

**TROISIEME RAPPORT ANNUEL
AU PARLEMENT ET AU GOUVERNEMENT
DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL
DE L'ENFANCE EN DANGER**

Synthèse du rapport 2007

Comme les années précédentes, ce rapport comporte trois chapitres. Il est téléchargeable sur le site de l'Oned, www.oned.gouv.fr.

Chapitre 1 2007 : Une année de changements majeurs

La promulgation de cinq lois, le 5 mars 2007, a permis une évolution considérable dans le champ de l'action sociale et publique en direction des enfants et des jeunes en difficulté, notamment :

- la loi n° 2007-293 réformant la protection de l'enfance
- la loi n° 2007-295 relative à la prévention de la délinquance

Ce troisième rapport de l'Oned s'attache à mettre en avant les changements majeurs qu'entraînent particulièrement ces deux textes en ce qui concerne le rôle des acteurs. Ceux-ci voient notamment leur fonction, leur rôle et leurs responsabilités évoluer, tandis que de nouvelles articulations influencent les dispositifs organisationnels qui sont encore parfois à créer.

La définition de la protection de l'enfance recouvre désormais un périmètre très large allant de la prévention des difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, jusqu'à la prise en charge en suppléance de mineurs privés de leurs familles (art. L 112-3 du CASF). Les réponses de la protection de l'enfance donnent ainsi la priorité à la protection sociale en première intention, la protection judiciaire ne devant être mobilisée que lorsque les services du département ne pourront remédier suffisamment à une situation de danger, soit en cas d'échec d'une mesure déjà tentée, soit en cas d'impossibilité de collaboration avec la famille ou de refus de sa part, soit enfin en cas d'impossibilité d'évaluer la situation.

1. Des modifications majeures de la place des acteurs dans le système

La protection de l'enfance et la prévention de la délinquance s'organisent désormais autour de trois autorités majeures :

Le président du conseil général dans son rôle de chef de file de la protection de l'enfance (loi n° 2007-293)

Le département est clairement titulaire des compétences en matière d'action sociale, dont il définit et met en œuvre la politique. Il a un rôle de coordination des actions menées, sur son territoire, qui y concourent (art. L 121-1 du CASF). Désormais, la distinction de l'intervention sociale ou judiciaire ne repose plus sur les notions de risque ou de danger, mais sur la méthode d'action, et l'objectif à atteindre. La montée en charge des missions qui découlent de cette évolution entraîne d'une part des questions relatives à l'organisation des services, d'autre part un défi à relever par les départements.

Le maire, acteur de proximité par excellence, pilote la prévention de la délinquance

Ses nouvelles compétences empiètent sur les prérogatives du juge des enfants en matière civile, et encore plus en matière pénale. La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 l'investit, sous couvert de plusieurs dispositifs (principalement le conseil pour les droits et les devoirs des familles), d'une mission portant atteinte à l'autorité parentale, et jouant sur l'aspect répressif, au travers du mode « aide-contrainte » jusque-là réservé à la justice. Le maire et ses services semblent être en position d'orienter les situations, en les gardant ou en les passant au conseil général, et ce faisant, de privilégier une entrée prévention de la délinquance ou protection de l'enfance au risque d'un chevauchement des compétences.

Nouvelles prérogatives et rôle pivot du Parquet

Jusqu'à la réforme de la protection de l'enfance, **le procureur de la République** était le destinataire des signalements d'enfants en danger et participait à l'élaboration d'une politique de prévention, et d'intervention, autant que possible en concertation avec les institutions locales. La cellule départementale, créée par la loi pour le recueil, le traitement et l'évaluation des informations dites « préoccupantes » devrait très probablement atténuer la charge de tri des signalements pesant sur le magistrat du parquet. Mais une charge politique supplémentaire s'impose à lui, en raison de son rôle de pivot. En outre, en vertu de la loi sur la prévention de la délinquance, il intervient dans le processus de coordination et de partage d'information, au travers d'un double rôle : d'information, d'une part, envers le maire sur les suites données aux faits commis dans le ressort territorial de la municipalité, d'appréciation en opportunité sur la poursuite des faits, d'autre part, dès lors qu'il les considère constitutifs d'infractions proprement dites.

