption étant une possibilité largement sous-investie en France ;
- d'appeler à une réforme urgente du dispositif administratif, juridique et technique de l'adoption nationale pour qu'elle puisse se développer dans les meilleures

³ **Chris Benoit à la Guillaume** : Attaché principal, Responsable du Bureau adoption et recherche des origines, Direction de l'Enfance, Conseil général de Gironde // **Sylvie Blaison** : Attaché principal, Chef du Service Accueils et Adoptions, Direction de l'Enfance, Conseil général du Val d'Oise // **Marie-Laure Bouet-Simon** : Psychologue, Responsable technique de l'Organisation régionale de concertation sur l'adoption en Normandie (ORCAN) // **Sandrine Dekens** : Psychologue clinicienne, Coordinatrice d'Enfants en recherche de famille (ERF), Enfance et Famille d'Adoption (EFA) // **Catherine Loheac** : Psychologue clinicienne, Maison de l'adoption, de l'accès aux origines et de la parentalité, Conseil général de Seine Saint Denis // **Annie Roussé** : Conseiller socio éducatif, Responsable technique de l'Organisation régionale de concertation sur l'adoption (ORCA)

⁴ Chiffres à l'appui de ce paragraphe dans l'encadré « Repères » page suivante.

⁵ A ce sujet, voir « L'histoire du SIAPE et de la mobilisation associative », en annexe B.

conditions. Développer l'adoption nationale implique au préalable la mise en œuvre de bonnes pratiques afin de limiter la prise de risques que représente toute adoption.

Notre expérience des services de protection de l'enfance, notre expertise, les constats des besoins et des manques, notre volonté de poursuivre le travail engagé en faveur des enfants délaissés, notre détermination à voir les représentations et les pratiques évoluer, nous amènent, à la suite de plusieurs rapports officiels dont les recommandations en matière d'adoption nationale sont restés lettres mortes depuis les années 90, à formuler dix propositions en faveur des enfants délaissés et des pupilles de l'État. Certaines de nos propositions reprennent d'ailleurs des recommandations ayant déjà été formulées dans les travaux antérieurs, qui, bien que pertinentes et nécessaires, n'ont pas été mises en actes.

Ce document s'inscrit dans la continuité des constats établis par nos prédécesseurs sur lesquels nous ne revenons pas. Nous nous focalisons sur des propositions techniques orientées vers une mise en œuvre rapide :

- Trois propositions visent à développer l'adoption nationale des pupilles de l'État.
- Trois propositions visent à valoriser le statut de pupille de l'État et à développer la notion de projet de vie permanent pour ces enfants ;
- Quatre propositions visent à favoriser l'évaluation des situations de délaissement parental et de défaillances graves empêchant la constitution et/ou le maintien du lien parent-enfant.

Nous attirons particulièrement l'attention du lecteur sur la première proposition qui appelle à la création, urgente et indispensable, d'une cellule nationale dédiée à l'adoption des enfants pupilles de l'État, afin de mettre les enfants délaissés qui vivent en France, à égalité de moyens avec ceux de l'étranger.

Repères

* **Un nombre d'agrément toujours important** : Au 31 décembre 2011, 22 747 agréments d'adoption étaient en cours de validité, soit une baisse de 9 % par rapport à l'année précédente.

* **Une baisse de l'adoption internationale** : Elle est passée de 3 508 enfants en 2010, à 1 569 enfants adoptés en 2012, soit une baisse de 45 % en deux ans. L'adoption nationale a, quant à elle, concerné 761 enfants pupilles de l'État en 2011. Par conséquent, l'adoption nationale concernerait aujourd'hui le tiers des enfants adoptés chaque année.

* **Un déséquilibre budgétaire plus que favorable à l'adoption internationale**, au détriment de l'adoption nationale : En 2012, le financement de l'État concernant l'adoption se répartit comme suit : au moins 6 millions d'euros pour l'adoption internationale⁶ vs 89 000€ pour l'adoption nationale⁷.

⁶ Adoption internationale : 3,5 M € d'aide publique à l'AFA. Quant à la MAI, elle a octroyé 185 000€ de subventions aux OAA, consacré 845 000 € à la coopération internationale en direction des pays d'origine des enfants adoptés par des Français. À cela se rajoute le budget de fonctionnement de la MAI (non communiqué) comprenant 23 collaborateurs, et effectuant de nombreuses missions dans les pays d'origine)

⁷ Adoption nationale : 24 000€ de subvention à ERF, 35 000€ à l'Orcan et 30 000€ à l'Orca, auxquels s'ajoutent les 2 postes de la DGCS dédiés à l'adoption (un poste dédié à l'adoption nationale et un poste dédié à l'adoption internationale).

