



Sociétés et jeunesses en difficulté

Revue pluridisciplinaire de recherche

n°13 | Printemps 2012

Varia

Enjeux et particularités de la contractualisation en protection de l'enfance : l'exemple du projet pour l'enfant

Issues and special aspects of contractualisation regarding Child protection. The case of project for the child

Retos y particularidades de la contractualización en la protección de la infancia: El ejemplo del proyecto para el menor

Flore Capelier



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/sejed/7396>

ISSN : 1953-8375

Éditeur

École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse

Référence électronique

Flore Capelier, « Enjeux et particularités de la contractualisation en protection de l'enfance : l'exemple du projet pour l'enfant », *Sociétés et jeunesses en difficulté* [En ligne], n°13 | Printemps 2012, mis en ligne le 27 novembre 2013, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sejed/7396>

Ce document a été généré automatiquement le 2 mai 2019.



Sociétés et jeunesses en difficulté est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Enjeux et particularités de la contractualisation en protection de l'enfance : l'exemple du projet pour l'enfant

Issues and special aspects of contractualisation regarding Child protection. The case of project for the child

Retos y particularidades de la contractualización en la protección de la infancia: El ejemplo del proyecto para el menor

Flore Capelier

Introduction

- 1 En 1989, les Etats parties à la Convention internationale des droits de l'enfant se disent « convaincus que la famille, unité fondamentale de la société et milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres, et en particulier des enfants, doit recevoir la protection et l'assistance dont elle a besoin pour pouvoir jouer pleinement son rôle dans la communauté »¹. Selon ce texte, « la responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents ou, le cas échéant, à ses représentants légaux »². Dans le même sens, le droit français affirme que « l'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant »³. Cette autorité sur l'enfant est néanmoins exercée sous le contrôle de la puissance publique qui doit pouvoir intervenir au sein de la sphère privée chaque fois qu'un enfant se trouve en danger ou en risque de l'être au sein de son environnement familial. L'intervention de la puissance publique menace alors inévitablement les droits et devoirs en principe reconnus aux titulaires de l'autorité parentale. Il apparaît donc nécessaire de rechercher une solution qui soit proportionnée au(x) but(s) poursuivi(s), c'est-à-dire qui

permette de protéger l'enfant tout en portant une atteinte aussi limitée que possible aux attributs de l'autorité parentale.

- 2 A partir des années 1970, plusieurs rapports (Dupont-Fauville⁴ et Bianco-Lamy⁵) estiment que les parents sont les « grands oubliés » de la protection de l'enfance et soulignent la nécessité de « garantir aux familles une information, une personnalisation et des voies de recours en particulier dans le cadre de la protection administrative »⁶. Suite à ces constatations, la loi du 6 juin 1984, sur les droits des familles dans leurs rapports avec les services de l'aide sociale à l'enfance, prévoit le recueil de l'accord écrit des parents en cas de mesure administrative⁷, rappelle la nécessaire recherche de leur adhésion en cas de mesure judiciaire⁸ déjà imposé par loi du 4 juin 1970 réformant l'autorité parentale⁹ et préconise enfin que le mineur soit consulté sur toute décision le concernant¹⁰. La loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance renforce ce mouvement en consacrant le droit de l'enfant d'être entendu dans toute procédure le concernant¹¹, ou encore le droit au maintien des liens d'attachement non seulement avec ses parents, frères, sœurs et ascendants mais aussi avec certains tiers identifiés comme « personne ressource »¹². Il s'agit alors de prendre en compte les besoins propres à la personne de l'enfant tout en assurant le recueil de l'accord, ou tout du moins de l'avis des parents vis-à-vis des mesures proposées par le service de l'aide sociale à l'enfance, ou imposées par le juge des enfants.
- 3 Dans ce cadre, la loi du 5 mars 2007 institue un nouvel outil, intitulé « projet pour l'enfant ». Ce document doit permettre d'assurer la cohérence et la continuité des prises en charge par une formalisation des objectifs poursuivis et des moyens mis en œuvre par les services. Il s'agit également de recueillir la signature des principaux intéressés, à savoir non seulement les représentants des principaux organismes appelés à participer à la protection effective de l'enfant mais aussi les titulaires de l'autorité parentale. L'enfant est également informé du contenu du document.
- 4 Le projet pour l'enfant s'inscrit dans un mouvement d'individualisation de l'action publique qui vise à élaborer une réponse qui soit adaptée aux besoins de leurs bénéficiaires et strictement proportionnée au but poursuivi. Dans ce cadre, la contractualisation de l'action sociale se développe, et s'illustre dans le champ de la protection de l'enfance par la création d'un projet pour l'enfant. La formulation retenue par le législateur sur la forme et le contenu de ce document est ambiguë, ce qui conduit à des pratiques hétérogènes en fonction des territoires. L'analyse de ces pratiques est réalisée sur la base d'un corpus constitué de la littérature existante sur le sujet, d'entretiens avec quatre directeurs de pôles Enfance-Famille de différents conseils généraux et de données récoltées par observation participante au sein d'un groupe de travail départemental consacré au projet pour l'enfant, et enfin, par l'examen de plusieurs projets pour l'enfant produits par les départements concernés.

Le projet pour l'enfant : un épiphénomène de la contractualisation

- 5 Le projet pour l'enfant institué par la loi du 5 mars 2007 s'inscrit au sein d'un mouvement de réformes qui impacte le secteur de l'aide et de l'action sociale dans son ensemble, et permet notamment la promotion de la contractualisation. Comprendre ce contexte est essentiel lorsque l'on entend s'intéresser au sens donné à la contractualisation, et plus

particulièrement au projet pour l'enfant dans le champ de la protection de l'enfance. Selon Jean-René Loubat, la contractualisation se présente comme une « révolution culturelle que vit le champ social et médico-social »¹³, qui aurait été instituée par les lois de 1975¹⁴ et se serait intensifiée ensuite. Elle « introduit un mode démocratique de négociation pour une transaction qui, jusqu'alors, semblait échapper à toute possibilité de choix et se dissimulait derrière les limbes d'une mission d'Etat »¹⁵. Ces bouleversements offrirait différents avantages. D'abord, ils permettraient une individualisation des mesures prises. En effet, le passage d'un acte unilatéral à un acte négocié doit permettre à la puissance publique de mieux prendre en considération les besoins exprimés par la famille, d'identifier plus précisément l'intérêt de l'enfant et alors d'aboutir à une individualisation plus grande des mesures proposées. Ensuite, la contractualisation aurait pour conséquences de faciliter la mobilisation des parents autour de leur(s) enfant(s) dans le cadre ouvert qu'est celui de la négociation. Cette affirmation participe de l'idée que l'acte consenti par l'intéressé permettrait une prise en charge plus efficace que l'acte qui lui est imposé. Enfin, la contractualisation permettrait de réduire l'asymétrie entre le professionnel (juge des enfants, inspecteur de l'aide sociale à l'enfance, ou encore travailleur social) et l'usager, en créant un espace de dialogue entre ces différents acteurs, afin d'offrir à l'usager un lieu d'expression. On voit dès lors apparaître un premier obstacle inhérent à la difficulté d'identifier avec certitude l'usager de la protection de l'enfance, puisqu'il peut s'agir aussi bien de l'enfant que de ses responsables légaux.

