

Table des matières

Table des matières.....	1
Introduction.....	2
Mandat	4
Description de l'organisation.....	5
Recension des écrits et méthode de travail	8
Description des étapes qui ont mené au projet de loi.....	12
Forces influant sur l'évolution du projet.....	17
Conclusion	22
Bibliographie.....	25

Liste des annexes

- Annexe I – Composition du Cabinet de Philippe BAS
- Annexe II - Rapport de données statistiques
- Annexe III - Rapport de synthèse des contributions départementales
- Annexe IV - Communiqué de presse du ministre
- Annexe V – Liste des sigles

Reçu le 21.08.2006

Introduction

Dans le cadre de la Maîtrise en administration publique, option pour analyste, offerte par l'École Nationale d'Administration publique, l'étudiant doit produire un mémoire de maîtrise ou effectuer un stage et déposer un rapport sur ce dernier.

Ce rapport documente un stage d'une durée de 15 semaines qui eut lieu de janvier à avril 2006 au Cabinet du Ministre Délégué à la Sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la Famille de France. Alors que le mandat de départ devait m'emmener à travailler sur les quatre pôles de responsabilité du Ministère, les événements m'ont poussé à plus particulièrement travailler sur le projet de réforme de la loi sur la protection de l'enfance. Le présent rapport a comme objectif non seulement d'effectuer un retour sur le travail réalisé, mais aussi de présenter les fruits d'une réflexion sur le processus de création d'une loi en France et des différentes forces influençant l'évolution du projet, de la volonté politique de sa création jusqu'à son adoption par le Parlement.

Les différents points traités dans le présent rapport sont la présentation du mandat de stage, la description de l'organisation qui a accueilli le stagiaire, une recension des écrits produits ayant mené au projet ou ayant influencé son évolution, une description des différentes étapes ayant mené au projet de loi, les différentes forces qui ont fait pression d'une manière ou d'une autre sur le texte de loi, une conclusion, une bibliographie ainsi qu'une série d'annexes.

L'objet du rapport est de permettre au lecteur de comprendre la nature du stage ainsi que d'avoir un aperçu et une compréhension du fonctionnement du système législatif français.

Mandat

Le stage de 15 semaines au Cabinet de Philippe Bas, Ministre Délégué à la Sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la Famille de France, demandait d'assister le Ministre et l'ensemble de ses conseillers techniques au meilleur de mes compétences. Dans les faits, la charge de travail m'a surtout amené à travailler avec la conseillère technique du pôle Famille, responsable du projet de réforme de la loi sur la protection de l'enfance. En effet, dès la première journée au Cabinet, il est apparu clair que, vu l'ampleur du travail à accomplir, le projet de réforme nécessitait une équipe plus élargie. Les différentes tâches à accomplir pour le compte des conseillers étaient nombreuses et variées. Elles comprenaient la rédaction de résumés de rapports, la création de rapports de statistiques, l'analyse de textes de loi, la participation à l'organisation de tables de travail et de conférences de presse, la participation à des rencontres ministérielles et interministérielles.

La supervision du stage était assurée par Monsieur Hugues Besancenot, Chef de cabinet, et Monsieur Paul-André Comeau, professeur invité à l'ÉNAP et directeur de stage.

Description de l'organisation

Le ministère Délégué à la Sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la Famille assume des fonctions qui échoiraient normalement au ministère de la Santé. Le ministre de la Santé, Xavier Bertrand, partage donc une partie de ses responsabilités avec le ministre Philippe Bas. Les ministres sont bien sûr nommés par Dominique de Villepin, Premier ministre de la République française.

L'équipe immédiate du Ministre¹ est composée de son Directeur de cabinet, Vincent Mahé ; du Directeur adjoint du cabinet, François-Xavier Rouxel ; du Chef de cabinet, Hugues Besancenot ; de la Chef adjointe du cabinet, Anne Delavauvre et de la Chargée de mission auprès du Chef de cabinet, Kean Dastout.

L'équipe immédiate est assistée par un groupe de conseillers, dont une conseillère en communications (presse), une spécialiste des relations avec le Parlement, un conseiller en affaires juridiques, un écrivain (qui porte le titre de « Plume »), une chargée de la documentation et deux rédacteurs.

Finalement, l'équipe de conseillers techniques est répartie en quatre pôles, soit le pôle Sécurité sociale et comptes sociaux, le pôle Relations avec les professions médicales et paramédicales, le pôle Famille et le pôle Personnes handicapées. Deux conseillers techniques transversaux complètent l'équipe.

¹ http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/cabinet_8/ministere-delegue-securite-sociale_m255/

Chaque projet du ministère est entre les mains d'un ou de plusieurs conseillers techniques qui travaillent en cohésion avec le Directeur de cabinet ou son adjoint. Alors que le conseiller technique est le spécialiste du domaine visé par le projet, le Directeur de cabinet et son adjoint assurent la responsabilité politique de chaque projet. Ces derniers répondent évidemment au Ministre Délégué qui a ultimement la responsabilité du projet.

Le ministère, dans le cadre de ses activités, s'appuie sur les différents services. Ces services se subdivisent en quatre branches :

- La DIF (Délégation Interministérielle à la Famille) est un service interministériel dont la mission est d'articuler les différentes politiques ministérielles en faveur de la famille;
- La DGAS (Direction Générale de l'Action Sociale) est une direction du Ministère qui s'occupe des actions gouvernementales dans le champ de l'action sociale : famille, personnes âgées, personnes handicapées et tout ce qui a trait à la cohésion sociale;
- La DGS (Direction Générale de la Santé) mène la politique gouvernementale dans le champ de la santé;
- La DHOS (Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins) est responsable de la politique gouvernementale dans le champ des hôpitaux et de la politique hospitalière.

À ces services, il convient d'ajouter l'IGAS (Inspection Générale des Affaires Sociales). L'IGAS effectue normalement des missions de contrôle et d'évaluation (loi de 1996). Cependant, dans le cas du projet de loi de réforme de la protection de l'enfance, l'IGAS a effectuée une « mission d'appui² ». Un inspecteur de l'IGAS a été détaché auprès de Madame Quiriau, Conseillère technique en charge du projet pour l'assister dans ses fonctions, de la rédaction même du projet à l'organisation des rencontres interministérielles.

Afin de mener à bien le projet de réforme, une équipe restreinte a été mise sur pied dès la naissance du projet de loi autour de la Conseillère technique responsable du projet. En faisaient partie un Inspecteur de l'IGAS, une conseillère de la DIF et, éventuellement, un stagiaire de l'ÉNAP. Cette équipe avait comme missions de rédiger le projet de loi, d'organiser les activités de consultations et de coordonner les efforts de chaque service impliqué.

² WWW.social.gouv.fr

Recension des écrits et méthode de travail

Au cours des dernières années, de nombreux rapports sur la question de la protection de l'enfance ont été déposés et ont servi d'inspiration au projet de loi. Ils proviennent de multiples sources, telles l'Assemblée Nationale, le Sénat où encore des organisations gouvernementales. La liste qui suit est un recensement de ces documents ainsi que, lorsque nécessaire, une description des organisations ayant contribué à la production de ceux-ci.

- *Rapport de la mission d'information BLOCHE / PECRESSE sur la Famille et les droits des enfants*, de l'Assemblée nationale;
- *Rapport sur l'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés*, de Louis de BROISSIA, Sénateur³;
- *Rapport sur l'amélioration des procédures de signalement de l'enfance en danger*, de Philippe NOGRIX, Sénateur⁴;
- *Périnatalité et parentalité*, rapport de Marie-Thérèse HERMANGE, Sénatrice⁵;
- Rapports de l'Observatoire national de l'enfance en danger;

« L'Observatoire national de l'enfance en danger a été créé par la loi du 2 janvier 2004. Il s'inscrit au sein du Groupement d'intérêt public Enfance maltraitée (Gipem) au même titre que le Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (Snatem). L'Observatoire a pour

³ http://www.lagazette-sante-social.com/complementsWeb/GSS_sept.05/rapport_mineurs_proteges.pdf

⁴ http://www.lagazette-sante-social.com/complementsWeb/GSS_oct.05/rapport_enfance_danger.pdf

⁵ http://www.famille.gouv.fr/com_pr/31_060302.htm

missions de recueillir, d'analyser, d'évaluer et de diffuser les données chiffrées, les études, les recherches et les pratiques de prévention et d'intervention en protection de l'enfance dont les résultats évalués ont été jugés concluants⁶ ».

- Rapports de l'Observatoire Décentralisé de l'Action Sociale;

« L'ODAS (Observatoire Décentralisé de l'Action Sociale) a été créé le 14 juin 1990 sous forme associative afin de permettre, à partir d'enquêtes et d'études, le développement dans un lieu neutre d'une réflexion commune des principaux décideurs et acteurs de la solidarité⁷ ».