Proposition 1

Créer une cellule nationale d'appui aux pupilles de l'État⁸ (CAPE)

Le caractère national de l'agrément donné par les conseils généraux et la dispersion actuelle de l'adoption en France rendent nécessaire et urgente la création d'une cellule, composée de professionnels expérimentés en matière d'adoption d'enfants pupilles et/ou à besoins spécifiques, qui piloterait l'adoption nationale et permettrait la mise en œuvre, au niveau central, des différentes propositions du présent plaidoyer.

La CAPE serait la clé de voûte de l'adoption nationale

Les missions de cette cellule pourraient inclure :

- La coordination de l'ensemble des nombreux acteurs d'un champ qui, pour l'heure, est organisé à l'échelle de chaque conseil général, ce qui génère de grandes inégalités pour les enfants selon les territoires et favorise un phénomène de « foire d'empoigne » autour des projets parentaux.
- La promotion de l'adoption nationale auprès du grand public, des postulants à l'adoption, des professionnels de la protection de l'enfance et de la justice.
- Un appui technique spécifique et une supervision des conseils généraux dans l'élaboration et la conduite des projets d'adoption complexes.
- Une aide à l'évaluation de l'adoptabilité médico-psycho-sociale à travers des analyses conjointes de situations d'enfants.
- La création et la gestion d'un outil national pour remplacer le SIAPE et qui permettrait d'établir une connexion entre les profils des enfants pupilles de l'État en recherche de parents et les projets parentaux agréés et sélectionnés par la cellule qui pourraient leur correspondre.
- L'organisation de rencontres annuelles, à l'échelle régionale et nationale⁹, sur la thématique des pupilles de l'État.
- La création et/ou la diffusion d'outils pédagogiques et de supports de formation : référentiel sur l'adoptabilité, référentiel sur la conduite de projet d'adoption, référentiel sur l'accompagnement en post adoption, module de sensibilisation et de formation, création de vidéos...

⁸ Voir les recommandations pour la création d'un ONCA, Organisme national de concertation sur l'adoption, dans « L'adoption interne », Rapport Mattei, 1995, pp 178-179.

⁹ À l'image de la Journée technique organisée en décembre 2010 dont nous joignons les actes en annexe C, bien que ce document soit toujours en cours de validation par le DGCS depuis cette époque.

Objectifs :

- Améliorer la visibilité des projets parentaux en direction des enfants pupilles et l'adéquation des apparentements.
- Renforcer les services de l'ASE et les services adoption pour une mise en œuvre et une conduite des projets d'adoption dans le respect des différentes étapes nécessaires.
- Augmenter le nombre et la qualité des projets d'adoption nationale.

Annexes C :

- * *Actes de la journée technique du 5 décembre 2010*, organisée par la DGCS en direction des professionnels de l'adoption.
- * « Le bilan d'adoptabilité : un outil d'évaluation du projet de vie pour les pupilles de l'État », ORCAN
- * « Une expérience-pilote de coordination nationale » : présentation d'ERF

* * * * *

Proposition 2

Adapter les exigences de l'agrément à la réalité de l'adoption

Objectifs généraux :

- Améliorer l'évaluation des candidats et l'adéquation de leur projet parental avec les besoins des enfants pupilles de l'État.
- Donner une meilleure lisibilité aux candidats sur le réalisme de leur projet et mieux informer sur les spécificités de la parentalité adoptive.
- Faciliter le travail des intermédiaires chargés de penser et de mettre en œuvre l'apparentement qui répond le mieux aux besoins de l'enfant.

Objectifs spécifiques :

- Techniciser l'agrément pour améliorer la qualité des projets parentaux¹⁰.
- Rédiger des notices détaillées présentant le projet parental reflétant les limites et les ouvertures travaillées avec les postulants durant les enquêtes.
- Sensibiliser les postulants aux besoins spécifiques des enfants adoptables, notamment en renforçant les modules d'information sur la particularité de santé et les blessures psychoaffectives liées à leur parcours de vie (par exemple : réalité nationale et internationale, approche éducative et médicale...).

¹⁰ Ce qui pourrait harmoniser le taux de refus d'agrément, qui peut varier considérablement : de 0 % de refus à 35 % environ selon le département (ONED, 2012).

- Développer l'accompagnement, l'information et la formation des candidats durant la période post-agrément.

* * * * *

Proposition 3

Soutenir les actions visant à mutualiser les moyens à l'échelle régionale

Objectif général : Faciliter, valoriser et promouvoir la création d'organisations régionales de concertation sur l'adoption.

Objectifs spécifiques :

- Valoriser les bonnes pratiques sur l'adoption des enfants pupilles de l'État.
- Améliorer la prise en compte et l'évaluation des besoins spécifiques de chaque enfant.
- Professionnaliser les compétences et spécialiser, à l'échelle régionale, un pôle dédié à l'adoption.
- Mutualiser les projets innovants pour en renforcer les moyens mis en œuvre dans un contexte économique sensible.

Annexes D :

- * Texte de présentation des ORCA existantes et leurs plaquettes.

