



SYNTHÈSE GÉNÉRALE DE LA RECHERCHE-ACTION COLLABORATIVE MENÉE DANS LE PROJET EUR&QUA

Rédaction de la synthèse :

Émilie FÉRIEL, Ireps Grand Est (France)

Florence RENARD, Université de la Sarre (Allemagne)

Avec l'appui de :

Benoît ALBERT, Hénallux (Belgique)

Catherine FILPA, Hénallux (Belgique)

Françoise GILLEN, OKaJu (Luxembourg)

Ulla PETERS, Université du Luxembourg (Luxembourg)

Muguette PONCELET, SPJ de Neufchâteau (Belgique)

René SCHLECHTER, OKaJu (Luxembourg)

Source :

Rapport de recherche produit dans le cadre du projet EUR&QUA disponible sur la plateforme dédiée à la protection de l'enfance dans la Grande Région : <http://protection-enfant-grande-region.eu/fr/>

Pour de plus amples informations sur certaines spécificités territoriales de la Grande Région ainsi que sur les points de vue différenciés des chercheurs, consulter le rapport de recherche.

Éditeur responsable :

Hénallux

Rue Saint Donat, 130

5002 Namur Belgique

BE 0839012683

benoit.albert@henallux.be

Mise en page :
Ségolène Jacquemin
UNESSA Asbl

Copyright © 2021

SOMMAIRE



Introduction	4
I. Politiques publiques et cadres institutionnels nationaux comparés	7
1.1 Études des acteurs	8
1.1.1 Acteurs de la politique de protection de l'enfance et de la jeunesse	8
1.1.2. Les acteurs de la politique médico-sociale de protection du handicap	11
1.2. Cadres juridiques des politiques	12
1.2.1. Politiques sociales de protection de l'enfance et de la jeunesse	12
1.2.2. Politiques sociales de protection du handicap	13
Conclusion	14
II. Des difficultés d'accès au terrain, révélatrices selon les chercheurs	15
2.1. Une quantification difficile des cas	15
2.2. Un accès limité aux familles	17
2.3. Invisibilité statistique et phénomène d'effacement des mobilités	18
III. Les déterminants des parcours : les motifs exclusivement pédagogiques rarement prédominants	19
3.1. Conditions structurelles et organisationnelles	19
3.1.1. Manque de moyens et insuffisance de l'offre disponible	19
3.1.2. Conditions organisationnelles et phénomène de spécialisation	21
3.2. Déterminants éducatifs et pédagogiques	21
3.3. Résistance des familles au contrôle social	22
3.4. Déterminants sociaux et culturels	22
3.5. Conclusion	23

SOMMAIRE



IV. La structuration des parcours : une similarité des étapes pour des pratiques professionnelles et des expériences variables	23
4.1. Les phases des parcours	24
4.2. Les pratiques professionnelles	25
4.2.1. Des pratiques d'adaptation à la spécificité d'une prise en charge transfrontalière	25
4.2.2. Les pratiques de protection de l'enfance	29
V. Les droits parentaux et de l'enfant à l'épreuve de l'expérience transfrontalière	30
5.1. Une variabilité des types d'implication des parents, mais des ressources limitées dans leur rapport aux institutions	31
5.2. Un décalage entre les attentes des familles et les réponses institutionnelles	32
5.3. Les risques des parcours transfrontaliers sur la garantie des droits parentaux et de l'enfant	33
5.3.1. La mise en œuvre des droits de l'enfant	33
5.3.2. Les droits parentaux dans l'expérience transfrontalière	35
Conclusions de la recherche	37
1. Recommandations générales	40
2. Recommandations spécifiques	41
Bibliographie	44

Introduction

Cette synthèse se fonde sur les rapports des chercheurs, réalisés dans les territoires de la Grande Région participant à la recherche EUR&QUA. Les rapports sont présentés à la suite de ce texte pour la Rhénanie-Palatinat, la Sarre, le Luxembourg, la Lorraine, et la Belgique (Wallonie francophone et Communauté germanophone de Belgique).

L'action 3 du projet Interreg EUR&QUA a pour objectif d'interroger les manières dont les dispositifs de suivi des enfants sont mis en place dans les situations transfrontalières de la Grande Région. Elle s'inscrit dans la poursuite de précédents travaux de recherche menés avec le soutien d'Interreg sur les parcours transfrontaliers d'enfants et de familles – projets PROXIMAM-Lorraine I (2006-2009), PROXIMAM-Lorraine II (2009-2011) et Sophia-Lorraine (2012-2014). Les résultats de ces travaux attestent que des enfants devant bénéficier ou bénéficiant déjà d'un suivi social particulier sont amenés à passer des frontières lors d'un changement de résidence. La garantie de la protection de l'enfance dans les aides transfrontalières dépend alors de la façon dont les procédures de mise en œuvre des parcours sont établies de part et d'autre de la frontière. Balzani et al. (2015) ont montré l'incidence des contextes nationaux liés aux cadres législatifs, réglementaires et financiers, qui guident les pratiques sociales et professionnelles de protection de l'enfance. Ces travaux ont abouti à des interrogations sur le degré de continuité, de globalité et de qualité de la prise en charge des enfants dans un contexte transfrontalier.

La plupart des études et recherches existantes se réfèrent principalement aux contextes nationaux de la protection de l'enfance, favorisant ainsi une forme de « nationalisme méthodologique » (Köngeter, 2009) qui conduit à laisser en suspend l'analyse des effets des migrations et de l'accroissement de la mobilité européenne. Des travaux s'intéressent toutefois à l'analyse comparative des systèmes nationaux, à leurs fondements institutionnels et leurs mécanismes organisationnels (voir par exemple Kindler 2010, Witte et al. 2017; Grevot, 2010, 2001), et abordent les dimensions transfrontalières (Meysen, Kelly, 2017 ; Käckmeister 2017 ; Sievers, Bienentreu, 2016). Néanmoins, l'étude des pratiques professionnelles et du travail concret de traitement des cas, de même que le vécu des situations transfrontalières par les familles, constituent des voies de recherche encore inexploitées concernant l'espace de la Grande Région. L'effectif d'enfants concernés par les migrations, la nature et l'origine des déplacements demeurent une inconnue, tandis que les résultats des programmes précédents montrent des inquiétudes des professionnels sur les risques de rupture des parcours.

Si certains cadres de référence internationaux existent, notamment à travers la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et le règlement Bruxelles IIbis, les dispositifs mis en œuvre présentent des disparités liées aux spécificités des droits nationaux et des politiques publiques en vigueur. Au-delà même des cadres réglementaires institutionnels, ce sont aussi les pratiques et les cultures professionnelles, ou encore les systèmes de formation qui, en raison de leur hétérogénéité, sont susceptibles de provoquer une discontinuité des actions éducatives. Les divergences de conception de la protection de l'enfance et de la qualité des aides et des actions professionnelles apparaissent également déterminantes. Les divergences peuvent s'expliquer en partie par l'interprétation qui est faite de la base juridique sur laquelle se fondent les professionnels ; la notion « d'intérêt



supérieur de l'enfant », utilisée dans la Convention relative aux droits de l'enfant, fait l'objet d'une interprétation sociale large et diversifiée (Sutterly, Flick, 2017). Le caractère protéiforme de la notion interroge la distance entre les pratiques prescrites et les pratiques effectives du point de vue de la relation entre les enfants accompagnés, les familles, et les professionnels.

Ici, et dans la continuité des travaux antérieurs, la frontière est considérée comme un objet à la fois singulier et pluriel, ne se limitant pas à une approche en termes d'espace ou d'aire géographique. D'autres types de frontières doivent être retenus, comme les frontières politiques, celles liées aux rapports sociaux, aux systèmes d'aides et à leur organisation, à la barrière linguistique ou encore aux différences culturelles. L'accroissement des différentes formes de mobilités transfrontalières conduit également à repenser la catégorie de frontière comme un espace à part entière, où une diversité d'échelles (Europe, Etat, Région notamment) peut initier de nouveaux cadres de référence et de nouvelles pratiques.

Il convient également de noter que la notion de parcours revêt un caractère polysémique. Utilisée comme catégorie de l'action publique pour tenter de répondre à la segmentation institutionnelle des accompagnements, elle est aussi mobilisée dans le champ académique selon diverses approches et domaines disciplinaires. L'approche retenue dans le cadre du projet dépasse une vision biographique des trajectoires (Robette, 2014 ; Bouquet, Dubechot, 2017), de façon à penser à la fois les intersections et relations entre structures sociales et parcours individuels (Servet, Melchior, Warin, 2012).

L'action 3 du projet EUR&QUA vise à apporter des éléments de connaissance et de compréhension sur la nature des pratiques professionnelles, ainsi que sur la genèse, le déroulement et le vécu des situations transfrontalières. En quoi la dimension transfrontalière reconfigure-t-elle les parcours ? Existe-il des configurations typiques et quelles sont leurs caractéristiques ? Quelles sont les problématiques sociales, politiques, économiques et culturelles spécifiques à la frontière, ou aux « bords », et quelles dimensions renvoient plutôt aux « centres », c'est-à-dire aux systèmes nationaux et/ou à des évolutions supranationales ? Autrement dit, comment s'articulent les dimensions périphériques (spécifiques à la frontière) et les enjeux plus globaux des systèmes de protection de l'enfance ? De façon transversale à ces questionnements, le projet s'intéresse aux effets des parcours transfrontaliers sur les droits des enfants tels qu'ils sont déclinés dans la Convention internationale des droits de l'enfant (cf. encadré).

Les droits fondamentaux des enfants en contexte transfrontalier

Les droits fondamentaux des enfants réfèrent à la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). En contexte transfrontalier, les droits les plus particulièrement concernés sont les suivants (cf. Chapitre – cadres juridiques internationaux et européens) : Le bien-être de l'enfant (Article 3), le droit à une identité (Article 8), le droit à ne pas être séparé de ses parents sauf révision judiciaire lorsque la séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant (Article 9), le droit à avoir des contacts transfrontaliers avec les deux parents (Article 10), le droit de l'enfant à exprimer son avis (Article 12), le droit à un examen périodique de sa situation s'il a fait l'objet d'un placement (Article 25), le droit à l'éducation (Article 28).