- 6 D'un point de vue politique, la contractualisation qui apparaît au sein du champ social, s'inscrit dans un mouvement « d'activation des politiques publiques » qui a pris naissance dans le champ des politiques de l'emploi. L'idée est de responsabiliser les individus bénéficiaires de l'aide et de l'action sociale afin d'éviter que les publics deviennent dépendants des institutions autrement dit qu'ils se comportent comme des assistés. Certains auteurs affirment à ce sujet que « le cœur du reformatage contemporain des prestations induit par l'activation de leurs bénéficiaires semble résider dans l'irruption au sein de ces prestations de la figure à la fois juridique et métaphorique du contrat. La contractualisation vise alors à limiter les risques de dépendance des publics les plus fragiles aux aides dont ils bénéficient pour un retour plus rapide à l'autonomie »¹⁶.
- 7 Sur un plan juridique, ces évolutions se traduisent de la manière suivante : « la règle de droit imposée par un acte d'autorité est concurrencée par celle issue d'une négociation, produit d'un consensus. A la loi qui enserme l'individu dans des statuts, s'oppose le contrat qui génère des engagements librement consentis par ceux qui y sont soumis. La notion de contractualisation est alors employée pour rendre compte de ce déploiement de la norme contractuelle en des lieux habituellement investis par les statuts »¹⁷. Il s'agit ainsi de réunir différents acteurs autour de la table pour formaliser des engagements de nature variée qui dans le champ de la protection de l'enfance comporte le plus souvent des obligations comportementales de la part des parents. Par conséquent, il ne s'agit pas de véritables contrats mais simplement de documents *sui generis* qui empruntent la forme du contrat pour formaliser l'action menée par chacun des acteurs auprès de l'enfant. Selon le Professeur Chevallier, « au lieu d'ordonner, d'imposer, d'enjoindre, l'administration cherche à convaincre, à persuader, à séduire ; elle s'efforce d'emporter l'adhésion des intéressés plutôt que d'obtenir leur soumission »¹⁸.
- 8 Ainsi, l'essor de la contractualisation en matière sociale impose-t-elle un certain nombre d'évolutions juridiques. D'une part, selon le Professeur Aubin, « l'individualisation transforme l'approche française des politiques sociales héritée de la tradition

républicaine en appliquant la logique de l'équité, la thématique de la contrepartie et l'éthique de la responsabilité »¹⁹. D'autre part, s'il s'agit, comme le déclare le Professeur Lafore, « d'impulser des changements pour rendre à terme, les prestations utiles, cela s'inscrit dans une obligation de résultat et non plus simplement dans des contraintes de moyens, ce qui change du tout au tout la densité des droits à prestation en introduisant face à eux des obligations comportementales »²⁰. C'est notamment le cas dans le domaine de l'emploi, avec le contrat d'insertion. Il en était également ainsi dans le champ de la protection de l'enfance avec le contrat de responsabilité parentale²¹ aujourd'hui abrogé. Ces différentes formes de contractualisation ont en effet pour point commun de contraindre leurs bénéficiaires à des obligations comportementales au risque d'être sanctionnés, notamment par la suspension ou l'arrêt des aides qui leurs sont allouées. Ce qui rappelle cette mise en garde de Rosanvallon : « si l'efficacité des politiques sociales impose de considérer les individus dans leur singularité, ne risque-t-on pas en retour de transformer l'Etat providence en instance de gestion et de contrôle des comportements ? »²². La délimitation entre ce qui relève de la sphère publique et ce qui relève de la sphère privée et du respect des libertés individuelles est en effet parfois difficile à identifier clairement en matière sociale. Elle apparaît néanmoins essentielle si l'on entend s'attacher à protéger les droits des personnes les plus vulnérables de notre société.

- 9 Le projet pour l'enfant créé par la loi du 5 mars 2007 répond à ces différentes préoccupations non sans contradiction. Il s'agit en effet de rechercher l'accord des parents aux prises en charge proposées par le service de l'aide sociale à l'enfance ou imposées par le juge des enfants mais aussi de garantir la cohérence et la continuité du parcours de l'enfant par la poursuite d'objectifs et la mise en œuvre de moyens qui soient adaptés au but recherché et qui puissent, en outre, permettre de satisfaire dans leur ensemble les besoins de l'enfant. La définition du document par le législateur s'avère alors essentiel pour assurer un équilibre entre ces différents paramètres. Or, la loi retient une formulation relativement ambiguë du projet pour l'enfant.

Le projet pour l'enfant tel que défini par la loi du 5 mars 2007

- 10 Le projet pour l'enfant est l'aboutissement d'une évolution progressive de la législation. Dès 1975, deux lois²³ introduisent une logique de service au sein du secteur social. L'accent est alors mis sur la nécessité d'un meilleur ajustement entre l'offre et de la demande sociale centré sur l'intérêt du bénéficiaire. En 2002, la loi rénovant l'action sociale et médico-sociale²⁴ reconnaît un certain nombre de droits aux usagers de ce secteur. La promotion de ces droits est assurée par la création de nombreux instruments juridiques parmi lesquels se trouvent le contrat de séjour et le document individuel de prise en charge. Ainsi, bien que « le terme d'usager ait, dans le sens commun, une acception très large voire floue, [...] son usage s'inscrit dans une tentative de redéfinition [... des relations] entre les citoyens et les institutions »²⁵. Il s'agit d'ouvrir le dialogue entre l'administration et l'usager pour mettre en discussion le projet de vie de ce dernier. Ces évolutions influencent fortement la protection de l'enfance : ainsi la loi du 5 mars 2007 rend obligatoire l'élaboration d'un projet personnalisé pour l'enfant. Le projet pour l'enfant fait l'objet d'une formulation légale ambiguë qui met en évidence les incertitudes qui persistent quant à la nature et au contenu de ce dit document.

Une formulation légale, source d'ambiguïté

- 11 La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance dispose que « les services départementaux et les titulaires de l'autorité parentale établissent un document intitulé "projet pour l'enfant" qui précise les actions qui seront menées auprès de l'enfant, des parents et de son environnement, le rôle des parents, les objectifs visés et les délais de leur mise en œuvre. Il mentionne l'institution et la personne chargées d'assurer la cohérence et la continuité des interventions »²⁶. Quelles sont les finalités d'un tel document ?
- 12 Cette disposition fait d'abord écho aux recommandations européennes qui insistent sur la nécessité d'une prise en charge plus respectueuse des droits des personnes dites « vulnérables. »²⁷ Le projet pour l'enfant est ainsi établi par les services départementaux et les titulaires de l'autorité parentale, dans une logique, en principe, participative. En précisant et en formalisant les actions qui seront menées auprès de l'enfant, le projet pour l'enfant doit permettre d'assurer la continuité et la cohérence du parcours de l'enfant en danger au sein du dispositif. Il doit également permettre de formuler des objectifs clairs qui soient partagés non seulement entre l'institution et les responsables légaux du mineur, mais aussi avec l'ensemble des professionnels, appelés à intervenir auprès de l'enfant. Il s'agit ainsi de clarifier la situation de l'enfant au sein du dispositif en précisant le rôle de chacun des acteurs susceptibles d'intervenir. Enfin, en définissant des objectifs fixés, des actions et des délais de mises en œuvre, le projet pour l'enfant engage, si ce n'est juridiquement, tout du moins moralement, les services auquel l'enfant est confié auprès de ce dernier et de ses parents. Un tel document doit alors permettre de donner du sens à l'action en assurant une prise en charge qui soit dynamique et évolutive en fonction de la situation familiale.
- 13 Par ailleurs, le projet pour l'enfant précise : « les actions qui seront menées auprès de l'enfant, des parents et de son environnement, le rôle des parents ». Par conséquent, il ne se limite pas aux seuls besoins de l'enfant, mais considère la place des parents tout comme les difficultés que ces derniers rencontrent dans l'éducation de leurs enfants. Ainsi, s'agit-il de répondre aux exigences posées notamment par la Convention internationale des droits de l'enfant qui rappelle que si « dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale »²⁸ ; il n'en reste pas moins que les États parties doivent respecter « la responsabilité, le droit et le devoir qu'ont les parents ou, le cas échéant, les membres de la famille élargie ou de la communauté, comme prévu par la coutume locale, les tuteurs ou autres personnes légalement responsables de l'enfant, de donner à celui-ci, d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît la présente Convention »²⁹. C'est là d'ailleurs toute la difficulté des services participant à la protection de l'enfance qui doivent assurer le respect des droits de l'enfant et la poursuite de son intérêt supérieur tout en prenant en compte les prérogatives des titulaires de l'autorité parentale qui bien que défaillants voient leurs rôles confortés par les lois récentes qui valorisent leur participation à la prise en charge de l'enfant.