- Rapport annuel de la Défenseur des enfants;

« Le Parlement a adopté le 6 mars 2000 une loi instituant un Défenseur des enfants. Celui-ci est chargé de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant tels qu'ils ont été définis par la loi ou par un " engagement international régulièrement ratifié ou approuvé " par la France. Parmi ces engagements figure la Convention internationale des droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 et ratifiée par la France le 7 août 1990⁸ ».

- Rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales sur les bonnes pratiques du signalement⁹;

- *Appel des 100*¹⁰.

⁶ <http://www.famille.gouv.fr/rapports/oned/rapportONED50905.pdf>

⁷ <http://www.odas.net>

⁸ <http://www.defenseurdesenfants.fr/defens/index4.htm>

⁹ http://www.social.gouv.fr/htm/minister/igas/igas_rappcom.htm

L'*Appel des 100* est un document signé par de proéminents personnages impliqués dans le système de protection de l'enfance et envoyé à l'Assemblée Nationale dans le but d'engager un débat national sur la protection de l'enfance.

De surcroît, de nombreux documents et textes de loi québécois ont servi à l'équipe de travail qui s'en sont souvent inspiré ou les ont utilisés en tant que référence :

- *Loi Québécoise sur la Protection de la Jeunesse*¹¹;
- *Projet de loi 125 modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse*¹²;
- *La protection des enfants au Québec : une responsabilité à mieux partager - Rapport du Comité d'experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse*¹³.

De plus, des documents d'organisations internationales, tels les rapports *Innocenti* de l'UNICEF¹⁴ et la Déclaration des droits de l'enfant de l'ONU¹⁵ ont servi aux membres de l'équipe de travail.

Outre la recension des documents ci haut cités, la cueillette d'information s'est faite de plusieurs autres façons. Des entrevues ont été menées avec des membres du Cabinet, soit le Ministre, la Conseillère technique en charge du projet, les membres de l'équipe de travail et les différents conseillers techniques. La participation à diverses tables de discussions sur le projet de loi et à des

¹⁰ <http://www.rosenczveig.com/dossiers/ProtectionEnfance/Appeldes100.pdf>

¹¹ <http://www.cdpcj.qc.ca/fr/protection-droits-jeunesse/index.asp?noeud1=1&noeud2=5&cle=0>

¹² <http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/Projets-loi/Publics/05-f125.htm>

¹³ <http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/rapports/comiteprotecjeunes.pdf>

¹⁴ <http://www.unicef-icdc.org/>

¹⁵ http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/25_fr.htm

équipes de travail ont été autant d'occasions non seulement d'apprendre le fonctionnement de la législation française, mais aussi de contribuer directement au processus de création de la loi. La participation aux réunions de cabinet a permis de comprendre le fonctionnement de l'ensemble de l'équipe du Cabinet, les différentes missions de celle-ci, les responsabilités du Ministre. Elle fut aussi une occasion de se tenir au fait des divers projets en cours. La rédaction de rapports, notamment des statistiques (annexe II) et de la synthèse des contributions départementales (annexe III) ont aussi contribué à la compréhension en profondeur de la situation et des positions de différents acteurs.

La participation à l'organisation de la journée « Réformer la Protection de l'Enfance », au cours de laquelle le Ministre a annoncé publiquement les objectifs du projet ainsi que son contenu, a aussi été d'une aide importante afin de bien saisir l'essence du projet et son environnement. La responsabilité de mettre sur pied la liste des invitations, de coordonner les communications avec les acteurs de la journée (Cabinet du Ministre, équipe d'organisation de la journée, orateurs invités, organisations, individus et groupes de pression invités à assister à la journée, etc.) a permis d'entrer en contact et d'interviewer une grande diversité d'acteurs dans le système de protection de l'enfance et de représentants de différentes forces influant sur le projet de loi.

Description des étapes qui ont mené au projet de loi

Le projet de loi est né d'une réflexion de plus de 9 mois. Suite à la production des nombreux rapports et à l'Appel des 100, le Ministre Délégué à la Famille a pris la décision de réformer l'outil législatif français de protection de l'enfance.

En plus des rapports et de l'*Appel des 100*, les scandales de maltraitance hautement médiatisés tels ceux d'Outreau, d'Angers ou de Drancy ont capté l'attention du public et des acteurs du système. Cette médiatisation a poussé du même coup le gouvernement à agir. Ces « grandes affaires » ont en effet démontré que le système de protection, depuis sa base jusqu'à la prise en charge par la justice, devait faire l'objet d'une réforme.

Le Ministre Délégué à la Famille a voulu que le projet soit le fruit d'une grande consultation. Faisant écho à la demande formulée dans l'*Appel des 100*, un système de consultation a été mis sur pied à l'échelle nationale. Outre la prise en compte des nombreux rapports cités plus haut, le Ministre a fait appel à bon nombre de sources afin d'en arriver à un projet consensuel qui s'attaque aux faiblesses réelles du système.

Une douzaine de journées thématiques traitant de divers sujets clef, tels le signalement, la coordination de la justice des mineurs et le rôle du juge des enfants, l'accueil des enfants confiés, l'évaluation des situations individuelles, le soutien à domicile, la prévention, le suivi enfance, la prévention précoce, etc. ont été organisés en collaboration avec le Ministère de la Justice. Ces journées,

chaque fois présidées par des spécialistes reconnus de la question traitée, ont réuni des professionnels et des membres d'associations concernées des quatre coins de la France. Ces rencontres ont donné aux participants l'occasion de confronter plusieurs points de vues et idées sur un même sujet et parfois même de dégager des consensus qui ont été repris dans la rédaction de certains articles du projet. La Conseillère technique chargée du projet et son équipe ont assuré l'organisation et le suivi des journées. Le Ministre a lui-même participé à certaines de ces rencontres, ce qui a démontré aux participants son implication dans le projet.

Un Comité national de la protection de l'enfance a été mis sur pied autour du Ministre afin de discuter du projet au long de son évolution. Le Comité se composait de personnalités reconnues dans leurs disciplines respectives. L'implication de ces sommités a donné une respectabilité et un poids au projet en légitimant les conclusions de l'équipe.

En France, la protection de l'enfance est une responsabilité départementale. La loi sur la décentralisation a en effet donné cette charge aux différents départements, tout en laissant à l'État la mission de légiférer dans le domaine. Un projet de réforme voulant rallier tous les acteurs impliqués ne pouvait donc pas tenir la route sans consulter l'acteur central qu'est le département. C'est pourquoi le Ministre a fait parvenir à chaque Président de Conseil général une lettre demandant une contribution au processus de réforme. Chacun était prié de faire une consultation interne sur les principaux axes visés par la réforme : la prévention, le partage d'information, l'action éducative et les

actions originales pratiqués par le département. Sur l'ensemble des 102 départements, plus des deux tiers ont répondu favorablement à l'appel lancé par le Ministre et ont adressé à ce dernier une contribution sous forme de documents récapitulatifs des consultations. Présentement, en France, le gouvernement est de droite et la majorité des départements sont de gauche. Vu cette situation politique, ce taux de participation des départements constitue une réussite impressionnante. En effet, un tel taux malgré les résistances politiques dépasse les attentes originellement fixées par le Ministre et son cabinet, soit une participation de plus de la moitié des départements.

En plus de ces nombreux rapports suite aux demandes officielles du Ministre, l'équipe responsable du projet de loi a bénéficié des contributions volontaires de plusieurs organisations et personnalités : médecins, organisations caritatives, spécialistes de la question. Ces « contributions spontanées » ont aussi enrichi le débat.

Riche des nombreuses contributions, la Conseillère technique responsable et le Ministre ont pu décider des éléments et sujets à prioriser dans le projet. Aussi, il était clair qu'un projet de cette envergure, touchant un si grand nombre de citoyens, d'institutions et d'organisation ne pouvait être mené de front par une seule personne. Une membre de la DIF et un inspecteur de l'IGAS ont donc été envoyés en mission au Cabinet afin d'assister la Conseillère, de même qu'un stagiaire de l'ÉNAP de Montréal.

Trois grands volets ont été retenus pour le projet de réforme, représentant les préoccupations relevées dans les rapports et les contributions¹⁶ :

- Renforcer significativement la prévention;
- Organiser le signalement, pour détecter plus tôt et agir plus efficacement dans les situations de danger;
- Diversifier les modes de prises en charge, pour les adapter aux besoins de chaque enfant.

Il a été démontré que la prévention était un aspect négligé du système français de protection de l'enfance. En effet, les programmes de prévention bénéficient de seulement 4% des 5 milliards d'euros investis par l'État dans les différents programmes de protection de l'enfance.

Le système de signalement de cas d'abus, de maltraitance ou de danger est extrêmement éclaté dans le dispositif français de protection de l'enfance. En effet, le nombre élevé de lieux de signalements rend extrêmement difficile l'obtention de données statistiques précises et fiables sur les cas signalés. Pour cette raison, le Ministre a décidé de mettre sur pied des cellules départementales de signalement afin de centraliser le système en un lieu unique. Le partage d'informations entre professionnels tenus au secret représente aussi une importante décision. Ces deux moyens permettent de faciliter la signalisation des cas de maltraitance ou de danger.