Valoriser le statut de pupille de l'État et développer la notion de projet de vie

Proposition 4

Élargir le recours à des liens pérennes et complétifs, plutôt qu'exclusifs

Dix-huit ans après le rapport Mattei, l'adoption simple, qui offre à l'enfant une filiation supplétive, est toujours aussi mal connue dans ses effets et disqualifiée. Il en va de même avec les dispositifs non-affiliatifs, très largement sous-utilisés, qui pourraient permettre aux enfants de bénéficier de davantage de liens affectifs.

Objectif général : Penser le projet de vie en ayant la possibilité de s'appuyer sur différentes alternatives, garantissant à l'enfant une pluralité de liens d'attachements non rémunérés et la possibilité de grandir au sein d'une famille. Il s'agit de diversifier les types de projets parentaux afin de mieux répondre à la variété des profils et des besoins des enfants.

Objectifs spécifiques :

- Promouvoir la possibilité de maintien des liens antérieurs, tant affectifs que juridiques, qu'offrent l'adoption simple, le parrainage et la désignation d'un tiers digne de confiance.
- Informer et développer le recours à l'adoption simple dans les services départementaux de l'ASE, à la fois par le repérage des situations des enfants qui pourraient en bénéficier et par la sélection de candidats agréés pour l'adoption susceptibles de s'y engager.
- Développer les ressources de parrainage dans chaque département.

Annexe E :

- * *La situation d'Ophélie, 9 ans. Un projet de vie qui prend la forme d'un parrainage (voir le résumé dans l'appendice, en fin du plaidoyer).*

* * * * *

Proposition 5

Généraliser les bilans d'adoptabilité médico-psycho-sociale

Le bilan d'adoptabilité est un outil d'évaluation précieux pour orienter les projets de vie pour tous les pupilles de l'État.

Objectif général : Sensibiliser les services ASE, les équipes adoption et les conseils de famille, à la nécessité d'un tel bilan pour chaque enfant, dès l'acquisition de son statut d'enfant pupille de l'État.

Objectifs spécifiques :

- Construire systématiquement des projets de vie pour les pupilles de l'État en adéquation avec leurs besoins et leurs parcours de vie.
- Outiller l'appareil du fait d'une meilleure connaissance de l'enfant.

* * * * *

Proposition 6

Communiquer sur les enjeux du statut de pupille de l'État

Le statut de pupille de l'État est une mesure de protection de l'enfance sous-utilisée car ses enjeux sont mal connus.

Relais de l'autorité parentale initiale défaillante, le statut d'enfant pupille de l'État permet de faire coïncider le statut juridique avec la réalité du ressenti de l'enfant. Par ailleurs, il permet de rendre visible et lisible pour l'enfant, le tuteur responsable de lui. Ce bénéfice pour l'enfant est réel, à condition que le tuteur et ses représentants incarnent vraiment ce rôle, aient conscience de son importance et aient les moyens de s'y consacrer, ce qui rejoint le besoin de formation développé en proposition 8.

Objectif général : Améliorer la formation des professionnels et des membres de conseil de famille des pupilles de l'État.

Objectifs spécifiques :

- Outiller les professionnels pour penser le statut de pupille de l'État.
- Permettre aux tuteurs et membres de conseil de famille d'appréhender au mieux leur fonction et mission.

Favoriser l'évaluation des situations de délaissement empêchant le maintien du lien parent-enfant

Proposition 7

Généraliser les comités de réflexion sur les statuts et les cellules de veille

Des expériences pilotes existent dans plusieurs conseils généraux et démontrent leur pertinence pour améliorer l'articulation entre les services ASE de suivi de placement et les équipes adoption qui, de façon générale, sont trop cloisonnées. Une extension à l'échelle nationale de ce type de dispositif s'impose.

Objectifs généraux : Instances de réflexion pluridisciplinaire, leur objectif est de penser et d'orienter la mise en œuvre d'un projet de vie adapté aux besoins et à l'intérêt de l'enfant et de prendre les décisions appropriées sans perdre de temps.

Objectifs spécifiques :

- Distinguer les situations « des parents pouvant bénéficier d'une aide à la parentalité de ceux qui ne peuvent exercer qu'une parentalité partielle et ceux qui n'investiront jamais leur enfant », pour le dire avec les mots de Maurice Berger.
- Évaluer régulièrement et le plus précocement possible les situations de délaissement parental pour permettre aux enfants concernés de bénéficier du statut protecteur de pupille de l'État.
- Évaluer les situations où les enfants sont confrontés à des liens pathologiques et destructeurs. Évaluer de quels statuts relèvent ces enfants.
- Mettre en conformité réalité de vie et statut juridique.