- 14 La loi du 5 mars 2007 prévoit ensuite que le projet pour l'enfant « est cosigné par le président du conseil général et les représentants légaux du mineur ainsi que par un responsable de chacun des organismes chargés de mettre en œuvre les interventions. Il est porté à la connaissance du mineur et, pour l'application de l'article L. 223-3-1, transmis au juge ». Le projet pour l'enfant est donc un document au statut hybride puisqu'il est signé par les différents acteurs intervenant auprès de l'enfant et par ses parents. L'enfant à défaut d'être associé à l'élaboration du projet est obligatoirement informé du contenu de celui-ci³⁰. Enfin, si l'enfant est confié au service départemental de l'aide sociale à l'enfance en application du 3° de l'article 375-3 du code civil, le juge fixe la nature et la fréquence des droits de visite et d'hébergement des parents et peut décider que leurs conditions d'exercice sont déterminées conjointement entre le service et les parents au sein du projet pour l'enfant. Dans ce cas, le juge des enfants est saisi de tout désaccord dans la conclusion du projet pour l'enfant en application de l'article L. 223-3-1 du code de l'action sociale et des familles.
- 15 La formulation juridique retenue par l'article L. 223-1 du code de l'action sociale est néanmoins imprécise sur certains points importants créant un vide juridique d'une part sur l'articulation du projet pour l'enfant avec les autres dispositions qui existent en la matière, d'autre part, sur la durée de validité du projet pour l'enfant et ses modalités d'actualisation. Le projet pour l'enfant s'inscrit en effet au sein du dispositif de protection de l'enfance et doit donc être pensé au regard des différentes dispositions qui existe en la matière. Cette réflexion impose de considérer le contenu du projet pour l'enfant d'une part, vis-à-vis des décisions administratives ou judiciaires dont il découle; d'autre part, en fonction des autres instruments juridiques qui participent à l'essor d'un projet pour l'enfant cohérent et construit.
- 16 La création du projet pour l'enfant s'inscrit d'abord dans un mouvement de redéfinition des frontières entre la protection administrative et judiciaire des enfants en danger. La loi du 5 mars 2007 pose en effet un principe de subsidiarité de l'action judiciaire vis-à-vis de l'action administrative en durcissant les conditions de saisine du juge des enfants par le président du conseil général. Dans ce contexte, le service de l'aide sociale à l'enfance doit établir la preuve soit de l'insuffisance d'une action de nature administrative pour remédier à la situation, soit d'un refus de la famille d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance ou de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de collaborer avec ce service, soit encore de l'impossibilité d'évaluer cette situation³¹. La précision de ces critères de saisine donne au projet pour l'enfant une importance considérable puisqu'il constitue un élément de preuve des actions mises en œuvre au titre de la protection administrative et permet de formaliser l'accord ou le refus des responsables légaux du mineur vis-à-vis des mesures proposées par le service.
- 17 La formulation particulièrement large de la loi permet de considérer que le projet pour l'enfant s'applique aussi bien pour les mesures administratives que pour les mesures judiciaires. Il faut alors faire remarquer que le contenu de ce document sera par définition limité par les objectifs prédéfinis au sein du contrat d'admission signé par les parents au titre de la protection administrative, ou par les attendus de la décision prise par le juge des enfants qui s'impose aux professionnels comme à la famille. Le projet pour l'enfant n'est en effet qu'une déclinaison de la décision prise en amont par les autorités administrative ou judiciaire. Le projet pour l'enfant est alors susceptible de recouvrir des objectifs fondamentalement distincts selon par exemple que l'enfant est maintenu au sein

de sa famille ou lorsqu'il en est au contraire séparé, les axes de travail avec la famille étant alors très différents.

- 18 Par ailleurs, le projet pour l'enfant doit, bien que la loi n'en dise rien, être coordonné avec les différents documents qui préexistent à sa création afin d'assurer la cohérence d'ensemble de la prise en charge par les différents acteurs qui interviennent auprès de l'enfant. Dans ce cadre, le projet pour l'enfant doit d'abord s'articuler avec les dispositions de la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. En effet, selon ce texte, l'usager a droit à « une prise en charge et un accompagnement individualisé de qualité favorisant son développement, son autonomie et son insertion, adaptés à son âge et à ses besoins ». La loi du 2 janvier 2002 formalise cet engagement à travers l'existence d'un document individuel de prise en charge, ou le cas échéant d'un contrat de séjour³². Le document individuel de prise en charge conclu au sein des établissements et services participant à la protection de l'enfance contient ainsi des objectifs qui se veulent a priori plus ciblés que ceux contenus au sein du projet pour l'enfant puisqu'ils concernent plus précisément l'accueil de l'enfant au sein d'un établissement ou d'un service social ou médico-social. Il est donc essentiel que le contenu de ces différents documents soit cohérent.
- 19 De même, la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relatives aux assistants maternels et aux assistants familiaux prévoit également un contrat d'accueil familial. Selon l'article L421-16 du code de l'action sociale et des familles, ce document « est conclu entre l'assistant familial et son employeur, pour chaque mineur accueilli, un contrat d'accueil annexé au contrat de travail. Ce contrat précise notamment le rôle de la famille d'accueil et celui du service ou organisme employeur à l'égard du mineur et de sa famille. Il fixe les conditions de l'arrivée de l'enfant dans la famille d'accueil et de son départ, ainsi que du soutien éducatif dont il bénéficiera ». Là encore le contenu de ce document doit donc être compatible avec les objectifs fixés au sein du projet pour l'enfant si l'on entend maintenir la cohérence du parcours de ce dernier.
- 20 Enfin, un certain nombre d'établissements, comme les Institut médico-pédagogique (IMP) ou Institut médico-professionnel (IMPro) disposent de documents particuliers visant à encadrer la prise en charge des enfants au sein de ces établissements. La multiplication de ces documents sans dispositif de régulation ou de mise en cohérence a pour risque d'aboutir à l'inintelligibilité de l'action publique, ayant alors des conséquences directement opposées aux objectifs initialement poursuivis.
- 21 Ces différentes affirmations indissociables de la mise en œuvre d'un projet pour l'enfant efficace conduit à s'interroger sur la temporalité du projet pour l'enfant. Ce document étant perçu comme le document de référence, il serait de bon sens qu'il soit le premier à être écrit afin que les documents précédemment mentionnés puissent s'y référer. Néanmoins, la loi reste silencieuse sur ce point si bien qu'il relève de la libre appréciation des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance de fixer un délai raisonnable pour la mise en œuvre d'un tel document, tout en sachant qu'il ne peut exister qu'à condition que soit effectué en amont une évaluation précise de la situation. Une deuxième question se pose ensuite quant à la durée de validité du projet pour l'enfant et la possible actualisation du document. Là encore la loi ne dit rien si bien que certains départements semblent procéder par avenants au projet initial alors que d'autres procèdent à un renouvellement annuel du contenu du projet pour l'enfant.
- 22 L'ensemble des paramètres qui doivent ainsi être pris en compte et l'imprécision de la loi sur leur conciliation explique en partie la difficulté des services de mettre en place un

projet pour l'enfant qui ait du sens et qui ne soit pas seulement un énième formulaire rempli par l'administration.

