Enfants placés : les "rapts" de l'Administration

Dossier réalisé par
Laura BERNARDI et Alain MATHIEU

Entre les deux cas extrêmes de l'enfant abandonné à sa naissance, et de celui dont la mère célibataire doit subir une intervention chirurgicale l'obligeant à rester quelques semaines à l'hôpital, les raisons de placer un enfant en dehors de sa famille ne manquent pas. Dans 20 % des cas la famille a demandé le placement parce qu'elle s'estime incapable d'élever son enfant, et dans 80 % des cas la décision lui est imposée par un juge, lorsque l'enfant est délinquant, ou « en danger » : battu, insuffisamment nourri, victime de violences sexuelles, ou simplement mal élevé (« victime de carences éducatives » dans le langage administratif).

Le placement peut avoir lieu dans un établissement public – foyer, hôpital ou prison – ou dans une famille, appelée autrefois nourrice, et maintenant « assistante maternelle ». Des relations sont maintenues avec ses parents : retours périodiques de l'enfant dans sa famille, visites des parents, contacts téléphoniques ou épistolaires, etc.

Dans tous les cas, même lorsqu'il y a accord de la famille et de l'enfant, le placement est une décision douloureuse, montrant à la famille qu'elle n'est pas capable de s'occuper de l'enfant, et à l'enfant qu'il est rejeté par elle.

C'est souvent pour le juge une décision difficile à prendre. Vaut-il mieux placer l'enfant en dehors de sa famille, ou aider sa mère par une aide financière, ou ménagère, ou des conseils scolaires ou d'éducation ? Qu'est-ce qu'une « carence éducative » ? Comment définir les « troubles du comportement » ? Qu'est-ce qui sépare les câlins des attouchements ? Qu'est-ce qu'un alcoolique ? A quel degré une mésentente conjugale empêche-t-elle le développement de l'enfant ? La réponse à toutes ces questions n'est pas simple. A l'intérieur d'une famille, les relations parents/enfants, comme les relations conjugales, ne sont pas toujours sereines, et la gravité de leurs perturbations difficile à apprécier. Alors comment les apprécier, vues de l'extérieur ?

Le problème est si difficile à résoudre que les solutions varient d'un pays à l'autre. Au nom de la protection de l'enfance, la tradition interventionniste de notre pays fait jouer un grand rôle à l'administration : juges des enfants, Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ), Aide Sociale à l'Enfance (ASE) qui, depuis les lois de décentralisation de 1983, dépend des départements. La lutte contre la délinquance juvénile, thème majeur des élections de 2002, a encore accru cet interventionnisme. Au total, la PJJ, l'ASE et les associations qui en dépendent emploient 110 000 personnes, qui s'occupent de 263 000 enfants, dont 160 000 ont été placés hors de leur famille : environ la moitié dans des établissements, et l'autre moitié chez des assistantes maternelles.

Le 20 octobre 2004, le Conseil des ministres a décidé la création de deux groupes de travail, sur les enfants maltraités et sur l'ASE, *« qui devront remettre des propositions concrètes d'amélioration des dispositifs au cours du premier trimestre 2005 »*. L'iFRAP apporte sa pierre à ces études en montrant que les pouvoirs publics français interviennent trop et mal, et que des solutions privées, adoptées par de nombreux pays étrangers, seraient moins coûteuses et plus efficaces. Il ne s'agit nullement de mettre en cause les fonctionnaires des administrations de protection de l'enfance, dont la plupart sont irréprochables, mais le système qui leur est imposé, et de proposer des améliorations à ce système.

> Trop d'interventions

Les « signalements »

Le Code pénal punit de trois ans d'emprisonnement toute personne qui ne dénoncerait pas aux autorités administratives des *« mauvais traitements ou privations infligés à un mineur de (moins de) 15 ans »* dont elle aurait connaissance. Un professeur, un médecin scolaire ou d'hôpital, un moniteur de sports, une assistante sociale, un employé de l'ASE, ou un voisin, qui ne dénoncerait pas des mauvais traitements présumés, pourrait être sévèrement puni. Par une circulaire du 26/7/97, l'Education Nationale a rappelé à ses agents leur obligation de signaler tous les cas dont ils auraient connaissance. La dénonciation obligatoire est donc la règle dans notre pays. D'ailleurs, en dehors de l'ASE, deux administrations supplémentaires ont été créées pour enregistrer ces dénonciations : par téléphone (le numéro gratuit 119) et par écrit (le « défenseur des enfants »).

Le problème est si difficile à résoudre que les solutions varient d'un pays à l'autre. Au nom de la protection de l'enfance, la tradition interventionniste de notre pays fait jouer un grand rôle à l'administration.

Aussi environ 100 000 « signalements d'enfants en danger » sont-ils adressés chaque année aux procureurs de la République, dont seulement 20 % concernent des enfants maltraités, les autres étant des enfants « en danger », du fait de mésentente conjugale, « carences éducatives », « difficultés psychologiques ou psychiatriques des parents », alcoolisme, absentéisme scolaire, « troubles du comportement », etc. Ces signalements sont très souvent faits par des fonctionnaires, et rarement par des médecins de ville, car ceux-ci craignent les sanctions que l'Ordre des médecins pourrait leur infliger pour un signalement abusif ou mal motivé. Dans 50 % des cas, la mère est le seul adulte au foyer, dans 20 % des cas le père est aussi présent, et dans 30 % un autre homme que le père.

S'ils estiment qu'il y a urgence, ce qui se produit dans 15 % des signalements, les procureurs peuvent prendre une décision de placement de l'enfant en dehors de sa famille sans avoir entendu ni l'enfant ni sa famille. Le procureur devra ensuite saisir le juge des enfants, qui entendra la famille. Mais le juge des enfants devrait être sérieusement motivé s'il voulait infirmer la décision de son collègue du Parquet.

Les « mesures éducatives »

Quelles mesures vont prendre les juges ? Ils peuvent placer l'enfant dans un établissement, ou le confier à une famille d'accueil. Ils peuvent aussi ordonner des visites de « travailleurs sociaux » (éducateurs, psychologues, « travailleuses familiales » ou aides ménagères) au domicile des parents (assistance éducative à domicile ou en milieu ouvert : AED et AEMO). Ils peuvent décider de la suppression des allocations familiales, alors versées au département, ou demander une participation des parents aux dépenses du placement.

Le législateur français est parti de deux bons principes :

- pour un enfant, mieux vaut une mauvaise famille que pas de famille ;
- une incapacité d'élever un enfant est rarement définitive. Un père alcoolique peut arrêter de boire, un toxicomane de se droguer, une mère célibataire au chômage peut se marier ou trouver un emploi, une dépression peut prendre fin.

La loi française a donc prévu que *« chaque fois qu'il est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel »*, et que toute mesure éducative décidée par le juge ne peut *« excéder deux ans »*. Ainsi l'application de ces deux principes conduit-elle à une intervention très fréquente des juges, qui chercheront autant que possible

à renvoyer l'enfant dans sa famille, et installe l'enfant dans une situation provisoire.

