

Chapitre 8

Les lieux de placement collectif en France

LES LIEUX de placement pour enfants et adolescents sont souvent désignés par le terme générique d'« internat spécialisé ». Le nombre d'enfants séparés de leur famille serait de cent cinquante mille, ce qui ne signifie pas que tous sont placés en milieu collectif (foyers ou maisons d'enfants). Il faut distinguer pour ces cent cinquante mille enfants placés, les différents modes de placement ; tous ne sont pas collectifs. Il y aurait seulement cinquante mille enfants placés en foyers de diverses formes ou en maisons d'enfants. Les cent mille autres enfants séparés de leur famille sont répartis soit en famille d'accueil (placements chez les assistantes maternelles), soit confiés à un « tiers digne de confiance » ou un membre de la famille de l'enfant. Nous verrons que les cinquante mille enfants séparés de leur famille connaissent des durées réelles de placement qui méritent d'interroger le sens que recouvre, de nos jours, la notion d'enfant placé.

En ce qui concerne les lieux de placement collectif, il est actuellement difficile d'avoir une vision quantitative exhaustive du nombre d'établissements et services pour enfants en difficulté sociale.

L'enquête générale la plus récente a été réalisée en 1997 par la DRESS¹ à partir du répertoire FINESS². Elle distingue trois types de structures provisoires : les foyers de l'enfance (FDE), les maisons d'enfants à caractère social (MECS), les villages d'enfants (MVE ou VE). Ces établissements sont gérés soit par la fonction territoriale, soit par le secteur associatif qui bénéficie alors d'un financement sous forme de prix de journée.

Nous examinerons ces trois types de structures à partir des questions suivantes :

- de combien de places dispose chaque département en France ?
- par qui sont-elles gérées (secteur public ou secteur associatif) ?
- quelle est la capacité d'accueil de la structure et quelle est la taille des établissements ?
- d'où proviennent les enfants admis dans l'établissement (milieu naturel, autres établissements, etc.) ?
- quelle est la durée du placement ?
- où les enfants sont-ils scolarisés durant leur placement ?
- où les enfants sont-ils orientés à la sortie de l'établissement ?

LES FOYERS DÉPARTEMENTAUX DE L'ENFANCE

L'enquête de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DRESS) a recensé cent quatre-vingt-dix-neuf foyers de l'enfance qui représentent une capacité d'accueil de 9 879 enfants et adolescents.

En fait, dix-sept départements (Corse comprise) ne sont pas représentés dans cette enquête, soit parce que les structures figurent sous une autre dénomination³, soit pour non-participation à l'enquête. L'échantillon de l'enquête représente environ les deux tiers des équipements et ne saurait

1. Monteil C., Bertrand D., Woitrain E., *Les Établissements et services pour enfants et adolescents en difficulté sociale*, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques au ministère des Affaires sociales et ministère de la Santé, n°48, fév. 2003.

2. Fichier national des établissements sanitaires et sociaux. La gestion de l'enquête a été gérée par les DRASS, les questionnaires acheminés par voie postale ont été renseignés par les établissements et services.

3. Après la décentralisation, des foyers départementaux ont été restructurés ou fermés au profit de structures à effectif réduit et désignées sous le terme de structures d'accueil par exemple.

constituer une vision exhaustive de la situation, mais malgré tout, ces foyers représentent un échantillon représentatif des équipements et des pratiques.

Depuis les lois de décentralisation et la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, chaque département peut organiser comme il l'entend la prise en charge et les modes d'accueil pour apporter « un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leur famille, aux mineurs émancipés et aux majeurs âgés de moins de 21 ans¹ ». Le président du conseil général, en vertu de l'article 222-5 du CFAS, est tenu de prendre en charge les mineurs qui ne peuvent être maintenus dans leur milieu de vie habituel, les pupilles de l'État, les mineurs confiés au titre de l'article 375-3 et suivants du Code civil, les femmes enceintes et les mères isolées.

Les foyers de l'enfance se définissent autour de trois missions : accueil (y compris en urgence), observation et orientation dans le cadre des missions de l'ASE.

De combien de places, en foyer de l'enfance, chaque département dispose-t-il ?

La carte présentée dans la figure 8.1² indique le nombre de places installées par département (pour les départements qui ont participé à l'enquête).

L'offre de place est relative à la politique de protection de l'enfance de chacun de ces départements. Il peut être intéressant de mettre ces chiffres en perspective avec la population de moins de 20 ans en se reportant, pour chaque département, au tableau situé en annexe 1, sous le titre « Appels d'aide et population de moins de 20 ans ». Les écarts de population entre 1998 (date de l'enquête DRESS) et le recensement de 2002 sont peu significatifs ($\pm 1\%$).

L'implantation sur l'ensemble du territoire est très diversifiée du fait des volontés politiques des gestionnaires ou du poids local du secteur associatif d'action sociale. Notons que certains départements ont délégué aux associations d'action sociale une partie de leur mission. Il est probable que certains équipements départementaux soient comptabilisés dans les maisons d'enfants à caractère social gérées par un organisme public (voir paragraphe suivant).