Les catégories d'enfants entrant dans le projet EUR&QUA ont été définis de la façon suivante :

- ▶ Enfants reconnus en situation de handicap sur l'un ou l'autre versant, ou pour lequel une reconnaissance de handicap est en cours de sollicitation
- ▶ Enfants bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance sur l'un ou l'autre versant ou pour lequel une mesure de protection est sollicitée (suivi médico-social ou socio-éducatif)

La recherche s'intéresse donc aux parcours transfrontaliers mis en place dans le cadre des secteurs de la protection de l'enfance et du handicap au sein des différents versants composant la Grande Région : le Grand-Duché du Luxembourg, les états fédéraux de la Rhénanie-Palatinat et de la Sarre, la région Wallonne, la Communauté germanophone de Wallonie, et l'ex-région Lorraine intégrée dorénavant dans l'actuelle région Grand Est.

Afin de saisir les enjeux et les réalités pratiques des parcours observés, trois axes de recherche ont été privilégiés :

- ▶ Un premier axe a consisté à analyser les cadres institutionnels et légaux nationaux, en interrogeant la façon dont ils prennent en compte la dimension transfrontalière. L'analyse de ces cadres institutionnels s'est donné pour objectif d'apporter des indications sur les éléments de convergence et de diversité des modèles nationaux. Ces cadres sont marqués culturellement et influencent les conceptions sur les notions entourant les droits des enfants, ainsi que les logiques d'action des acteurs.
- ▶ Un deuxième axe s'est intéressé aux pratiques professionnelles déployées dans le contexte de parcours transfrontaliers. L'objectif a été tout à la fois d'étudier les modalités concrètes du travail d'accompagnement des enfants - notamment dans la dimension de collaboration inter-versant, les aspects structurels et organisationnels entourant les logiques d'action des professionnels, et la façon dont la frontière vient affecter le sens du travail du point de vue des personnels en contact direct avec les familles.
- ▶ Un troisième axe enfin a consisté en la réalisation d'une enquête qualitative sur le vécu et le déroulement des situations transfrontalières du point de vue des familles. Il s'agissait de comprendre la façon dont les familles appréhendent l'expérience transfrontalière, et quelles sont leurs préoccupations et leurs attentes. L'objectif a également été d'analyser la manière dont est prise en compte la parole de l'enfant dans les décisions de placement, ainsi que la place qui lui est accordée dans les dispositifs de prise en charge.

Cette synthèse présente les résultats transversaux des recherches menées dans les versants investigués (cf. encadré méthodologique). L'analyse comparative des politiques publiques et cadres institutionnels (I) fait apparaître les spécificités nationales, mais également des tendances communes et une prise en compte limitée de la dimension transfrontalière. Si différents types de flux ont pu être identifiés par les chercheurs, qui montrent



une hétérogénéité des parcours transfrontaliers de la protection de l'enfance et du handicap, la question du repérage statistique et de l'accès au terrain témoigne des enjeux politiques et institutionnels de ces parcours (II). L'étude des motifs des parcours indique ainsi la prédominance des déterminants structurels et organisationnels (III), qui semblent influencer assez largement les pratiques des professionnels. Ces dernières s'appuient sur des relations interpersonnelles et des collaborations informelles, dans le cadre de conceptions parfois divergentes des notions liées à la protection de l'enfance (IV). Ces pratiques peuvent induire des types d'implication variables des familles et s'inscrivent parfois en décalage avec leurs préoccupations et leurs attentes. L'insuffisante structuration du champ transfrontalier de la protection de l'enfance comporte alors des risques sur la garantie des droits parentaux et des enfants (V), qui conduisent à la formulation d'un certain nombre de recommandations.

Éléments méthodologiques de la recherche

Chaque région investiguée a fait l'objet d'une enquête portant sur les trois axes transversaux de la recherche. Les aspects méthodologiques de ces enquêtes sont détaillés dans les rapports de chaque versant. Un cadre méthodologique commun (constitution des échantillons et guides d'entretien) a été élaboré par le collectif de chercheurs.

L'axe 1 consacré aux « cadres institutionnels » a essentiellement consisté en une analyse documentaire approfondie des textes de lois, mais aussi d'études empiriques et des statistiques existantes sur le phénomène transfrontalier dans le champ de la protection de l'enfance.

Les axes 2 et 3 ont reposé sur la constitution d'un matériau d'enquête qualitatif. Des entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès de responsables institutionnels et de structures, ainsi que des professionnels en contact direct avec le public dans le domaine de la protection de l'enfance et du handicap (axe 2). Des monographies de parcours ont également été constituées sur la base d'entretiens semi-directifs menés auprès de parents, d'enfants et de professionnels (axe 3). L'accès aux familles et aux enfants a posé des difficultés qui peuvent être analysées comme un résultat de la recherche (cf. partie II). Le recensement des personnes interrogées et des cas étudiés est présenté en annexe.

I. Politiques publiques et cadres institutionnels nationaux comparés

Les politiques sociales de protection de l'enfance, de la jeunesse et du handicap sont réglementées de manière différente au sein de la Grande Région, ce qui s'explique notamment par la variété des systèmes constitutionnels représentés.

L'étude vise ici à analyser les acteurs de cette protection (1.1) et les cadres réglementaires (1.2) afin de dégager des cadres de modèles communs et des principes fondamentaux d'action au sein des différents systèmes nationaux observés.



1.1 Études des acteurs

Même si de nombreux cas sont communs aux politiques de l'enfance, de la jeunesse et du handicap, les organisations mises en place par chaque versant imposent que ces différentes politiques soient distinguées.

1.1.1 Acteurs de la politique de protection de l'enfance et de la jeunesse

L'étude comparative des acteurs de la politique sociale de la protection de l'enfance, de la jeunesse et du handicap montre que dans chaque région, on retrouve des acteurs de nature similaire, qu'il s'agisse d'autorités administratives, judiciaires ou encore de la place des familles dans la procédure.

Dans chaque versant, les politiques sociales de l'enfance et de la jeunesse sont menées sur le terrain par des autorités administratives, alors que les aspects réglementaires relèvent de la responsabilité des ministères de tutelle : ministère de la Famille, de l'enfance, de l'éducation, des questions sociales, de la santé par exemple.

En **Allemagne**, pour chaque Land, l'autorité administrative majeure s'incarne dans l'autorité publique de protection de la jeunesse, Offices de la Jeunesse (*Jugendamt*). Il peut en outre exister au sein de certains *Länder* une Commission de la protection de l'enfance rattachée au Ministère des affaires sociales. En **France**, la protection administrative relève du Département et s'incarne principalement dans l'Aide sociale à l'enfance. Deux autres acteurs départementaux existent : la cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes, ainsi que les centres départementaux de l'enfance. Au **Luxembourg**, l'Office national de l'enfance (ONE) veille à la mise en œuvre de l'aide sociale des enfants et jeunes adultes en détresse (financement, coordination des demandes reçues et des décisions d'aides du tribunal de la protection de la jeunesse). Les services de coordination de projet d'intervention, intégrés à l'ONE, encadrent les dossiers transfrontaliers. Enfin, en **Belgique**, tout intervenant confronté à une situation de maltraitance ou à risques peut s'adresser à un autre acteur compétent spécialisé du secteur médico-psycho-social ; à l'équipe « SOS Enfants » ou au service de l'aide à la jeunesse territorialement compétent et au Conseiller de l'Aide à la Jeunesse dirigeant ce service. En **communauté germanophone**, le *Jugendhilfedienst* s'occupe des mineurs en situation difficile (conflits familiaux, problème de dépendance, violence, etc.). Le *Jugendhilfedienst* conseille et renseigne sur les possibilités d'aide dans la communauté germanophone.

A côté de ces autorités administratives, qui appliquent la politique de protection de l'enfance et de la jeunesse définie par le gouvernement et ses ministères, les autorités judiciaires exécutent les lois.

Le tribunal compétent en **Allemagne** pour ces questions est le *Familiengericht*, tribunal aux affaires familiales qui constitue la première instance. Les recours contre ses décisions seront portés devant l'*Oberlandsgericht* (cours d'appel). En **France**, de nombreux magistrats peuvent intervenir en matière de protection de l'enfance et de la jeunesse: le juge des enfants (en matières pénale et civile), le magistrat coordonnateur de la juridiction pour mineurs, le Conseiller délégué à la protection de l'enfant, le Procureur de la République, le Substitut général



chargé des mineurs, le juge d'instruction spécialement chargé des affaires concernant les mineurs et le juge aux affaires familiales. Pour le **Luxembourg**, c'est le tribunal de la protection de la jeunesse qui est compétent pour la protection de l'enfance. Le Service Central d'Assistance Sociale, service du Juge de la protection de la jeunesse et du Parquet général, réalisera des enquêtes sociales pour le tribunal et veillera à l'exécution des mesures prises par le juge de la protection de la jeunesse. Du côté **belge**, un Tribunal de la famille et de la jeunesse a été instauré. Il se compose de trois chambres se partageant les compétences, la chambre de la jeunesse étant compétente en matière de protection de l'enfance. Il reviendra au Directeur de la protection de la Jeunesse dirigeant le Service de la Protection de la Jeunesse de mettre en œuvre les mesures prises par le tribunal. Si besoin, ces mesures sont réexaminées et rapportées au terme d'une année d'intervention.

La famille doit être considérée comme le troisième acteur de la politique de protection de l'enfance et de la jeunesse. Dans chaque région, les politiques mises en œuvre font apparaître que celle-ci profite d'une place particulière lors de la procédure et que la recherche de solutions en collaboration avec la famille se doit d'être privilégiée.

La place de la famille et son rôle sont tout particulièrement protégés en **Allemagne**, car la Loi fondamentale qui précise tous les droits fondamentaux de valeur supranationale prévoit entre autres le droit d'un parent « à éduquer son enfant ». Les modalités de ce droit sont précisées au quatrième livre du Code civil allemand. L'État ne doit intervenir que lorsque l'intérêt supérieur de l'enfant est mis en danger. Le droit de codécision des parents sur les mesures éducatives oblige ainsi l'Office de la Jeunesse à travailler avec les parents. De nombreux organismes offrent alors un soutien aux parents.