Un document à la forme et au contenu imprécis

- 23 Selon l'exposé des motifs du projet de loi du 5 mars 2007, le projet pour l'enfant « permet de clarifier les rôles respectifs de la famille et du professionnel. [...] Il désigne le référent de l'enfant, garant de la cohérence et de la continuité des interventions »³³. Le groupe d'appui pour accompagner la réforme de la protection de l'enfance³⁴ fait le même constat : « l'intention majeure du législateur a été d'apporter de la clarté dans la mise en œuvre de toute décision de protection de l'enfant, que cette décision soit prise en accord avec les parents dans le cadre de la protection administrative ou sous contrainte dans le cadre d'une protection judiciaire »³⁵. L'observatoire national de l'enfance en danger affirme également que « l'introduction dans la loi d'un projet pour l'enfant relie précisément ce nouvel outil à une recherche de cohérence et de continuité des interventions, à travers la désignation d'une personne spécifiquement chargée de ces objectifs »³⁶. Cette exigence de continuité est essentielle car elle seule permet d'offrir à l'enfant une stabilité lui permettant de s'épanouir correctement. Le principe de continuité prend alors différentes formes. Il s'agit d'une continuité « institutionnelle » permettant un passage de relai pertinent entre les différents professionnels intervenant au sein d'une même situation, conjuguée à une continuité « affective », fondée sur la théorie de l'attachement³⁷, permettant à l'enfant de maintenir des liens avec son entourage.
- 24 La loi privilégie ainsi une formulation relativement générale dans la définition du projet pour l'enfant qui autorise différentes interprétations du texte. En premier lieu, le code de l'action sociale et des familles affirme simplement que le « projet pour l'enfant précise [...] ». Or, l'emploi du verbe « préciser » ne dit rien de la nature du document. En effet, un acte unilatéral administratif, comme un contrat, peuvent « préciser » un certain nombre d'éléments. Dans ces conditions, le projet pour l'enfant est-il un contrat, une démarche contractualisée ou un acte unilatéral déguisé ? Pour répondre à cette question, il est de prime abord nécessaire de se reporter à la définition du contrat. Un contrat est une convention c'est-à-dire un acte juridique qui se définit comme « un accord de volonté, entre deux ou plusieurs personnes, destiné à produire un effet de droit »³⁸. Autrement dit, le contrat est une convention particulière qui crée une ou des obligations à la charge des parties. Or, le projet pour l'enfant vise-t-il réellement à établir des obligations réciproques entre chacune des parties signataires ? En la matière, la réponse n'est pas évidente. En signant le projet pour l'enfant, le président du conseil général s'engage à mettre en place des mesures dont le principe est décidé en amont de l'élaboration du document par l'autorité judiciaire ou par l'administration. Les organismes participant à la mesure ont également des relations juridiques très réglementées avec le président du conseil général, et l'on peut se demander si leur signature au sein du projet de l'enfant vaut obligation ou simple attestation de leur participation à la prise en charge de l'enfant. Enfin, la signature des parents est encore plus ambiguë. En effet, à quel titre les parents de l'enfant signent-ils le projet pour l'enfant : en tant que représentants légaux du mineur, défendant alors les intérêts exclusifs de ce dernier, ou en tant que parents, ayant besoin d'aide et de soutien dans l'exercice de la fonction parentale ? Par ailleurs, si l'on considère que les parents s'engagent en signant le document, quel peut être le contenu de

cet engagement ? Peut-il vraisemblablement s'agir d'obliger le parent à adopter un comportement favorable à l'enfant en contrepartie de l'aide apportée par la puissance publique ? A l'inverse, peut-on considérer que la signature des parents n'a pas d'autre signification que celle de prendre acte de leurs informations vis-à-vis des objectifs définis au sein du projet pour l'enfant ? L'ensemble de ces interrogations restent sans réponse. La protection de l'enfance a pour premier objectif la protection de l'enfant et de ses droits, ce qui conduit à penser que les parents signent le projet pour l'enfant en tant que représentant légaux du mineur dans le seul intérêt de ce dernier. Néanmoins, l'importance accordée au rôle des parents au sein de ce projet suppose quelques nuances, certaines actions inscrites au sein du projet pour l'enfant étant susceptibles d'apporter un soutien social, économique ou encore sanitaire aux parents de l'enfant.

- 25 Quelques doutes sont ainsi jetés sur la qualification juridique précise du projet pour l'enfant. Si la signature du document par les principaux intéressés peut d'abord faire penser à un contrat, le flou entretenu sur la valeur des engagements échangés conduit à revoir cette première qualification. L'appellation « projet pour l'enfant » a d'ailleurs fait l'objet d'une longue hésitation lors de l'élaboration de la loi du 5 mars 2007. Initialement, le projet de texte gouvernemental avait choisi le terme de « contrat d'engagement réciproque », formulation retoquée par le Conseil d'État. Le terme de « projet », finalement retenu, renvoie donc plutôt à une démarche unilatérale. Le professeur Cornu définit le projet comme un « *acte régissant l'avenir élaboré par un organe ou une personne et soumis, pour adoption ou homologation au contrôle d'un autre organe ou d'une autorité ou même à l'acceptation d'un éventuel cocontractant* »³⁹. Il s'agirait alors d'un document élaboré par le président du conseil général ; les signatures des parents comme des organismes chargés de mettre en œuvre l'intervention valant alors acceptation du projet proposé à l'enfant. La définition légale retenue du projet pour l'enfant penche d'ailleurs en ce sens. En effet, selon ce texte, le projet pour l'enfant prévoit que soient d'abord précisées les actions susceptibles d'être menées auprès de l'enfant, des parents et de son environnement. Or, ces actions ne peuvent être le fruit d'une pure négociation entre les parents, les organismes participant à la prise en charge et le président du conseil général puisqu'elles sont déterminées par la loi. En effet, les mesures susceptibles d'être mises en œuvre au titre de la protection administrative et judiciaire de l'enfance en danger sont respectivement déterminées par le code de l'action sociale et des familles⁴⁰ et le code civil⁴¹. Ainsi, les mesures proposées à la famille sont-elles toujours prises en fonction du danger ou du risque de danger encouru par l'enfant et ne peuvent en ce sens faire l'objet d'aucune négociation avec les parents de ce dernier. La loi demande néanmoins que le projet pour l'enfant soit « établi » par les parents et le service de l'aide sociale à l'enfance, ce qui laisse entendre que les modalités des mesures instituées doivent pouvoir faire l'objet d'une discussion, ce qui reste néanmoins souvent difficile pour les raisons précédemment énoncées.
- 26 En effet, dans la majorité des cas, la mesure est ordonnée par le juge des enfants au titre de l'assistance éducative. Ainsi, plus de « 70% des dépenses d'aide sociale à l'enfance sont consécutives à une décision du juge des enfants »⁴². Pour Jean-Michel Belorgey, cette situation se justifiait, initialement, par la nécessité d'éviter l'une des impasses de la décentralisation que constituerait « l'illusion de la démocratie unanime, où sous prétexte que l'on finance on n'admettrait plus qu'un prescripteur, aussi légitime que soit son intervention [...] du point de vue de la protection du droit des personnes (juge en matière de protection de l'enfance) puisse contraindre par ses décisions l'autorité qui finance »⁴³.