La loi n'a pas prévu les cas – plusieurs milliers par an, et généralement les plus graves – dans lesquels l'incapacité éducative des parents est incurable, et où il vaudrait mieux, pour le bien de l'enfant, le séparer définitivement de sa famille, pour lui éviter les traumatismes répétés de retours sans espoir, et le placer pour longtemps dans une nouvelle famille qui saura l'élever. Une loi de 1994 a bien décidé qu'une *« demande en déclaration d'abandon est* **obligatoirement** *transmise »* quand les parents *« se sont manifestement désintéressés de l'enfant »* pendant un an. Mais nous verrons pourquoi cette loi est très peu appliquée.

Le juge charge les éducateurs de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) des enquêtes sur les familles « signalées », puis du suivi des « mesures éducatives » qu'il a choisies, de l'organisation des relations de l'enfant avec sa famille, de la surveillance de l'enfant dans l'établissement ou la famille où il est placé, et de l'exécution des visites d'AEMO.

D'autres administrations sont concernées. Au ministère de la justice, outre le juge des enfants et le procureur, le juge aux affaires familiales est impliqué, pour les droits de visites des parents lorsqu'ils sont séparés. L'administration pénitentiaire est concernée par les 8 500 mineurs de plus de 13 ans qui sont condamnés chaque année à une peine de prison. Suivant les cas, le juge des tutelles, la direction départementale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, les juges d'instruction, les juges de l'application des peines, les tribunaux administratifs et le tribunal de grande instance (pour les adoptions) sont également intéressés, soit 10 administrations différentes pour le seul ministère de la Justice !

« De nombreux services de l'Etat – l'éducation nationale, la police et la gendarmerie, les affaires sanitaires et sociales, la jeunesse et les sports – contribuent à la mission de protection de l'enfance » (instruction ministérielle du 10/1/01). Cette instruction oublie d'ailleurs les services du logement, qui apportent souvent la solution à des problèmes de surpeuplement d'un logement.

Parmi les services départementaux, celui de la Protection Maternelle et Infantile (PMI) joue un rôle important. En particulier, il vérifie les trois volets du carnet de santé de l'enfant, obligatoirement adressés par un pédiatre après les trois visites prévues par la loi : la première à 8 jours, ce volet étant généralement envoyé par la maternité, les deux suivantes à 9 mois et à 2 ans. Si elle ne reçoit pas les volets correspondants à ces visites, la PMI doit bloquer le versement des allocations familiales. En réalité, il est fréquent qu'elle ne reçoive pas les volets, et il est exceptionnel qu'elle bloque les versements. Si bien que des mesures de protection qui pourraient être prises très tôt dans la vie de l'enfant ne le sont pas, au risque d'aggraver son cas.

Les caisses d'allocations familiales, les hôpitaux, les services sociaux des communes, ont aussi un rôle dans la protection de l'enfance.

La concertation entre tous ces services est presque toujours inexistante. Un enfant bénéficiant d'une mesure judiciaire confiée à l'ASE aura obligatoirement deux dossiers : un dossier judiciaire et un dossier ASE. Et c'est aux départements de financer la plus grande partie des mesures décidées par les juges, qui pourtant dépendent du ministère de la Justice. Illustrant jusqu'à la caricature cette absence de coordination, deux ministres, Ségolène Royal et Jack Lang, annonçaient le 18/1/02, sans s'être concertés, chacun de son côté, la création de deux observatoires nationaux sur les problèmes de l'enfance !

Il y a donc pléthore d'administrations intervenantes, mal coordonnées, et, pour les juges des enfants, la PJJ et l'ASE, un excès d'interventions.

> De mauvaises interventions

Des visites dans un climat de suspicion

On compte chaque année en France probablement 300 décès d'enfants maltraités, et 2 000 viols d'enfants dans leur famille. L'obligation de dénoncer les risques de maltraitance permet sans doute de diminuer le nombre de ces drames.

Mais cette obligation a des effets pervers : elle installe une suspicion entre les parents et les fonctionnaires de l'aide sociale. Comme le décrit une mère, *« j'ai eu le malheur de parler de mes difficultés financières à l'assistante sociale. Tous les services sociaux se sont mis sur mon dos. On me reproche de ne pas bien nourrir mes enfants, de ne pas leur acheter des habits neufs, de ne pas les emmener chez le coiffeur. D'où le signalement, puis le placement. Pourquoi l'Etat donne-t-il 150 € par jour à mes gamins en les séparant de leur maman ? ».* D'après le rapport Navés-Cathala, du nom de deux inspecteurs généraux de l'administration, sur les *« accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents »* (juin 2000), l'administration a acquis une réputation de *« rapteuse »*. Le rapport 2004 de la « Défenseure des enfants » appelle à une amélioration du dialogue entre les parents et les travailleurs sociaux, *« faute de quoi les services responsables continueront d'être ressentis, parfois, comme des voleurs d'enfants ».*

Il y a donc pléthore d'administrations intervenantes, mal coordonnées, et, pour les juges des enfants, la PJJ et l'ASE, un excès d'interventions.

>

Des parents, craignant un « signalement » qui pourrait aboutir à un placement, refusent en effet l'intervention de fonctionnaires à leur domicile. Dans les cas où la mère est seule au foyer, elle est souvent jugée hystérique par l'enquêteur, et donc incapable de garder son enfant, notamment lorsque l'enfant est déjà placé, ce qui a pu rendre la mère littéralement folle de douleur. Quant aux pères, *« seuls 10 % des pères d'enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance consentent à engager le dialogue avec les travailleurs sociaux »* constatait Lionel Jospin en ouvrant le 15/11/01 les premiers Etats généraux de la protection de l'enfance. Aussi des associations se sont-elles créées pour défendre les droits des parents abusivement privés de leurs enfants.

Les fonctionnaires, ou salariés d'associations, s'ils sont mal accueillis par des parents, risquent d'être tentés de les dénoncer. Ils n'auront guère envie d'apporter les aides prévues par l'AEMO. Il faut d'ailleurs en moyenne plus de 9 mois après le jugement pour que la première visite d'AEMO ait lieu. Et la visite suivante n'aura souvent lieu que plusieurs semaines après. Le rapport 2004 de la défenseure des enfants signale que les enquêteurs *« proposent directement un placement, sachant qu'une mesure d'AEMO ne sera pas exécutée assez rapidement »*. L'administration est d'ailleurs si peu convaincue de l'intérêt de l'AEMO qu'elle n'exerce guère de suivi, et aucune évaluation, des mesures d'AEMO.

Les visites d'AEMO sont parfois remplacées par des « stages de parentalité », c'est-à-dire des cours organisés dans ses locaux par l'ASE pour apprendre aux parents à mieux élever leurs enfants. Ces cours, très répandus au Royaume-Uni, sont encore peu pratiqués en France.

Dans certains cas l'éducateur, ou l'assistante sociale, aidera la famille à remplir des imprimés de demande d'aides financières : RMI, allocations chômage, allocation familiale de logement, couverture maladie universelle, allocation pour parent isolé, pour adulte handicapé, d'insertion, de solidarité spécifique, allocation spécifique d'attente, aides du département, de la commune, des organisations caritatives, etc.