La volonté de prévention mise en avant par la loi conduit à devoir préciser le trouble contre lequel on souhaite intervenir : les politiques visant à prévenir précocement la délinquance vont intervenir auprès des mêmes enfants que ceux qui font l'objet de prévention dans un but de protection.

Il existe donc un véritable enjeu dans la coordination des actions respectives des maires et des présidents de conseils généraux en vue d'articuler les circuits et les orientations à partir du moment où un enfant est repéré comme en difficulté. C'est de cette confrontation, si ce n'est de leur coordination, que découlera le jeu des frontières entre la prévention en direction de jeunes fortement susceptibles de commettre des délits, et la protection de l'enfance, étant observé que la nécessité de séparer les publics est aussi recherchée par le législateur (cf article 23 de la loi n° 2007-293).

L'évolution de la place des personnes concernées

Responsabilisation ou soutien des familles ?

La loi sur la prévention de la délinquance amène un ensemble d'outils para judiciaires afférents aux responsabilités parentales, au travers des mesures conduites par le conseil des droits et devoirs des familles (CDDF). Le texte touche également au volet des sanctions judiciaires envers les parents, avec la création du stage de responsabilisation parentale ; il rappelle « au condamné les obligations juridiques, économiques, sociales et morales qu'implique l'éducation d'un enfant » précise le décret n°2007-1388 du 26 septembre 2007. Son exécution peut être liée au contrat de responsabilité parentale, dont la mise en place relève des départements.

Par ailleurs, dès la fin 2008, la loi n° 290 autorise des personnes seules avec enfants ne disposant pas de logement décent, reconnus comme prioritaire par la commission de médiation et devant être logés d'urgence, à introduire un recours devant la juridiction administrative afin que soit ordonné leur logement ou relogement.

Les mêmes familles concernées par ces dispositifs peuvent ne pas identifier clairement si la mesure mise en œuvre est contrainte ou suppose de prendre en compte leur avis, voire leur demande. Selon le cadre considéré, elles se trouvent soit en position de victime, soit considérées comme responsables.

L'enfant au coeur du dispositif de protection de l'enfance

Trois axes sont définis pour guider les décisions concernant l'enfant en protection de l'enfance (article L 112-4 du CASF) :

- Le respect des droits de l'enfant
- La notion d'intérêt de l'enfant portant sur la protection du développement physique, affectif, intellectuel et social de l'enfant lorsqu'il est compromis, au même titre que ses conditions d'éducation (loi n° 2007-293)
- La prise en compte des besoins de l'enfant traduite par une obligation nouvelle de vérifier sa situation et d'évaluer son évolution au cours de la mesure de protection, avec l'instauration d'un rapport annuel concernant l'enfant accueilli ou faisant l'objet d'une mesure éducative (art. 18).

Les professionnels sont confrontés à des incertitudes, notamment à des définitions non strictement équivalentes du secret professionnel dans le cadre des deux lois.

- Le secret professionnel, mais également « missionnel » (article 221-6 du CASF) : la réforme de la protection de l'enfance légalise en l'encadrant le partage des informations à caractère secret afin d'évaluer une situation individuelle, pour déterminer et mettre en œuvre des actions et aides intervenant au bénéfice des personnes concernées, dans la limite de ce qui est « strictement nécessaire » à l'accomplissement de la mission, et avec avis aux personnes concernées, sauf intérêt contraire de l'enfant. La loi sur la prévention de la délinquance permet aussi ce partage entre professionnels, ainsi que l'information au maire dans le cas de l'aggravation des difficultés appelant le concours de plusieurs professionnels, mais sans avis aux personnes concernées.
- Le caractère diversifié des matières mobilisées par l'exercice des missions de protection de l'enfance rend nécessaire un double effort, à la fois sur la formation initiale, et la formation continue, pour que les professionnels bénéficient de connaissances actualisées sur les questions d'enfance en danger. La réforme comporte des dispositions consacrant ce point, mais le décret est en attente.