Dans l'ensemble de ces hypothèses, le service de l'aide sociale à l'enfance, comme les responsables légaux du mineur, n'ont alors qu'une marge de manœuvre très limitée compte tenu du caractère contraignant qui s'attache à toute décision de justice. Dans le champ de la protection administrative, le service de l'aide sociale à l'enfance dispose d'une marge de manœuvre plus importante. L'administration a alors tendance à proposer aux familles la ou les mesure(s) qu'elle estime le(s) plus pertinente(s) au risque de se confronter à un désaccord des parents qui pourra alors entraîner une saisine du juge des enfants (si le mineur est effectivement en danger au sein de son environnement familial). Comme le fait remarquer le professeur Lafore, « le bénéficiaire ne dispose pas de la capacité juridique, il est soustrait plus ou moins intensément aux droits attachés à l'autorité parentale, il s'inscrit dans des mesures arrêtées par une autorité judiciaire⁴⁴ et/ou administrative »⁴⁵. Dans ces conditions, si le projet pour l'enfant s'attache à recueillir l'avis des parents, force est d'admettre qu'il s'agit plutôt d'un instrument conçu comme une « feuille de parcours », permettant au service de l'aide sociale à l'enfance de formaliser les décisions prises, d'en acter les modalités d'exécution et d'en assurer la cohérence que d'un document véritablement élaboré, au sens de co-construit, avec le service de l'aide sociale à l'enfance et les titulaires de l'autorité parentale.

- 27 L'imprécision législative autour de la nature et du contenu juridique du projet pour l'enfant se répercute sur les pratiques départementales qui revêtent des formes particulièrement hétérogènes.

L'hétérogénéité des projets existants

- 28 Les lois de 1982⁴⁶, de 1983^{47,48}, et de 1986⁴⁹ complétées par la loi du 13 août 2004⁵⁰ confèrent au président du conseil général la qualité de « collectivité chef de file de l'action sociale ». La loi du 5 mars 2007⁵¹ étend, quant à elle, le champ de compétences effectivement transférées aux conseils généraux dans le champ de la protection de l'enfance. Le conseil général dispose en la matière de la libre administration de ses compétences dans les limites fixées par la loi⁵², si bien qu'en ce qui concerne plus spécifiquement le projet pour l'enfant, sa forme et son contenu diffèrent d'un département à l'autre. Ces différences, nous l'avons dit, s'expliquent principalement par l'ambiguïté de la formulation du texte de loi, elles ont pour conséquence une diversification des formes prises par le projet pour l'enfant, en fonction de chaque département (3.1). La valeur pédagogique du projet pour l'enfant ne doit pas pour autant être minimisée. Ce document s'intègre en effet dans un mouvement de réflexions plus large des services de la protection de l'enfance portant sur l'implication des parents auprès de leur(s) enfant(s). Ainsi, au-delà de la formulation légale, ce document doit-il être un moyen de redonner du sens de l'action publique (3.2).

Les figures types du projet pour l'enfant

- 29 L'ONED a réalisé un état des lieux du projet pour l'enfant au sein de 35 départements. En 2009, soit plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, seuls 6 départements se sont dotés un projet pour l'enfant et 7 départements n'ont entrepris aucune réflexion. Quant aux départements restants, ils ont amorcé une réflexion sans arriver à un document définitif⁵³. Actuellement, certains départements n'ont mis en place le projet pour l'enfant qu'en ce qui concerne la protection administrative. Par ailleurs, l'étude fait remarquer que « l'enfant est au cœur du Projet Pour l'Enfant et le premier bénéficiaire et

destinataire des objectifs et actions développés. Toutefois, le rôle du mineur dans l'élaboration du projet pour l'enfant semble être une source de difficultés. De manière générale, il semble peu associé à cette démarche »⁵⁴. Un tel constat pose problème si l'on considère que le projet pour l'enfant doit être un moyen d'associer l'enfant à son projet de vie, en particulier pour les actions mises en œuvre auprès des adolescents.

- 30 La lecture des projets pour l'enfant relevant de conseils généraux distincts permet de mettre en évidence les différentes manières de concevoir ce document. En la matière, la lecture des projets pour l'enfant de plusieurs départements semblent pouvoir permettre de distinguer, trois grandes catégories de documents. Pour une première série de conseils généraux, le projet pour l'enfant est conçu comme un document administratif qui a pour principal caractéristique d'être synthétique. Ainsi, le projet pour l'enfant regroupe-t-il un ensemble de données administratives (nom de l'enfant, coordonnées de ses père et mère, résidence habituelle de l'enfant, identité des différents professionnels intervenant au sein de la famille) mais aussi des renseignements sur l'enfant (possession éventuelle d'une carte d'identité, informations précises sur sa scolarité, ses activités, ses loisirs, sa santé mais aussi, par exemple, sur sa religion). Ces documents détaillent ensuite les motifs et les objectifs de la mesure en reprenant le contenu de l'ordonnance ou du contrat d'accueil provisoire en fonction de la nature de la prise en charge. Le document présente ensuite les actions à mener et les moyens à mettre en œuvre avec la famille de l'enfant, avec l'enfant, mais aussi dans l'hypothèse d'un placement avec la famille d'accueil. Les actions à mener sont entendues de manière très large puisqu'elles portent sur les différents aspects de la vie quotidienne de l'enfant⁵⁵. Enfin, le document recueille l'avis du mineur et la signature du père, de la mère, du responsable socio-éducatif mais aussi du travailleur médico-social, voire de l'assistante familiale. Le projet pour l'enfant s'apparente alors clairement à « une feuille de parcours » permettant au service de l'aide sociale à l'enfance de rappeler la nature des prises en charge, les raisons de celle-ci et l'articulation des différents professionnels pour permettre un exercice paisible des droits parentaux et assurer le respect des droits de l'enfant.
- 31 Pour une seconde série de départements, le projet pour l'enfant est conçu à titre principal comme un moyen de questionner la continuité de l'action menée par les services de l'aide sociale à l'enfance. Le document invite alors à la réalisation d'une analyse partagée entre les professionnels et la famille sur la situation de l'enfant. Cette étape permet de s'intéresser non seulement aux motifs et aux attendus de la mesure, mais aussi aux ressources mobilisables chez l'enfant, chez ses parents et plus largement au sein de son environnement afin de donner un sens à l'action menée. Cette étape invite également à s'intéresser aux fragilités repérées chez l'enfant et aux stratégies d'intervention à privilégier. A partir de cette analyse, le projet pour l'enfant s'attache à proposer des objectifs de travail en fonction des thématiques prédéfinies et communes à la plupart des projets pour l'enfant : la santé, la scolarité, l'insertion professionnelle, le développement et la socialisation de l'enfant ainsi que les liens avec les autres membres de la famille (notamment ses père et mère et sa fratrie) et l'entourage, etc. Certains départements vont même jusqu'à prévoir au sein du projet pour l'enfant une fiche action déclinée autour de ses thématiques et adressée aux différentes personnes impliquées. Cette fiche peut alors contenir l'identité des professionnels mobilisés, les objectifs de travail retenus, les actions à réaliser, les modalités et la répartition des rôles et, enfin, les évolutions attendues. Détailler l'action menée doit en effet permettre d'évaluer celle-ci. Ainsi, certains projets pour l'enfant prévoient en leur sein des échéances et des modalités d'évaluation. Un tel

système permet de garantir la continuité de l'action publique en mettant l'accent sur le degré de réalisation des actions prévues, l'évolution de la situation de l'enfant, les difficultés susceptibles d'être rencontrées dans la mise en œuvre de l'action ainsi que les suites à donner aux actions déjà mises en œuvre. Le projet pour l'enfant se présente alors comme un véritable document d'appui, d'aide et de suivi à la décision prise.

