

Le 1er juin 2006

Direction de la prévention et de la protection de l'enfance

A l'attention des membres de la liste de diffusion du débat départemental autour de la réforme de la protection de l'enfance

Objet : Projet de loi réformant la protection de l'enfance

Mesdames, Messieurs,

Je vous confirme ma volonté d'échanger régulièrement entre nous sur le projet de loi réformant la protection de l'enfance dont l'examen est annoncé en première lecture le 20 juin prochain au Sénat. Nous pourrions ainsi encore mieux faire entendre la voix de l'Essonne et de ses partenaires jusqu'à l'adoption de la loi par le Parlement.

Il s'agit de poursuivre notre débat, initié le 16 janvier dernier, et d'enrichir par nos différents échanges, les réflexions et les analyses critiques qui me sont parvenues depuis.

Où en sommes-nous ? A ce jour, nous pouvons acter qu'un certain nombre d'orientations générales rejoint notre point de vue et répond à nos attentes (nota : les articles mentionnés entre parenthèses sont les articles du projet de loi) :

- L'inscription de la PMI comme un service à part entière au sein du code de l'action sociale et des familles (art. 1-II), qui confirme son rôle majeur en matière de prévention précoce, ce qui rejoint l'orientation des élus départementaux, formulée à plusieurs reprises, notamment lors du vote du schéma départemental de l'enfance et des familles 2005- 2010
- L'entretien systématique au 4^{ème} mois de grossesse et des bilans de santé pour les enfants âgés de trois à quatre ans (art. 1-III)
- L'apport d'une base légale à l'accueil de jour (art. 9), l'accueil « exceptionnel ou périodique » (à défaut des termes plus appropriés d'accueil séquentiel ou modulé – art. 13-II-1°), l'accueil de 72 heures (art. 13-I-3°), le partage des informations lors d'évaluations et de traitements des situations (art. 7),
- La dispense d'obligation alimentaire aux enfants accueillis à l'ASE pendant au moins 2 ans durant leurs 16 premières années de vie (art. 3)
- L'audition du mineur de droit s'il en fait la demande (art. 4-II)
- La « contractualisation » systématique des mesures de protection entre le département et les titulaires de l'autorité parentale (art. 11)
- La création d'une cellule départementale du signalement (art. 5), action phare du schéma de l'enfance et des familles de l'Essonne dont l'utilité a été réaffirmée lors de l'évaluation du protocole essonnien de coordination pour le signalement de l'enfance en danger.

Mais à ce stade, la loi appelle encore des critiques substantielles et passe sous silence des points essentiels.

1) Ce n'est pas la loi refondatrice de la protection de l'enfance que nous attendions

En premier lieu, malgré la volonté affichée d'adapter la réglementation aux évolutions sociologiques et à leur complexité, l'impact sur les autres champs de l'action sociale n'est pas pris en compte, notamment le facteur aggravant que constituent la précarité et la pauvreté dans les situations d'enfants en risque de danger ou à protéger, et la relation déficiente avec la psychiatrie.

En second lieu, nous sommes toujours face à des concepts non explicités (« danger », « information préoccupante » ...). Par ailleurs, le texte ne mentionne l'« intérêt de l'enfant » que de façon très marginale.

Sur ce point, les cinq départements franciliens réunis le 26 janvier dernier à Créteil pour présenter les 10 propositions pour une réforme de la protection de l'enfance, proposent la tenue de conférences de consensus qui permettraient, notamment, de trouver un accord sur ces définitions.

Enfin, pour pallier au fait que la loi ne suffit pas à réformer la protection de l'enfance, l'exposé des motifs du projet de loi prévoit la mise en œuvre de « guides de bonnes pratiques ». Les conditions d'élaboration de ces guides sont annoncées sur un mode similaire à celles qui ont présidé à l'élaboration du projet de loi. Au regard de la justesse des délais que nous avons connus pour la concertation préalable à l'élaboration du projet de loi, il est à craindre que la définition de valeurs partagées avec les acteurs de terrain soit superficielle.

In fine, cette loi se cantonne à des aspects techniques et organisationnels là où l'on attendait, a minima, une nouvelle vision du développement de l'enfant dans son milieu, une évolution de la notion de maltraitance au profit de celle de bienveillance, accompagnée des critères qui la définissent.

2) La prévention spécialisée est passée totalement sous silence

Nous pouvons nous féliciter de l'insistance mise sur la prévention précoce. Toutefois, l'impasse faite sur la prévention spécialisée inquiète.

Lors de la présentation des grands axes de la réforme par le Ministre, le 16 mars dernier, des élus de toutes tendances politiques et certains experts, ont regretté le brouillage que pouvait représenter la présentation juxtaposée de la loi sur la prévention de la délinquance avec celle de la protection de l'enfance.

Quel sera l'avenir de la prévention spécialisée, son rôle et son positionnement? Quelle reconnaissance de ses spécificités? Quelle réflexion sur l'évolution attendue de ses modalités d'intervention ?