1. Article L. 221-1 du CASF.

2. Remarque : les parties vides correspondent aux départements pour lesquels la DRESS ne possédait pas d'information.

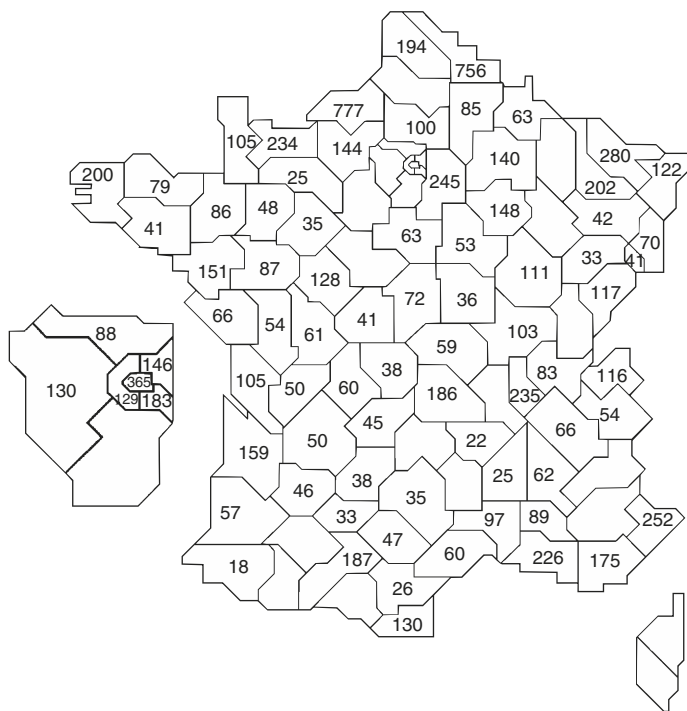


Figure 8.1. Offre de places en foyer départemental de l'enfance par département.

Qui gère les foyers départementaux de l'enfance ?

Ce sont majoritairement les départements qui gèrent les foyers départementaux. Le tableau 8.1 fait apparaître la nature juridique des gestionnaires des foyers de l'enfance.

De manière epsilon, onze foyers sont gérés par des organismes privés à but non lucratif. Un seul est géré par le régime général de Sécurité sociale.

Quelles sont les capacités d'accueil des foyers de l'enfance ?

La capacité de l'effectif accueilli peut être comprise comme un indicateur de l'offre de services aux usagers. Plus l'effectif est important, plus la gestion est collective, sauf à promouvoir une organisation éducative et pédagogique très déconcentrée. Nous avons vu que les préconisations

Tableau 8.1. Gestionnaires des foyers départementaux de l'enfance.

Organismes et établissement publics	Nombre
Département	147
Établissement d'hospitalisation communal	1
Centre communal d'action social (CCAS)	1
Établissement social et médico-social départemental	38
Établissement social et médico-social communal	1
TOTAL	188
Organismes privés à but non lucratif	Nombre
Régime général de sécurité sociale	1
Association loi 1901 non RUP	8
Association loi 1901 RUP	2
TOTAL	11

Source : DRESS 2003.

ont toujours été tournées vers la promotion d'une capacité réduite des structures d'hébergement.

La tendance est à la création de structures de moins de vingt-six places mais les structures à forte capacité sont encore très bien représentées puisque 38,7 % des équipements enquêtés ont une capacité d'accueil de plus cinquante places.

La figure 8.2 indique la répartition des structures en fonction du nombre de places. On se souviendra que, dans les années 1970, certains foyers de l'enfance avaient des capacités d'accueil considérables, de plus de cinq cents lits.

Quelle est la provenance des enfants accueillis ?

En termes de provenance, la majorité des enfants et des adolescents (75,9 %) provient du milieu naturel de l'enfant mais les foyers accueillent également des enfants issus d'autres lieux de placement collectif (10,5 %) ; à noter que 8,7 % proviennent des placements chez des assistantes maternelles agréées de manière permanente, il s'agit probablement des enfants placés depuis leur jeune âge et pour qui le placement doit être réorganisé. Le tableau 8.2 indique, en nombre et pourcentage, l'origine de l'enfant lors de son admission à l'établissement.

À quel titre les enfants sont-ils accueillis ?

La situation administrative des enfants confiés donne des indications sur le motif réglementaire de l'admission. Ainsi les Pupilles de l'État

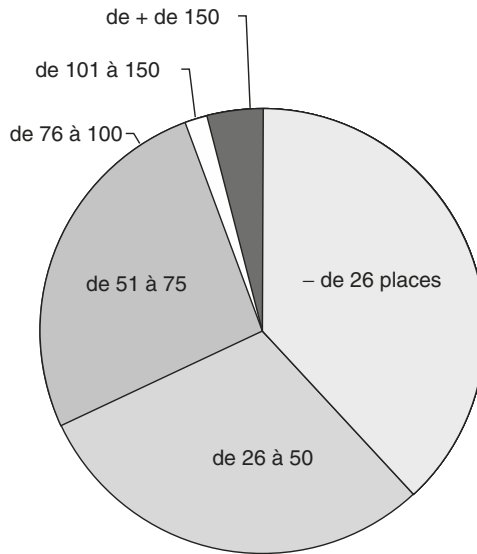


Figure 8.2. Capacité des foyers de l'enfance.

Tableau 8.2. Origine à l'entrée des foyers départementaux de l'enfance.

Origine à l'entrée dans l'établissement	Nombre	Pourcentage
Milieu familial (parents, membre de la famille)	5 431	75,9
Établissement à caractère social (MECS, foyers, FDE)	734	10,3
Établissement de la Protection judiciaire de la jeunesse	16	0,2
Établissement de santé	219	3,1
Assistante maternelle agréée (famille d'accueil)	623	8,7
Non réponse	76	1,1
TOTAL	7 154	100

Source : DRESS 2003.

(les orphelins ont la qualité de pupille, voir article L. 224-4 du CASF) ne représentent plus que 1,4 % des effectifs accueillis. À noter que 73 % des enfants sont confiés par le juge des enfants à l'ASE... Viennent ensuite les situations d'accueil provisoire de mineurs et de jeunes majeurs (13 %) et les délégations de l'autorité parentale et tutelle déléguées à l'ASE (11 %). Le tableau 8.3 indique la nature des mesures qui autorise l'admission de l'enfant dans un foyer départemental.