¹⁶ Voir le Communiqué de presse du ministre en annexe IV.

La diversification des modes de prise en charge consiste en une série de mesures qui permettront d'adapter le système aux besoins des jeunes à protéger au lieu de l'inverse.

Forces influant sur l'évolution du projet

Outre les contributions mentionnées ci haut, de nombreux autres acteurs de premier plan ont influencé le projet et son évolution. Il importe, afin de comprendre les tenants et aboutissants qui ont mené à la version finale du projet de loi présenté au Parlement, de saisir la nature de ces acteurs et leurs motivations.

Le ministère de la Justice est un des acteurs impliqués dès le début dans le projet de loi. Comparativement aux systèmes judiciaires du Québec, de la Belgique, de l'Allemagne ou d'autres états occidentaux, le système judiciaire français joue un rôle très important dans la protection de l'enfance. Sans la présence d'un organe central de réception des saisines, d'évaluation des cas et de décision, rôle tenu par la DPJ au Québec, ces responsabilités incombent en effet au parquet. L'idée d'une subsidiarité de la Justice face à l'administration départementale, souvent soulevée lors des débats ou dans différentes contributions (dont celles d'un bon nombre de départements) est bien entendu décriée par les représentants du ministère de la Justice. Comme le projet de loi touche à divers articles du Code civil et que, comme nous l'avons vu, la Justice est au cœur du système, il est de première importance pour l'équipe d'impliquer cet acteur majeur dans le processus et de négocier avec lui, afin d'avoir son accord avant de déposer le projet. Cette collaboration a d'ailleurs toujours été recherchée par l'équipe, notamment en impliquant la Justice lors des consultations (notamment les journées thématiques).

Certains éléments ont dû être retirés du projet après discussions avec le ministère de la Justice. Par exemple, l'idée d'insérer dans le texte de loi un article sur l'articulation entre les différents juges dans les causes impliquant un enfant (Juge des enfants, familial, des tutelles) a été mise de côté. De la même manière, la création d'unités médico-judiciaires et l'obligation pour le juge d'assurer une meilleure information de l'enfant lors des décisions de justice n'ont pas été incluses dans le texte de loi.

D'autres ministères ont eu une importance significative et ont bien sûr été impliqués et consultés dans le processus. Au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, il a fallu présenter le plan budgétaire de la réforme et discuter du coût des différentes mesures. Le ministère a dû réviser non seulement les dépenses reliées au projet de loi lui-même, mais aussi les dépenses prévues pour le plan d'accompagnement de la Loi, qui contient toutes les mesures qui seront appliquées sans être insérées dans le code civil.

Le ministère de l'Intérieur, dirigé par Nicolas Sarkozy, a aussi influencé le projet de loi. Monsieur Sarkozy était responsable de la préparation d'un projet sur la prévention de la délinquance qui touche à de nombreux aspects abordés dans le projet de Philippe Bas. Une réunion entre ce dernier, Nicolas Sarkozy et Dominique de Villepin a d'ailleurs eu lieu afin d'harmoniser les deux projets. Le Premier ministre de Villepin a fixé trois orientations :

- Contre les violences familiales, il faut renforcer la détection des situations de crise. C'est notamment l'objet du projet de loi relatif à la protection de l'enfance. C'est aussi l'objet de plusieurs dispositions du projet de loi que

prépare actuellement le comité interministériel de prévention de la délinquance sous l'impulsion du ministre de l'Intérieur.

- Contre les messages violents, la protection des enfants contre les nouvelles formes d'agressions (jeux vidéo ou Internet) sera renforcée. Conformément à la décision prise lors de la conférence de la famille en septembre, un logiciel de contrôle parental est désormais proposé automatiquement et gratuitement à leurs abonnés par les fournisseurs d'accès à Internet.
- Contre les auteurs de violences, les moyens d'enquête seront développés. Une section spécialisée dans la lutte contre les violences aux mineurs sera créée dans le nouvel office de lutte contre les violences aux personnes qui vient d'être mis sur pieds. Enfin, les mineurs seront systématiquement entendus dans les procédures judiciaires dès lors que c'est leur intérêt¹⁷.

Outre cette rencontre, de nombreuses harmonisations ont été nécessaires afin d'éviter que les deux projets ne se contredisent. Matignon (siège du Premier Ministre) et le secrétaire général du gouvernement ont aussi affecté le projet lors de son évolution, obligeant entre autres la suppression des trois articles suivants : le schéma départemental co-signé par l'État et le Conseil général, l'envoi d'un rapport tous les 3 ans à Matignon par le Conseil Général et l'intégration de la CIDE (Charte Internationale des Droits des Enfants de l'ONU, signée et ratifiée par la France) dans la loi.

¹⁷ http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/communiqués_4/reunion-securite-protection-enfance_55918.html

Le Conseil d'État est un autre organe important du système législatif français. Sa mission est d'examiner les projets de loi et d'ordonnance avant que ceux-ci ne soient soumis au Conseil des ministres, ainsi que les projets de décret en Conseil d'État¹⁸. Après présentation au Conseil, le projet a subi d'autres modifications. Ont été retirés du projet : la définition de la protection de l'enfance, la précision que les bilans de santé à 3-4 ans (volet prévention de projet de loi) se feront à l'école ainsi que la formation pluridisciplinaire des acteurs impliqués dans le système de protection de l'enfance. L'idée d'un contrat d'engagement entre le professionnel et les parents avant l'imposition d'une mesure a aussi subi des modifications.

Outre les ministères et organes de l'État, les départements ainsi que l'Assemblée des départements de France (ADF) ont influencé l'évolution du projet dès les premiers jours. Comme nous l'avons vu, les départements sont responsables de la protection de l'enfance. Ils constituent le volet administratif du système, le complétant de pair avec le volet judiciaire. Le Ministre Philippe Bas a voulu les impliquer dans le projet de loi au travers des débats décentralisés. Deux faits intéressants sont à noter dans cette démarche. Premièrement, les contributions sont arrivées et ont été analysés bien tard dans le processus. Ces dernières ont donc davantage servi d'outils d'évaluation que d'outils de développement. En second lieu, il est à noter que, dans certains cas, l'opinion du Président du Conseil général diverge de celle émise par les débats ayant eu lieu dans le département qu'il représente. Cette situation ne pose aucune

¹⁸ <http://www.conseil-etat.fr/ce/home/index.shtml>

complication, puisque l'information provenant du débat n'est pas politisée, contrairement à l'opinion d'un élu. La grande diversité des opinions recensées est d'ailleurs illustrée en annexe III. L'Association des départements de France a elle-même été représentée en tant qu'organisation auprès du cabinet de Monsieur Bas au cours du développement du projet. Le Ministre s'assurait ainsi de l'appui de l'ADF.

Le Comité national de la protection de l'enfance a aussi supervisé l'évolution du projet de loi. Il a conseillé le Ministre sur divers points et a amené de nombreuses idées qui ont contribué à construire la réforme. La diversité des compétences présentes a mené à de nombreux débats soutenus d'argumentations divergentes, permettant à plusieurs occasions à l'équipe de tester certaines idées et au ministre d'arbitrer selon ses objectifs.

De toutes les forces influant le projet de loi, la plus importante est sans doute issue du cabinet même du Ministre Bas. Le Ministre lui-même, l'Adjoint au directeur de cabinet, la Conseillère technique responsable du projet et les membres de son équipe sont ceux qui ont décidé des objectifs initiaux du projet et qui ont rédigé et négocié les différentes modifications. Bien qu'il n'y ait pas de monopole décisionnel, aucun acteur n'a autant de poids que le Cabinet du Ministre.

Conclusion

Ce stage s'est avéré une épreuve enrichissante, tant sur le plan humain que sur le plan professionnel. Ma participation au projet de loi sur la réforme de la protection de l'enfance m'a donné un point de vue incomparable afin de faire une analyse du processus de création d'une loi en France et le fonctionnement de l'organe législatif de l'État français. Cette situation privilégiée m'a permis de tirer plusieurs constats de cette expérience en cabinet.

Plusieurs de mes idées préconçues sur le processus de création d'une loi et sur les relations interpersonnelles au sein d'une équipe en cabinet ont été ébranlées au cours de cette expérience unique. Premièrement, alors qu'il était présumé que les décisions se prenaient par la tête du système, l'importance pour le ministre de créer, autour du projet, un consensus de tous les acteurs impliqués est remarquable. L'étendue des consultations qui ont été menées afin d'en arriver à un projet qui reflète les points de vue de l'ensemble des acteurs du système, des travailleurs sociaux aux juges en passant par les conseils généraux, est impressionnante. La direction politique a certes joué un rôle capital, mais le projet n'aurait pas abouti à des résultats aussi probants sans l'apport des diverses contributions et la détermination du Ministre d'y faire appel. Il est vrai que la nature du projet demandait un consensus, vu la situation de décentralisation qui prévaut dans le domaine de la protection de la jeunesse. Néanmoins, la volonté de consensus prouve le rôle essentiel accordé à chacun des acteurs impliqués, alors qu'il est souvent pris pour acquis qu'un ministère ou un gouvernement agit pour des raisons politiques.