Dans les quartiers difficiles, où l'on trouve souvent les cas les plus graves, sont affectés en priorité les jeunes « travailleurs sociaux » fraîchement embauchés, sans expérience personnelle de l'éducation d'enfants. Ils vont devoir juger au cours d'une visite rapide la capacité éducative de parents plus âgés qu'eux. Comment ne se tromperaient-ils pas ? Du reste une grande expérience n'empêche pas de se tromper : la psychologue qui a fait condamner à tort à des peines de prison des parents prétendus pédophiles d'Outreau n'était-elle pas experte auprès des tribunaux, et présidente d'une association de défense des enfants maltraités ?

Une justice peu sereine

Après enquête, le juge convoque les parents à l'audience. L'enfant peut être également convoqué, mais ne l'est pas toujours. Le juge reçoit généralement le rapport d'enquête la veille de l'audience, ou même par fax le jour même. Comme un juge des enfants prend en moyenne 860 « mesures d'assistance éducative » par an, il peut difficilement accorder beaucoup de temps à chaque cas, et fait confiance au fonctionnaire qui est allé enquêter sur place. Jean-Pierre Rosenczveig, Président du tribunal pour enfants de Bobigny, le reconnaît : *« le juge se défausse sur des experts d'une évaluation qui lui revient »*.

D'après le rapport Navés-Cathala, *« les juges des enfants ne disposent que de très peu d'informations sur la situation matérielle des familles »*. *« Les juges sont actuellement renseignés sur la psychologie du mineur, sur ses relations avec sa famille, mais ne savent rien sur son appartenance dans le quartier, sur ses occupations, ses activités sportives, sur les clubs dont il peut faire partie et les bandes auxquelles il peut être inféodé »* a précisé au Sénat l'ancien Président du tribunal pour enfants de Paris, Alain Bruel (27/3/02). De toutes façons, d'après le rapport Navés-Cathala, les juges demandent des dossiers courts, car *« ils n'ont pas le temps de les lire »*.

La durée moyenne d'un juge des enfants dans un poste étant de deux ans, il ne sera pas là dans beaucoup de cas, deux ans plus tard, pour juger à nouveau du même enfant. Craignant que l'enfant ne soit gravement maltraité, par exemple en cas de conflit conjugal violent, il prend dans la moitié des cas la décision en apparence la moins risquée : le placement hors de la famille. Le rapport Navés-Cathala estime en outre que *« la mesure prise dépend beaucoup plus souvent de l'offre existante que des besoins de la famille et de l'enfant »* : s'il y a des places disponibles dans un établissement, le juge les remplira. Le rapport du « défenseur des enfants » pour l'année 2002 critique *« la pratique aberrante consistant à hospitaliser en psychiatrie des enfants ou des adolescents placés là faute de place dans une structure d'aide sociale à l'enfance »*.

L'appréciation de la situation ayant été fort subjective (*« les pratiques sont très différentes d'un juge des enfants à l'autre »* constate le rapport Navés-Cathala), le juge motivera sa décision, s'il la motive, de façon vague : « carences éducatives », « difficultés scolaires », « logement trop petit », ou même « suspicion d'attouchements ». Le juge des enfants de Saint-Etienne a écrit, le 20/7/99, que, *« en raison de la surcharge d'activité du tribunal »*, il ne pouvait pas détailler la motivation de sa décision.

Le Code Civil précise que *« le juge doit toujours s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille »*. L'adhésion de l'enfant n'est souvent pas demandée, et il est exceptionnel qu'il soit assisté d'un avocat. Quant aux parents, leur adhésion n'est en général pas difficile à obtenir : face à l'impressionnante machine judiciaire, les parents, presque toujours sans avocat et sans ressources importantes, s'inclinent devant la décision du juge. Etant souvent reçus par le juge après les « travailleurs sociaux » chargés de l'enquête, ils ont l'impression que tout est joué d'avance. D'ailleurs que vaut la parole d'un parent violent ou violeur, face à celle d'un « professionnel » ? N'ayant pas le droit de prendre des photocopies du dossier, il ne pourra

porter plainte pour diffamation, au cas où le « signalement » ou le rapport du fonctionnaire serait mensonger. Et s'il fait appel, ce qui est rare, il devra attendre généralement plus de six mois avant que la cause soit jugée.

Des établissements éducatifs qui n'éduquent pas

En 1979, Alain Peyrefitte fit fermer les « maisons de correction » à la sinistre réputation. Par la suite, les grands établissements de plusieurs centaines d'enfants ont été remplacés par des établissements de taille plus humaine, de l'ordre de 50 enfants, et souvent moins. C'est ainsi que le Foyer départemental de l'enfance des Alpes maritimes dispose, pour 300 enfants, de 19 villas situées de Cannes à Nice. Dans certains cas de simples appartements sont utilisés, par exemple pour recevoir, pendant un week-end, des « accueils accompagnés parents-enfants » auxquels participent des éducateurs.

Dans le budget de l'Etat pour 2005, la PJJ, qui emploie 7 510 agents, recense 327 établissements publics. En outre elle subventionne 1 187 établissements tenus par des associations « habilitées », employant environ 25 000 personnes. Ces associations, dirigées généralement par d'anciens éducateurs ou magistrats, sont en fait des démembrements de l'administration. Environ les 2/3 des enfants placés dans ses établissements sont des délinquants, le 1/3 relève des « mesures éducatives ».

Les statistiques globales des ASE départementales ne sont pas publiées, mais on peut estimer leur personnel à environ 50 000, la grande majorité d'entre eux étant employés par des associations, elles aussi généralement des démembrements de l'administration.

Une éducatrice de l'ASE explique pourquoi le travail dans ces établissements n'est pas facile : *« Nous sommes entre 6 et 8 éducateurs par établissement, et nous prenons en charge en moyenne entre 12 et 20 enfants. Notre travail commence de la sortie de l'école jusqu'au lendemain matin, et les Mercredi, week-ends et vacances scolaires. Nous devons être créatifs pour organiser des activités, les sorties à l'extérieur, et nous adapter à toutes les situations. Nous avons besoin de nous réunir au complet, pour discuter des problèmes que nous rencontrons avec chaque mineur. Il faut ajouter les rendez-vous avec les familles des enfants, les écoles, les personnels de l'ASE du département, les juges, les psychologues, les médecins, et la police en cas de problème (fugue ou incident). Et tout cela en 35 heures par semaine. »*

Un rapport de juillet 2003 de la Cour des Comptes sur la PJJ illustre les difficultés rencontrées par certains établissements de cette administration : *« Il existait, en 2000, dans le secteur public une capacité installée de 1 156 places réparties au sein de (88 foyers). Pourtant, non seulement cette capacité n'est utilisée qu'aux deux tiers (795 places sur 1 156 en 1999), mais surtout ce taux d'occupation est en baisse constante (- 19 %) depuis 1995...*

A Paris, où le centre de la rue Salomon de Caus, dans le 3ème arrondissement, n'a accueilli en moyenne que 6 personnes en 1999, dans des locaux comportant plus de 1 100 m² de surface utile... deux cuisiniers à temps plein ont été mobilisés en 2000 pour servir six personnes par jour, en moyenne...

Au CPI (centre de placement immédiat) de Saint-Genis-les-Ollières (Rhône), deux jeunes sur huit seulement étaient présents le soir de la visite des rapporteurs de la Cour, sans que l'éducatrice présente ait pu préciser où se trouvaient les six autres ; au CPI de Ris-Orangis (Essonne), deux jeunes sur sept étaient en fugue depuis plus de 15 jours au moment de la visite de la Cour, et l'enquête a révélé que l'un d'eux n'était resté, au total, qu'une heure dans l'établissement...