2. De nouveaux dispositifs organisationnels en vue d'améliorer l'efficacité du dispositif

La création des cellules et les modes d'organisation des départements

L'un des objectifs de la réforme de la protection de l'enfance est de parvenir à une meilleure articulation des principaux acteurs du dispositif ainsi que l'amélioration de l'efficacité du système, à travers notamment l'organisation d'un circuit unique de signalement, facilement repérable pour chaque professionnel ou citoyen. Le rassemblement en un lieu de toutes les informations préoccupantes concernant une situation a pour finalité d'éviter que des enfants puissent être victimes de violences dans des familles connues des services sociaux, sans que soit décidée une évaluation approfondie de la situation conduisant les professionnels à partager leurs informations partielles, voire leurs inquiétudes.

- La loi du 5 mars 2007 vient confirmer l'« information préoccupante » en tant que choix terminologique et en fait un concept juridique. De façon opérationnelle, on peut la définir comme toute information concernant un mineur en danger ou risquant de l'être, au sens de l'article 375 du Code Civil, parvenant au(x) responsable(s) désigné(s) par le président du conseil général, que le mineur soit précédemment connu et/ou suivi ou non par les services départementaux.

- Le recueil « à tout moment » : la question de la disponibilité sous tendue par le système se posera, en référence à la permanence effective existant au sein des parquets. La fonction de « tri » en même temps que de traitement des informations préoccupantes suppose la possibilité d'assurer une continuité, avec un enjeu important sur le délai envisagé.

- L'articulation département – Parquet : les critères de transmission au Parquet (L 226-4 I du CASF) procèdent, d'une manière générale, d'un raisonnement articulé autour de la possible ou impossible efficacité de la réponse disponible parmi les moyens mis en œuvre au sein des services du conseil général. Il convient de considérer l'articulation au regard de la réactivité de la réponse, mais aussi de sa compatibilité avec un éventuel mode de poursuite envisagé par le parquet, en cas d'infraction pénale.

Les questions posées par la cellule au regard des organisations départementales

Trois configurations peuvent être repérées au regard des choix organisationnels, avec des perspectives rattachées à la mise en place d'une cellule :

- Les départements très déconcentrés ayant mis en place un dispositif spécifique pour le suivi des mineurs
- Les départements dans lesquels existent plusieurs points d'entrée pour le recueil des informations préoccupantes
- Les départements de petite taille ou d'autres plus importants ayant des organisations non déconcentrées ayant fait le choix d'une cellule type « aide à la décision ».

Préconisations :

- Pour la permanence du recueil :

L'organisation d'astreintes des cadres de l'aide sociale à l'enfance dans les départements se révèle nécessaire. Beaucoup de départements s'en sont déjà dotés. Pour certains départements qui ne disposent pas de permanences 24H sur 24, au regard également de la taille des collectivités, une proposition consiste en ce que le dispositif national du « 119 » fonctionne comme un filtre sur les

périodes de nuit ou non ouvrables. Le « 119 » prendrait contact avec le cadre d'astreinte départemental en cas d'urgence.

- La cellule est garante de l'évaluation ce qui ne signifie pas qu'elle la réalise elle-même. La pertinence de l'évaluation gagne à être faite sur le territoire par les professionnels qui connaissent l'environnement, les partenaires, voire la famille etc..

- La coopération avec les parquets passe par des protocoles particulièrement importants, qui doivent permettre de préciser :

- ce qui relève du département, du parquet et réfléchir à la portée de l'accord de la famille. Aujourd'hui, la loi ne semble pas exclure l'association de poursuites pénales et d'une protection sociale. Il sera intéressant d'observer la réalité de cette combinaison.

- ce qui doit être immédiatement transmis au parquet, en raison de l'expression « sans délai » contenue dans la loi. Les conseils généraux se préoccupent de respecter les conditions prioritaires de la recherche de la vérité.

- ce qui doit être transmis au parquet après les évaluations du département, dans le cas de figure des signalements reçus directement par le magistrat, et transmis au président du conseil général en vue de l'accomplissement de sa mission.