Ma brève incursion dans l'équipe de Monsieur Bas m'a permis d'explorer la culture organisationnelle du Ministère et de réviser mes préconceptions concernant les relations entre les membres de l'équipe et avec le Ministre. En effet, sa présence au Cabinet, bien que parfois sporadique vu les nombreux déplacements qu'il a à effectuer, se faisait bien sentir. Toujours présent lors des réunions du Cabinet, que ce soit pour accueillir un membre, pour saluer départ ou pour un déjeuner de cabinet, il apparaît que le ministre Philippe Bas a eu à cœur de créer un esprit d'équipe. Au sein même de l'équipe, les échanges sont cordiaux, malgré les tensions inévitables dans un environnement professionnel où la pression est omniprésente. Contrairement à l'idée préconçue de l'importance du statut en France, les relations interpersonnelles entre collègues au Cabinet transcendaient le protocole. L'équipe comptant une grande variété de spécialistes de divers domaines et des représentants de plusieurs générations, il s'y est installé une atmosphère de travail cordiale et une chimie étonnamment forte. D'ailleurs, mon intégration à l'équipe a été aisée, rapide et agréable.

Enfin, il m'est possible de laisser quelques conseils aux futurs stagiaires. Il est primordial de préparer un tel stage en s'informant des dossiers que le Ministère traite et leur contenu. De même, il est important de se renseigner sur la situation politique en place avant son arrivée. Cette préparation facilitera l'intégration à l'équipe de cabinet et évitera au stagiaire de perdre un temps précieux à acquérir ces connaissances une fois sur place. De plus, le stagiaire peut grandement bénéficier de contacter la Délégation Générale du Québec et l'Ambassade canadienne pour les informer de sa présence en cabinet et du

contenu du stage. Le stagiaire peut aussi en profiter pour se mettre à leur disposition. C'est là une excellente occasion de nouer une nouvelle relation avec ces institutions et d'être invité à certaines de leurs activités. Enfin, il ne faut pas hésiter de poser des questions et de se mêler aux activités du ministère hôte afin de démontrer son intérêt et sa volonté d'offrir une contribution qui leur sera profitable. Les membres de l'équipe comprennent la position et le rôle du stagiaire et sont des ressources d'apprentissage importantes. Se mêler à l'équipe et en devenir un membre à part entière pour la durée du stage est sans nul doute une des priorités afin de vivre une expérience enrichissante et positive.

Bibliographie

AMBRY, Stéphane et al. *Appel des 100*. Paris, 2005

<<http://www.rosenczveig.com/dossiers/ProtectionEnfance/Appeldes100.pdf>>

DE BROISSIA, Louis, Sénateur, *Rapport sur l'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés*. Paris, 2005.

<http://www.lagazette-sante-social.com/complementsWeb/GSS_sept.05/rapport_mineurs_proteges.pdf>

DUMAIS, Jacques, *La protection des enfants au Québec : une responsabilité à mieux partager - Rapport du Comité d'experts sur la révision de la Loi sur la protection de la jeunesse*. Québec, 2003.

<<http://publications.msss.gouv.qc.ca/acrobat/f/documentation/rapports/comiteprot ecjeunes.pdf>>

HERMANGE, Marie-Thérèse HERMANGE, Sénateur, *périnatalité et parentalité*. Paris, 2006.

<http://www.famille.gouv.fr/com_pr/31_060302.htm>

INNOCENTI, Rapports de l'UNICEF, disponibles au :

<<http://www.unicef-icdc.org/>>

Loi sur la Protection de la Jeunesse. Québec.

<<http://www.cdpdj.qc.ca/fr/protection-droits-jeunesse/index.asp?noeud1=1&noeud2=5&cle=0>>

NOGRIX, Philippe, Sénateur, *Rapport su groupe de travail sur l'amélioration des procédures de signalement de l'enfance en danger*. Paris, 2005.

<http://www.lagazette-sante-social.com/complementsWeb/GSS_oct.05/rapport_enfance_danger.pdf>

ONU. *Déclaration des droits de l'enfant de l'ONU*.

<http://www.unhchr.ch/french/html/menu3/b/25_fr.htm>

Page Internet du Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

<<http://WWW.social.gouv.fr>>

Page Internet du Ministère Délégué à la Sécurité sociale, aux Personnes âgées, aux Personnes handicapées et à la Famille

<http://www.premier-ministre.gouv.fr/ministere_delegue_securite_sociale_m255/>

Portail du Gouvernement, *Réformer la protection de l'enfance*. Paris, 2006.
<http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites_20/reformer-protection-enfance_55741.html>

Portail du Gouvernement, *Protection de l'enfance : réformer le dispositif français diffusé par le gouvernement*. Paris, 2006.
<http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites_20/protection-enfance-reformer-dispositif_55877.html>

Projet de loi 125 modifiant la Loi sur la protection de la jeunesse, Québec, 2005.
<http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/Projets-loi/Publics/05-f125.htm>

Rapports de l'Observatoire National de l'Enfance en Danger. Paris, 2006.
<<http://www.famille.gouv.fr/rapports/oned/rapportONED50905.pdf>>

Rapports de l'Observatoire Décentralisé de l'Action Sociale. Paris, 2006.
<<http://www.odas.net>>

Rapport annuel de la Défenseur des enfants, Paris, 2005
<<http://www.defenseurdesenfants.fr/defens/index4.htm>>

Rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) sur les bonnes pratiques du signalement. Paris, 2005.
<http://www.social.gouv.fr/htm/minister/igas/igas_rappcom.htm>

ROSENCVEIG, Jean-Pierre, *La protection de l'enfance en projet de loi : une chance historique à ne pas laisser polluer*. Paris, 2006.
<<http://www.rosenczveig.com/>>

* Les sites Internet ont été consultés entre janvier et juin 2006.

Annexe I – Composition du Cabinet de Philippe BAS¹⁹

‣ Directeur du cabinet :

M. Vincent MAHE

‣ Directeur adjoint du cabinet :

M. François-Xavier ROUXEL

‣ Chef adjointe du cabinet, chargée des relations avec le Parlement :

Anne DELAVAUUVRE

‣ Chef de cabinet :

M. Hugues BESANCENOT, sous-préfet

‣ Conseillers :

Mme Emilie DELPIT

M. Hervé DROUET, conseiller référendaire à la Cour des comptes

M. Laurent HABERT, administrateur civil hors classe

M. Serge MILANO

M. Erik RANCE, inspecteur des affaires sociales

‣ Conseillères et conseillers techniques :

Mme Fabienne BARTOLI, maître de conférences

M. Stéphane BONNET, attaché principal

Mme Françoise FORETTE, professeure des universités, praticien hospitalier

M. Gilles LECOQ, administrateur civil hors classe

M. Joël MAGDA (J.O. du 27/09/05)

M. Emmanuel DEVREESE (J.O. du 27/09/05)

Mme Fabienne QUIRIAU, directeur territorial (J.O. du 27/09/05)

Mme Dauphinelle CLEMENT (J.O. du 09/12/05)

M. Pierre ROBIN (J.O. du 12/04/06)

‣ Conseillère chargée de la communication :

Mme Juliette LAFONT

‣ Chargés de mission :

Mlle Camille CANUET

Mme Kean DASTOT (J.O. du 25/03/06)

Julien MARTINEZ (J.O. du 29/03/06)

‣ Attachée parlementaire :

Mlle Sophie DELBENDE (J.O. du 25/03/06)

¹⁹ http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/cabinet_8/ministere-delegue-securite-sociale_m255/

Annexe II - Rapport de données statistiques

Statistiques

Protection de

L'Enfance

Recueillies par : Pierre-Hugues Lafrance

Table des matières

Données Démographiques	3
Actions de soutien à la parentalité	5
Précarité	6
Éducation Nationale.....	7
Signalement.....	8
Aide Sociale à l'Enfance.....	9
Travail Social	11
Justice.....	13

Données Démographiques²⁰

Population totale au 1^{er} janvier 2004 : 61 684 291

Nombre de naissances au 1^{er} janvier 2004: 788 614

- 0-3 ans : 1 555 000
- 3-6 ans : 2 131 000
- 6-11 ans : 3 690 000
- 11-18 : 6 193 000
- 0-18 : 13 690 000

Mortalité²¹

(1999)

- 40 enfants de moins de 15 ans victime d'homicide- chiffres du CépiDc
- 74 enfants de moins de 15 ans victime d'homicide- chiffres de la gendarmerie

(2000)

- 71 enfants de moins de 15 ans victime d'homicide- chiffres du CépiDc
- 81 enfants de moins de 15 ans victime d'homicide- chiffres de la gendarmerie

Selon la commission « Périnatalité, enfants et adolescents », les chiffres sont sous-estimés par les deux instances

(CépiDc Centre d'épidémiologie sur les causes médicales de décès)