Annexes F : Exemples de pratiques professionnelles :

- * *Groupe de veille et d'orientation des situations d'enfants délaissés*, Conseil général du Val d'Oise
- * *Le CTRS, comité technique de réflexion sur les statuts*, Conseil général du Calvados

* * * * *

Proposition 8

Proposer des formations aux professionnels du social et de l'éducatif de la protection de l'enfance

Les formations initiales et continues des professionnels du social et de l'éducatif engagés dans la protection de l'enfance doivent être renforcées et outillées.

Objectif général : Lutter contre le « délaissement institutionnel » de l'enfant par les professionnels en charge de sa protection.

Objectifs spécifiques :

- Mieux protéger l'enfant quand son intérêt s'oppose aux droits de ses parents.
- Sensibiliser sur les bénéfices pour l'enfant du consentement à l'adoption.
- Agir en prenant en compte le temps de l'enfant.
- Outiller les professionnels afin qu'ils perçoivent mieux les problématiques posées, et qu'ils puissent se distancier suffisamment de la réalité.
- Permettre la rédaction de requêtes judiciaires suffisamment claires et motivées pour être recevables.

Exemple de thématiques :

- Sensibilisation sur les notions juridiques de consentement parental à l'adoption, de délaissement parental et d'incapacité parentale durable et (articles 348, 350 et 378 du Code civil).
- Mécanismes psychiques de la construction et du développement de l'enfant : la théorie de l'attachement, l'impact de la question de l'attachement sur les pratiques professionnelles...
- Repérage et conséquences de la maltraitance.

Pour illustrer notre propos, le lecteur pourra se référer aux situations d'enfants brièvement exposées dans l'appendice en fin de ce plaidoyer.

Annexe G :

- * *La réalité du terrain : quelques situations d'enfants* (voir les résumés dans l'appendice, en fin du plaidoyer).

* * * * *

Proposition 9

Élaborer et mettre à disposition des conseils généraux des référentiels et des grilles d'évaluation

Objectif général : Proposer une guidance technique via des outils spécifiques. La mise en ligne de ces outils ne suffit pas. L'appropriation des outils et des pratiques passe par un partage direct d'expériences et d'échanges tant par un soutien technique réel que par une communication entretenue et réitérée avec les équipes de terrain.

Objectif spécifique : Aider à l'évaluation des situations afin d'améliorer les analyses et les écrits transmis aux instances de décision.

Exemples de thématiques : Délaissement, attachement.

Annexe H :

- * *L'intérêt de l'enfant et la question de l'attachement*, document thématique, conseil général du Calvados

* * * * *

Proposition 10

Faire appliquer de façon plus rigoureuse les articles 350 et 378 du Code civil

Plutôt que de vouloir changer la loi, il importe de la faire appliquer par les décideurs administratifs et judiciaires.

Objectifs généraux :

- Mettre en réelle adéquation le statut juridique et la réalité de vie de l'enfant.
- Améliorer la fonctionnalité des liens entre ASE, équipes Adoption et Justice et la cohérence des décisions entre ces services.
- Respecter le temps de l'enfant qui n'est pas celui des institutions.

Objectifs spécifiques :

- Veiller à ce que les demandes de déclaration judiciaire d'abandon ou de retrait d'autorité parentale soient examinées dans des délais plus rapides (maximum trois mois), dès lors que les instances judiciaires sont saisies par les services sociaux.
- Veiller à ce que les certificats de non-appel soient transmis dans des délais raisonnables. Actuellement, plus de six mois voire un an, ce qui laisse les enfants, les équipes et les familles d'accueil dans une période d'incertitude préjudiciable.

* * * * *

Appendice

La réalité du terrain : quelques situations d'enfants

Sources : ORCA, ORCAN, ERF

Afin d'illustrer notre propos et les fondements des propositions, cinq situations d'enfants sont présentées sommairement dans cet appendice. Pour aller plus loin dans la compréhension et l'analyse de ces situations, le lecteur se référera aux annexes E et G.

* Paul : Victime de maltraitance active et passive

Paul est né en août 2007. Il a un frère aîné et une sœur cadette. Dès 2008, suite à une rencontre avec l'assistante sociale, la mère de Paul évoque son projet d'abandon. Elle avait envisagé d'avorter puis, craignant de ne plus pouvoir concevoir, avait pensé à un accouchement sous le secret, car « ce n'était pas une grossesse désirée ». Elle dit s'être « forcée à l'aimer », tout en éprouvant du « rejet » voire du « dégoût » envers un enfant dont la présence l'insupporte. Elle dit que, contrairement à ses autres enfants, Paul « n'est rien pour elle ». Elle dit ne pas être intéressée par l'évolution de Paul, voire ne pas se sentir concernée.

En juillet 2009, une mesure de placement provisoire est instaurée à la demande de la mère qui précise « Il a le droit d'être heureux, il faut agir vite, j'en peux plus, c'est dur ». Paul est accueilli en famille d'accueil.