- qu'en cas d'informations préoccupantes concernant un enfant déjà suivi par le juge des enfants, la cellule devrait transmettre au parquet et au juge des enfants pour ne pas perdre de temps.

Sans participer au débat en cours relatif à la carte judiciaire, il apparaît utile de mettre l'accent sur l'intérêt d'un seul protocole par département qui impliquerait dès lors tous les tribunaux de grande instance et leurs parquets. En tout état de cause, les cours d'appel pourraient favoriser la cohérence des différents protocoles de leur ressort.

Un nouveau lieu d'observation et de partenariat : l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance.

La réforme de la protection de l'enfance confirme l'importance des questions d'observation et d'évaluation avec la création dans chaque département d'un observatoire pluri-partenarial (article L 226-3-1 du CASF). L'enjeu est de faire progresser la connaissance des questions de protection de l'enfance et du contexte local dans lequel elles prennent place. Il constitue également un lieu-clé pour la construction d'une culture commune entre des partenaires multiples, impliqués dans la protection de l'enfance, ayant des formations, des rôles et des modes d'action différents. Il comprend ainsi des représentants du conseil général, de l'autorité judiciaire, des services de l'Etat et plus particulièrement des services de l'éducation nationale et de pédopsychiatrie, ainsi que des associations. Ces dernières ont un rôle majeur, qu'elles assurent, par délégation, les prestations d'aide sociale à l'enfance ou représentent les usagers.

La mise en place de l'observatoire doit servir :

- par le biais des animateurs, à avancer sur des questions de fond sans pour autant être porteur des décisions,
- pour les professionnels de terrain, à s'exprimer sur leurs pratiques et constats,
- aux élus qui bénéficieront de cet outil pour une aide à la décision.

Il est à noter que cette réflexion n'inclut pas le rôle de l'observatoire du point de vue des familles concernées par les politiques de protection de l'enfance.

Les relations entre la cellule et l'observatoire départemental et les services chargés de la protection de l'enfance.

La mise en place de la cellule devrait permettre de centraliser les informations préoccupantes et tout ce qui concerne le suivi de la prise en charge de l'enfant devrait l'être également, même si cela n'est pas explicitement prévu dans les textes.

Demander au département des informations sur les décisions prises, sur les fins de mesure, revient à souligner l'étendue de sa responsabilité. Doivent être alors identifiés des lieux dans le département qui soient porteurs de la préoccupation sur le devenir des enfants, qui aient connaissance des projets les concernant, qui portent attention à leur parcours. Trois possibilités peuvent être envisagées quant à ce lieu :

- La cellule
- L'observatoire départemental de la protection de l'enfance
- Le service de l'aide sociale à l'enfance

Il est donc indispensable de conduire, au niveau des organisations départementales, une approche systémique de la réforme de la protection de l'enfance, où soient pensées ensemble les questions d'articulation entre les différentes instances – cellule, observatoire départemental de la protection de l'enfance, services chargés des missions d'aide sociale à l'enfance – de leurs rôles spécifiques et du sens de leur fonctionnement global.

L'importance stratégique du rôle des cadres chargés de prendre les décisions en protection de l'enfance, les responsabilités qu'il implique, la compétence qu'il requiert et la nécessité d'en construire la légitimité conduisent à recommander que soit limité le nombre de délégataires de la signature du président du conseil général pour l'accomplissement de ces missions.

Chapitre 2 L'amélioration de la connaissance chiffrée de l'enfance en danger

Le second chapitre est consacré à la mission d'amélioration de la connaissance chiffrée de l'enfance en danger confiée à l'Oned.

1. Exploitation des sources existantes sur les enfants et sur les jeunes pris en charge en protection de l'enfance

L'estimation du nombre d'enfants et de jeunes majeurs bénéficiant d'une mesure de protection en France est actualisée. Avec 255 000 mineurs et 21 000 jeunes majeurs au 31 décembre 2005 (respectivement 1,8% et 0,9% de la population française de même âge), on note une relative stabilisation par rapport à l'année précédente. Ainsi, l'évolution de la part des mineurs pris en charge est de + 1% entre le 31/12/2004 et le 31/12/2005 alors qu'elle était de + 3% entre le 31/12/2003 et le 31/12/2004.