²⁰ INED <http://www.ined.fr/population-en-chiffres/france/population/francetiere/index.htm>

²¹ BAUDIER, François, Commission « Périnatalité, enfants et adolescents », 2005, p.62-63

Les décès du à la maltraitance dans les pays riches²²

En « pour 100 000 » chez les moins de 15 ans

Nombre de décès officiellement liés à la maltraitance	Nombre de décès officiellement liés à la maltraitance ainsi que les décès pour des « raisons indéterminées »
1- Espagne 0,1	1- Espagne 0,1
2- Grèce 0,2	2- Grèce 0,2
2- Italie 0,2	2- Italie 0,2
2- Irlande 0,2	4- Irlande 0,3
5- Norvège 0,3	4 Norvège 0,3
6- Royaume-Uni 0,4	6- Hollande 0,6
6- République Slovaque 0,4	6 Suède 0,6
6- Portugal 0,4	8- Corée 0,8
9- Suède 0,5	8 Australie 0,8
9- Pologne 0,5	8 Allemagne 0,8
9- France 0,5	08 Danemark 0,8
9- Hollande 0,5	08 Finlande 0,8
13- République Tchèque 0,6	13- Pologne 0,9
13- Allemagne 0,6	13- Royaume-Uni 0,9
13- Belgique 0,6	13- Suisse 0,9
13- Corée 0,6	16- Canada 1,0
13- Japon 0,6	16- Autriche 1,0
18- Danemark 0,7	16- Japon 1,0
18 Finlande 0,7	16- République Slovaque 1,0
28 Canada 0,7	20- Belgique 1,1
28 Australie 0,7	21- République Tchèque 1,2
22- Suisse 0,8	22- Nouvelle-Zélande 1,3
23- Autriche 0,9	22- Hongrie 1,3
24- Hongrie 1,2	24- France 1,4
24 Nouvelle-Zélande 1,2	25- Etats-Unis 2,4
26- Etats-Unis 2,2	26- Mexique 3,0
27- Mexique 2,2	27- Portugal 3,7

²² selon l'UNICEF rapport de l'INNOCENTI no. 5 Septembre 2003

Actions de soutien à la parentalité

Part des budgets des Caf consacrée à l'appui à la parentalité parmi l'ensemble des dispositifs en 2004

- Aide à domicile : 63 millions d'euros
- Dispositifs d'éducation familiale et parentale : 3.5 millions d'euros
- Prestations de service des Caf : 10.5 millions d'euros
- Reaap : 2 millions d'euros.
- Accompagnement à la scolarité : 12.8 millions d'euros

Au total : 91.8 millions d'euros sont dépensés par les caf pour les actions en faveur de l'accompagnement de la parentalité.

Précarité

Mineurs en errance (estimation) :

- 16 000²³
- pour mémoire, 80 000 SDF en France tous âges confondus

Nombre de mineurs en CHRS (Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale)(estimation) : environ **10 000**²⁴

Nombre de mineurs étrangers isolés (2002)²⁵ :

2 700 – évaluation ministère de la justice

1 350 – estimation des mineurs pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance

²³ INSEE 2001

²⁴ <http://www.justice.gouv.fr/publicat/igsj0602.htm#6>

²⁵ <http://www.droitsenfant.com/mineurisoles.htm>

Éducation Nationale

Dispositifs-relais au sein de l'Éducation Nationale, année 2003-2004 ²⁶

Définition : Les dispositifs relais offrent un accueil temporaire et adapté à des collégiens engagés dans un processus de déscolarisation et de désocialisation.

- 322 classes et ateliers (286 en 2002-2003)
- 41% des jeunes font l'objet d'une mesure éducative 6 mois après la sortie
- 62% sont retournés au collège
- 10% ont une autre orientation
- 2% restent sans solution

Les Contrats Locaux d'accompagnement scolaire suivis par l' Education Nationale.

- 600 actions organisées en 2003, soit + 13% par rapport à 2002.
- 25 000 intervenants dont les 3/5 sont bénévoles.
- Financement: CAF 42% = 127 millions d'€ ; FASILD 20%; Collectivités locales 23%, DIV 3,5%.

Emplois de santé scolaire et sociaux : au 1^{er} septembre 2004, toutes académies confondues

	Effectifs Temps Plein total	Nombre d'enfants par professionnel
Médecins	2 120	5 660
Assistantes sociales	3 130	1 850
Infirmières	6 520	1 840

²⁶ Actualité Sociale hebdomadaire 9 décembre 2005 #2433

Signalement

Évolution du nombre d'enfants en danger de 1998 à 2004
(signalements par les Conseils Généraux)²⁷

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Enfants maltraités	19 000	18 500	18 300	18 000	18 500	18 000	19000
Enfants en risque	64 000	65 000	65 500	67 500	67 500	71 000	76000
Total	83 000	83 500	83 800	85 500	86 000	89 000	95000

²⁷ ODAS, 14-11-2005

Aide Sociale à l'Enfance²⁸

- 268 000 enfants pris en charge par l'ASE en 2004 soit 16 pour 1000 jeunes de moins de 21 ans
- 51% accueillis physiquement par l'ASE
- 49% relèvent d'une mesure d'action éducative dans la famille

Enfants confiés à l'ASE au 31-12-2004²⁹

Modalité d'accueil	Taux (%)
Établissement	38%
Famille d'accueil	55%
Adolescents autonomes	3%
Structures spécifiques (lieux de vie, villages d'enfants)	4%

Il est à noter que **75%** des enfants sont confiés à la suite d'une décision judiciaire et **25%** par une décision administrative.

Part de l'ASE dans le budget des Conseils Généraux (source ODAS)

- En 2002, la part de l'ASE représentait 40% de la dépense globale d'aide sociale départementale : elle ne représente plus que 34% en 2003.
- L'aide aux personnes âgées passe de 22 % en 1997 à 33 % en 2003.

Dépenses de L'ASE³⁰ En milliards d'Euros

Aide sociale à l'enfance	2000	2001	2002	2003	2004 (Prévisions)
Dépenses	4 349	4 446	4 708	5 017	5 110

²⁸ Actualité sociales Hebdomadaires 7 octobre 2005 # 2424 p. 46

²⁹ DREES « les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2004 »

³⁰ Études et Résultats #453 décembre 2005 p. 5

Sur la France entière, les dépenses en 2003 par bénéficiaire de l'ASE (en Euros)

	Par an	Par jour
En famille d'Accueil	18 200	50
En établissement	56 800	155

Prévention spécialisée

- 344 associations
- 9 services en régie directe
- 86 départements
- 3 800 professionnels concernés

Travail Social

	Métiers	Effectifs 2002
Aide sociale	Assistante de SS	40 400
	Conseiller en éducation sociale et familiale	4 600
	Autres	6 400
	Total	51 500
Éducation Spécialisée	Chef de service	3 300
	Éducateur Spécialisé	99 100
	Éducateur de jeunes enfants	12 800
	Moniteur d'atelier	9 500
	Éducateur technique et technique spécialisé	10 100
	Moniteur-éducateur	17 700
	Aide médico-psychologique	24 700
	Total	177 100
Animation	Animateur	59 600
Accueil au domicile	Assistant familial	58 200
	Travailleur social	2 300
	Total général	348 700

TISF (Technicien d'Intervention Sociale et Familiale)

Selon l'association des TISF, il y aurait actuellement en France :

- 7000 TISF
 - Dont 250 salariés des Conseils Généraux
- un TISF aide environ 5 à 10 familles par mois

Sages-femmes

- Nombre total de sages-femmes : 7600
 - 2 240 libérales
 - 640 PMI

Puéricultrices

- plus ou moins 10 000 dont plus de la moitié en territoire

Justice

Nombre de mineurs pour lesquels un juge des enfant a été saisi³¹ :

- 2003 : 105 425
- 2004 : 113 610

Nombre de Juges des Enfants³²

Nombre de Juges des enfants	Nombre de présidents chargés des fonctions de juge des enfants	Total
271	127	398

- Nombre de tribunaux pour enfants en 2004 : 149

Délinquance des mineurs

Taux des crimes commis par des mineurs³³

- 20% des actes de délinquance
- Les 10-18 ans ne représentent que 10% de la population

Récidive

- 75% des mineurs présentés à un juge ne le seront qu'une fois
- 15% reviendront 2-3 fois
- 10% reviendront plus de 10 fois

Crédits alloués aux mineurs délinquants et en danger³⁴

Missions	2004	Prévisions 2005	Évolution 2004-2005
Protection enfance en danger	188 045 316	136 564 048	-27,37%
Actions mineurs délinquants	104 099 424	129 999 166	+24,87%
<i>Dont centres éducatifs fermés</i>	<i>10 204 534</i>	<i>36 415 408</i>	<i>+256%</i>

³¹ Ministère de la Justice, envoyé par Beaudouin Seys, Chargé de la sous-direction de la statistique des Études et de la documentation