3) La prévention précoce requiert une vigilance sur les modalités de mise en oeuvre

Le rapport INSERM qui a défrayé la chronique l'année dernière préconise un dépistage précoce dès la crèche et l'école maternelle des troubles de la conduite, et la mise en œuvre de mesures de rééducation, de psychothérapie cognitive et comportementale dès 6 ans. Les débats qui ont suivi montre le désaccord profond d'une grande partie des professionnels et de la société civile (cf. la pétition « plus de zéro de conduite » qui a recueilli plus de 100 000 signatures contre ce rapport).

Les mesures présentées dans le projet de loi semblent pourtant s'inspirer de la philosophie du rapport INSERM dont un représentant était présent lors de la rencontre avec le Ministre, le 16 mars dernier : proposition systématique d'une visite de la PMI à la jeune mère, 100 % des enfants âgés de 3 et 6 ans vus en bilan. S' il est incontestable que ces dispositions concourent à la prévention précoce, leurs modalités de mise en œuvre devront toutefois faire l'objet de notre part, d'une vigilance accrue.

4) La déjudiciarisation reste un objectif à préciser dans son application concrète

L'inscription dans le projet de loi (art. 5-II), de la rédaction de protocoles Justice/Conseil général légalise une pratique déjà en vigueur en Essonne. Ces protocoles devraient définir l'articulation entre les services de la Justice et ceux du Conseil général. Quelques points de précision doivent être éclaircis :

- L'article 5-III contredit l'objectif de déjudiciarisation puisqu'il mentionne que c'est le Procureur de la République qui détermine l'opportunité d'une transmission à la cellule départementale de signalement dès lors qu'il est saisi directement. Cette disposition est une exception au principe selon lequel, les conseils généraux sont destinataires de l'ensemble des signalements.
- L'article 5-III oblige le Président du Conseil général à aviser le Procureur lorsque la « famille refuse manifestement d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance », or, l'affaire d'ANGERS a dramatiquement montré que la collaboration des parents n'était pas un gage de protection de l'enfance. La définition du « danger » doit aider à prendre en compte cette limite.
- Le projet de loi oublie que la saisine de la Justice peut avoir une dimension éducative, sous forme de « rappel à la loi » parfois utile dans le travail engagé avec l'enfant et le titulaire de l'autorité parentale.
- L'article 6 du projet de loi stipule que le ministère public « s'assure que la situation du mineur entre dans le champ d'application » de la saisine de l'autorité judiciaire. Au-delà d'une disposition normale de vérification quant à la pertinence de la saisine de l'autorité judiciaire, il conviendra de veiller à la bonne adéquation de cette précaution avec le principe de libre administration des collectivités (art. 72 de la Constitution al. 3).

5) Les conditions d'information des parents restent imprécises

Le projet de loi prévoit, dans son article 7, une information préalable des parents quant aux mesures qui vont être prises pour leur(s) enfants(s). Le projet de loi ne précise pas qui est responsable de cette communication et, faute de nommer le responsable de celle-ci, cette mesure pourrait rester lettre morte.

6) Les conditions de suivi des jeunes âgés de 21 à 25 ans ne sont pas prévues

Le projet de loi ne règle pas le vide juridique donnant statut aux jeunes accueillis à l'ASE devenus majeurs et dépassant l'âge des contrats jeunes majeurs (21 ans) dans l'attente – hypothétique – d'un revenu de transition.

7) L'obligation d'effectuer un bilan annuel de parcours de l'enfant bénéficiaire d'une mesure ASE est inapplicable

Le projet de loi prévoit, dans son article 10-II, que le service de l'ASE « élabore chaque année un rapport sur la situation de l'enfant bénéficiaire » des services d'une TISF, d'une mesure AED, d'un secours d'urgence ou d'une allocation mensuelle, d'un accueil provisoire. En Essonne, pour les seules aides financières de l'année 2005, il s'agit de 10 000 rapports à fournir ! C'est impossible.

8) L'évaluation de la loi n'est pas prévue

Contrairement à de grandes lois fondatrices de politiques de solidarité (R.M.I., lutte contre les exclusions ...), ce projet de loi ne prévoit pas une période à l'issue de laquelle les propositions contenues seraient évaluées pour en améliorer le contenu ou en vérifier la pertinence.

L'aspect statistique apparaît bien dans le cadre de la création d'observatoires départementaux mais il s'agit d'une démarche classique de remontée d'information dont les retours et les analyses ne prendront pas en compte l'impact de la loi.

A cet effet, L'Assemblée des Départements de France (ADF) propose de participer à l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED) et d'y mutualiser les travaux de l'observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS).

L'expérience vécue par les cinq départements franciliens a montré que la mise en commun d'éléments statistiques et budgétaires est complexe du fait de l'absence de définitions communes et de statistiques homogènes. Il s'agit là d'un préalable, à organiser au plan national.