En revanche, de fortes disparités départementales existent, le taux de prise en charge variant de moins de 1% à 3% pour les mineurs et de 0,3% à 2% pour les jeunes majeurs. Bien que cette analyse mérite d'être approfondie, il semblerait que les départements dans lesquels les mineurs suivis en protection de

l'enfance sont proportionnellement surreprésentés soient également des départements où le niveau de vie est faible.

Les données de la Drees et de la PJJ permettent également l'étude des mesures de prise en charge en protection de l'enfance selon le type de décision – administratif / judiciaire ; accueil / milieu ouvert – et le financement. Les mesures de prise en charge en cours au 31/12/2005 ont été majoritairement décidées par l'autorité judiciaire (77%) tandis qu'elles sont presque toujours financées par l'aide sociale à l'enfance (96%). L'observation d'une légère tendance à la judiciarisation concerne uniquement les mesures relatives aux mineurs. Par ailleurs, la mise en application de la loi relative à la protection de l'enfance du 5 mars 2007, pourrait inverser cette tendance, suite notamment à la création des cellules.

En moyenne, la moitié des décisions aboutissent à une prise en charge physique de l'enfant ou du jeune (une mesure sur deux entraînant un suivi au domicile de l'enfant ou du jeune). Mais dans le groupe des jeunes majeurs, cette répartition n'est pas équivalente, puisque 84% des mesures les concernant sont des mesures d'accueil. On peut supposer que des différences existent également selon l'âge des mineurs, ce que les données existantes ne permettent pas de vérifier. Ces proportions diffèrent également selon l'instance qui prend la décision. Ainsi, 51% des mesures en cours prononcées par l'autorité judiciaire sont des décisions d'accueil, cette proportion étant de 56% pour les jeunes majeurs. Les décisions judiciaires de placement physique ont tendance à diminuer. Parallèlement, 46% des mesures en cours prononcées par l'autorité administrative sont des décisions d'accueil, mais cette proportion n'est que de 29% pour les mineurs et 90% pour les jeunes majeurs. De plus, la tendance est à la baisse dans le premier groupe et à la hausse dans le second.

Une fois encore, on observe de fortes disparités départementales puisque le taux d'enfants bénéficiant d'une mesure d'accueil varie de 3,3 à 14,9 enfants pour 1 000 mineurs du département et que le taux d'enfants bénéficiant d'une mesure en milieu ouvert varie de 4,3 à 20,4 enfants pour 1 000 mineurs du département. La part des décisions judiciaires oscille quant à elle de 60% à 93% selon les départements pour les mineurs et jeunes majeurs.

2. Premier recensement de statistiques produites par les services départementaux

La deuxième partie du chapitre est consacrée à une analyse des statistiques produites par les départements. Ce premier recensement met en valeur les champs pour lesquels des données départementales sont disponibles mais aussi traitées pour une diffusion synthétique aux partenaires départementaux – notamment par le biais des schémas départementaux – et nationaux. Notons sur ce point que plus de 60% des 45 schémas disponibles contiennent des données chiffrées sur l'activité des services de protection de l'enfance et/ou sur les enfants bénéficiaires d'une intervention.

Les données que nous avons recueillies dans les documents statistiques et rapports d'activité disponibles à l'Oned, sur un échantillon de 32 départements, sont issues presque exclusivement de l'activité des services des conseils généraux et ce même lorsqu'elles sont présentées dans les schémas départementaux. Une des missions qui sera relevée par les observatoires départementaux sera une plus grande mise en commun des statistiques de l'ensemble des partenaires de la protection de l'enfance (service du conseil général, parquet des mineurs, tribunal pour enfants, DPJJ, éducation nationale) pour une meilleure diffusion des données recueillies par chaque acteur.

Les statistiques recensées concernent les différentes étapes du parcours des enfants en protection de l'enfance ainsi que le contexte départemental et les moyens d'intervention.