Les CPI rencontrent de multiples difficultés liées à des problèmes de recrutement de personnel, à des taux de fugue élevés, à des phénomènes de violence récurrents et à la quasi impossibilité pour eux de trouver une solution à la sortie des jeunes, alors que là précisément réside leur vocation. Plusieurs centres ont dû, pour les raisons qui précèdent, fermer leurs portes après quelques mois de fonctionnement...

Au SHI (service d'hébergement individualisé) des Hauts de Seine aucune contrepartie sous forme de travail, de scolarisation ou d'insertion n'est exigée. Les jeunes doivent seulement venir une fois par semaine au siège du service chercher leur argent de poche et rapporter les justificatifs de leurs dépenses... Chaque jeune se voit remettre chaque semaine entre 60 et 106 € en espèces pour ses dépenses d'entretien et d'alimentation. Pour obtenir leur argent de poche, les mineurs pris en charge doivent rapporter des « tickets de caisse », dont plusieurs, du propre avis de la directrice du service, sont « ramassés dans la rue »...

... Il n'existe aucune statistique relative aux qualifications et diplômes obtenus par les jeunes de la PJJ... ».

De nombreux établissements tenus par des associations « habilitées » par la PJJ, ou dépendant de l'ASE ou des associations qu'elle contrôle, pourraient sans doute faire l'objet de descriptions semblables. Leur qualité moyenne varie certes beaucoup d'un département à l'autre, et il existe d'excellents établissements. Mais presque tous présentent des caractéristiques communes.

Dans la plupart de ces établissements, les enfants sont privés de toute relation affective avec un adulte (il est même recommandé aux adultes de ne pas s'attacher aux enfants, pour ne pas prendre la place de la famille) ; les établissements sont généralement éloignés du domicile des parents ; les parents ne sont guère tenus au courant de l'évolution de leur enfant et ne reçoivent pas, par exemple, les bulletins scolaires ; ils ne sont qu'exceptionnellement convoqués aux réunions d'examen des « rapports de synthèse » que doit remettre périodiquement l'éducateur « référent » de l'enfant ; l'obligation scolaire n'est souvent pas intégralement respectée ; aucune évaluation sérieuse des progrès des enfants n'est faite, par exemple sous forme de mesures de son QI (quotient intellectuel) ; aucune évaluation n'est publiée des différents ›

établissements ; les éventuelles maltraitances des enfants dans l'établissement sont presque toujours étouffées. Parfois des plaintes empêchent cet étouffement: ainsi le directeur du luxueux établissement des Tournelles, dépendant de la PJJ, vient-il d'être condamné, 7 ans après les faits, pour viol d'un mineur.

Les dirigeants de ces établissements doivent s'efforcer de remplir les lits vides, pour augmenter le nombre de journées fournies par le centre, et donc les crédits reçus. Il faut « alimenter la machine ».

En outre, selon Jean-Louis Sanchez, délégué général de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS), *« l'organisation de l'accueil en hébergement est faite d'abord pour privilégier le fonctionnement des professionnels »*. La Cour des Comptes a constaté que le personnel de la PJJ dispose, sans aucune base réglementaire, de 24 jours de congés supplémentaires par an. Dans un foyer de Montpellier, il y a 14 personnes, pour une moyenne d'1,3 jeune. *« Au CAE de la Ferme de Champagne, dans l'Essonne, c'est un véritable parc de logements (de fonctions) "clandestins" qui a été découvert lors du contrôle : 28 personnes ont bénéficié en 1999 et 2000 d'un logement de fonction... dans un CAE de Seine-Saint-Denis, deux éducateurs ont été logés gratuitement sur place sans justification, dont l'un depuis 1993. » [...] « Les droits de visites et d'hébergement des parents sont plus souvent la conséquence de l'organisation des établissements et des horaires de travail des personnels »*, signale le rapport Navés-Cathala. Ainsi les parents peuvent-ils venir voir leurs enfants en semaine et le jour, et non le soir et le week-end. Il est même assez fréquent que les visites des parents dans l'établissement soient interdites. Les besoins du personnel sont donc prioritaires, et passent avant ceux des usagers. D'autant plus que ces usagers n'ont, en dehors de la fugue (50 000 par an, d'après la ministre Marie-Josée Roig), aucun moyen de se défendre.

Comme le veut la loi, les changements dans la situation de l'enfant sont fréquents : en moyenne tous les 18 mois. Le rapport du « défenseur de l'enfant » pour l'année 2002 cite le cas d'un enfant qui a fugué 11 fois du foyer où il était placé, pour rejoindre sa famille, et qui, à chaque fois, a été replacé dans un foyer. Ces changements ne seraient-ils pas l'une des causes pour lesquelles la France, avec 800 suicides de jeunes par an – et 40 000 tentatives – , détient les records européens dans ce domaine ? Quand ils n'exercent pas leur violence sur eux-mêmes, c'est sur les autres qu'ils l'exercent. De nombreux établissements sont des « écoles du crime » (d'après le pédopsychiatre Stanislas Tomkiewicz).

Des dépenses exagérées

Et pourtant les sommes dépensées pour ces placements sont en augmentation constante. Selon le rapport de la Cour des Comptes précité sur la PJJ, *« de 1996 à 2000, les crédits de fonctionnement ont augmenté de 38 % et les crédits d'investissement de 69 %, cependant que 1 290 emplois d'éducateurs supplémentaires étaient créés de 1998 à 2002, les effectifs de la PJJ atteignant un total de 7 432 agents... Cet accroissement sans précédent des ressources de la PJJ ne s'est pas traduit par leur utilisation satisfaisante, pas plus que par une efficacité accrue de la part des services. »* Le coût par enfant est considérable : *« La Cour, en procédant à une évaluation du coût annuel d'une structure moyenne, est parvenue au chiffre de 490 000 €, soit un prix de journée de 192 € encore ces montants ne prennent-ils pas en compte les charges non retracées dans le budget dotations aux amortissements et provisions, notamment. »* Lors de la discussion du budget de l'Etat pour 2005 à l'Assemblée Nationale, des chiffres plus élevés ont été donnés pour les Centres d'Education Renforcée : 600 € par jour et par enfant, et même 625 pour les établissements gérés par des associations.

De leur côté, les dépenses de l'ASE ont plus que doublé en 18 ans : de 2,3 Md € en 1984 à 4,8 en 2002.

Une partie de ces dépenses pourrait être évitée si une meilleure coordination entre les différents services et associations gérant les établissements était organisée. La loi du 22/7/83 prévoit que *« le Conseil général arrête un schéma départemental des établissements et services sociaux »*. Mais, plus de 20 ans après le vote de la loi, environ un tiers des départements n'ont pas encore mis en place ces schémas.