³² DGAS/bureau de l'enfance et de la famille, 14/11/05

³³ Défenseur des Enfants, Rapport 2005, La documentation Française p. 123

³⁴ Projet de loi de finances pour 2006 Crédits de la protection judiciaire de la jeunesse, 4-11-2005

Annexe III - Rapport de synthèse des contributions départementales

Synthèse des débats départementaux
Sur
La réforme de la Protection de l'Enfance

Remis à monsieur Philippe Bas, Ministre Délégué à la Sécurité Sociale, aux
personnes Handicapées, aux personnes Âgées et à la Famille

Préparé par : Pierre-Hugues Lafrance

Dans le cadre de la réforme de la protection de l'enfance, le Ministre Délégué à la Sécurité Sociale, aux Personnes Handicapées, aux Personnes Âgées et à la Famille, Philippe Bas, a demandé aux Présidents des Conseils Généraux d'organiser des débats avec l'ensemble des acteurs impliqués dans la protection de l'enfance dans leurs départements respectifs. Cette demande s'explique par la place centrale qu'occupent les départements dans le processus de protection de l'enfance depuis les lois sur la décentralisation. Les débats devaient aborder 4 points en particulier :

- Prévention : quelles actions pour prévenir la maltraitance
- Le partage d'informations entre professionnels tenus au secret : quelles bonnes pratiques?
- L'action éducative auprès des enfants : comment mieux répondre aux besoins et à l'intérêt de l'enfant? quel travail auprès des parents?
- Pratiques et actions originales expérimentées dans le département : quels avantages, quel bilan?

Il s'agit d'apporter des éléments de réponse à la question plus générale relative aux modalités de collaboration entre les services de l'État et ceux des départements en matière de protection de l'enfance : quelle organisation, quelles procédures à améliorer?

Une grande majorité de départements ont répondu favorablement à l'appel du ministre, ont organisé des débats avec les acteurs de terrain et ont fait parvenir une synthèse de leurs travaux au cabinet. Une vue d'ensemble de ces travaux est ici présentée. Les quatre aspects proposés par le Ministre sont repris, de même que les éléments fournis par les départements en matière de protection de l'enfance sur des thèmes connexes.

Prévention : quelles actions pour prévenir la maltraitance?

La prévention est un aspect clef de la protection de l'enfance. C'est en appliquant des politiques de prévention qu'il est possible de prévenir que des situations ne dégèrent. L'ensemble des départements s'accordent sur l'importance de la prévention.

L'intérêt de l'enfant doit être placé au cœur du dispositif, en déclinaison avec la Convention Internationale des Droits de l'Enfant ratifiée par la France. De même, une définition de ce qu'est l'intérêt de l'enfant devrait apparaître dans la loi. Certains départements vont jusqu'à demander que l'audition de l'enfant et / ou sa représentation par un administrateur ad hoc soit inscrit dans la loi. L'autorité parentale et l'importance du lien avec les parents n'est par remis en question et est même mis de l'avant, mais ne doit pas être recherché aux dépens de l'intérêt de l'enfant.

Un référentiel national des facteurs de risque et de danger ainsi qu'un guide de signalement sont demandés par un grand nombre de départements. De même, quelques départements demandent des référentiels nationaux sur l'évaluation et la qualité des actions. Pour la majorité, ces référentiels doivent rester souples et évolutifs, tout en donnant une direction et en servant de guide aux différents intervenants. D'autres, au contraire, demandent des lignes claires et précises. Il ressort de ces demandes un certain besoin d'uniformiser les notions de base du système de protection de l'enfance.

La prévention précoce, ou en amont, est mentionnée à maintes reprises dans les contributions. La généralisation de l'entretien du 4^e mois de grossesse ainsi qu'un rôle accru de la PMI semblent faire consensus (jusqu'à 6 ans ou la fin du primaire, selon les départements), de même que le renforcement des équipes médico-sociales en maternité. Plusieurs départements demandent aussi que l'examen des enfants de 4 ans et des préadolescents (11-12 ans) soient généralisés. La visite post-natale à domicile par la PMI devrait aussi être faite pour tous les nouveaux parents. Bon nombre de départements s'accordent pour dire que ces mesures sont souhaitables et contribueraient à prévenir de nombreuses situations de crise. Un soutien psycho-médico-social autour de la maternité est aussi suggéré.

Il est aussi suggéré de veiller à l'application du plan périnatalité, qui porte sur la formation des intervenants, l'entretien du 4^e mois de grossesse, le renforcement de réseaux de proximité, le soutien aux familles en état de précarité et bien d'autres aspects liés à la prévention précoce.

Les intervenants (TISF, CESF, puéricultrices, enseignants, travailleurs sociaux, etc.) devraient avoir un module formation et des référentiels communs sur la protection de l'enfance afin de permettre une plus grande collaboration entre eux ainsi qu'une communication de qualité. Il est

demandé de manière récurrente une implication des TISF. Certains départements proposent que les décideurs en matière de protection de l'enfance suivent aussi une formation dans ce domaine.

L'accompagnement des familles, dès la grossesse et au long de l'enfance, est présente dans de nombreuses contributions. L'éducation parentale, les groupes de paroles et d'échanges entre parents, les REAAP, l'accueil parents-enfant et toute autre initiative visant à développer les compétences des parents devraient être fortement encouragées.

Le décloisonnement entre les partenaires et une meilleure communication entre ces derniers est à préconiser. Le Département, l'Éducation Nationale, les Services de Santé, etc. doivent améliorer leur niveau de concertation et collaborer de manière accrue. Dans la même veine, les évaluations des enfants et des parents devraient être faites de manière pluridisciplinaire afin d'obtenir un diagnostic plus précis.

Une implication accrue de l'Éducation Nationale est demandée dans le repérage en amont des enfants et familles en situation de fragilité et dans l'éducation sur la prévention de la maltraitance et la préparation à la parentalité.

Un point préoccupant pour bon nombre de départements concerne le projet de loi sur la prévention de la délinquance. Il est important que les efforts de prévention de la maltraitance ne servent pas à repérer les futurs délinquants. Il importe de garder le caractère distinct de la protection de l'enfance de celui de la prévention de la délinquance.

Un investissement majeur en psychiatrie est un élément récurrent. La pédopsychiatrie est considérée par plusieurs comme étant un élément essentiel à la prévention et au soutien des enfants mais tous s'entendent pour dire que les moyens manquent cruellement. Le suivi en psychiatrie pour les parents est aussi à renforcer. Il est nécessaire de détecter et de soutenir les parents atteints de troubles psychiques.

La situation des adolescents est aussi au cœur des préoccupations. La mise sur pied de maisons des adolescents semblent être une option retenue et suggérée par bon nombre de départements, de pair avec un plus grand accès à de l'aide psychiatrique et psychologique.

L'idée d'une cellule départementale de signalement revient souvent. Certains départements proposent même la création d'une cellule départementale d'évaluation. Par contre, il est aussi mentionné de manière récurrente qu'il faut laisser la possibilité de saisine directe à la justice en cas de danger. Cette double articulation du système de saisines doit être

conservée, tout en mettant sur pied un système de communication entre la cellule départementale de signalement et la Justice afin qu'il y ait une bonne coordination entre ces derniers. Certains départements suggèrent un canal unique d'acheminement des signalements via le département vers la justice.

Il conviendrait aussi de bien définir les situations relevant de l'administratif ou du judiciaire. Alors que certains départements insistent sur la subsidiarité du judiciaire par rapport à l'intervention administrative, d'autres se contentent de demander une meilleure articulation entre les deux instances.

Rapport-Gratuit.com

Le partage d'informations entre professionnels tenus au secret :
quelles bonnes pratiques?

Le partage d'informations est une question épineuse mais incontournable. Souvent, un intervenant a des doutes sur une situation mais ne signale pas, faute d'informations suffisantes. Si le partage d'informations avec les autres acteurs de la protection de l'enfance est clarifié, la mise en commun des informations peut épargner des mois, des années de douleur à l'enfant. Le but du partage de l'information est de préserver l'intérêt de l'enfant.

Une grande crainte qui ressort des débats départementaux est que les informations partagées ne servent à des fins autres que sociales. Il est demandé par plusieurs de légiférer afin de cadrer les pratiques tout en garantissant le respect de la vie privée.

Le partage de l'informations est à définir et à bien cadrer. C'est en effet ce qu'il ressort de plusieurs débats c'est à dire, définir ce qui peut être partagé par la loi ou dans une charte, ainsi que les professionnels ayant cette possibilité.

Faut-il rechercher l'accord des personnes concernées avant de partager entre professionnels? Il ne semble pas y avoir de consensus, bien que de nombreux débats soulèvent cette question. Alors que quelques départements répondent par l'affirmative, d'autres suggèrent ou se demandent s'il faudrait informer les parents et l'enfant du partage. Autre question soulevée, faut-il prévenir l'usager de la nature des informations partagées? La suggestion est faite de demander son consentement à l'enfant en âge de discernement avant de partager l'information.