Différentes données relatives au contexte démographique, au contexte socio-économique et culturel, ainsi qu'à l'offre de services disponible dans le département affinent l'analyse de l'activité départementale. Des sources de données régionales et départementales facilement accessibles sont présentées en annexe du rapport. Parmi l'ensemble des documents étudiés, les indicateurs économiques – et notamment le taux de chômage – sont cités par 7 départements sur 10 tandis que les indicateurs démographiques le sont par la moitié. Les indicateurs de contexte permettent d'expliquer certains phénomènes observés, mais également de se situer au niveau national et de développer des comparaisons inter départementales. Cependant ils sont très peu exploités, pour des analyses ne figurant parfois qu'en annexe des schémas départementaux.

Les mesures décidées par l'aide sociale à l'enfance sont quant à elles présentées dans 85% des cas étudiés et les mesures décidées par l'autorité judiciaire dans 70% des cas. Cependant, seule la moitié des départements diffuse des données sur l'ensemble des mesures de protection de l'enfance. Les statistiques départementales sur les informations préoccupantes – même si elles ne sont pas toujours nommées comme telles – sont fréquentes (7 fois sur 10). Par ailleurs, des statistiques qui caractérisent le parcours des enfants, – les interventions dont ils ont bénéficié antérieurement, leur situation familiale avant accueil en protection de l'enfance, leur orientation en fin de prise en charge –, ont également été recueillies à l'occasion de ce recensement. Enfin, les données sur les moyens d'interventions, les services et les structures d'accueil révèlent les expériences développées spécifiquement dans les départements. Des statistiques portant sur les structures d'accueil sont disponibles 6 fois sur 10, et 1 fois sur 2 concernant le budget et les dépenses de l'aide sociale à l'enfance.

Il est notable que la majorité des départements ont d'ores et déjà des données chiffrées concernant la protection de l'enfance qui sont notamment issues de la gestion quotidienne des dossiers des enfants. Ces statistiques peuvent être riches et variées mais la réalisation d'une comparaison interdépartementale se heurte à des problèmes de définitions et/ou de nomenclatures qui diffèrent d'un département à l'autre ainsi qu'à des problèmes de temporalités. Concernant l'exemple de l'étude des caractéristiques démographiques, familiales et socio-économiques des enfants, l'Oned préconise deux méthodes d'observation. D'une part un recours plus systématique à des études départementales sur des populations ou des problématiques spécifiques, éventuellement en partenariat avec des équipes universitaires, des bureaux d'études ou des instituts de recherche ainsi qu'avec les institutions prenant en charge les enfants. D'autre part, l'utilisation des définitions et des nomenclatures définies avec des professionnels et des chercheurs proposées dans la cadre du Soled (Système d'observation longitudinale des enfants en danger) développé par l'Oned et co-construit avec des professionnels et des chercheurs.

Chapitre 3 Les pratiques de prévention, de dépistage et de prise en charge

Le troisième chapitre est consacré aux pratiques centrées autour de la fonction parentale, terme issu de la notion de parentalité. Venue de l'anglicisme « *parenthood* », créé en 1959 par la psychanalyste américaine T. Benedeck, la parentalité désigne le processus de maturation psycho-affectif lié au fait de devenir parent. La découverte de ce processus d'élaboration met en lumière l'existence d'une acquisition susceptible de donner lieu à des défaillances. Par la suite, des sociologues ont repris ce terme pour légitimer des situations familiales considérées comme atypiques. Il est ainsi fait référence aux familles monoparentales, à l'homoparentalité. Quel que soit le champ d'application, il ressort que le fait d'être parent n'est plus considéré comme un état donné, ni dans sa pratique, ni dans sa conception.

Le contexte actuel reflète cette double définition. D'une part, un ensemble de réformes législatives et de politiques publiques ont rendu possible la privatisation de la sphère familiale. D'autre part, l'intérêt supérieur de l'enfant fait de ce dernier un sujet à part entière. La « mission parentale » est donc d'autant plus complexe qu'elle détermine de manière décisive le devenir de l'enfant, ce qui justifie le regard de la société sur l'exercice d'une « parentalité » devenue exigeante.