- 32 Enfin, certains conseils généraux ont un projet pour l'enfant qui a pour premier objectif de mieux associer la famille à la prise en charge par l'élaboration d'un document participatif voire co-construit avec les personnes intéressées. Le projet pour l'enfant passe alors rapidement sur les informations administratives et donne une place importante aux avis des personnes concernées par la prise en charge. Le document consacre ainsi une place centrale à l'avis de l'enfant et de ses parents. Après avoir rappelé la situation de la famille, le projet prévoit que soit retranscrit par écrit, les attentes du service départemental de l'aide sociale à l'enfance, des parents comme celles de l'enfant. S'il ne s'agit pas véritablement d'une démarche négociée ; la recherche de l'avis de chacun des acteurs de la mesure encourage les professionnels à ouvrir le dialogue avec chacun des membres de la famille. On peut, par ailleurs, penser que le recueil de ces avis, s'il n'est pas systématiquement suivi, peut néanmoins influencer le contenu du projet pour l'enfant sur les points qui ne relèvent pas d'une compétence obligatoire des services. Dans ce cadre, le projet pour l'enfant se présente comme un véritable « projet d'accompagnement de l'enfant et de sa famille ». Ainsi, le document contient non seulement les actions menées en faveur de l'enfant *stricto sensu* mais aussi les actions de soutien des parents dans leur rôle, précisant à chaque fois les objectifs et les moyens institués par l'administration pour remplir les différents buts poursuivis. Enfin, certains projets pour l'enfant prévoient à nouveau à la fin du document, la possibilité pour la famille et pour l'enfant de formuler des commentaires quant au contenu du document, voire, le cas échéant, d'exprimer leurs désaccords.
- 33 Ainsi en fonction de l'objectif principal poursuivi, les contours et les finalités du projet pour l'enfant fluctue. On aperçoit cependant l'existence d'une volonté commune de recueillir l'accord ou simplement l'adhésion des parents à la prise en charge proposée. Cette exigence met en évidence la valeur pédagogique du projet pour l'enfant qui doit permettre, par une plus grande transparence et cohérence de l'action publique, de convaincre les parents de l'enfant du bienfondé de la mesure, et idéalement permettre une présence active et positive de ces derniers auprès de l'enfant.

La valeur pédagogique du projet pour l'enfant malgré les imprécisions légales

- 34 Le projet pour l'enfant symbolise la volonté nouvelle des services de la protection de l'enfance de ne plus faire « pour » mais « avec » les usagers en associant les parents et *a minima* en informant l'enfant. Ainsi, le groupe d'appui à la réforme de la protection de l'enfance estime-t-il que « dans l'intention du législateur, la signature du projet pour l'enfant formalise un accord - et non un contrat - sur les modalités de mise en œuvre d'actions au titre de la protection administrative ou judiciaire, entre les parents, le président du conseil général et chaque responsable d'organisme chargé de mettre en œuvre les interventions. [...] S'agissant de la protection administrative, il est nécessaire de trouver un accord sur les actions à mettre en œuvre, leurs objectifs, leurs modalités, le rôle des parents. [...] S'agissant de la protection judiciaire, il ne s'agit pas de revenir sur le

bien-fondé et les attendus de la décision judiciaire, mais de convenir de ses modalités de mise en œuvre, à l'exception de celles fixées par l'ordonnance »⁵⁶. La compréhension de la situation par les parents est alors considérée comme un élément essentiel pour l'efficacité et l'efficience de la prise en charge de l'enfant. Néanmoins, un tel processus nécessite d'avoir le temps de la discussion et du dialogue pour instaurer une relation de confiance avec les familles.

- 35 Ce procédé n'est pas nouveau. Dès le début des années 1990, le développement des règles procédurales garantissant le droit des usagers « implique, entre autres, un travail d'argumentation élaboré pour convaincre les familles d'accepter une aide éducative et de donner leur accord par écrit dans le cadre de la protection administrative. La nécessité de l'accord formalisé rend visible *a contrario* les refus, voire les désaccords et les conflits, qui peuvent aboutir au recours à une protection judiciaire »⁵⁷. Le projet pour l'enfant ne fait alors que renforcer les procédures existantes. La consécration d'un tel document par la loi s'explique par le changement des représentations sociales relatives aux enfants en danger et à leurs familles. En effet, en substituant le terme d'« enfant en danger » à celui d'« enfant maltraité » qui était privilégié par la loi de 1989⁵⁸, la loi du 5 mars 2007 propose une vision de la famille moins stigmatisante en reprenant le thème de danger existant déjà dans la législation antérieure à 1989. Elle gomme la possible opposition entre des parents maltraitants et un enfant maltraité, en privilégiant chaque fois que cela est possible une action concertée entre les parents et le service, visant notamment à soutenir ces derniers dans leur rôle auprès de l'enfant. Cette évolution est concomitante d'une diminution des situations de maltraitance. Selon une enquête menée par l'Observatoire Décentralisé de l'Action Sociale⁵⁹ « comme les années précédentes, ce sont les enfants dits « en risque » qui pèsent le plus dans cette évolution [augmentation des signalements], les enfants maltraités représentant moins de 20 % du total des signalements en 2006 ». De moins en moins perçu comme auteur de violences, le parent de l'enfant devient un interlocuteur légitime et incontournable des services de l'aide sociale à l'enfance. L'enfant est alors protégé en raison de la situation de danger ou de risque de danger qui règne au sein de son environnement familial, situation qui peut et doit évoluer pour aboutir à une fin de prise en charge.
- 36 Le travail institué auprès des parents comporte néanmoins un certain nombre de difficultés, à commencer par l'asymétrie des relations qui existent entre l'administration et l'utilisateur⁶⁰. En effet, si le professionnel représentant le président du conseil général et signataire du projet pour l'enfant maîtrise le panel des solutions susceptibles d'être mises en œuvre dans le champ de la protection de l'enfance, les parents n'ont souvent pas une connaissance étendue du dispositif de protection de l'enfance ce qui fragilise leur position, notamment lorsqu'il s'agit d'influencer les choix réalisés parmi plusieurs mesures administratives susceptibles d'être instituées.
- 37 Dans le champ de l'assistance éducative, le juge des enfants « doit toujours s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée et se prononcer en stricte considération de l'intérêt de l'enfant »⁶¹. La recherche d'une telle adhésion ne peut se faire que dans la limite du strict intérêt de l'enfant⁶². L'action administrative est, quant à elle, soumise à l'accord des responsables légaux du mineurs⁶³. Toute la question est alors de savoir comment l'existence d'un consentement libre et éclairé des parents alors même que les mesures proposées dans l'intérêt de l'enfant portent le plus souvent atteinte au respect de leur vie familiale. Pour de nombreux professionnels, l'accord ou l'adhésion des parents aux propositions faites dans le cadre de la protection administrative est une