La formation des professionnels concernés sur le partage de l'information (ce qui doit être partagé, les procédures de partage, avec qui partager, etc.) est souhaitée par bon nombre de départements. Cette formation est essentielle afin que les professionnels aient une vision plus claire de ce que la loi leur permettra. Aussi, cette formation pourra les aider à mieux connaître qui sont les autres acteurs du dispositif, quelles sont leurs responsabilités et de savoir vers qui s'orienter pour avoir l'information dont ils ont besoin.

Pour s'assurer que le partage se fasse selon les normes et afin de garantir une certaine sécurité aux intervenants, l'idée de la mise sur pied d'un comité département d'éthique a été soulevée.

Il est suggéré à quelques reprises de créer un lieu de recueil et de circulation de l'information au sein du département.

L'action éducative auprès des enfants : comment mieux répondre aux besoins et à l'intérêt de l'enfant? quel travail auprès des parents?

Premièrement, il convient de souligner que personne ne remet en question l'utilité et la pertinence des actions éducatives, il faut donc maintenir et affiner les actions d'AEMO et d'AED. Répondre aux besoins de l'enfant devraient toujours être la principale préoccupation lorsqu'une mesure d'aide éducative est préconisée.

La Justice ainsi que le département sont impliqués dans l'aide éducative. Certains départements demandent à conserver cette double compétence, en clarifiant leur rôle tout en renforçant celui du Conseil Général.

La principale préoccupation des départements, celle qui ressort de l'ensemble des contributions, est d'impliquer les parents et changer leur perception de l'aide éducative. Il est souligné que la réticence, voire le blocage des parents est le principal. Il est donc important de changer la perception des usagers, de faire en sorte qu'ils voient l'AED ou l'AEMO comme une aide et non comme une sanction. Pour ce faire, il faut inclure les parents dans les projets des établissements et leur offrir un réel soutien. Les réseaux de parents et les lieux d'accueil parents-enfants semblent être des solutions retenues par bon nombre de départements.

Un retour progressif en famille doit être recherché et plusieurs suggèrent d'accompagner les retours. Il est toutefois nécessaire de réaffirmer la primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant sur les droits des parents.

Dans la même veine, les différents intervenants impliqués avec les parents soulignent que ces derniers témoignent d'une fragilité de plus en plus marquée dans leur rôle. Des actions devraient donc être dirigées non seulement pour développer les compétences parentales, mais aussi pour les conforter dans leur rôle. De même, une action éducative auprès des parents devrait accompagner toute mesure imposée. La loi doit permettre au dispositif de s'adapter à la famille et non le contraire. Afin d'améliorer le niveau de confiance des usagers envers le dispositif, un livret d'information pour les parents ainsi que pour les enfants accueillis sur les conditions d'accueil pourrait être créé et distribué.

Afin de soutenir les parents et d'améliorer les relations familiales dans le but d'une réinsertion de l'enfant dans son milieu, il faut développer des lieux où les enfants et les parents peuvent être accueillis ensemble. Les guidances parentales sur les savoir faire de base doivent être favorisées.

La loi doit prévoir des moyens d'évaluation et l'élaboration des procédures en vue de l'innovation des prises en charge. Il faut préconiser la personnalisation des actions plutôt que leur uniformisation. Elles devraient aussi évoluer au fil des évolutions des usagers.

Les mesures spéciales d'accueil d'urgence (24, 48 heures) doivent être possibles afin d'offrir une aide immédiate et directe aux enfants et aux familles. Le développement de dispositifs alternatifs entre aide à domicile et placement : accueil d'urgence, accueil séquentiel, accueil de jour, accueil thérapeutique pour jeunes souffrant de problèmes psychiques, etc. lié à un système d'évaluation est à préconiser afin de choisir le système d'accueil le plus adapté. Des structures d'accueil départementales ou interdépartementales pour adolescents seraient aussi à mettre sur pied.

Les actions éducatives doivent inclure des programmes éducatifs portant sur des sujets clefs du développement des jeunes : l'estime de soi, la relation aux autres, le respect, les parents, la sexualité, etc.

Afin d'assurer un suivi dans le parcours des enfants et de leur assurer une stabilité, l'idée d'un référent unique, d'un milieu de vie de référence (lieu d'encrage, que ce soit sa famille un établissement spécifique ou un référent de l'ASE) est soulevé dans de nombreux débats. Le référent stable a aussi comme objectif d'offrir un maximum de stabilité aux enfants.

Pratiques et actions originales expérimentées dans le département :
quels avantages, quel bilan?

Les départements ont mis sur pied et mis en pratique de nombreuses initiatives originales relatives aux propositions qui ont été faites et qui ont donné des résultats très positifs. Entre autres les suivants :

- Des expositions itinérantes à propos des conduites à risque des jeunes et leur insertion sociale et professionnelle ont été mises sur pied par les divers intervenants ont connu un grand succès. Une exposition a aussi visé les éducateurs.
- Des points d'accueil et d'écoute pour les jeunes et les parents désirant rencontrer un professionnel et d'échanger sur les difficultés rencontrées.
- Création de structures pour adolescents en grande difficulté
- Accueil d'adolescents présentant des difficultés psychiques en familles d'accueil « spécialisés » – Suivi psychologique, éducatif et pédopsychiatrique.
- Miser sur la pluridisciplinarité réunissant le département, la DDASS, la PJJ, l'Inspection Académique et un médecin psychiatre. Le groupe se concentre sur les cas lourds chez les adolescents et se rencontre à intervalles réguliers. Plusieurs départements ont aussi mis sur pied des structures d'aide pluridisciplinaires visant les enfants et les parents.
- Accompagnement budgétaire et social des familles.
- Mise sur pied de lieux de rencontre parents-enfant.
- Lieux de soutien à la parentalité « café des parents » et « lieux ressources » développés dans le cadre des REEAP.
- Création de lieu de permettant le lien entre le mineur et sa mère dans le cadres de visite médiatisé. Accompagnement de l'enfant et de la mère au travers des actes de la vie quotidienne.
- Séjours de rupture à l'étranger pour le jeune.
- Mise sur pied d'une instance de résolution des situations particulièrement difficiles.

- Réseau relais des assistantes familiales leur permettant de prendre des congés et des pauses orchestrées par l'ASE.
- Distribution de logiciel de contrôle parental afin de limiter l'accès internet des mineurs.
- Divers moyens d'accueil ont été expérimentés avec succès dans les départements : accueil temporaire en famille d'accueil ou en établissement ; accueil de jour en centre éducatif : aide aux jeunes déscolarisés ou en voie de l'être ; accueil séquentiel et placement au domicile de l'adolescent, etc.
- Réunions pluridisciplinaires régulières sur le l'enfance en danger et le protocole de signalement.
- Création d'un guide de signalement afin d'aider les professionnels.
- Mise sur pied d'un observatoire départemental de la familles.

Autre

Plusieurs départements posent la question de la prise en charge des mineurs étrangers isolés.

Le personnel doit recevoir une formation spéciale sur le signalement.

Annexe IV - Communiqué de presse du ministre



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Cabinet de Philippe Bas
Ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes
âgées,
aux personnes handicapées et à la famille

Paris, le 16 mars 2006

Communiqué

La réforme de la protection de l'enfance
Présentée par Philippe Bas,
ministre délégué à la Sécurité sociale,
aux Personnes âgées, aux Personnes handicapées et à la Famille

Pourquoi cette réforme ?

Il y a tout d'abord les drames de la maltraitance. Certaines tragédies ont été fortement médiatisées (Angers, Drancy...). Elles sont la partie émergée de l'iceberg. Car il y a surtout tous ces enfants qui souffrent en secret et dont le nombre ne cesse de croître – plus de 270.000 sont pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance.

Notre système de protection de l'enfance repose sur des fondements solides, justes car il recherche dans toute la mesure du possible la consolidation du cadre familial pour assurer le développement de l'enfant. Mais il y a des failles, des dysfonctionnements ; il faut resserrer les mailles du filet.

Est-il normal que dans un pays où l'on dépense plus de 5 milliards d'euros pour la protection de l'enfance, seulement 4% de ces sommes soient consacrées à la prévention ? Est-il normal que des enfants souffrent en silence pendant des années sans que personne n'intervienne ?

Est-il normal qu'il n'y ait pas de moyen terme entre la séparation qui découle de l'accueil de l'enfant en établissement, avec les traumatismes que cela peut provoquer, et le maintien dans une famille, alors qu'elle rencontre des problèmes aigus ?

Nous devons donc réformer notre dispositif de protection de l'enfance, selon 3 grands axes :

- renforcer la prévention,
- organiser le signalement

- diversifier les modes de prise en charge des enfants.

De plus, il faut donner au Conseil général le rôle de chef de file de la protection de l'enfance dans le département.

Comment s'est construite cette réforme ?

Dans la concertation, avec le plus grand nombre de professionnels, d'élus, de représentants d'associations, tout au long des neuf mois écoulés ; au travers de nombreux déplacements sur le terrain ; dans des rencontres, des débats ; grâce à des travaux parlementaires.