Aussi, cette troisième partie s'est attachée à étudier deux aspects : la transformation des interventions socio-éducatives visant l'amélioration des conduites éducatives parentales traduit-elle un tournant dans les pratiques professionnelles mises en œuvre en protection de l'enfance ? L'analyse de la médiation familiale centrée sur l'amélioration des relations entre parents permet-elle d'éviter des incidences sur le développement de l'enfant ?

1. Les interventions socio-éducatives : des enjeux théoriques, un tournant pour les pratiques ?

Les professionnels de terrain, rencontrés lors des visites des dispositifs situés entre AED/AEMO et placement, se réfèrent de manière unanime à des notions telles que soutien à la parentalité, compétences parentales, notions pouvant faire penser que l'on se situe dans des stratégies de prévention. Ils rattachent leurs pratiques d'intervention à une diversité d'approches, fondées notamment sur l'idée « de faire avec ». Il ne s'agit plus d'appréhender la situation familiale à partir du seul discours des parents, mais d'observer ses actes quotidiens relatifs à l'enfant. Pour ces équipes, l'objectif est de développer le savoir-faire et le savoir-être des parents, plus que leurs connaissances théoriques. Le professionnel n'a plus une position d'expert, mais de « facilitateur » qui va mettre à jour les compétences pour autoriser la personne à faire autrement. Il apparaît cependant difficile de ne pas revenir, dans la durée, à une fonction d'expertise centrée sur les défaillances.

Les approches observées par l'Oned sont encore dispersées. Cependant, trois grands axes permettent de structurer ces nouvelles pratiques :

- La mise en place d'un espace d'accueil pour mettre en valeur les compétences parentales, qui permet à la famille d'avoir accès à un lieu où elle peut être entendue si elle le souhaite, où les interlocuteurs peuvent également s'exprimer en tant qu'homme ou femme et non pas seulement parent.
- Des dispositifs et des outils permettant de construire ces compétences, dans un contexte collectif qui favorise l'émergence d'échanges entre parents et d'ouvertures sur des éléments concrets de la vie quotidienne.
- Des modalités permettant d'évaluer ces compétences parentales, qui, dans le continuum de l'intervention vont d'une analyse partagée de la situation avec la famille à une évaluation des capacités de mobilisation de la famille. Accompagner les familles dans une dynamique de changement implique le partage entre les différents professionnels, mais également avec les parents de l'enfant.

Malgré les connotations positives des termes utilisés par les professionnels, ces interventions, dans la réalité, se sont construites en direction de populations confrontées à des difficultés importantes et multiples. Ne s'agit-il pas ainsi d'éviter toute discrimination envers des familles en difficulté ? Une terminologie plus positive aurait-elle pour objet de prendre en compte non plus uniquement la difficulté parent/enfant mais la famille dans sa globalité et dans la réalité sociale dans laquelle elle vit ?

2. Les interventions de médiation familiale : incidence du conflit parental sur les pratiques en protection de l'enfance

Les professionnels en protection de l'enfance sont amenés à intervenir de façon plus hardie dans la sphère privée des relations conjugales, en raison des incidences de celle-ci sur l'équilibre psychologique, voire la sécurité physique des enfants.

La médiation familiale est définie par le conseil national consultatif de la médiation familiale comme « *un processus de construction ou de reconstruction du lien familial axé sur l'autonomie et la responsabilité des personnes concernées par des situations de rupture ou de séparation, dans lequel un tiers impartial indépendant qualifié et sans pouvoir de décision, le médiateur familial, favorise à travers l'organisation d'entretiens confidentiels, leur communication, la gestion de leur conflit dans le domaine familial entendu dans sa diversité et son évolution* ». Cet exemple de déjudiciarisation couplée à une forme originale de soutien à la parentalité touche un domaine en pleine évolution, concernant l'ensemble de la population. Il semble cependant démontrer ses limites dans les situations de violence conjugale.

La médiation, motivée par un réflexe pacificateur, encourage les protagonistes à résoudre leur conflit, grâce à une solution efficace, réaliste et adaptable dans le temps. Les partisans de cette solution considèrent qu'elle devrait être obligatoire et systématique, en tant que phase d'information préalable, les décisions judiciaires ne s'appliquant que si les parties ne parviennent pas à un meilleur accord.