illusion dans la mesure où pèse toujours la menace de la saisine du juge des enfants en cas de refus. Par ailleurs, comme il l'a déjà été dit, les mesures judiciaires ont force contraignante et peuvent être prises sans l'adhésion des parents si l'intérêt de l'enfant le justifie. Etablir un projet pour l'enfant impose alors d'opérer un compromis entre la consultation des parents et la protection de l'enfant. Un tel travail implique en pratique non seulement de disposer d'un temps suffisant pour mettre en place la mesure, mais aussi et surtout, que le temps nécessaire à cette négociation ne porte pas préjudice à l'enfant. La réalisation d'une évaluation sociale de qualité des situations familiales, représente alors un enjeu essentiel au bon fonctionnement des services. Elle doit permettre d'effectuer un premier tri entre les situations de danger qui nécessitent des mesures rapides (et notamment une saisine du juge judiciaires), et celles au sein desquelles le risque de danger est suffisamment tenu pour qu'un travail avec les parents soit institué dans un cadre administratif, non contraignant. Par ailleurs, elle est indispensable pour mesurer les potentialités et les fragilités de la famille et ainsi construire un parcours cohérent pour l'enfant au sein du service.

- 38 Le projet pour l'enfant présente donc des objectifs louables malgré l'imprécision des textes en la matière qui laisse les départements seuls maître d'apprécier quel doit être le véritable contenu du projet pour l'enfant. Les finalités poursuivies sont en effet nombreuses : transparence de l'action publique, continuité du parcours de l'enfant, coordination des professionnels, participation des parents à la prise en charge de leur enfant, formalisation de leurs accords et donc recherche de la preuve de leurs consentements ou de leurs refus, volonté d'asseoir l'intérêt de l'enfant comme intérêt primordial lors de chaque prise en charge, etc. Ce document versé au dossier de l'aide sociale à l'enfance, permet non seulement une plus grande transparence vis-à-vis de l'usager mais aussi une meilleure traçabilité de l'action administrative, qui pourrait par ailleurs permettre à terme la réalisation d'études qualitatives et quantitatives approfondies sur les parcours des enfants pris en charge au titre de la protection de l'enfance. Quelques soient la forme et le contenu du document finalement retenu, le projet pour l'enfant n'a de pertinence que s'il a pour point de départ une évaluation construite de la situation familiale, qui permette de déterminer précisément les besoins de l'enfant, le danger encouru par ce dernier, les capacités comme les fragilités des parents, ainsi que le rôle que ces derniers sont susceptibles de jouer pour leur enfant. Le code de l'action sociale et des familles prévoit d'ailleurs que toute mesure prise au titre de la protection de l'enfance est « précédée d'une évaluation de la situation prenant en compte l'état du mineur, la situation de la famille et les aides auxquelles elle ne peut faire appel dans son environnement »⁶⁴. Ainsi, certains départements, accompagnés dans cette démarche par l'ONED et le CREAI Rhône-Alpes, ont-ils décidé d'établir des référentiels d'évaluation qui constituent un support non négligeable pour l'établissement d'un projet pour l'enfant reposant sur des bases solides.

BIBLIOGRAPHIE

- Aubin (Emmanuel), *Droit de l'aide et de l'action sociale*, collection Mementos LMD, Gualino, éditions Lextinso, 2008, p.41.
- Bianco (Jean-Louis), Lamy (Pierre), *L'aide à l'enfance demain*, Ministère de la santé et de la sécurité sociale, La Documentation française, 1980.
- Chassagnard-Pinet (Sandrine), Hiez (David), *La contractualisation de la production normative*, thèmes et commentaires et actes, édition Dalloz, 2008, p.3.
- Chevallier (Jacques), *Science administrative*, Thémis, PUF, 2ème édition, 1994, p.440.
- CNAPE, groupe d'appui pour accompagner la réforme de la protection de l'enfance, *Le projet pour l'enfant*, Paris, mars 2010.
- Dubois (Vincent), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2010.
- Dumont (Daniel), « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'État social actif », *Droit et société*, n° 78, 2011/2, p. 456.
- Lafore (Robert), « Obligation contractuelle et protection sociale », *Revue de droit sanitaire et social*, 2009, p. 31 et s.
- Lavaud-Legendre (Benedicte), « La paradoxale protection de la personne vulnérable par elle-même : les contradictions d'un « droit de la vulnérabilité en construction », *Revue de droit sanitaire et social*, 2010, p.520.
- Loubat (Jean-René), « Rénovation de la loi de 1975 et relation de service », n°45, *Empan*, 1/2002, p. 47-56.
- ODAS, *Protection de l'enfance : une plus grande vulnérabilité des familles, une meilleure coordination des acteurs*, Paris, novembre 2007
- ONED, *Le projet pour l'enfant : état des lieux dans 35 départements au premier semestre 2009*, Paris, novembre 2009
- ONED, *Cinquième rapport annuel au Gouvernement et au Parlement de l'Observatoire national de l'enfance en danger*, Paris, La documentation française, avril 2010
- Rosanvallon (Pierre), *La nouvelle question sociale, repenser l'Etat providence*, collection essais, Points, janvier 1995, p. 211

NOTES

1. Préambule de la Convention internationale des droits de l'enfant adopté par les Nations-Unies le 20 novembre 1989, signée par la France le 26 janvier 1990.
2. Article 18§1 de la Convention internationale des droits de l'enfant.
3. Article 371-1 du code civil.
4. Antoine Dupont-Fauville, *Pour une réforme de l'aide sociale à l'enfance*, Paris, éditions ESF, 1973.

5. Jean-Louis Bianco, Pierre Lamy, *L'aide à l'enfance demain*, Ministère de la Santé et de la sécurité sociale, Paris, La Documentation française, 1980.
6. Jean-Louis Bianco, Pierre Lamy, *ibid.*, p. 44.
7. Article L223-2 du code de l'action sociale et des familles.
8. Article 375 du code civil.
9. Loi n° 70-459 du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale.
10. Article L223-4 du code de l'action sociale et des familles.
11. Article 388-1 du code civil.
12. Article 221-1 6° du code de l'action sociale et des familles.
13. Jean-René Loubat, « Rénovation de la loi de 1975 et relation de service », *Empan*, n°45, 1/2002, p. 47-56.
14. Loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales et loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des handicapés.
15. Jean-René Loubat, *ibid.*, p. 47-56.
16. Daniel Dumont, « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'État social actif », *Droit et société*, n° 78, 2011/2, p. 456.
17. Sandrine Chassagnard-Pinet, David Hiez, « *La contractualisation de la production normative* », thèmes et commentaires et actes, édition Dalloz, 2008, p.3.
18. Jacques Chevallier, *Science administrative*, Thémis, PUF, 2ème édition, 1994, p.440.
19. Emmanuel Aubin, *Droit de l'aide et de l'action sociale*, collection Mementos LMD, Gualino, éditions Lextinso, 2008, p.41.
20. Robert Lafore, *Obligation contractuelle et protection sociale*, RDSS, 2009, p. 31 et s.
21. Définie très clairement par l'article L222-4-1 du code de l'action sociale et des familles, le contrat de responsabilité parentale se présente comme un outil de diminution de l'absentéisme scolaire qui s'accompagne de sanctions en cas de non-exécution.
22. Pierre Rosanvallon, « *La nouvelle question sociale, repenser l'Etat providence* », coll. essais, Points, janvier 1995, p. 211.
23. Loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales et loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées.
24. Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.
25. Geneviève Cresson, François Xavier Schweyer, *Les usagers du système de soins*, Rennes, Edition ENSP, p. 9.
26. Article L223-1 alinéa 5 du code de l'action sociale et des familles.
27. A ce sujet, voir les réflexions de Bénédicte Lavaud-Legendre, « La paradoxale protection de la personne vulnérable par elle-même : les contradictions d'un « droit de la vulnérabilité en construction », *Revue de droit sanitaire et social*, 2010, p. 520.
28. Article 3 de la Convention internationale des droits de l'Enfant.
29. Article 5 de la Convention internationale des droits de l'Enfant.
30. Selon l'article L223-1 alinéa 5 du code civil, le projet pour l'enfant « est porté à la connaissance du mineur ». Cette disposition semble faire écho à l'article 12 § 1 de la Convention internationale des droit de l'enfant qui prévoit que « Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité ».
31. L'article L226-4 du code de l'action sociale et des familles ajoute que « le président du conseil général fait connaître au procureur de la République les actions déjà menées, le cas échéant, auprès du mineur et de la famille intéressés. Le procureur de la République informe dans les meilleurs délais le président du conseil général des suites qui ont été données à sa saisine ». C'est donc un véritable dialogue qui s'instaure entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire.