En **France** aussi, on retrouve l'implication de la famille dans les décisions prises en matière de protection de l'enfance et de la jeunesse. Ainsi, l'accord des parents sera nécessaire pour la mise en place d'une mesure administrative. Ce n'est qu'en cas de refus des parents ou que face à une impossibilité de rechercher leur accord, que la protection judiciaire interviendra. Et même si la procédure devient judiciaire, le juge des enfants s'efforcera, néanmoins, toujours de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée.

La loi sur l'aide à l'enfance au **Luxembourg** prévoit clairement que le maintien de l'enfant dans son milieu familial doit être privilégié dans la mesure du possible. L'accord de la famille est nécessaire pour avoir une aide de la part de l'ONE. La loi sur la protection de la jeunesse en vigueur permet cependant au juge d'imposer une mesure d'assistance éducative ou de placement à l'enfant et/ou sa famille. Lors d'un placement judiciaire, l'exercice de l'autorité parentale est transféré automatiquement des parents à la nouvelle structure d'accueil de l'enfant (institution ou famille d'accueil) et les parents n'ont plus de rôle à jouer. En droit **belge également**, les textes législatifs consacrent la prééminence de la famille en matière d'éducation ou de consultation, encourageant toujours au maintien de l'enfant dans son milieu de vie familial. Ils privilégient l'aide volontaire et négociée par le Conseiller de l'aide à la Jeunesse avec le jeune, ses parents et ses familiers, n'ayant recours à l'aide contrainte que si l'état de danger le requiert et que les parents et le jeune de plus de douze ans refusent l'aide proposée.

Malgré ces points communs, l'étude des acteurs intervenant en matière de protection de l'enfance et de la jeunesse a fait ressortir quelques divergences.



Tout d'abord en matière de droit fondamentaux, les systèmes de protection ne sont pas équivalents dans chaque région, certaines bénéficient d'institutions entièrement dédiées à cette fonction, alors que d'autres versants, notamment en Allemagne, ne disposent pas d'acteur doté des mêmes compétences. En effet, en matière de protection des droits fondamentaux, la structure fédérale allemande laisse subsister des différences régionales. Le Parlement de Rhénanie-Palatinat a créé le bureau du médiateur pour l'aide à l'enfance et à la jeunesse (*Die Ombudsstelle für Kinder- und Jugendhilfe*) en mai 2017. En Sarre, il n'existe pas de bureau spécifiquement dédié à la défense des droits des enfants. Toutefois, un service de médiation extrajudiciaire, l'Ombudstelle, relié à un réseau fédéral, intervient en matière d'accès aux droits notamment pour les prestations sociales, et est de ce fait susceptible de toucher les enfants. En **France**, le rôle de protection des droits de l'enfant est dévolu au Défenseur des droits qui a repris en 2008 les compétences exercées depuis 2000 par un Défenseur des droits des enfants¹. Le Défenseur des droits peut être saisi ou se saisir d'office et dispose aujourd'hui d'un vaste champ d'intervention. L'Ombudsman pour les enfants et les jeunes (OKaJu), institué au **Luxembourg** depuis avril 2020, reprend les missions de promotion, de sauvegarde et de protection des enfants de l'Ombudscomité pour les droits de l'enfant (ORK). L'OKaJu peut être saisi de toute réclamation relative à la violation d'un droit de l'enfant, d'une pratique contraire à l'intérêt de l'enfant. Enfin, en **Belgique**, le rôle de défenseur des droits des enfants revient au Délégué Général aux Droits de l'Enfant (DGDE) de la Fédération Wallonie-Bruxelles qui s'occupe des problèmes des mineurs dans différents domaines. Ce dernier dispose d'une grande liberté d'action et d'expression en recevant par exemple des plaintes et en soumettant toute proposition améliorant la réglementation en vigueur.

Une seconde différence est ressortie de l'étude comparée des acteurs intervenant en matière de protection de l'enfance et de la jeunesse à propos de l'ordre de l'intervention de ces différents acteurs. L'articulation entre autorités administratives et autorités judiciaires est, en effet, différente en fonction des régions. L'Allemagne, la France et le Luxembourg font d'abord intervenir les autorités administratives ; il est cependant possible de faire un recours devant les tribunaux de toute décision administrative. Mais au Luxembourg, un juge peut être amené à prendre une décision avant l'ONE (tout dépend de l'affaire et de la situation). La **Belgique**, quant à elle, place les autorités administratives et communautaires au cœur du traitement des difficultés, ne s'adressant aux autorités judiciaires que pour imposer une aide s'il y a un danger grave pour l'enfant et que les parents refusent l'aide proposée par le Conseiller de l'Aide à la Jeunesse.

En effet, en **Allemagne**, ce sont les *Jugendamt*, Offices de la Jeunesse, qui sont en première ligne et qui sont les seuls habilités à ordonner des prestations sociales. Le recours au tribunal n'est que subsidiaire.

En droit français, les services judiciaires ne pourront être saisis par le Département ou directement par le procureur ou le juge des enfants, qu'après échec ou impossibilité de mise en œuvre de la protection sociale, ou encore en cas de danger grave et imminent pour le mineur. En **Belgique**, les aides sociales générale et spécialisée succèdent souvent à une demande spontanée de la famille. Mais il faut noter que le passage par le service de l'aide à la jeunesse est obligatoire avant la saisine du Tribunal de la Jeunesse, compétent uniquement en matière d'aide imposée.

1 - Le Défenseur des droits des enfants est maintenant l'adjoint du Défenseur des droits français.



La dernière différence notable en matière d'acteurs de la politique de protection de l'enfance et de la jeunesse porte sur la composition et le partage éventuel de compétence des tribunaux judiciaires. L'étude des cadres institutionnels montre qu'il existe trois configurations possibles.

Une première conception propose une approche unitaire, confiant à un seul et unique tribunal toutes les compétences en matière familiale, qu'il s'agisse de la protection de l'enfance en danger ou de la vie familiale. C'est la voie choisie par l'**Allemagne** où le tribunal des affaires familiales est doté de ces deux compétences.

A l'opposé, les compétences en matière de protection de l'enfance en danger et matière de responsabilité parentale peuvent être dévolues à deux juges distincts. C'est la voie choisie par la **France** et le **Luxembourg** qui confient respectivement au juge des enfants et aux juges aux affaires familiales, ou au juge de la protection de la jeunesse et aux juges aux affaires familiales ces deux compétences. A noter toutefois, que le droit français impose une coopération judiciaire de ces juges afin d'éviter les conflits de compétence inéluctables même si les deux instances doivent communiquer dans l'intérêt des enfants. Au **Luxembourg**, les décisions prises par la protection de la jeunesse priment sur celles du juge des affaires familiales en matière d'exercice de l'autorité parentale. Le retrait de l'autorité parentale relève exclusivement du juge civil.

L'**ordre juridique belge** propose une voie médiane entre ces deux opposés. Ainsi, alors même qu'il ne semble y avoir qu'un seul tribunal compétent, le Tribunal de la Famille et de la Jeunesse, il y a toutefois une dualité dans la mesure où la compétence s'articule autour de deux chambres, une chambre de la famille et une chambre de la jeunesse, selon qu'il s'agisse purement d'une mesure de protection de l'enfance, ou que d'autres questions telle l'autorité parentale soient en cause.

1.1.2. Les acteurs de la politique médico-sociale de protection du handicap

Lorsque l'enfant ou le jeune est en situation de handicap, son encadrement fera intervenir des acteurs spécialisés qui peuvent être encore différents de ceux vus jusqu'à présent.

Parfois les acteurs compétents pour la protection de l'enfance conservent leur compétence que le public concerné soit ou non en situation de handicap. C'est notamment le cas en **Allemagne** où une dualité s'opère entre l'Aide à la Jeunesse, qui relève de l'Office de la Jeunesse et qui propose des aides éducatives pour enfants et jeunes non handicapés ou porteurs d'un handicap psychique, et l'Aide aux handicapés de l'Aide sociale qui sera aussi compétente pour les jeunes porteurs d'un handicap mental et/ou physique. En **France**, la dualité implique deux acteurs différents : l'Agence régionale de santé pour la politique médico-sanitaire et la Maison départementale des personnes handicapées pour la protection du handicap.

En matière d'inclusion et d'emploi, on retrouve aussi au niveau des régions différents acteurs publics qui ont des services compétents en matière de handicap ; qu'il s'agissent de service de l'Agence fédérale pour l'emploi en **Allemagne**, ou de l'**Agence luxembourgeoise** pour la transition vers une vie autonome qui a pour mission la mise en réseau des offres de ces centres, ainsi que de faciliter l'accès à la formation professionnelle et l'insertion sur le marché du travail.



Dans chaque pays, outre ces instances locales, coexistent des autorités publiques qui secondent les ministères impliqués dans la gestion du handicap, ministère de la famille, de l'éducation, du travail. C'est par exemple le cas au **Luxembourg** où existe un Conseil supérieur des personnes handicapées, organe consultatif du Ministère de la Famille qui donne son avis avant tout projet de loi.

La **région Wallonne** est la seule région à avoir simplifié les mécanismes de politiques de Santé et d'Action sociale en créant une agence compétente pour tous les aspects relatifs au handicap : l'Agence pour une Vie de Qualité (AViQ) et qui interviendra en dernier ressort lorsqu'un besoin spécifique ne peut pas être pris en charge par un autre service public général.

1.2. Cadres juridiques des politiques

La présentation distincte de la politique sociale de protection du handicap de celle de protection de l'enfance et de la jeunesse s'impose, dans la mesure où la politique sociale relative à l'enfance et à la jeunesse est plus étendue que celle relative aux mineurs en situation de handicap et que les besoins de ces derniers revêtent une certaine spécificité.

1.2.1. Politiques sociales de protection de l'enfance et de la jeunesse

Les différentes conventions internationales ou européennes irrigant la politique de défense des enfants ont conduit à l'adoption de principes communs qui se reflètent à l'échelon national².

La protection de la jeunesse et de l'enfance poursuit dans chaque région le même objectif : protéger les enfants contre tout type d'atteinte par la prévention ou l'élimination des dangers qui l'affectent, afin de toujours préserver le bien-être de l'enfant.