- Rapport de la mission d'information BLOCHE / PECRESSE sur la Famille et les droits des enfants de l'Assemblée nationale ; rapports de Louis de BROISSIA, Sénateur, sur « l'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés » ; de Philippe NOGRIX, Sénateur, sur « l'amélioration des procédures de signalement de l'enfance en danger » ; de Marie-Thérèse HERMANGE, Sénateur, sur « périnatalité et parentalité » ;

- Rapports de l'Observatoire National de l'Enfance en Danger ; de l'Observatoire Décentralisé de l'Action Sociale ; de la Défenseure des enfants ; de l'Inspection Générale des Affaires Sociales sur les bonnes pratiques du signalement ;

- Organisation de 12 Journées thématiques, réunissant à chaque fois une quarantaine de professionnels ;

- Mise en place d'un Comité national de la protection de l'enfance, composé de personnalités reconnues dans leurs disciplines respectives.

- En concertation avec l'Assemblée des Départements de France, proposition aux Présidents de Conseil général d'organiser dans leur département un débat avec l'ensemble des acteurs locaux, en demandant aux préfets de s'engager à leurs côtés avec les services sociaux et sanitaires et les inspections d'Académie, en liaison également avec le Garde des Sceaux pour la présence des procureurs de la République et des présidents de Tribunal de grande instance. Les deux tiers des départements ont répondu favorablement.

Le contenu de la réforme

Trois grands volets.

Les débats, rencontres, contributions ont montré une forte convergence des points de vue des différents acteurs, soulignant la nécessité d'agir à trois niveaux :

- Renforcer significativement la prévention ;
- Organiser le signalement, pour détecter plus tôt et signaler plus efficacement les situations de danger ;
- Diversifier les modes de prise en charge, pour les adapter aux besoins de chaque enfant.

Certaines mesures relèvent de la loi : elles seront contenues dans le texte que Philippe BAS présentera au Conseil des ministres à la mi-avril.

D'autres dispositions touchent à l'organisation, aux pratiques ou aux moyens. Elles feront partie du dispositif d'accompagnement qui sera mis en place dès cette année, avec les différents partenaires : départements, services de l'Etat, professionnels de la protection de l'enfance, associations...

1 / Renforcer la prévention

Le projet de loi affirme clairement que la prévention fait partie des missions de la protection de l'enfance, alors que la loi est aujourd'hui muette sur ce point.

L'objectif est de multiplier les points de contact entre l'enfant, sa famille et les professionnels pour anticiper les difficultés possibles et pouvoir accompagner, aider, soutenir les familles afin d'éviter que la situation de l'enfant ne se détériore.

Les mesures :

- Systématiser l'entretien au 4ème mois de grossesse et le suivi qui en découle, pour qu'au-delà du souci de la santé, on identifie les problèmes pouvant créer des difficultés futures dans le lien mère-enfant, et qu'on aide à les surmonter.
- Lors du séjour à la maternité, mettre systématiquement en contact les parents avec les services de la protection maternelle et infantile (PMI). Pour cela, la PMI devra se coordonner avec les maternités : il s'agit de faire savoir à la mère qu'elle peut toujours appeler si elle a des questions ou un problème, de participer à des actions précoces sur la parentalité et d'identifier les situations difficiles (femme isolée, grossesse non suivie, problèmes psychologiques, etc.).
- Proposer systématiquement à la jeune mère la visite de la PMI à son domicile, à son retour de la maternité. Cette visite sera automatique lorsque les services de la maternité auront identifié des difficultés particulières pour la mère.
- A l'école maternelle, assurer un bilan à tous les enfants de 3-4 ans .
- A l'entrée en primaire, assurer un bilan à tous les enfants dans leur sixième année.
- Aider les adolescents en souffrance par une écoute, un soutien, un accompagnement éducatif pour prévenir les comportements à risque, addictions, fugue, errance, suicide : il s'agit de développer les lieux d'écoute, les accueils de jour, les lieux de médiation entre parents et enfants, les maisons d'adolescents...

2 / Organiser le signalement

Aujourd'hui, le signalement n'est pas suffisamment organisé. Le professionnel qui constate des faits inquiétants est seul face à sa responsabilité : doit-il signaler des faits dont il n'est pas sûr ? Doit-il prendre le risque de se taire ? A qui doit-il s'adresser ? Un mode d'emploi est nécessaire.

Les mesures :

- Créer dans chaque département une cellule de signalement : un lieu clairement identifié avec un numéro d'appel qui devra être connu de tous, composé de professionnels de la protection de l'enfance qui évaluent la situation et pourront déclencher un recours à l'aide sociale ou à la Justice. L'objectif est de réunir toutes les informations permettant d'apprécier la situation afin de prendre une décision collégalement.
- Cette collégialité est rendue possible par le partage d'informations entre

professionnels du travail social et de la protection de l'enfance habilités au secret professionnel. En dehors de cet aménagement, la règle du secret professionnel est réaffirmée, dans l'intérêt même des enfants et des familles.

- Le partage des missions entre l'aide sociale à l'enfance (ASE) -qui intervient sur la base d'un accord avec les parents- et la Justice -qui prend des décisions d'autorité- est clairement défini. L'aide sociale à l'enfance intervient à titre principal. La Justice est saisie en cas de danger manifeste, ou lorsque les parents ne peuvent ou ne veulent pas accepter l'accompagnement proposé par l'aide sociale à l'enfance.
- Former les professionnels au contact des enfants, pour leur permettre de mieux détecter les signes de danger et de connaître comment s'organise le signalement. Le Conseil général pourra ainsi jouer pleinement son rôle de chef de file de la protection de l'enfance.

3 / Diversifier les modes de prise en charge

Il faut ouvrir tout l'éventail des possibilités entre le maintien dans la famille et le placement en établissement ou en famille d'accueil ; il faut que chaque enfant puisse bénéficier de la solution la plus adaptée à sa situation. Il s'agira de nouveaux dispositifs de l'aide sociale à l'enfance, mis en œuvre avec l'accord des parents.

Les mesures :

- Renforcer l'assistance éducative à domicile afin d'éviter des placements traumatisants pour l'enfant et sa famille, en impliquant les parents.
- Permettre l'accueil de jour de l'enfant pour lui assurer un soutien éducatif, en dehors du domicile familial, en associant ses parents ;
- Permettre l'accueil en alternance domicile / placement, qui doit contribuer à surmonter les périodes difficiles, à apaiser les conflits familiaux ;
- Permettre l'accueil d'urgence, pour accueillir un adolescent ponctuellement, avec l'accord de ses parents, lors d'une fugue ou pendant une crise aiguë. C'est l'occasion de faire le point, de proposer une médiation entre l'adolescent et ses parents ;
- Expérimenter l'accueil d'enfants souffrant de troubles graves du comportement par des familles d'accueil agréées et spécialisées, formées et soutenues par des professionnels de la pédopsychiatrie, ou dans des unités d'accueil articulant soutien psychologique et accompagnement éducatif.
- Mettre en place un accompagnement social et budgétaire : une nouvelle prestation sera proposée aux familles qui ont des difficultés à gérer le budget familial. Cela peut avoir des conséquences négatives pour l'enfant. Un accompagnement, assuré au besoin à domicile, par un professionnel de l'économie sociale et familiale, doit permettre d'améliorer la situation.
- Garantir la continuité et la cohérence de la prise en charge de l'enfant dans le temps par le Conseil général, en s'assurant que l'ASE dispose toujours de toutes les informations dont elle a besoin.
- Elaborer des guides de bonnes pratiques, avec les professionnels, sur l'évaluation de la situation des enfants, les procédures de signalement, les modalités et le

contenu des interventions auprès des enfants.

Les moyens de la réforme

- Coût estimé : 150 millions d'euros / an, à l'issue d'une montée en charge sur trois ans.
- Emplois créés, sur trois ans : 4.000 (médecins, sages-femmes, psychologues, puéricultrices, éducateurs, assistants sociaux, techniciens d'intervention sociale et familiale).

Le calendrier de la réforme

- Le projet de loi sera présenté au Conseil des ministres en avril et aussitôt déposé au Parlement.
- Le dispositif d'accompagnement montera en régime sur trois ans.

Annexe V – Liste des sigles

ASE :	Aide Sociale à l'Enfance
CAF :	Caisse d'Allocation Familiales
DGAS :	Direction Générale de l'Action Sociale
DGS :	Délégation Générale de la Santé
DHOS :	Direction de l'Hospitalisation et de l'Organisation des Soins
DIF :	Délégation Interministérielle à la Famille
DIV :	Délégation Interministérielle à la Ville
ÉNAP :	École Nationale d'Administration Publique
FASILD :	Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations
GIPEM :	Groupement d'Intérêt Public Enfance Maltraitée
IGAS :	Inspection Générale des Affaires Sociales
ODAS :	Observatoire Décentralisé de l'Action Sociale
ONED :	Observatoire de l'Enfance en Danger
SNATEM :	Service National d'Accueil Téléphonique pour l'Enfance Maltraitée