Comme l'écrit le pédopsychiatre Stanislas Tomkiewicz, *« une institution n'est pas un mode de vie naturel pour un enfant. Le mode naturel, c'est la famille »*. Et la déclaration des droits de l'enfant de l'ONU demandait déjà en 1959 : *« Le mineur temporairement privé d'une ambiance familiale adaptée... est confié à une famille d'accueil capable de lui assurer l'éducation, l'instruction et les relations affectives dont il a besoin. »*

Des accueils précaires et fonctionnarisés

La famille d'accueil est en général une « assistante maternelle » ayant reçu un agrément du Président du Conseil général de son département, après enquête sur la famille et son logement (il faut notamment une chambre par enfant accueilli). C'est une salariée, soit de l'administration, soit de la famille de l'enfant, qui reçoit alors de l'Etat une aide pour payer son salaire (AFEAMA, devenue PAJE – prestation d'accueil de jeune enfant). Le salaire, dans le cas fréquent d'accueil de trois enfants, peut atteindre, non compris les remboursements forfaitaires de frais de vêtements, jouets, fournitures scolaires, 2 585 € par mois (17 000 F). Indexé sur le SMIC, ce salaire croît plus vite que la moyenne des autres salaires. L'assistante maternelle bénéficie d'un régime fiscal de faveur, la plus grande partie de son salaire n'étant pas considérée comme un revenu. D'après sa convention collective, elle peut choisir librement sa période de congé payé annuel, quels que soient les souhaits des parents de l'enfant. Son syndicat, le SNPAAM, est influent : il fait actuellement passer au Parlement une loi sur le statut des assistantes maternelles. Enfin le travail d'assistante maternelle est un travail à

domicile, et donc fort recherché : à Paris par exemple 19 % seulement des candidatures sont agréées.

L'assistante maternelle doit suivre une formation : 60 heures pour les non permanentes ; 120 heures pour les permanentes. Les non-permanentes sont celles qui aident temporairement la famille de l'enfant, et sont souvent une solution alternative à la crèche ou à la garde à domicile ; les permanentes gardent l'enfant en permanence, sauf les temps de scolarité ou de visite dans sa famille, généralement en application d'un jugement. *« 740 000 enfants de moins de six ans sont accueillis par environ 300 000 assistants maternels à titre non permanent, soit plus du double qu'il y a 10 ans. Par ailleurs, dans le domaine de la protection de l'enfance, 65 000 enfants sont accueillis par environ 42 000 assistants maternels à titre permanent »* (communiqué du Conseil des ministres du 4/2/04).

Les caractéristiques des permanentes et des non-permanentes sont peu différentes. Très souvent, elles habitent loin du domicile des enfants accueillis. Ainsi, plus de 50 % des assistantes maternelles accueillant des jeunes parisiens habitent dans trois départements : Yonne, Orne et Sarthe. Les retours des enfants dans leur famille, et les visites des parents à leurs enfants ne peuvent pas alors être aussi fréquents qu'ils le souhaiteraient. Certains parents ne connaissent d'ailleurs pas l'adresse et le numéro de téléphone de l'assistante maternelle chez qui se trouve leur enfant. C'est en général dans des locaux de l'administration que les parents sont autorisés à rendre visite à leur enfant. Et, même si le juge n'a pas décidé que les visites devaient être « médiatisées », c'est-à-dire faites en présence d'un tiers, des travailleurs sociaux imposent souvent leur présence à ces visites, puisqu'il faut bien qu'ils observent les progrès de l'enfant dans ses relations avec ses parents ! Et si les parents s'opposaient à cette présence ils risqueraient d'être privés de visites.

Les assistantes maternelles employées par l'ASE sont dans une situation de dépendance vis-à-vis d'elle. Elles ne choisissent pas les enfants qui leur sont affectés. Comme elles ne tiennent pas à perdre le revenu que leur apporte l'enfant, elles éviteront tout motif que pourrait avoir l'administration pour le leur retirer. Par exemple elles éviteront de signaler les difficultés qu'elles pourraient rencontrer avec l'enfant. Elles éviteront de trop s'attacher à un enfant, car « l'attachement excessif » est un motif de retrait d'enfant. Elles éviteront aussi de déclencher une demande de déclaration d'abandon et une demande d'adoption, car elles perdraient alors leur salaire et les autres sommes versées par l'administration. Durer le plus longtemps possible sans se faire remarquer est leur objectif. La plupart d'entre elles sont assurément très compétentes, et dévouées à leur métier, mais elles sont dans l'obligation de ne pas apporter toute leur affection aux enfants placés.

Car pour l'administration les enfants doivent bouger. D'abord pour les retours programmés dans leur famille, puisque c'est le but poursuivi par la loi, ensuite pour éviter l'attachement excessif . La Cour de Cassation a jugé le 24/9/96 que le simple fait de faire appeler « papa » le mari d'une assistante maternelle était *« une circonstance aggravante d'autorité »*, qui justifiait un retrait d'agrément.

Les carences éducatives de l'administration

D'après Maurice Berger, chef du service de psychiatrie de l'enfant au CHU de Saint Etienne, et auteur du livre *« l'échec de la protection de l'enfance »*, *« les retours fréquents dans la famille empêchent l'enfant de nouer de véritables liens affectifs avec sa famille d'accueil, qu'il n'investit que comme un hôtel de luxe »*. La Commission nationale consultative des droits de l'homme a voulu, le 6/7/01, *« attirer l'attention sur le risque de comportements destructeurs qui consistent à changer un enfant de famille d'accueil dès qu'un attachement trop fort se manifeste »*. Martine, assistante maternelle à Douai, témoigne : *« Nous avons reçu Kevin, bébé, à peine 8 mois, nous étions aux anges. On se battait pour le changer. On s'est vraiment investis dans ce petit. Au bout de 8 mois, l'ASE a jugé que Kevin allait mieux. Ils l'ont pris pour le remettre à sa mère biologique. Il ne voulait pas partir. Il pleurait et nous aussi »*.

Lors de la discussion de la loi sur la protection de l'enfance du 2/1/04, un amendement socialiste a proposé de supprimer le délai de deux ans imposé aux juges des enfants pour revoir la situation de chaque enfant, ce qui aurait sans doute réduit la fréquence des changements de situation des enfants. Cet amendement n'a pas été voté.

Tirant les conclusions du rapport Navés-Cathala, Ségolène Royal avait présenté en mai 2001 un plan d'action au conseil des ministres et déclaré à la presse vouloir diminuer de moitié le nombre d'enfants placés. Son plan d'action n'a pas été réalisé. *« 50 % de placements en moins, 49,9 % d'enfants en danger en plus »* avait déclaré Michel Andrieux, délégué général de l'Anpase (Association nationale des personnels de l'Aide à l'Enfance). Car pour ces personnels, il est essentiel que l'administration garde son contrôle sur le plus grand nombre possible d'enfants.

Ce n'est pas l'intérêt des enfants. Ballottés d'une famille à un établissement, revenant dans leur famille pour en repartir, fuguant de leurs établissements ou de leurs familles d'accueil, ces enfants deviennent des « sauvageons ». Selon le psychiatre Maurice Berger, certains troubles sont irréversibles : l'esprit de ces enfants est amputé, comme l'est le corps de ceux qui ont marché sur une mine 32 % seulement des enfants de l'ASE atteignent le niveau d'études du CAP. La société les a peut-être protégés de leurs parents, elle n'a pas su les élever. L'administration ne s'est pas vraiment mise à la disposition des enfants pour les aider à améliorer leurs relations avec leurs parents. Elle a plutôt cherché à imposer son autorité aux uns et aux autres.