Ces politiques se caractérisent par un foisonnement de textes en permanente mutation entraînant de facto une difficile compréhension des mécanismes mis en œuvre par les acteurs de terrain. En France et en Allemagne notamment, la multiplication des textes internationaux, européens et même nationaux entraîne une difficulté d'accès au cadre réglementaire et légal.

En droit allemand, diverses dispositions constituent le cadre réglementaire de la politique de protection de l'enfance et de la jeunesse. Outre les dispositions de la Loi fondamentale et des Codes civil et social allemands, de nombreuses lois sont venues, entre 2008 et 2012, développer les aides en modifiant le Code social VIII. On compte parmi ces dernières la *Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe* (Loi sur le développement de l'aide à l'enfance et à la jeunesse) et la *Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz* (Loi sur la coopération et l'information en matière de protection de l'enfant). **En droit français**, outre les dispositions des Codes civil, de l'action sociale et des familles, des collectivités territoriales et les textes réglementaires, la

2 - Voir sur ce point le chapitre dédié aux instruments internationaux et européens dans le rapport de final de la recherche-action conduite dans le projet EUR&QUA.



protection de l'enfance et de la jeunesse est marquée en France par deux lois de 2007 et 2016. **En droit luxembourgeois**, trois lois gouvernent l'action sociale de protection de l'enfance et de la jeunesse.³ **En droit belge**, trois décrets constituent les principaux textes applicables. Il s'agit du décret de l'aide à la jeunesse de la Communauté française de 1991, qui a été modifié par le « Décret du 18 janvier 2018 portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse », venant refonder la prise en charge des mineurs en danger et des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction dans la région Wallonne ; du décret de la Communauté française de 2004 relatif à l'aide aux enfants victimes de maltraitance et du décret du conseil de la Communauté germanophone de 1995 concernant l'aide à la jeunesse.

Malgré la multiplicité de ces textes, un trait commun caractérise les politiques des différentes régions étudiées : le développement de politiques de prévention. On trouve cet objectif dans une loi régionale de **Rhénanie Palatinat** de 2008 (*Landesgesetz zum Schutz von Kindeswohl und Kindergesundheit*) qui concrétise la fonction de surveillance de l'État par le développement des réseaux locaux de protection de l'enfance. **En droit français**, l'importance de la prévention fut rappelée par deux lois de 2007 et 2016. Cette dernière promeut l'établissement d'un protocole dans chaque Département visant à la mobilisation et coordination des acteurs concernés. Les services de la protection maternelle et infantile interviennent auprès des familles dans le cadre de la politique de prévention. Au **Luxembourg**, les aides préventives et participatives complètent la notion d'État-providence et promeuvent la coopération anticipée entre les professionnels et professionnelles et les familles. La prévention générale constitue une priorité dans la région Wallonne. Elle est mise en œuvre par un nouvel acteur nommé « Chargé de Prévention » et son service de prévention générale. Elle se veut spécialisée, en concertation et en complémentarité avec les autres dispositifs.

Malgré cette convergence, la politique mise en œuvre dans les régions ne revêt pas la même valeur même si la majorité des États ont érigé au rang de valeur constitutionnelle la protection de l'enfance et de la famille. C'est notamment le cas **en droit français** où la valeur constitutionnelle de la protection de l'enfance est consacrée par le Préambule de la constitution du 27 octobre 1946, mais aussi **en droit belge** où la Constitution belge fut modifiée en 2000 et 2008 afin de consacrer des droits spécifiques aux enfants. **En droit allemand**, le droit d'élever, d'éduquer ses enfants est consacré par la Loi fondamentale plaçant la famille sous protection de l'État. Ce droit fondamental est contrebalancé par le droit des enfants à être protégés consacré par le Code civil allemand. Malgré les volontés réformatrices, la Constitution **luxembourgeoise** ne contient pour sa part qu'une seule disposition spécifique aux enfants : le droit à l'éducation, abordée sous l'aspect du devoir de l'État.

1.2.2. Politiques sociales de protection du handicap

L'adoption de textes de valeur internationale a permis l'harmonisation des politiques de protection du handicap. Dans chaque région, ces politiques se caractérisent par la proposition de politiques individualisées mises en œuvre à des échelles locales, proches de la personne.

3 - Loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille ; Loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ; Loi ASFT modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines sociaux, familial et thérapeutique. Une modification de la loi ASFT a eu lieu en 2011 pour apporter une base juridique aux nouveaux services de coordination de projet d'intervention dans le contexte de l'AEF (aide à l'enfance et aux familles)



En Allemagne, qu'il s'agisse de besoins éducatifs ou de besoins spécifiques au handicap, l'Office de la Jeunesse et le Bureau d'Aide Sociale agissent au niveau de chaque Land. La loi fédérale sur la participation des handicapés fut mise en œuvre dans chaque Land par l'adoption de la loi régionale d'exécution. La **Belgique**, partageant avec l'Allemagne sa forme fédérale, a mis sur pied pour chaque communauté des règles spécifiques au handicap. La **région wallonne** a adopté un Code wallon de l'action sociale et de la santé et la mise en place de l'AViQ. En **France**, l'État représenté à l'échelle régionale et le Département sont les acteurs locaux du handicap, respectivement via l'Agence régionale de santé et les Maisons départementales des personnes handicapées.

Les politiques en faveur du handicap présentent comme deuxième trait commun qu'elles visent toutes la compréhension, l'amélioration de l'aide à l'intégration. Ces objectifs se retrouvent aussi bien défendus par la loi allemande BTHG (*Bundesteilhabegesetz*) que les lois françaises de 2005 ou 2013.

Malgré tout, comme pour la politique de protection de l'enfance et de la jeunesse, la dernière caractéristique de la politique en faveur des personnes handicapées est qu'elle s'accompagne, elle aussi, d'une multitude de textes applicables relevant de différents secteurs, créant là encore un accès difficile et complexe aussi bien pour les nationaux qu'en contextes international et transfrontalier.

Outre les textes supranationaux, nombreux sont les textes relatifs au handicap. Ainsi en **droit allemand**, s'appliquent en matière de handicap aussi bien la Loi fondamentale que les Codes social, pénal et civil, diverses lois généralistes portant sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse ou encore sur les procédures en matière de droit de la famille, d'autres plus spécifiques comme la *Bundesteilhabegesetz* (Loi fédérale sur la participation et l'autodétermination des jeunes porteurs d'un handicap). **En droit français** deux lois principales marquent le cadre général du handicap : La loi de 2005 qui a proposé une définition de la notion de handicap et un cadre pour l'égalité des droits et la participation des personnes porteuses de handicap et la loi de 2013 qui traite des questions de scolarisation. **En droit belge**, les textes pertinents se trouvent à différents niveaux notamment nationaux et régionaux avec le Code Wallon de l'action sociale et de la santé. **En droit luxembourgeois**, neuf lois portant tant sur les allocations que sur l'inclusion scolaire constituent le cadre en matière de handicap. En 2012, un plan d'action national posa d'ailleurs une priorité absolue à l'inclusion scolaire.

Conclusion

Alors que la détermination des acteurs et le choix du type de norme à retenir – loi locale, loi nationale, loi fondamentale – dépendent de chaque pays suivant les règles relatives à sa souveraineté, on retrouve en matière de protection de l'enfance, de la jeunesse et du handicap quelques traits caractéristiques communs.

Malgré l'existence de textes internationaux et européens communs, tels que la Convention internationale des droits de l'enfant et la Convention internationale des personnes handicapées, et malgré l'existence d'instruments d'harmonisation tel que le Règlement Bruxelles IIbis, les textes édictés par les Etats relevant de notre étude pré-



sentent des disparités : différences d'acteurs, prévalence de l'administratif sur le judiciaire ou inversement, unité de juge ou dualité, médiateur ou défenseur des droits. La multiplication des textes applicables, l'intervention de nombreuses réformes ne facilitent pas l'accès des acteurs profanes aux textes et principes applicables. Ces conséquences ne sont pas propres au contexte transfrontalier, mais si ces difficultés existent déjà au niveau national, elles sont accentuées en contexte transnational.

II. Des difficultés d'accès au terrain, révélatrices selon les chercheurs

Un des objectifs de la recherche était d'estimer le nombre d'enfants faisant l'objet d'un accompagnement médico-social ou socio-éducatif dans le cadre d'un parcours transfrontalier. Les enquêtes effectuées dans chaque versant se sont heurtées à l'insuffisance ou l'absence de données disponibles sur les situations transfrontalières dans les domaines de la protection de l'enfance et du handicap, ce qui a obligé à estimer les principaux types de flux existants à l'intérieur de la Grande Région (2.1.). Ces difficultés font écho à celles qui ont été rencontrées dans l'accès aux familles lors de la réalisation des monographies de parcours (2.2.). Plus que des limites méthodologiques, ces difficultés constituent un résultat de recherche sur les enjeux structurels et institutionnels associés aux parcours étudiés (2.3.).

2.1. Une quantification difficile des cas

Les résultats de la recherche montrent la difficulté à quantifier avec précision les déplacements transfrontaliers dans le domaine de la protection de l'enfance et/ou du handicap. Tout d'abord, si certaines données sont comptabilisées de façon systématique – c'est par exemple le cas au Luxembourg concernant les données de l'Office National de l'Enfance, ou en France s'agissant des chiffres de l'Agence régionale de santé sur les enfants en situation de handicap accueillis en Belgique - la frontière ne constitue généralement pas un critère de saisie dans les statistiques officielles des systèmes nationaux. Par ailleurs, les professionnels en contact avec les publics ne disposent d'aucun outil standardisé de suivi des parcours transfrontaliers. Certains d'entre eux sont contraints de construire leurs propres outils lorsqu'ils sont confrontés à la prise en charge de ce type de parcours. Enfin, des équipes de recherche ont fait face aux réticences de responsables institutionnels qui ont dû être levées par la mise en place d'un protocole formel d'accès aux données. A l'intérieur d'un même versant, les entrées institutionnelles peuvent donc être variables. Dans ce contexte, les données statistiques recueillies, ou le manque de ces données, ont souvent été complétés par des données informelles liées aux « contacts sur le terrain ». Dans certains versants, comme la Rhénanie-Palatinat, en l'absence de chiffres significatifs sur le nombre de cas transfrontaliers, le nombre de placements de mineurs provenant de l'étranger a été évalué à partir de l'application de la procédure Bruxelles IIbis.