La médiation familiale est une solution séduisante à inscrire dans le panel de mesures de prise en charge au cours du traitement d'une situation préoccupante, par les services du conseil général, en articulation avec le parquet à travers la cellule départementale. Le magistrat civil (juge aux affaires familiales ou juge des enfants) peut également désigner la tierce personne « susceptible de confronter les points de vue des parties » (131-1 du NCPC) et proposer une médiation familiale, voire l'enjoindre. Cependant, la médiation, déléguée au secteur associatif, peut être analysée comme une fuite des prérogatives de responsabilité du secteur public.

Le financement, qui peut être assuré en partie, selon les collectivités, par le conseil général et/ou les communes est également un aspect non négligeable de l'attractivité, ou du manque d'attractivité, de la médiation familiale. L'Etat tend cependant à se désengager du financement, et donc du soutien concret à la médiation familiale.

Il convient, à travers les possibilités qu'offre la médiation familiale, de s'interroger sur ses limites. Développé dans un premier temps par un fort courant d'acteurs locaux, notamment des associations soutenues par les départements et les magistrats, relayés par la volonté publique, le cadre légal de la médiation familiale souffre, auprès des professionnels, d'une part, de la difficulté à saisir le sens du concept de médiation et, d'autre part, à se l'approprier dans la pratique. Aussi, certaines équipes éducatives ont-elles fait le choix d'utiliser le processus rigoureux de la médiation pour appréhender certaines situations, de préférence à la réponse sociale habituelle.

Les points rencontrés s'inscrivent dans une logique d'activité médiatrice lorsque la parentalité est en crise. La réforme de la protection de l'enfance vient consacrer leur désignation par le juge aux affaires familiales (article 373-2-9 du code civil). L'article 375-7 du code civil modifié par la même réforme, prévoit que le juge des enfants peut décider que le droit de visite des parents ne sera exercé qu'en présence d'un tiers. Bien que leur désignation fasse appel à la notion de médiation, ces visites médiatisées relèvent d'une problématique différente de celle qui sous-tend l'aménagement des relations parents-enfants dans le cadre d'un conflit conjugal. Leur organisation doit prendre en compte des

dimensions de protection de l'enfant, d'observation de sa relation avec ses parents et de soins prodigués.

La médiation familiale, en tant qu'outil, ne semble pas avoir provoqué de réel effet de levier, la vision humaniste qui la gouverne ne pouvant masquer la situation trop dégradée ou précarisée de certains parents, qui, de fait, y sont moins réceptifs.

Au regard des débats ayant traversé un groupe de travail SDFE – ONED et en accord avec des publications à l'étranger, quelques préconisations sont apparues :

- Il semble nécessaire de réfléchir aux limites de principe qui doivent être posées dans le recours à la médiation familiale.
- Ce concept montre ses limites, particulièrement en situation de violence dans le couple.
- Des programmes de sensibilisation pourraient être montés à l'intention des avocats et magistrats, pour qu'il soit tenu compte de l'exposition à la violence afin de déterminer le régime de garde et les droits de visite.
- La médiation familiale n'apporte aucune réponse probante si, pour une raison ou une autre, l'un des conjoints se désinvestit de sa fonction parentale.
- Enfin, s'agissant de la protection de l'enfance, aucune charte n'existe actuellement sur les critères qui doivent faire obstacle à la poursuite de la médiation, en raison du manque d'articulation avec les dispositifs de protection sociale et protection judiciaire, autour du rôle des cellules départementales.

Au terme de cette année 2007, si le cadre juridique délimitant le champ, les missions et l'organisation de la protection de l'enfance s'est profondément transformé, il apparaît que la mise en œuvre concrète des changements, tant au niveau des départements que des associations et de l'ensemble des acteurs impliqués dans le dispositif, se fera progressivement. L'Oned poursuivra l'observation des transformations qui s'opéreront au cours des prochains mois et apportera son soutien notamment à la mise en place des cellules et des observatoires.