En octobre 2009, elle signe un procès verbal d'abandon. Elle explique sa décision par le fait qu'elle ne se sent plus la force d'assurer son rôle de mère à l'égard de cet enfant. Paul devient pupille de l'État. Bien qu'elle se rétracte après le délai légal de deux mois, le conseil de famille accepte sa demande de reprise de contact. L'enfant retourne vivre dans sa famille d'origine en avril 2011.

En octobre 2012, la mère de Paul demande le placement de son fils, disant une fois de plus son impossibilité à investir ce lien. Elle précise aimer son fils et souhaiter « *qu'il ait une chance d'être heureux avec d'autres personnes, car je savais que moi je n'y arriverais pas* ».

Elle tient à dire, qu'elle veut le meilleur pour son petit garçon et qu'elle a tenté de trouver les solutions les plus adéquates à la bonne évolution de son enfant. Elle explique sa difficulté à aller au bout de son désir d'abandon : « J'ai décidé de faire une demande d'abandon car je pensais que mon petit garçon serait mieux dans une autre famille. Mes parents m'ont mis la pression afin que je retire cette demande. C'était une honte de faire ça dans ma famille. Ils m'ont dit que je ne serais plus leur fille si j'abandonnais mon enfant. Je suis revenue sur la procédure engagée. (...) Aujourd'hui je culpabilise d'avoir gardé Paul car il serait plus heureux sans moi. (...) J'aime Paul, c'est mon fils, mais je ne l'aimerais jamais pareil que mes deux autres enfants. Je sais qu'il a besoin de bisous et de câlins de sa maman alors je me force. Il pourrait trouver ça ailleurs, avec d'autres personnes ».

En février 2013, Paul est placé en maison d'enfants et n'a, depuis lors, reçu aucune visite de sa mère. Il a aujourd'hui 5 ans et 10 mois. Aux dires des éducateurs de la maison d'enfants, Paul présente une forte insécurité affective. L'inconnu lui fait peur. Il est en situation d'alerte permanente. Le plus petit changement dans son quotidien, la moindre situation nouvelle engendre déstabilisation et angoisses d'abandon. Paul a un besoin permanent de réassurance. Ses nuits sont agitées (cauchemars, balancements). Pour se sécuriser, il peut s'envelopper dans ses draps y compris le visage.

En demande d'échanges privilégiés, il peut en situation de relation duelle être posé, serein, pouvant à certains moments se montrer gai et coquin. En revanche, en groupe, il montre des pointes d'agressivité à l'égard d'autres enfants.

Sur le plan scolaire, il a intégré une nouvelle classe en mars dernier. Il a des retards et des lacunes et n'est pas disponible aux apprentissages. Les problèmes d'attention sont importants.

Quel avenir, quel devenir proposons-nous ou interdisons-nous à cet enfant ?

Paul a vécu la réalité de l'abandon, lâché successivement par deux figures maternelles, sa mère puis l'assistante familiale, qui n'a pas été autorisée à l'accueillir, puisque l'option retenue a été de le placer en maison d'enfants. Il a vécu différents placements et déplacements, a été confronté à des situations pouvant être qualifiées de traumatiques.

Dès son plus jeune âge, il a été balloté au gré des désirs d'une mère rejetante, coupable de l'être et ne pouvant assumer jusqu'au bout ses choix, et exprimant pourtant clairement son impossibilité d'être mère de cet enfant. Pour autant, les différentes paroles, demandes et actes maternels ne semblent pas entendus des institutions administratives et judiciaires. Or, ne pouvant aller jusqu'au bout de son désir d'abandon, n'attendait-elle pas des institutions, une décision qu'elle ne pouvait pas assumer ?

Paul est un enfant victime de maltraitance active et passive. Active, à travers les mots et actes abusifs, méprisants, humiliants et le rejet dont il est l'objet. Passive, à travers les mots bienveillants ou les gestes de soin et d'amour qu'il n'a pas reçus. Il a été carencé en tendresse, paroles apaisantes, stimulations affectives et cognitives, réponses chaleureuses et cohérentes à ses besoins, nécessaires à chacun pour se construire. Dans un tel contexte, comment Paul peut-il se structurer ? Quelle perspective d'avenir se dessine pour lui, si ce n'est l'attente hypothétique d'un nouveau retour d'une mère qui l'a, à différentes reprises, exclu de la vie familiale ?

*** Juliette : Un parcours de délaissement institutionnel**

Juliette est née en 2000. Elle est placée avec sa sœur en 2003, à la demande d'une mère qui déclare au sujet des jumelles « je ne veux plus les voir, c'est fini, ce sont des tyrans, des persécutrices ». Puis 3 mois plus tard, au retour d'un week-end passé avec ses filles, elle affirme à leur famille d'accueil que « ce qu'il leur faudrait, c'est une vraie famille comme ça, une vraie famille ».