Cependant certains enfants, âgés de 13 à 18 ans, comprenant que le système risque de les garder jusqu'à leur majorité, ont trouvé le moyen de s'en sortir : il leur suf- ›

fit de commettre un délit, et d'être condamnés à une peine de prison. Celle-ci sera courte, puisque la loi prévoit que les peines infligées aux mineurs sont la moitié des peines prévues pour les majeurs. A leur sortie de prison, ils seront libres, et auront échappé au système de la « protection de l'enfance ».

Le système français de protection de l'enfance risque aussi de fabriquer des délinquants en poussant certains parents à ne plus élever leurs enfants avec la rigueur qu'ils souhaiteraient. Notre conception des mauvais traitements a beaucoup évolué. C'est ainsi que, depuis 1991, les châtiments corporels sont interdits dans les écoles françaises. Quand les parents sont d'origine africaine ou maghrébine, et habitués à des méthodes d'éducation plus sévères que les nôtres actuelles, *« l'autorité du père traditionnellement déterminante s'étiole, notamment du fait de la peur des services de protection de l'enfance (en particulier le numéro d'appel 119) »* (rapport sénatorial du 7/3/02).

> Le parrainage

Plutôt que de placer autoritairement et temporairement un enfant dans un établissement, ou une famille salariée, il vaut mieux lui procurer durablement l'affection et le soutien que peut apporter un adulte. Selon l'expression du pédopsychiatre Boris Cyrulnik, un enfant a besoin d'un « tuteur de résilience », c'est-à-dire d'un adulte auquel il puisse se raccrocher en cas de difficultés, qui lui donne ses raisons de vivre et l'encourage à progresser. C'est la solution du parrainage. Cette solution est choisie par tous, l'enfant, ses parents, et la famille de parrainage, et désintéressée. L'engagement, qui est écrit, peut être limité aux week-ends et jours de vacances, ou même à la journée, mais est prévu pour durer plusieurs années. Il peut également être permanent.

Le système français de protection de l'enfance risque aussi de fabriquer des délinquants en poussant certains parents à ne plus élever leurs enfants avec la rigueur qu'ils souhaiteraient.

Une association de parrainage organise la première rencontre entre les enfants, leurs parents et les familles de parrainage. Elle propose à chacun plusieurs solutions : à la famille de parrainage, plusieurs enfants correspondant au profil choisi par elle, et, si possible, plusieurs familles de parrainage à l'enfant et à ses parents. Chaque partie aura donc choisi l'autre. Les parents de l'enfant auront librement demandé la séparation. Pour eux, un des critères de choix sera la proximité de la famille de parrainage, afin qu'ils puissent facilement faire revenir leur enfant, ou lui rendre visite. L'association de parrainage vérifie la capacité d'accueil de la famille accueillante : logement, extrait de casier judiciaire, etc. Elle peut faire intervenir des psychologues professionnels bénévoles, qui feront le point périodiquement, à leur cabinet, de l'évolution de l'enfant. A tout moment, l'enfant pourra, s'il le désire, retourner dans sa famille biologique. La liberté de chacun est en permanence garantie. Aucune somme d'argent n'est échangée. Les finances de l'Etat, des collectivités locales ou de la Sécurité Sociale ne sont pas mises à contribution, sauf par certaines associations qui demandent des subventions pour leurs frais de fonctionnement.

La loi française autorise les juges des enfants à placer les enfants chez un « tiers digne de confiance ». Celui-ci peut être l'oncle ou la grand-mère, ou n'importe quel parrain. Il n'est pas requis qu'il soit, comme les assistantes maternelles, agréé par le Président du Conseil général. La plupart des juges pour enfants sont favorables au parrainage. Plusieurs ministres de droite et de gauche l'ont préconisé. Le parrainage n'est d'ailleurs pas limité aux cas des enfants soumis aux juges : de nombreux parrainages sont mis en place sans intervention administrative ou judiciaire. Le parrainage serait par exemple bien adapté au cas des 2 500 à 3 000 « mineurs étrangers isolés », roumains, marocains ou autres, qui courent dans les rues françaises.

Le parrainage est très répandu dans de nombreux pays. Ainsi aux Etats-Unis, 2 320 associations parrainent 542 000 enfants, soit, à l'échelle de la France, plus du double du total des enfants placés par la justice chez les assistantes maternelles. Au Royaume-Uni leur nombre est de 41 000, soit à peu près égal à celui des enfants placés par les juges français chez des assistantes maternelles. Dans ces deux pays la stabilité (« permanency ») de la situation de l'enfant est considérée comme indispensable à son bien-être. Pour encourager cette stabilité, la famille de parrainage, qui ne reçoit pas de salaire, peut recevoir des administrations locales une aide financière, notamment pour le remboursement des frais de nourriture. En Suède, le parrainage est pratiqué principalement par des membres de la famille de l'enfant.

On estime à moins de 1 500 les enfants français bénéficiant d'un parrainage. Le parrainage est donc 25 fois moins répandu en France qu'au Royaume-Uni, et 70 fois moins qu'aux Etats-Unis. Comme l'explique le juge Jean-Pierre Rosenczveig : *« malgré la caution apportée par trois ministres, Mmes Veil, Dufoix et Dorlhac, on ne peut nier que les professionnels - cadres et travailleurs sociaux - ont été peu sensibles aux incitations ministé-*

rielles... Les professionnels qui ont en charge l'enfant vivent parfois outrancièrement mal une tierce intervention, et se refusent systématiquement au parrainage des enfants qu'ils hébergent. Bon nombre d'enfants vivant en établissement, qui pourraient bénéficier d'un parrainage, sont ainsi les victimes de ces résistances ». Marie-Dominique Vergez, présidente du tribunal pour enfants de Créteil, signalait dans un rapport de décembre 2001 sur le parrainage *« la réticence des services sociaux qui redoutent la concurrence des parrains, des non-professionnels, qui combleraient de façon déguisée le manque d'éducateurs ».* Madame Vergez a en juin 2003 été nommée présidente d'un Comité National du parrainage nouvellement créé pour développer le parrainage, mais ce comité n'a apparemment pas pu faire grand'chose pour lever ces réticences, ni pour développer le parrainage.

Et pourtant *« le développement du parrainage est totalement justifié »* écrit la défenseure des enfants dans son rapport 2004.

> L'adoption

Quand les parents ont abandonné leur enfant, ou signé une déclaration d'abandon, ou qu'ils s'en *« sont manifestement désintéressés »*, la meilleure solution pour l'enfant est évidemment qu'il retrouve le plus vite possible une vraie famille, une famille d'adoption. *« Tout le monde n'a pas la chance de naître orphelin »* dit Poil de carotte à la fin du roman de Jules Renard. Il est souhaitable que l'adoption ait lieu le plus tôt possible dans la vie de l'enfant. *« Plus la séparation est tardive, plus les troubles du comportement sont fréquents et graves »* constate le pédopsychiatre Maurice Berger. Les parents candidats à l'adoption le savent, et leur demande porte en priorité sur des enfants jeunes et sains.

Plus de 23 000 familles françaises sont actuellement en attente d'un enfant à adopter, après avoir satisfait à une procédure d'agrément, mais seulement 5 000 enfants sont adoptés chaque année. 4 000 de ces enfants sont étrangers, 500 viennent des DOM-TOM, et 500 de France métropolitaine. En proportion de sa population, la France est un des pays qui font le plus appel à l'étranger pour des adoptions. Malgré cela, à Paris, le délai d'attente pour des parents adoptants est de 7 ans.