Compte-tenu de ces difficultés d'accès aux données, une estimation approximative du nombre de cas observés sur l'année 2018 a pu être réalisée. En volume, les passages de frontières dans le cadre de la protection de l'enfance concernent en premier lieu la Lorraine, qui dénombre quelques 142 enfants pris en charge dans des Instituts Médico-Pédagogiques (IMP) en Wallonie, qui accueillent également 30 enfants luxembourgeois dans le cadre de placements. La majorité des enfants allant vers le Luxembourg proviennent de Lorraine, Wallonie et Rhénanie-Palatinat ; il s'agit de placements temporaires dans la psychiatrie pour enfants et adolescents (KJP). Des enfants de Lorraine et de Wallonie sont également traités à l'hôpital de jour à Luxembourg. A cela s'ajoutent 29 enfants placés dans des maisons d'éducation d'aide à la jeunesse de la Sarre et de la Rhénanie-Palatinat voisines (JHE). On compte également environ 50 familles luxembourgeoises dans les régions allemandes voisines. Il n'existe toutefois aucun chiffre exact de familles luxembourgeoises vivant en Lorraine. Un flux inversé a lieu avec deux parcours transfrontaliers de l'Est de la Belgique vers la Rhénanie-Palatinat.

Région de départ / Entsenderegion	Région de prise en charge / Grenzüberschreitende Hilfe in:			
	Wallonie Ost-Belgien	Luxembourg / Luxemburg	Sarre / Saarland Rhénanie-Palatinat / Rheinland-Pfalz	Lorraine / Lothringen
Lorraine / Lothringen	142 (IMP ⁴) Wallonie	11 (KJP ⁵), 5 T		
Wallonie		16 (KJP), 4 T ? Familien	?	
Ost-Belgien			2 (Rheinland-Pfalz)?	
Rhénanie-Palatinat / Rheinland-Pfalz		5 (KJP)		
Luxembourg / Luxemburg	30 (IMP) Wallonie		29 (JHE ⁶) ca. 50 Familles / Familien	Familles / Familien

En dépit des difficultés méthodologiques liées au repérage et à la comptabilisation des situations transfrontalières dans les secteurs de la protection de l'enfance et du handicap, les recherches menées au sein de chaque versant ont ainsi permis de distinguer trois principaux types de flux à l'intérieur de l'espace de la Grande Région. Ces flux font apparaître des parcours types selon les versants, caractérisés par des correspondances bilatérales selon les territoires :

- Flux entrants de la Lorraine ou du Luxembourg vers la Wallonie concernant des suivis et hébergements dans le domaine du handicap

4 - Medizinisch-pädagogisches Institut (Institut Médico-Pédagogique).

5 - Kinder- und Jugendpsychiatrie.

6 - Jugendhilfeeinrichtung



► Flux entrants du Luxembourg et de la Communauté germanophone de Wallonie vers l'Allemagne concernant des placements dans les secteurs de la protection de l'enfance et du handicap

► Flux entrants de l'ensemble des versants vers le Luxembourg s'agissant de services psychiatriques d'enfance

Les différents types de flux transfrontaliers identifiés



—► Instituts Médico-Pédagogiques (IMP), Internats scolaires spécialisés/ Medizinisch-pädagogische Institute, spezialisierte Schulinternate

—► Hébergement : services de protection de l'enfance et de la jeunesse ou assistance aux personnes handicapées/Heimunterbringung, Jugendhilfeeinrichtungen oder soziale Hilfen für behinderte Menschen. Services psychiatriques enfance et jeunesse/Kinder- und Jugendpsychiatrie

—► Services psychiatriques enfance et jeunesse/Kinder- und Jugendpsychiatrie

Par ailleurs, si une comptabilisation exhaustive n'a pu être effectuée, les propos recueillis auprès des professionnels de terrain indiquent un nombre de cas transfrontaliers largement minoritaires dans le volume total d'enfants pris en charge, notamment en ce qui concerne le secteur de la protection de l'enfance (à titre de comparaison, l'ensemble des cas transfrontaliers provenant de Lorraine constitue moins de 2% du total des cas dénombrés en Lorraine dans le secteur de l'aide sociale à l'enfance). Toutefois, ces cas touchent un nombre important de professionnels, et ceux-ci soulignent la complexité des situations et la surcharge de travail qui leur est associée.

2.2. Un accès limité aux familles

Tout comme pour le recueil des données quantitatives, des obstacles ont été rencontrés concernant l'accès aux familles. Les institutions sollicitées sont elles-mêmes à l'origine de ces difficultés. Dans les différents ver-



sants, des réticences ou des refus ont été exprimés, avec l'invocation de raisons liées à la protection des données personnelles (RGPD), au secret professionnel, et aux répercussions involontaires que pourrait provoquer la tenue d'un entretien avec les familles vulnérabilisées. Quelques professionnels ont imposé leur présence aux entretiens. Ici, l'engagement des différents opérateurs s'est traduit de manière variable sur le terrain et fait apparaître de nombreux jeux d'acteurs. L'enquête agit ainsi comme un révélateur des logiques professionnelles et institutionnelles, sans qu'il ne soit parfois possible de trancher entre une logique de protection interne et un souci de protection des familles. Ceci pose question sur l'exercice des droits parentaux et la discrétion laissée aux parents quant à l'accès à l'enquête et la possibilité de proposer une narration décalée des discours des professionnels. Dans ce contexte, et notamment en cas de refus de toute forme d'entretien, c'est à une description dissymétrique des situations que l'enquête conduit. L'accès aux enfants eux-mêmes s'est également heurté à plusieurs obstacles supplémentaires relevant notamment de leur minorité et de leur statut juridique. Les seuls enfants interrogés n'ont pu l'être qu'en présence d'adulte et le discours tenu par eux s'est avéré d'autant plus difficile à explorer qu'il touchait à des points particulièrement sensibles (cas de violences, d'attouchements sexuels, etc.). Ces obstacles sont plus largement liés aux enquêtes qualitatives réalisées auprès d'enfants, qui varient en fonction du genre et de la classe sociale.

Ces limites invitent à prendre avec précaution les résultats obtenus, qui ne permettent ni de procéder à une généralisation, ni de restituer l'ensemble des points de vue sur les parcours transfrontaliers. Ces limites constituent également et surtout des révélateurs de l'état des services de protection de l'enfance et du handicap sur certains territoires : souvent débordés, en sous-effectif et sous pression, ils ne peuvent répondre efficacement à toutes les demandes de la part des familles. Certains parcours transfrontaliers sont justement initiés pour pallier ces insuffisances institutionnelles, en plus de dépendre également de l'insuffisance de ressources dont disposent certaines familles (économiques, sociales, culturelles, etc.).

2.3. Invisibilité statistique et phénomène d'effacement des mobilités

Les difficultés rencontrées par les équipes pour accéder à des statistiques et à des mises en contact avec les familles – et ceci, y compris lorsque les autorités se sont déclarées parties prenantes du programme EUR&QUA - renvoient plus largement à un phénomène d'effacement des circulations transfrontalières.

Ce phénomène est à lier aux enjeux politiques structurels et institutionnels attachés à l'activité des services de protection de l'enfance et du handicap dans certains versants. Dans le cas du versant lorrain, des débats publics entourent « l'exil » de populations en situation de difficultés ou surtout de handicap vers la Belgique. La médiatisation de ces débats ne cesse de pointer des insuffisances de prise en charge en France. Elle concourt à politiser la question des parcours transfrontaliers et à aiguïser la sensibilité des institutions locales. Certaines institutions relatent l'absence ou la disparition de ces parcours, alors même que des politiques publiques res-



trictives ou d'encadrement des déplacements transfrontaliers se mettent en place. Or, ces déplacements sont souvent vécus comme des affaires personnelles par les familles, et donc considérés comme des problématiques plus individuelles que structurelles. On pourra noter que l'invisibilité statistique est beaucoup moins forte dans les territoires où les flux font l'objet d'une volonté politique affichée, comme c'est le cas au Luxembourg, où une partie des parcours transfrontaliers organisés institutionnellement, est légitimée par la superficie du pays (cf. § 3.1.).

De manière plus globale, les institutions sollicitées semblent ne pas percevoir les enjeux propres aux situations transfrontalières. Les bases de données existantes sont d'abord conçues comme des outils de gestion, répondant à des logiques administratives finalement étrangères aux logiques d'action des familles. La catégorie même « d'enfants franchissant les frontières » ne constitue pas une catégorie d'action publique en tant que telle, et de ce fait, elle ne fait l'objet d'aucune quantification systématique de la part des institutions. Au final, l'invisibilité statistique, qui s'observe également à travers les discours, et qui varie selon les contextes institutionnels spécifiques, produit un effacement de ces publics et concourt à leur isolement.

III. Les déterminants des parcours : les motifs exclusivement pédagogiques rarement prédominants

Dans le contexte de ces enjeux structurels et institutionnels, l'analyse des motifs des parcours transfrontaliers fait apparaître des déterminants communs et transversaux à l'ensemble des versants. Les cas étudiés, aussi différentes que puissent être leurs caractéristiques singulières, sont fondés sur un besoin spécifique qui ne peut plus être satisfait dans le cadre de la gamme de services existants dans une région. Les parcours transfrontaliers sont étroitement liés à la configuration structurelle des différents systèmes de protection de l'enfance et du handicap, à partir de laquelle se forme des flux typiques à chaque versant. Les conditions structurelles et organisationnelles (3.1.) apparaissent ainsi souvent prédominantes, à côté des déterminants socio-pédagogiques (3.2.), des stratégies de résistance développées par les familles (3.3.) et des déterminants sociaux et culturels (3.4.).