Malgré ces déclarations particulièrement explicites, se succèdent audiences et ordonnances de visites médiatisées, auxquelles la mère ne vient pas la plupart du temps. Elle semble accueillir les enfants ponctuellement, plus ou moins contre son gré, sous l'effet de la contrainte institutionnelle (éducative et judiciaire) durant toute l'année 2003. Elle dit à diverses reprises qu'elle ne « veut plus jamais les voir », que ce sont « des monstres et qu'elle va les passer par la fenêtre ». Plus les services insistent pour qu'elle établisse un lien avec ses enfants, plus le discours maternel de rejet et d'abandon s'intensifie.

Juliette n'a plus de contacts avec son père depuis 2003, avec sa mère depuis 2006. Cette dernière disparaît en 2007 sans laisser d'adresse. Bien que les services sociaux la retrouvent en fin d'année, elle ne se rend pas aux convocations judiciaires et elle dit à son assistante sociale que « pour elle, ses enfants sont mortes ».

Une requête en 350 est finalement déposée en 2010, le statut de pupille de l'État est obtenu un an plus tard, fin 2011. Le premier conseil de famille se réunit début 2012, alors que les jumelles ont presque 12 ans.

Aujourd'hui, Juliette a du mal à avoir confiance en elle et une faible estime de soi. Elle a 13 ans et veut quitter sa famille d'accueil pour « avoir une famille pour de vrai et pour toujours ».

reprenant presque mot pour mot, le projet et la formulation de sa mère biologique lorsqu'elle avait 3 ans.

Dans cette situation, on a l'impression que les acteurs institutionnels refusent d'entendre le désir d'abandon exprimé pourtant clairement par la mère, et qu'ils reviennent sans cesse à la charge pour tisser un lien pourtant explicitement refusé. Tout se passe comme si le désir d'abandon n'était pas recevable, car il n'est pas pensé comme possible par les interlocuteurs de la mère. Quant à l'adoption, elle n'est simplement pas davantage pensée et envisagée comme une ressource possible.

* **Marie : Une délégation d'autorité parentale à minima**

Marie a été placée à l'âge de 11 mois pour maltraitance et négligences graves dans sa famille naturelle. Dès sa naissance, un rejet maternel est observé et malgré des constats inquiétants concernant la relation mère-enfant, trois hospitalisations de Marie (anorexie et ecchymoses, hématomes et fracture, déshydratation et coma) et un premier placement, c'est dans sa famille naturelle que les travailleurs sociaux préconisent le maintien de Marie. C'est à partir de la quatrième hospitalisation (fractures bras et pied) que le second placement de Marie, qui a alors 3 ans, est décidé. Les parents seront condamnés pour violences volontaires par ascendants sur mineurs de moins de quinze ans. Bien que Marie ait exprimé dès 2004 ne plus vouloir aller chez ses parents, les liens sont pourtant maintenus jusqu'en 2006, avec des interruptions aux vues de l'impossibilité des parents à investir leur fille. C'est en 2008, alors que Marie a près de 10 ans, qu'une décision de délégation d'autorité parentale permet à l'enfant d'être davantage préservée des agissements maltraitants de ses parents.

La situation de Marie évoque la difficulté des services de l'ASE et des instances judiciaires à prendre acte des maltraitances et du désintérêt parental. Le rapport d'évolution fait état de 6 années de tentatives infructueuses d'accompagnement du lien mère/enfant.

* **Sony : Quand le droit des parents et la longueur des procédures judiciaires s'opposent à l'intérêt de l'enfant**

Sony a 8 ans et demi, il a été placé à l'âge de 4 mois. Il a vécu en pouponnière, puis dans deux familles d'accueil successives. Il est aujourd'hui accueilli en internat dans un institut médico-éducatif. Ses parents sont totalement absents de sa vie depuis le début de son placement. Pourtant, Sony n'a été déclaré judiciairement abandonné qu'à l'âge de 4 ans et demi, âge auquel son évolution était déjà compromise par les souffrances de son parcours, fortement liées à l'inexistence d'un projet de vie venant suppléer la disparition parentale.

Cette situation illustre la difficulté des services à adapter en temps et en heure le statut d'un enfant dont le délaissement parental est clairement avéré. Elle témoigne aussi des aléas des procédures judiciaires... L'histoire de Sony en reflète surtout les conséquences irrémédiables au niveau de son développement psychoaffectif et intellectuel, de la construction de sa personnalité, de ses capacités relationnelles et de socialisation... Elle démontre la nécessité pour les services de l'ASE de développer des dispositifs de veille, pour protéger les enfants de l'oubli institutionnel qu'ils subissent souvent quand ils sont concernés par un délaissement parental. Les situations comme celles de Sony, qui ne nécessitent pas des actions urgentes, sont souvent moins investies par les référents qui s'assurent à minima d'obtenir des juges des enfants des renouvellements de placement et des délégations de signature, arguant du caractère inchangé de la situation. Cependant une mesure de protection de l'enfance ne prend son sens que quand elle intègre la réalité de ce que vit l'enfant : le placement en tant que tel ne suffit pas s'il n'est pas

assorti d'un projet de vie qui prend en compte l'ensemble des besoins de l'enfant, notamment son fondamental besoin d'attachement.