Et les deux tiers des 3 000 pupilles de l'Etat ne sont pas adoptés, car ils sont proposés trop âgés à des parents adoptants. Le Code de la famille énonce que les pupilles de l'Etat *« doivent faire l'objet d'un projet d'adoption dans les meilleurs délais »*, et la loi a précisé que les agents de l'ASE doivent signaler au bout de six mois les pupilles de l'Etat non encore adoptés. Mais ces dispositions ne sont guère appliquées.

Se conformant à la convention internationale de La Haye sur l'adoption, dans laquelle les états signataires se sont engagés à créer un fichier national pour *« rassembler, conserver et échanger des informations relatives à la situation de l'enfant et des futurs parents adoptifs »*, la loi Mattei sur l'adoption du 5/7/1996 a prévu que ces renseignements seraient *« recueillis dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat »*. Ces dispositions paraissent de bon sens : comment pourrait-on développer l'adoption d'enfants français, si l'on ne peut disposer facilement d'informations sur les enfants adoptables, et les parents pouvant les adopter ? Dans un rapport de 1995, le professeur Mattei avait d'ailleurs proposé la création d'un organisme national de concertation sur l'adoption (ONCA), qui aurait pu fournir les dossiers (non nominatifs) des enfants adoptables. A l'époque d'Internet, ces informations devraient d'ailleurs être accessibles à tous les parents agréés sur un site web public, sans qu'il soit nécessaire de créer un organisme spécial. Or l'ONCA n'a pas été créé, et le décret prévu par la loi du 5/7/1996 n'a toujours pas été pris.

Pour apaiser les plaintes de parents agréés voulant adopter un enfant et ne pouvant le faire, le gouvernement Raffarin est intervenu auprès du gouvernement roumain pour faciliter l'adoption d'enfants de ce pays, a fait passer la prime pour adoption de 812 à 1 624 € au 1/1/05, et envisage de créer une nouvelle administration, l'Agence française de l'Adoption, en remplacement d'une existante, la Mission de l'adoption internationale.

Mais le problème n'est pas de développer les adoptions internationales. Il est de rendre pupilles de l'Etat, c'est-à-dire adoptables, au plus jeune âge possible, des enfants français dont les parents se désintéressent. Il y avait 63 000 pupilles de l'Etat en 1949, il n'y en a plus que 3 000 (rapport le Boursicot ; 1/7/02). En outre une partie des 200 000 avortements annuels pratiqués dans notre pays pourraient sans doute être évités, si la mère était persuadée que son enfant sera facilement adopté.

Aux Etats-Unis, chaque année la moitié environ de toutes les adoptions, soit 50 000 enfants, sont des enfants placés en famille d'accueil. Cela représente, proportionnellement à la population, 20 fois plus d'adoptions que celles de français métropolitains. 59 % d'entre eux sont d'ailleurs adoptés par leur famille d'accueil. Au Royaume-Uni, 3 500 enfants placés en famille d'accueil sont adoptés chaque année, soit 70 % du total des adoptions, et 7 fois plus que le total des adoptions de français métropolitains. Dans ces pays, la solution habituelle pour protéger l'enfance en danger est donc le parrainage, suivi éventuellement d'une adoption. De nombreux parents y sont volontaires pour devenir parrains, car ils savent que le parrainage peut être une sorte de fiançailles avec l'enfant, et pourra aboutir à une adoption.

Si les éducateurs de l'ASE appliquaient la loi, qui les oblige à faire une demande en déclaration d'abandon lorsque les parents se *« sont manifestement désintéressés »* de leur enfant pendant un an, de nombreux enfants français deviendraient adoptables, et les Français qui désirent adopter un enfant n'auraient pas besoin d'aller le chercher à Madagascar, en Colombie, au Viet-Nam ou ailleurs, avec des risques d'adaptation difficile, et même d'échec, plus grands que pour des Français. Mais les responsables de l'ASE ne le font pas, parce que la loi n'a pas prévu de sanctions pour ceux qui ne font pas la demande en décla- >

ration d'abandon, parce que les liens avec les « parents biologiques » sont privilégiés dans notre pays, et parce que ces travailleurs sociaux *« ressentent parfois comme un échec le signalement de délaissement de l'enfant alors que depuis de longs mois, voire des années, ils ont assisté la famille en tentant de maintenir les liens unissant l'enfant à ses parents »* (rapport de Jean-François Mattei sur l'adoption – 1995). Peut-être aussi parfois parce que c'est contraire à l'intérêt de leur corporation : plus il y a d'adoptions, et moins il y a besoin de travailleurs sociaux. Certains éducateurs se contentent d'une carte postale envoyée chaque année par les parents à leur enfant, pour estimer que les parents s'intéressent toujours à l'enfant !

Cette réticence des administrations à développer l'adoption explique sans doute aussi le fait que le décret sur le fichier national prévu par la loi sur l'adoption du 5/7/1996 n'ait pas encore été pris.

> Conclusion

En Suède, 25 % des enfants placés sont en établissement. Aux Etats-Unis, 18 %. Au Royaume-Uni, 13 % seulement (7 900), ce qui représente moins du dixième du total des enfants français placés en établissements. On sait bien dans ces pays que le placement en établissement, la pire des solutions, ne peut être que temporaire.

En outre l'utilisation à grande échelle du parrainage fait que les familles d'accueil n'y reçoivent pas de salaire, alors qu'en France plus de 98 % en reçoivent.

Le système français est donc beaucoup plus coûteux : 34 000 € par an et par enfant en établissement (en CPI le coût est de 128 000 € par an, soit 350 € par jour, et en CER associatif de 625 €), et 16 000 € en famille d'accueil. Au total le budget de l'ASE, le plus gros budget social des départements, est de 4,8 Md €, celui de la PJJ de 0,6 Md €. Si l'on y ajoute toutes les allocations, la dépense totale annuelle en France pour la protection de l'enfance est de12 Md €.

Ce système est surtout inefficace. Si l'administration ne cherche pas à évaluer les progrès des enfants qui lui sont confiés, c'est parce que, loin de faire progresser ces enfants, son système les élève mal. Aucune administration ne peut procurer aux enfants leur besoin le plus important, de l'affection. Les parents ne pourront jamais être remplacés par des fonctionnaires « professionnels » à 35 heures par semaine, auxquels de surcroît on interdit de s'attacher aux enfants. Etre parent n'est pas une profession. Cette constatation n'est nullement une critique des travailleurs sociaux, dont beaucoup sont dévoués et compétents, mais du système dans lequel la loi française les a placés.

Si les problèmes des enfants en danger étaient identifiés et traités tôt et bien, les chances de succès dans leur traitement seraient accrues, la délinquance juvénile diminuée, la sécurité publique améliorée, des dizaines de milliers de vies ne seraient plus gâchées, mais au contraire rendues utiles à notre pays. Des sommes considérables ne seraient plus gaspillées. L'amélioration des dispositifs de protection de l'enfance est donc d'une très grande importance pour la France.