32. Selon l'article L311-4 du code de l'action sociale et des familles, « un contrat de séjour est conclu ou un document individuel de prise en charge est élaboré avec la participation de la personne accueillie ou de son représentant légal. Ce contrat ou document définit les objectifs et la nature de la prise en charge ou de l'accompagnement dans le respect des principes déontologiques et éthiques, des recommandations de bonnes pratiques professionnelles et du projet d'établissement ou de service. [...] ».
33. Dossiers législatifs - Exposé des motifs - Projet de loi - loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.
34. CNAPE, groupe d'appui pour accompagner la réforme de la protection de l'enfance, *Le projet pour l'enfant*, mars 2010, www.reforme-enfance.gouv.fr
35. CNAPE, *ibid.*, p. 4.
36. ONED, *Cinquième rapport annuel au Gouvernement et au Parlement de l'Observatoire national de l'enfance en danger*, Paris, La documentation française, avril 2010
37. La théorie de l'attachement traduit l'importance pour l'enfant dès son plus jeune âge d'être attaché à un adulte, sa « base de sécurité », c'est-à-dire un socle sur lequel il pourrait croître et s'autonomiser. Pour aller plus loin voir par exemple : Édith Goldbeter Merinfeld, « Théorie de l'attachement et approche systémique », *Cahiers critiques de thérapie familiale et de pratiques de réseaux*, n° 35, 2005/2, p. 13-28.
38. Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2005, p.235.
39. Gérard Cornu, *ibid.*, p.716.
40. Article L221-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.
41. Article 375 et suivants du code civil.
42. Etienne Douat, « *La compensation financière des transferts de compétences* », in Marie-Luce Pavia [coord], « *Les transferts de compétences aux collectivités territoriales : aujourd'hui et demain ?* », Grala, L'Harmattan, janvier 2010, p.59.
43. Jean-Michel Belorgey, Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales, et sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé, 1985, n°3092, p.8.
44. L'intérêt général poursuivi par l'assistance éducative peut également être mis en évidence par le caractère de « lois de police » des dispositions propres à sa mise en œuvre par l'article 3 du code civil.
45. Robert Lafore, « La gouvernance des associations de protection de l'enfance », *RDSS*, 2008, p. 252.
46. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions
47. L'article 4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Le texte précise alors que ces transferts « devront être achevés au plus tard deux ans après la date de publication de la présente loi.
48. Article 37 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat opère la décentralisation des services de la protection sanitaire de la famille et de l'enfance.
49. Loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé (notamment article 35).
50. Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
51. Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.
52. Article 72 alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958.
53. ONED, *Le projet pour l'enfant : état des lieux dans 35 départements au premier semestre 2009*, Paris, La Documentation française, novembre 2009, p.2.
54. ONED, *ibid.*, p.7.

55. Le document mentionne à ce titre la santé, la scolarité, les loisirs, la vie sociale, l'autonomie, les accueils relais, les droits de correspondance, les contacts téléphoniques...

56. CNAPE, *ibid.*, p. 4.

57. Delphine Serre, « Les enfants « en danger » au prisme des statistiques de l'ODAS. Des catégories juridiques (1958) aux catégories statistiques (1994) », in *La protection de l'enfance: un espace entre protéger et punir. L'émergence d'une idée, l'étape 1958/59, les recompositions contemporaines*, Vaucresson, Editions du CNFE-PJJ (Collection Etudes et Recherches, n°7), 2004.

58. Voir la loi n°89-487 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance.

59. Lettre de l'ODAS, *Protection de l'enfance : une plus grande vulnérabilité des familles, une meilleure coordination des acteurs*, Paris, novembre 2007.

60. Sur ce thème voir notamment le travail de Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 2010, 210p.

61. Article 375-1 du code civil.

62. Sauf hypothèse de placement direct.

63. Article L223-2 du code de l'action sociale et des familles.

64. Article L223-1 alinéa 4 du code de l'action sociale et des familles

RÉSUMÉS

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance crée un projet pour l'enfant. Ce document s'inscrit dans un mouvement plus large de contractualisation de l'action sociale qui a pour principaux objectifs d'assurer une individualisation des prises en charge et la participation des usagers aux mesures qui les concernent. Dans ce cadre, le projet pour l'enfant doit permettre un accompagnement individualisé de l'enfant tout en assurant la participation des parents à la prise en charge chaque fois que cela s'avère possible. L'avènement de la contractualisation, et notamment du projet pour l'enfant, pose des problématiques juridiques nouvelles liées au sens et au contenu de ces documents.

The Act of 5th March 2007 reforming child protection, creates a child project. This document is a part of contractualization of social action. This process aims to ensure an individualization of social cares to users and promotes their involvement in those measures. As such, the child project should enable children to be accompanied with their parents as frequently as possible. The child project's contractualization raises new legal questions about what is to be regulated and why.

La ley de 5 de marzo de 2007 de reforma de la protección de la infancia creó un proyecto para el menor. Este documento se enmarca en un movimiento más extenso de contractualización de la acción social, que tiene como objetivos principales garantizar una individualización en la toma de responsabilidades y la participación de los usuarios en las medidas que les conciernen. En este marco, el proyecto para el menor ha de permitir un seguimiento individualizado del menor, garantizando al mismo tiempo la participación de los padres en la toma de responsabilidad siempre que sea posible. El establecimiento de la contractualización, y en especial del proyecto para el menor, origina nuevas problemáticas jurídicas ligadas al sentido y contenido de estos documentos.

INDEX

Palabras claves : ayuda social, contractualización, protección de la infancia, proyecto para el menor

Keywords : care, child project, child protection, contractualization

Mots-clés : aide sociale, contractualisation, projet pour l'enfant, protection de l'enfance

AUTEUR

FLORE CAPELIER

Doctorante en droit public au sein de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Elle poursuit une recherche sur la protection de l'enfance sous la direction du Professeur Jean-Marie Pontier. Cette recherche est financée par le Conseil général du Val-de-Marne. Flore.capelier@cg94.fr