* **Ophélie : Un projet de vie qui prend la forme d'un parrainage**

Ophélie est née en octobre 2004. Sa situation a fait l'objet de quatre signalements avant qu'elle ne soit accueillie dans une famille d'accueil en décembre 2005. Le troisième signalement témoigne du manque de soin et des carences éducatives et affectives dont elle a été victime : « Ophélie ne prend pas de poids, la prise en charge alimentaire est inadaptée. Elle montre des signes de mal-être physique, elle est raide, maigre, à le regard fixe ».

À partir de novembre 2007, le père ne donne plus de nouvelles. La mère honore son dernier droit de visite en mars 2008. En juillet 2009, une déclaration judiciaire d'abandon est déposée. Après une procédure d'appel, alors qu'Ophélie est âgée de 6 ans, elle est déclarée abandonnée en novembre 2010. C'est en 2011 qu'elle change de famille d'accueil sans en comprendre les raisons.

En 2012, l'évaluation de l'adoptabilité psychologique met en évidence l'âge tardif associé à un parcours marqué par plusieurs ruptures et la déficience intellectuelle (retard du développement, retard d'acquisition). Ophélie présente des problèmes de compréhension, de mémoire, de concentration et d'instabilité. Son attention est très restreinte n'excédant pas dix minutes. Elle n'a pas intégré les repères spatiaux temporels et n'a pas conscience du danger. Scolarisée en CLIS, la question de l'orientation en IME est posée. Ophélie a des difficultés pour se représenter la réalité de la situation actuelle et du projet de vie qui peut être décidé.

Le bilan met également en évidence les difficultés relationnelles de cette enfant. Les adultes apparaissent interchangeable, c'est ainsi qu'Ophélie peut suivre n'importe quel adulte montrant pour elle de l'intérêt. De ses troubles de l'attachement résulte une difficulté à créer un lien privilégié. Elle est très intolérante à la frustration. Elle recherche sans arrêt l'attention des adultes et de ses camarades. Elle est angoissée et a besoin d'être constamment rassurée. Au quotidien, elle surveille les faits et gestes de son assistante familiale et n'est jamais très loin d'elle. De nombreux adultes ont traversés sa vie. L'ancrage, la permanence ne sont pas pour elle des expériences vécues.

Face à cette situation d'enfant gravement carencée qui a de plus été confrontée à une pathologie psychiatrique des références maternelles, Ophélie a besoin de trouver des adultes étayants, bienveillants, sachant faire preuve de disponibilité, de beaucoup de patience et pouvant l'investir dans la durée.

Concernant un possible projet de vie, un parrainage est proposé au conseil de famille. L'objectif est de permettre à Ophélie d'avoir dans sa vie des repères stables, fiables s'inscrivant dans le temps et d'observer l'évolution de ces nouvelles relations.

Des questions persistent : Pourra-t-elle s'approprier ces nouveaux liens, les différencier des autres, prendre appui dessus, retrouver confiance en l'adulte, tant ces derniers se sont montrés défaillants, fragiles et peu fiables jusqu'alors ? Des adultes pourront-ils s'investir sur la durée, tant les difficultés d'Ophélie ont déjà mis à mal plusieurs accueillants ?

L'accueil en parrainage, permettant de partager des moments ponctuels qui construiront le lien progressivement, évitera peut-être un épuisement trop rapide des adultes référents...

Afin de garder ouverte la possibilité de faire évoluer ce projet dans le meilleur des cas vers une adoption, la recherche est orientée vers un couple ayant l'agrément adoption. Après un travail de préparation à la mise en relation, Monsieur et Madame Victor et Ophélie vont faire connaissance. L'accueil dans le cadre d'un parrainage commence en avril 2013.

Liste des annexes en ligne sur Internet

* **Annexe A**

« Notes de lecture de l'enquête ONED sur la situation des pupilles en 2011 ». [En lien ici.](#)

* **Annexe B**

« L'histoire du SIAPE et de la mobilisation associative ». [En lien ici.](#)

* **Annexes C**

Actes de la Journée technique du 5 décembre 2010, organisée par la DGCS en direction des professionnels de l'adoption. [En lien ici.](#)

« Le bilan d'adoptabilité : un outil d'évaluation du projet de vie pour les pupilles de l'État », ORCAN. [En lien ici.](#)

« ERF, une expérience-pilote de coordination nationale ». Plaquette ERF [en lien ici.](#)
Présentation ERF [en lien ici.](#)

* **Annexe D**

Présentation des ORCA existantes. [En lien ici.](#)

Plaquettes ORCA [en lien ici](#), et ORCAN [en lien ici](#).