En particulier, il serait souhaitable **que l'adoption d'enfants français soit facilitée** par :

- un dépistage plus précoce des familles à problèmes, celles dont les enfants devraient faire l'objet d'une déclaration d'abandon, et ainsi devenir adoptables. Pour cela, la loi sur les visites médicales prévues au carnet de santé doit être appliquée. La Protection Maternelle et Infantile doit donc déclencher systématiquement l'arrêt du versement des allocations familiales aux familles qui ne lui ont pas renvoyé le volet du carnet de santé rempli à la suite des visites à 9 mois et 2 ans. Des sanctions sont à prévoir si elle ne le fait pas.

- la mise en application systématique de la loi sur l'obligation de demande de déclaration d'abandon, par exemple en prévoyant des sanctions identiques à celles prévues pour l'obligation de dénoncer des risques de mauvais traitements. Le délai du « désintérêt » pourrait d'ailleurs, comme au Royaume-Uni, être ramené à six mois, ou même à 3 mois, délai de la rétractation pour accouchement « sous X ».

- la possibilité donnée au juge des enfants de déclencher la déclaration d'abandon, sans qu'il soit obligé de la demander à l'ASE.

- une protection accordée aux assistantes maternelles qui demandent à l'ASE de déposer une demande de déclaration d'abandon, en vue d'une adoption. A partir du jour de leur demande, l'enfant ne pourrait plus leur être retiré.

- le maintien à ces assistantes maternelles de leur salaire et des autres sommes versées par l'administration pendant quelque temps après l'adoption, par exemple trois ans. Pour financer ce supplément d'allocations, on pourrait envisager que le salaire de toutes les assistantes maternelles ne soit plus indexé sur le SMIC.

- l'attribution aux juges des enfants, et non aux tribunaux de grande instance, de la compétence pour rendre les enfants adoptables, à la suite d'une déclaration d'abandon. Les décisions seraient ainsi prises par des juges spécialisés, et les délais actuels, beaucoup trop longs, sans doute réduits.

- la publication du décret sur le fichier national des enfants adoptables et des parents candidats, prévu par la loi sur l'adoption du 5/7/1996.

A partir du moment où l'adoption d'enfants français deviendrait courante, le **développement du parrainage** serait facilité. Il pourrait en outre être encouragé en donnant aux parents biologiques le droit de déléguer à la famille de parrainage les allocations familiales reçues pour cet enfant.

Pour **humaniser les placements**, il faudrait que :

- sous peine de nullité du jugement, l'enfant soit entendu par le juge, et que, au-delà de l'âge du « discernement » (7 ans), il donne son accord à la décision du juge.

■ les parents puissent prendre copie du dossier judiciaire de leur enfant.

■ les parents soient obligatoirement informés du numéro de téléphone et de l'adresse où est placé leur enfant.

Pour désengorger les tribunaux pour enfants tout en **stabilisant la situation des enfants placés**, on pourrait supprimer l'obligation pour les juges des enfants de revoir tous les deux ans la situation des enfants. Bien entendu, les parents ou l'enfant pourraient toujours, à tout moment, demander au juge de réexaminer la situation de l'enfant.

Pour **que le placement devienne une exception**, et non pas une règle trop fréquemment appliquée, le gouvernement ne devrait pas hésiter à réaffirmer l'objectif de Ségolène Royal : réduction de moitié des placements d'enfants hors de leur famille. L'Etat montrerait l'exemple en fermant et vendant tous les établissements de la PJJ.

Une partie de leur personnel serait **affectée à l'évaluation** de tous les autres établissements, y compris ceux des ASE et de leurs associations, et, de façon plus générale, à l'évaluation des progrès des enfants placés par les juges hors de leur famille. La décentralisation ne doit pas être un prétexte pour s'opposer à cette évaluation par l'Etat. Les Cours des Comptes régionales contrôlent bien les comptes des collectivités locales. L'administration de la justice a d'aussi bonnes raisons pour contrôler et évaluer l'application des décisions prises par les juges des enfants, qui sont financées et appliquées par les départements.

Deux mesures complémentaires seraient souhaitables :

■ le programme de travail de la Cour des Comptes devrait prévoir l'extension à tous les établissements recevant des enfants placés de l'enquête publiée en 2003, qui était limitée aux seuls établissements publics de la PJJ.

■ sans attendre ce rapport de la Cour des Comptes, le Parlement devrait décider la création d'une commission d'enquête sur les enfants placés hors de leur famille.

Si toutes ces mesures étaient prises, l'administration ne pourrait plus être accusée de voler des enfants à leurs parents et d'en faire, dans le seul intérêt de son personnel, des exclus et des délinquants. ■

Un exemple de placement abusif à Orléans

Corinne Vautier est médecin, maman de deux fillettes de 6 et 9 ans. Une famille unie qui vit tranquillement jusqu'au jour où Corinne, atteinte d'un cancer, veut protéger ses deux bouts de chou de leur papa, alcoolique. Très confiante en la République, elle prend contact avec le Juge des affaires familiales et le Juge des mineurs près du tribunal d'Orléans pour leur demander aide en cas de décès. Le Juge des mineurs de l'époque ordonne une AEMO (Assistance Educative en Milieu Ouvert). Cette prestation est fournie à Orléans par l'Association Interdépartementale pour le Développement des Actions en Faveur des Personnes Handicapées et Inadaptées IDAPHI (une association chargée des personnes handicapées et inadaptées serait-elle compétente pour prendre en charge des enfants en risque ou en danger ?). En un an, au lieu de deux interventions par semaine, cette assistance s'est réalisée en 4 fois une heure dans les locaux de l'IDAPHI.

De façon étonnante, au terme de cette année, l'encadrement de cette association – le directeur, le psychologue et l'éducatrice officiellement chargés de l'assistance des deux fillettes – rédige un rapport dans lequel il décrit Madame Vautier comme une maman possessive et fusionnelle, complètement perturbée et propose le placement des deux sœurs au village des enfants intitulé « Les Terres Blanches » (association fortement subventionnée pour le placement exclusif de fratries) nouvellement implanté dans la région. Comme par hasard, le placement de Charlotte et de Juliette est programmé à la même date prévue pour l'ouverture du centre en question.

Le Juge des mineurs en exercice ordonne le placement sans entendre les fillettes, encore moins les parents qui sont contre le placement. Le bras de fer entre les parents et l'administration (ASE et justice) commence.

Comme le village n'est pas encore fonctionnel, l'administration, en secret, place les deux fillettes dans une famille d'accueil durant tout le mois de juillet 2003 sans que la maman soit informée du lieu. Celle-ci engage même un détective privé pour retrouver la trace de Charlotte et de sa sœur.

Grâce à l'arrivée d'un nouveau Juge des mineurs, Madame Vautier récupère ses deux filles 13 mois plus tard.

Cependant, l'épée de Damoclès reste suspendue sur la tête de cette maman traquée et de ses deux filles car le procureur de la République a fait appel de la décision du Juge.

Aujourd'hui, guérie de sa maladie, cette mère courage se bat pour ses deux filles. Ces dernières n'ont jamais accepté de vivre loin de leur mère.

La maman ne comprend pas pourquoi l'administration veut à tout prix placer ses filles, pourquoi les différents magistrats n'ont jamais voulu écouter les gamines. Une affaire exemplaire.

Laura BERNARDI