3.1. Conditions structurelles et organisationnelles

3.1.1. Manque de moyens et insuffisance de l'offre disponible

Un résultat commun de la recherche est que l'un des principaux déterminants des parcours transfrontaliers est le manque de places disponibles ou d'offres adaptées aux besoins de l'enfant. Les parcours transfrontaliers apparaissent alors comme des parcours contraints, venant pallier les carences des systèmes du pays d'origine. Ces configurations, qui demeurent prédominantes dans les motifs des parcours, se rapportent à des cas souvent



jugés « complexes » par les professionnels, ces derniers étant généralement à l'origine du transfert. Si ces situations ne sont pas spécifiques au champ transfrontalier, les placements au-delà de la frontière constituent parfois une réponse à un « épuisement systémique », lié à une incapacité de prise en charge de l'organisation du fait d'un manque de ressources.

En Lorraine, les familles dans le secteur du handicap et les professionnels agissant dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance font face, dans certains départements, à des délais d'attente particulièrement longs faute de place correspondant aux besoins de l'enfant. Ce manque de place n'est pas nouveau, il est même bien identifié par les politiques publiques et oriente la finalité de certains dispositifs. Il explique une grande partie des orientations d'enfants dans des instituts médico-pédagogiques en Belgique. Dans les cas du Luxembourg et de la Communauté germanophone de Belgique, le manque de structures spécialisées dans les deux secteurs étudiés conduit à organiser des flux vers la Wallonie francophone, la Rhénanie-Palatinat et la Sarre. Les conditions structurelles peuvent également s'étendre au-delà des secteurs considérés, et concerner par exemple l'organisation scolaire. Certaines orientations d'enfants du Luxembourg vers La Rhénanie-Palatinat et la Sarre s'expliquent par l'existence de mesures pédagogiques et d'accompagnements scolaires spécifiques en Allemagne. En Lorraine, les établissements scolaires sont insuffisamment préparés à l'accueil des enfants en situation de handicap en milieu ordinaire, ce qui conduit à une certaine attractivité des solutions de scolarisation proposées en Belgique. Ici, la question des moyens renvoie plus largement aux différences de considérations de l'inclusion des personnes handicapées à l'intérieur de la Grande Région.

Face à l'ensemble de ces conditions structurelles, une organisation institutionnelle de certains parcours se met en place, et varie selon les types de flux et les contextes institutionnels spécifiques. Dans les versants où les flux sortants sont prégnants, les politiques publiques encadrent les parcours de façon à les limiter ou au contraire à les développer. En Lorraine, des politiques publiques restrictives ont été mises en place dans le but de réduire et d'encadrer les placements d'enfants dans les structures belges, ces politiques s'inscrivant dans les enjeux politiques et institutionnels décrits plus haut (cf. § 2.3.). La superficie du Luxembourg a longtemps été utilisée par les ministères comme un argument pour ne pas développer d'offres plus différenciées (« Nous ne pouvons pas trouver et offrir une solution à chaque problème »). Par conséquent, la pratique consistant à transférer des cas « difficiles » à des « prestataires de services sociaux » en dehors du pays s'est établie et fait l'objet de certaines dispositions encadrées et prévues par les pouvoirs publics. Dans les versants davantage concernés par des flux entrants, les offres tendent à se structurer, parfois en « quasi-marché », de façon à répondre aux besoins d'accueil des versants frontaliers. En Allemagne et en Belgique, les flux transfrontaliers créent ainsi une incitation économique à développer ou à approfondir les offres correspondantes, lorsque les prix journaliers sont quelquefois plus attractifs, notamment en Belgique, du point de vue des versants lorrains et luxembourgeois.

Le facteur financier apparaît ainsi comme un élément déterminant de la structuration des flux, et s'articule à la configuration structurelle des différents systèmes de protection de l'enfance et du handicap.



3.1.2. Conditions organisationnelles et phénomène de spécialisation

Au regard de ces configurations, les flux transfrontaliers observés semblent s'inscrire dans un phénomène de spécialisation des versants sur certains champs. L'hyperspécialisation des structures peut être tout d'abord à l'origine de l'absence de solutions repérées sur le territoire. En France, l'approche segmentée et cloisonnée des systèmes de protection de l'enfance et du handicap, ainsi que le manque de coordination entre les acteurs, peuvent créer des situations de rupture et d'épuisement des ressources institutionnelles. La spécialisation des établissements dans le secteur du handicap, conjuguée à une nomenclature tarifaire rigide, rend extrêmement compliqué l'accueil d'enfants présentant des profils complexes qui peuvent, en outre, faire l'objet d'une mesure de protection de l'enfance. C'est avant tout cette structuration organisationnelle, plutôt que la singularité ou la « complexité » des cas traités, qui explique alors la recherche par les professionnels de solutions plus souples et globales au-delà de la frontière.

Les conditions spécifiques de financement peuvent également être à l'origine d'une forme de spécialisation des versants sur certains champs, comme c'est le cas au Luxembourg qui enregistre la plupart des flux entrants dans le domaine de la psychiatrie infantile et juvénile. Ceci s'explique par la possibilité de financer cette aide sur la base d'un accord entre les caisses d'assurance maladie concernées.

La spécialisation des territoires constitue enfin une réponse aux besoins des versants frontaliers, qui conduit même comme on l'a vu à une structuration de l'offre dans les pays accueillant les flux : le territoire wallon s'est depuis longtemps spécialisé dans l'accueil résidentiel des personnes issues des territoires voisins, tant dans le secteur de la vieillesse que dans le secteur du handicap, et notamment en ce qui concerne le spectre autistique accompagné de troubles du comportement. On peut supposer que le manque d'institutions sur les territoires adjacents est lié à cette spécialisation, celle-ci agissant comme un attracteur et empêchant le développement d'institutions équivalentes sur les autres territoires, notamment le territoire français. Dans les versants allemands, cette spécialisation se traduit par la construction d'une offre de service spécifique à destination du Luxembourg, qui s'est développée en raison de la configuration historique et des routines professionnelles mises en place entre les deux pays, ainsi que des lois et procédures associées.

3.2. Déterminants éducatifs et pédagogiques

Une autre catégorie de déterminants, identifiée dans l'ensemble des versants, est liée à la nature de l'offre éducative et pédagogique. Les parents peuvent ici être initiateurs du parcours transfrontalier, comme c'est par exemple le cas en Lorraine, où l'insatisfaction des familles sur l'offre proposée en France conduit certaines d'entre elles à chercher au-delà de la frontière, essentiellement vers la Belgique, une offre pédagogique correspondant davantage à leurs attentes suite à un ou plusieurs échecs successifs. Ces stratégies parentales renvoient de manière plus globale aux différences d'approches liées aux modalités d'intervention qui prédominent dans les systèmes de protection de l'enfance et du handicap. C'est notamment le cas de l'autisme, pour lequel



les méthodes d'accompagnement belges sont, par rapport à la France, de type plus éducatif que thérapeutique. Au Luxembourg, le manque « d'offres pédagogiques intensives » ou de possibilités de scolarisation adaptée aboutit parfois à des situations où la scolarisation est considérée comme impossible par l'institution. Ce sont ici plutôt les professionnels qui sont alors à la recherche d'offres extra frontalières, principalement du côté des versants belges et allemands où l'éventail des pratiques d'aide proposées est considéré comme plus large (aide pédagogique individuelle, groupes d'aide intensive ou accompagnement scolaire en Allemagne, prise en charge des troubles du comportement en Belgique).

Ici, les déterminants éducatifs et pédagogiques ne peuvent être analysés indépendamment de la configuration structurelle de l'offre propre à chaque région, les déterminants structurels et organisationnels décrits précédemment pouvant notamment être à l'origine du manque ou à l'inverse du développement de certaines offres spécialisées.

3.3. Résistance des familles au contrôle social

Un troisième ensemble de motifs repéré dans une partie des versants, concernant plus spécifiquement le secteur de la protection de l'enfance, est lié à des stratégies d'évitement ou de résistance des familles au contrôle social. Ces flux sont les plus complexes à identifier et à comptabiliser par les chercheurs. Ils sont plus particulièrement visibles concernant les parcours du Luxembourg vers la Rhénanie-Palatinat, mais des déplacements de ce type ont également été repérés depuis les versants lorrains, belges et allemands. A travers ces départs, les familles cherchent principalement à éviter les interventions des autorités, qu'elles jugent parfois trop rigoureuses, notamment en ce qui concerne le système luxembourgeois. Il s'agit également parfois d'avoir accès à des conditions économiques et sociales d'existence plus favorables. Ces familles étaient souvent en contact plus ou moins intense avec les services de l'enfance du pays d'origine. Lorsqu'elles ne signalent pas leur départ aux services d'origine, les professionnels du pays d'accueil sont confrontés à des difficultés de suivis liées à l'absence ou au retard des transmissions d'informations entre les services des deux pays.

3.4. Déterminants sociaux et culturels

Une dernière catégorie de déterminants a trait aux caractéristiques de l'environnement de l'enfant influençant l'orientation et la nature du parcours transfrontalier. La proximité du domicile familial avec une frontière explique que les familles ou les établissements sollicitent des services extra frontalières. Par exemple, la faiblesse de la population dans certaines régions frontalières françaises entraîne le recours à des institutions belges, celles-ci se trouvant parfois tout simplement plus près du lieu de résidence de la famille que les institutions françaises. Dans ce contexte, c'est également aussi et surtout la proximité linguistique et culturelle qui structure les flux transfrontaliers, notamment car elle détermine largement la nature et l'intensité des collaborations profession-



nelles dans le cadre de ces parcours. A contrario, les barrières linguistiques, les différences culturelles, mais aussi les divergences de compréhension des notions de protection de l'enfance et de l'intérêt supérieur de l'enfant, constituent autant de limites dépassant les frontières strictement physiques, et expliquant la façon dont se structurent les parcours.

3.5. Conclusion

S'il existe une diversité de parcours transfrontaliers, l'analyse des causes des parcours fait émerger des motifs communs aux déplacements observés, au sein desquels la configuration structurelle et organisationnelle des systèmes de protection de l'enfance et du handicap apparaît surdéterminante dans la constitution de flux typiques à chaque versant. En ce sens, l'hétérogénéité des parcours, et les spécificités propres à chaque versant, n'empêchent pas des régularités fortes à travers les dynamiques transfrontalières. A l'intérieur de ces régularités, il est intéressant de noter que les dimensions exclusivement pédagogiques sont rarement les seuls motifs à l'origine des flux, qui dépendent largement des cadres institutionnels et culturels, mais aussi et surtout de l'état des offres et ressources disponibles. Dans ce contexte, les déplacements transfrontaliers permettent de satisfaire à des besoins ne trouvant plus de solutions dans le pays d'origine par la mise à disposition d'un nouveau spectre de prestations.