* **Annexe E**

La situation d'Ophélie, 9 ans. Un projet de vie qui prend la forme d'un parrainage. [En lien ici.](#)

* **Annexes F**

Groupe de veille et d'orientation des situations d'enfants délaissés, conseil général du Val-d'Oise. [En lien ici.](#)

Comité technique de réflexion sur les statuts, conseil général du Calvados. [En lien ici.](#)

* **Annexe G**

La réalité de terrain : des exemples concrets de situations. [En lien ici.](#)

* **Annexe H**

« L'intérêt de l'enfant et la question de l'attachement », document thématique, conseil général du Calvados. [En lien ici.](#)

Bibliographie

* Rapports

- Rapport Jean-François Mattei, *Enfants d'ici, enfants d'ailleurs : l'adoption sans frontière. Rapport au Premier Ministre*, 1995, [en ligne ici](#).
- Rapport de Jean-Marie Colombani, *Rapport sur l'adoption*, 2008, [en ligne ici](#).
- Rapport de Catherine Hesse et Pierre Naves, *Les conditions de reconnaissance du délaissement parental et ses conséquences pour l'enfant*, IGAS, 2009, [en ligne ici](#).
- Rapport du Défenseur des droits, *Enfants confiés, enfants placés : défendre et promouvoir leurs droits*, 2011, [en ligne ici](#).
- Livre Blanc d'EFA, *Repenser l'adoption en France : 31 propositions*, 2012, [en ligne ici](#).
- Rapport ONED, *La situation des pupilles de l'État*, 2012, [en ligne ici](#).
- Rapport ONED, *8ème rapport au gouvernement et au parlement*, 2013, [en ligne ici](#).

* Ouvrages

- Maurice Berger, (2003), *L'échec de la protection de l'enfance*, Dunod, 2004
- Maurice Berger, *Ces enfants qu'on sacrifie... Réponse à la loi réformant la protection de l'enfance*, Dunod, 2007
- Myriam David, (1989), *Le Placement familial*, ESF, 1994
- Marceline Gabel, Martine Lamour et Michel Manciaux, *La protection de l'enfance : maintien, rupture et soins des liens*, Fleurus, 2005
- Martine Lamour et Marceline Gabel, *Enfants en danger, professionnels en souffrance*, Coll. La vie de l'enfant, Éres, 2011
- Claire Gore, *Enfants délaissés, adoptions tardives*, ESF, 2001
- Nicole et Antoine Guedeney, *L'attachement : approche théorique*, et *L'attachement : approche clinique*, Masson, 2009 et 2010
- Pascale Lemare et Agnès Murckensturm, *L'adoption en 150 questions-réponses*, Larousse, Paris, 2013
- Daniel Rousseau, *Les grandes personnes sont vraiment stupides*, Edition Max Milo, 2012
- Gillian Schofield et Mary Beek, *Guide de l'attachement en familles d'accueil et adoptives. La théorie en pratique*, Elsevier Masson, 2011
- Anne Tursz, *Les Oubliés. Enfants maltraités en France et par la France*, Seuil, 2010

* Articles, guides, mémoires

- « Adoption : l'importance d'un repérage précoce des enfants délaissés ». Revue La Gazette des Communes, 11/03/2013, pp 28-30. [En ligne ici](#).
- « Dossier Adoption », Revue Psychologues et Psychologies, n° 226, Avril 2013. [En ligne ici](#).
- « L'enfance sans parents », dossier de 5 articles, Médiapart, 2012 : « Malaise à l'aide sociale » ; « Les enfants pupilles, oubliés de l'adoption » ; « Les orphelins à huis clos » ; « Ariège, les exils adolescents » ; « La vie après le placement ». [Le dossier est en ligne ici](#).
- Évaluer l'adoptabilité : la question du projet de vie de l'enfant*. Ouvrage collectif pluridisciplinaire, EFA, 2011
- Sandrine Dekens, *La crèche comme outil de prévention*, mémoire de psychologie clinique et psychopathologie, 2007. [En ligne ici](#).

Liste des sigles et acronymes

ASE : Aide sociale à l'enfance

AFA : Agence française de l'adoption

CAPE : Cellule nationale d'appui aux pupilles de l'État

CLIS : Classe pour l'inclusion scolaire

CTRS : Comités techniques de réflexion sur les statuts

DGAS : Direction générale de l'action sociale

DGCS : Direction générale de la cohésion sociale. Nouveau nom de la DGAS.

EFA : Enfance et familles d'adoption

ERF : Enfants en recherche de famille

MAI : Mission de l'adoption internationale. Nouveau nom du SAI.

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

IME : Institut médico-éducatif

ONED : Observatoire national de l'enfance en danger

ORCA : Organisation régionale de concertation sur l'adoption

ORCAN : Organisation régionale de concertation sur l'adoption en Normandie

SAI : Service de l'adoption internationale

SIAPE : Système d'information pour l'adoption des pupilles de l'État