9) Les conditions de mobilisation du budget annoncé doivent être explicitées

Le 16 mars, dès les cinq premières minutes de son discours de présentation des grands axes de la réforme, le Ministre a annoncé le positionnement du Conseil général, en tant « chef de file » de la protection de l'enfance. Valérie PECRESSE, quant à elle, qualifie le Président du Conseil général de « protecteur départemental de l'enfance ».

Les départements sont certes satisfaits de cette reconnaissance de leur expertise dans le domaine (et indirectement, des budgets importants qu'ils mettent à disposition des enfants et de leur famille) pour prévenir et/ou protéger les mineurs des actes de maltraitance.

Toutefois, ils s'interrogent sur les moyens dont ils disposeront pour satisfaire aux exigences de la loi.

En effet, le Ministre de la famille a présenté un plan budgétaire, sur trois ans, de 150 millions d'euros et 4000 emplois d'assistantes sociales à l'Education Nationale, sages-femmes, puéricultrices, travailleuses de l'intervention sociale et familiale (TISF) ... mais sans aucune précision sur les modalités de mobilisation de ces crédits.

Les services ministériels ont informé l'ADF que le budget annoncé inclurait les dépenses que l'Etat devra engager pour mettre en œuvre le projet de loi.

Le fait que les éléments contenus dans le projet de loi soient une extension de compétences déjà exercées par les conseils généraux a conduit à faire disparaître du projet de loi une quelconque compensation financière par l'Etat.

Ceci n'est pas acceptable et l'ADF l'a fermement déclaré au Ministre.

Pour exemples :

- La « mesure judiciaire d'accompagnement budgétaire de la famille » est inscrite sans précision quant au responsable de la mise en œuvre opérationnelle. Il est envisagé qu'une « personne déléguée aux prestations familiales » puisse percevoir « tout ou partie des prestations familiales dues au bénéficiaire de la mesure ». En Essonne, ce sont 800 mesures de tutelles qui ont été prises en 2005. Qui recrute les agents nécessaires ? Quelle cohérence avec le contrat de responsabilité parentale prévu par la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances ?
- L'entretien systématique au 4^{ème} mois de grossesse, s'il est confié aux départements, suppose de multiplier par 4 le nombre de sage-femmes en Essonne.
- L'élargissement des actions médicosociales dans le cadre du suivi de la maternité en pré et post natal transfère la responsabilité financière de la sécurité sociale aux conseils généraux
- Le financement d'actions expérimentales devrait être prévu d'emblée sur des crédits spécifiques du ministère (DGAS) dans l'attente de l'évaluation et de l'éventuelle pérennisation. A ce jour, les opérations expérimentales sont financées par des crédits de droit commun au détriment des actions déjà existantes.

10) Les citoyens doivent être particulièrement avertis des questions de protection de l'enfance

Si les dispositifs prévus par loi concernent d'abord les professionnels, ils doivent être connus par la population car il s'agit d'une question de société qui les concerne. La diffusion des numéros verts (119), l'information sur l'existence des cellules départementales du signalement, la connaissance et le regard de l'opinion publique sur le travail social sont autant d'éléments qui favoriseront la réussite des politiques de prévention et de protection à l'égard des enfants.

Pour autant, une question épineuse subsiste, celle des limites du partage de l'information à caractère secret. En effet, le dévoilement de certaines informations peut induire une fuite des familles ou une stratégie d'évitement, par ces dernières, des services sociaux .

Il faut pouvoir rassurer les familles d'autant que des dispositifs de respect de leur vie privée ont été instaurés:

- la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende (art. 226-13 du Code pénal)
- des organismes tels que l'association nationale des assistants sociaux sont attentifs au projet de loi en cours d'élaboration au Ministère de la Justice qui donnerait une base légale au secret partagé,

- le conseil de l'ordre des médecins, soucieux du respect du secret professionnel, a déposé sur son site web un signalement type pour aider les médecins à formuler leur signalement, conformément à l'article 44 du code de déontologie qui impose aux médecins de protéger le mineur et de signaler les sévices dont il est victime
- en Essonne, un protocole de partage de l'information a été signé le 15 février 2005. Il vise à harmoniser les pratiques sur le département en ce domaine et il est un outil collégial et opérationnel favorisant l' « échange de l'information raisonné, encadré, respectueux des missions de chacun et des libertés individuelles »

Voilà les quelques éléments d'analyse que je souhaitais porter à votre connaissance, en attendant en retour, d'avoir vos propres commentaires et réactions, ce dont je vous remercie vivement. Je ne manquerai pas de vous tenir informé(e)s des suites de l'élaboration de cette loi.

Dans cette attente, recevez, Mesdames, Messieurs, mes cordiales salutations.

Claire Lise CAMPION
Présidente déléguée chargée de l'enfance, de la
famille et des droits des femmes.