La logique des parcours transfrontaliers



IV. La structuration des parcours : une similarité des étapes pour des pratiques professionnelles et des expériences variables

Si les déplacements transfrontaliers observés sont hétérogènes, il est possible de repérer des étapes clés dans la mise en œuvre des parcours (4.1.). Le déroulement et l'enchaînement de ces étapes dépendent assez largement des pratiques professionnelles et des conditions entourant les possibilités d'échanges et de collabora-

tions de part et d'autre de la frontière. En l'absence de la structuration d'un champ transfrontalier de coopération, ces pratiques procèdent souvent d'initiatives individuelles dans un environnement contraint, et à l'intérieur duquel des conceptions divergentes des notions attachées à la protection de l'enfance peuvent se confronter (4.2.).

4.1. Les phases des parcours

Les enquêtes réalisées dans les différents versants ont permis d'identifier les phases spécifiques des parcours transfrontaliers étudiés dans le cadre de la recherche. Les étapes ainsi décrites ne se vérifient pas systématiquement dans les pratiques concrètes des accompagnements observés, et dépendent assez largement du degré de planification des cas et de collaboration entre les professionnels. Par ailleurs, si l'on peut considérer que les parcours transfrontaliers sont structurés par des étapes relativement identiques, les pratiques sectorielles se distinguent selon la place des familles, des acteurs mobilisés et du déterminant principal du parcours.

Les différentes phases des parcours transfrontaliers



Les processus d'assistance transfrontalière sont généralement précédés d'un « incident » spécifique (phase 1). Cet évènement initial peut relever de différents facteurs : situation de l'enfant (situation de danger), insatisfaction des parents face à l'offre nationale, manque de place ou de solution adaptée, changement de résidence de la famille, ou encore exclusion d'un établissement national. Un résultat commun de la recherche est que le franchissement de la frontière n'est généralement pas le point de départ du parcours. Dans la grande majorité des cas étudiés, le recours à l'aide transfrontalière a été précédé de plusieurs propositions d'aide dans la région d'origine qui n'ont toutefois pas obtenu l'effet recherché. En clarifiant la situation, on « diagnostique » un besoin d'aide qui ne peut plus être couvert par l'offre de services existante dans une région (phase 2). A cet égard, le cas est souvent défini en tant que « problème » ne pouvant plus être résolu dans le cadre du système de protection de l'enfance et du handicap régional. Le passage de la frontière est considéré à ce stade comme la seule option

afin de poursuivre la prise en charge du cas. Les phases de préparation et de transfert (phases 3 et 4) consistent en la recherche d'une offre adaptée au-delà de la frontière, ainsi qu'à assurer la transmission du dossier. Ces étapes incluent l'implication des structures administratives concernées via l'application du règlement Bruxelles IIbis ; notamment par l'accord du placement par l'autorité administrative du pays d'accueil, qui doit correspondre à la notion de bien-être de l'enfant. La recherche empirique montre une application variable de ces directives juridiques, qui constituent pourtant le seul cadre institutionnel contraignant d'harmonisation des critères de protection de l'enfance dans le contexte de passages transfrontaliers. L'échange entre professionnels sur l'historique des dossiers diffère selon la spécificité des cas, pouvant aller de la visite de l'établissement avec transmission complète du dossier à l'absence totale de transfert. De même, le traitement transfrontalier du dossier (phase 5) peut s'organiser de manière variable en fonction des aspects institutionnels et organisationnels des systèmes de protection de l'enfance et du handicap. Enfin, le retour des publics dans le pays d'origine (phase 6 et 7) pose la question de la planification et de la qualification de la poursuite de l'accompagnement. Les données empiriques indiquent que cette dernière est loin d'être systématiquement intégrée à une réflexion commune lors des phases de préparation et de transfert du dossier. Or, les cas étudiés montrent une forte influence de la planification du retour sur la continuité des parcours et le maintien des droits de l'enfant (cf. §6).

4.2. Les pratiques professionnelles

L'analyse des pratiques professionnelles permet de dégager des résultats communs à l'ensemble des versants sur la façon dont les prises en charge des parcours transfrontaliers affectent les formes concrètes du travail d'accompagnement des publics. Cette analyse permet également de restituer le sens du travail lié à ces parcours pour les professionnels. Il apparaît assez largement que les pratiques de travail sont principalement modifiées dans l'aspect institutionnel de l'activité – à comprendre comme les stratégies mobilisées par les professionnels pour faire face à un environnement contraignant, qui se caractérisent par des pratiques d'adaptation (4.2.1). Le caractère substantiel de l'accompagnement ne semble pas particulièrement affecté par la spécificité transfrontalière, les objectifs poursuivis par les professionnels en termes de protection de l'enfance ne se différenciant pas d'une prise en charge mono-nationale (4.2.2.). A l'intérieur de ces tendances communes se trouvent toutefois des divergences qui sont attachées, ici encore, aux spécificités institutionnelles, culturelles et organisationnelles de chaque versant.

4.2.1. Des pratiques d'adaptation à la spécificité d'une prise en charge transfrontalière

Collaborations inter-versants et (mé)connaissances mutuelles

Les professionnels interrogés insistent sur l'importance du niveau de coordination institutionnelle entre les versants aux différentes étapes des parcours, qu'ils estiment déterminant de la qualité de l'accompagnement.



La prévisibilité du dossier leur apparaît d'autant plus élevée que la transmission d'informations est détaillée, et les attentes mutuelles formulées de façon claire. L'existence d'échanges réguliers, dans une langue identique, avec des interlocuteurs stables et clairement identifiés, est considérée comme une condition permettant le bon déroulement du travail d'accompagnement. Autrement dit, le travail concret d'accompagnement et de traitement des cas transfrontaliers apparaît comme indissociable du contenu et de l'intensité de la coopération transfrontalière. En particulier, la connaissance et la représentation commune des cas sont pointées par les professionnels comme des conditions facilitatrices. L'analyse empirique permet d'identifier plusieurs facteurs influençant le degré de collaborations inter-versants.

Tout d'abord, si des collaborations existent de façon informelle dans l'ensemble des régions investiguées, ce qui se caractérise parfois par l'existence d'une certaine routine professionnelle, des dispositions formalisées sont plus ou moins développées selon les pays. Des postes de référents en charge des situations transfrontalières peuvent par exemple être mis en place au sein des institutions (agents de liaison au Luxembourg, personnes de référence désignées dans le secteur du handicap en Belgique), alors qu'il n'existe pas de pendants dans d'autres versants. Des réseaux mobilisés de façon routinières peuvent également être identifiés. Sur le territoire allemand, où des partenariats sont notamment développés avec le Luxembourg, il s'agit par exemple des autorités (tribunal, services de protection de l'enfance) et des institutions d'accueil. Ces réseaux sont mobilisés de façon variable. Pour les flux entrants en Wallonie francophone par exemple, si des liens très étroits sont tissés entre des autorités mandantes françaises et des institutions belges, les négociations avec les services français sont décrites par les interlocuteurs belges comme généralement compliquées, lentes, dépendant très fortement des personnes et des institutions, alors que la réactivité des autorités luxembourgeoise est perçue comme plus élevée.

En-dehors de ces partenariats inter-régionaux - parfois historiques - une insuffisance de cadre et de procédure standardisée pour les parcours transfrontaliers peut globalement être mise en évidence. En l'absence de référents, de pôle ressources ou de médiateurs transfrontaliers, la pratique quotidienne des travailleurs sociaux relève souvent d'un bricolage laborieux, complexe et chronophage, non institutionnalisé et formalisé, s'appuyant sur l'expérience du service. Parfois, c'est la présence d'un nombre d'interlocuteurs trop important (comme au Luxembourg) qui complexifie des formes de coopération pourtant déjà bien établies. On peut également noter que dans les cas plus particuliers de fuites de familles tentant d'échapper à certaines mesures, il est très difficile de mettre en œuvre des formes de coopération inter-régionale.

Ces constats renvoient à nouveau à l'importance prise par les déterminants structurels dans la façon dont ils influent cette fois-ci les pratiques professionnelles. En particulier, selon les professionnels interrogés, le manque de procédure formalisée, mais aussi et surtout de ressources organisationnelles et de moyens suffisants en termes de temps et de personnels, affaiblissent considérablement les possibilités de collaboration. Dans ce contexte, les enjeux liés aux conditions structurelles des systèmes nationaux de protection de l'enfance et du handicap semblent déterminants. L'invisibilité des publics décrite plus haut résulte notamment de protocoles d'action informels et dépendant des situations et réseaux personnels des professionnels. Au Luxembourg, des contacts durables sont établis entre les administrations luxembourgeoises et des structures wallonnes avec



un financement du ministère de l'éducation. Ici, les incitations économiques conduisent au développement des collaborations, au même titre qu'elles contribuent à la structuration d'offres spécifiques.

La proximité linguistique et culturelle des cadres légaux détermine également, et assez largement, la nature et l'intensité des collaborations professionnelles. Les différences de désignations et de pratiques juridiques peuvent par exemple être source de confusions dans les échanges entre les professionnels, de même que les différences de pratiques en matière de travail social peuvent se traduire par une compréhension variable des dossiers.

Dans ce contexte, les difficultés dans la collaboration inter-versant relevées par les professionnels s'expliquent moins par des différences de culture professionnelle sur l'accompagnement que par une méconnaissance mutuelle des cadres légaux, des procédures et des interlocuteurs du pays d'accueil ou d'origine. La connaissance – qu'elle soit effective ou souhaitée – des pratiques des collègues, des institutions et du cadre légal à l'étranger est très majoritairement perçue par les professionnels interrogés comme un élément déterminant la qualité de l'accompagnement. Cette idée est d'ailleurs le plus souvent avancée indépendamment de la question transfrontalière, dans une optique d'enrichissement professionnel global. Les éléments les plus souvent évoqués en termes de souhaits d'apport peuvent être listés comme suit :

- ▶ Nécessité de connaître les institutions, les fonctionnements, les lois étrangères.
- ▶ Connaissance des approches différenciées d'un pays à l'autre de la question du handicap, de l'autisme, etc. ...
- ▶ La mise en place d'expériences d'immersions à l'étranger est parfois avancée.
- ▶ L'instauration d'un référent à l'étranger plutôt qu'une formation sur le cadre légal.

Au final, l'intensité des collaborations professionnelles semble dépendre à la fois des cadres institutionnels, de leur interprétation organisationnelle et professionnelle, ainsi que des relations interpersonnelles mises en place. Ces différents éléments concourent au développement de deux tendances contradictoires, qui peuvent s'exprimer au sein d'un même versant, et que l'on peut appréhender comme deux ensembles de postures professionnelles au sein desquelles les pratiques de travail favorisent l'élargissement ou, à l'inverse, la réduction des collaborations.

Travail contraint et manque de moyens

Dans le cadre des parcours transfrontaliers, l'action d'accompagnement menée par les professionnels va de fait se situer dans un environnement aux contraintes plus ou moins complexes et explicites. Cet environnement est à relier au caractère lui-même contraint des parcours, les déplacements transfrontaliers répondant en majeure partie à des carences ou des difficultés d'accueil structurelles et organisationnelles territoriales. Le plus souvent,



le discours des professionnels renvoie ainsi à une perception de leur travail comme un accompagnement « par défaut ».

Ce caractère contraignant s'exprime tout d'abord en amont des parcours qui sont généralement initiés, comme on l'a vu, par manques d'offres et de places disponibles dans le pays d'origine. L'urgence d'une situation, en particulier lorsque l'enfant subit une situation de danger permanente et complexe, renforce ce caractère contraint. Les travailleurs sociaux sont alors à la recherche d'une solution sans délai, par l'extension de leur cercle de recherche habituel - très souvent saturé - aux pays voisins. L'urgence d'une situation peut aussi être liée à un épuisement des professionnels, face à des situations qu'ils n'arrivent plus à prendre en charge dans le contexte organisationnel, ce qui conduit à exclure du système le « facteur de stress ». Ici, l'urgence ne réfère pas tant à celle de la situation intrinsèque du mineur qu'à une urgence de type organisationnelle. On assiste alors à un étiquetage systémique des enfants, lié à une incapacité de prise en charge par l'organisation du fait d'un manque de ressources. Dans ce cadre, les enquêtes menées dans les différents versants montrent parfois la précipitation des décisions conduisant à la recherche d'une solution extra frontalière.

Dans l'ensemble des territoires, les prises en charge de cas transfrontaliers apparaissent par ailleurs particulièrement chronophages. Si la nature du travail reste inchangée en comparaison d'une situation classique, les professionnels insistent sur ces temporalités démultipliées, qu'ils lient tout d'abord au manque d'identification des interlocuteurs étrangers. Ils soulignent que c'est bien la connaissance mutuelle des acteurs qui leur pose des difficultés, mais jugent la collaboration satisfaisante une fois les interlocuteurs identifiés. La constitution de ce réseau n'étant pas encadrée ou appuyée par l'institution, elle dépend principalement des initiatives individuelles. Toutefois, les professionnels expriment souvent l'idée que la collaboration se fait « par défaut », parce qu'ils y sont obligés, et non par une volonté de la mettre en place en lui accordant une valeur intrinsèque.

Les professionnels attribuent également l'accroissement du temps de travail à un manque de moyens financiers et humains. Dans ce contexte, les prises en charge constituent une charge de travail supplémentaire à intégrer dans l'activité quotidienne, qui se traduit par une absence de reconnaissance salariale. Une partie des professionnels interrogés soulèvent à ce sujet la question de la création de postes spécifiques. Au Luxembourg par exemple, des réflexions ont lieu sur la spécialisation de postes sur des aspects strictement transfrontaliers (« case manager »). En Wallonie francophone, l'accueil par des internats spécialisés d'enfants français suivis par des structures belges interroge les services spécialisés, qui déplorent le fait que les internats ne disposent pas de postes spécifiques (psychologues, éducateurs spécialisés ayant des formations plus adéquates etc.) pour répondre pleinement aux besoins des enfants pris en charge.

Les parcours transfrontaliers entraînent enfin d'autres difficultés d'ordre institutionnelle ou légale. La contrainte financière renforce notamment le sentiment d'un parcours et d'un accompagnement subis. L'aspect financier est en outre souvent méconnu par les professionnels, de manière plus ou moins volontaire (il n'est pas prioritaire dans le sens accordé à l'activité). En Lorraine par exemple, plusieurs travailleurs sociaux rencontrés pensent à tort que ce sont les établissements ou l'État belge qui financent directement les accompagnements d'enfants français en Belgique. Cette vision accentue un sentiment de délégation vers l'étranger et peut entraî-



ner un relatif désinvestissement. Lorsque les flux sont faibles, le manque d'expérience des professionnels peut également conduire à des difficultés administratives ou de suivi (absence de mutuelle, de document d'identité, remboursement de santé, suivi médical), comme c'est le cas pour les travailleurs sociaux belges du domaine de la protection de l'enfance. Le décalage éventuel entre les calendriers nationaux, notamment pour les périodes de vacances scolaires, est aussi à prendre en considération en tant qu'une contrainte d'ordre institutionnel qui complexifie l'accompagnement de manière artificielle. Très concrètement, ce décalage amène les professionnels à devoir faire face à un élément d'hétérogénéité supplémentaire lorsqu'ils doivent s'occuper d'enfants qui se retrouvent seuls alors que les autres sont en période scolaire.

4.2.2. Les pratiques de protection de l'enfance

Dans la nature même de l'activité réalisée, les prises en charge transfrontalières ne sont pas distinguées des situations mono-nationales par les professionnels, les objectifs poursuivis en termes de protection de l'enfance restant selon eux inchangés. Les variations observées concernent plutôt le sens donné par les professionnels aux notions de protection de l'enfance et « d'intérêt supérieur de l'enfant », qui varient à travers les entretiens. Les différences ne s'expriment pas uniquement d'un point de vue transfrontalier, elles sont également perceptibles à l'intérieur de chaque versant, voir à l'intérieur même des structures d'accueil des publics. Cette hétérogénéité peut s'expliquer par la multitude d'organisations et d'institutions, les représentations internes et les politiques d'action associées. Elle ne constitue donc pas une spécificité transfrontalière.

S'il l'on s'intéresse exclusivement au niveau inter versant, ce sont surtout les conceptions mutuelles sur les pratiques de protection de l'enfance de part et d'autres de la frontière qui sont pointées par les professionnels comme un facteur influençant le travail réel. Les professionnels témoignent parfois de divergences sur les conceptions des droits de l'enfant, qui jouent selon eux un rôle sur les coopérations transfrontalières et la continuité de l'accompagnement. Il est à noter que ce type de discours se retrouvent plus particulièrement dans le cas des flux sortants du Luxembourg vers l'Allemagne, et beaucoup moins concernant les autres types de flux.

Les différences constatées s'axent autour d'un continuum qui s'étale, à un extrême, d'une vision de la protection de l'enfance axée sur le danger, à, une autre extrémité, une représentation globale de la protection de l'enfance centrée sur l'environnement social du mineur. Ici, les représentations à caractère normatif de la protection de l'enfance peuvent par exemple conduire à des divergences d'évaluations de cas d'un pays à l'autre. Dans certaines situations, les organisations d'accueil procèdent à de nouvelles évaluations, même si un échange approfondi sur le contenu du dossier a pu avoir eu lieu préalablement. Les professionnels allemands expriment parfois des réticences sur les approches de leurs homologues luxembourgeois, notamment en ce qui concerne le transfert de l'autorité parentale leur incombant lors d'un transfert de dossier. Ces professionnels portent également un regard critique sur le système luxembourgeois de protection de l'enfance, qu'ils estiment trop sévère dans ses interventions. Certains professionnels affichent aussi une incompréhension des raisons pour lesquelles le système luxembourgeois ne crée pas lui-même de structures pour travailler avec les enfants au Luxembourg (« Pourquoi ne peuvent-ils pas accueillir ces enfants ? »). Inversement, des professionnels luxembourgeois peuvent faire état



de mauvaises expériences liées à des retours d'enfants ayant été placés en Allemagne. Certains estiment que d'autres points de référence déterminent l'action professionnelle en Allemagne et soulignent des écarts entre leurs propres points de vues et ceux de leurs partenaires. Pour autant, il existe une proximité assez forte dans les discours sur les éléments clés des parcours permettant de garantir les droits de l'enfant, notamment en ce qui concerne les risques de déracinement, l'éloignement de l'environnement familial, la participation des parents et des enfants au processus d'accompagnement, ainsi que la problématique du retour. Cette homogénéité relative de la rhétorique professionnelle laisse supposer ici encore que c'est avant tout le manque de connaissance des acteurs et des systèmes de protection de l'enfance nationaux qui contribue à affecter les conceptions et les pratiques des professionnels dans le contexte des collaborations transfrontalières.

Par ailleurs, les contraintes structurelles et institutionnelles des cadres nationaux peuvent produire des tensions importantes entre les différentes missions de l'accompagnement liées à la protection de l'enfance. Ceci est en particulier le cas des situations complexes relevant à la fois de la protection de l'enfance et du handicap. Ces situations peuvent parfois générer des exclusions des services vers lesquels les mineurs ont été orientés, et éprouver les formats d'accompagnements ordinaires. En France notamment, la segmentation des systèmes de protection de l'enfance et du handicap peut entraîner des difficultés pour les professionnels à trouver des solutions adaptées dans le cadre de leurs prises en charge. Les professionnels déplorent un « enfermement » des enfants au sein des dispositifs de protection de l'enfance du fait du manque de place et de l'étanchéité avec le secteur du handicap. A l'inverse, des structures du handicap peuvent être sans solution face à certaines situations qu'elles ne parviennent plus à prendre en charge. Ces tensions conduisent à une hiérarchisation implicite des priorités de l'action liées au bien-être de l'enfant, au sein de laquelle les professionnels sont contraints de privilégier les dimensions relatives à la sécurité de l'enfant en recherchant avant tout des solutions d'urgence. Si ces tensions ne sont pas propres à la frontière, le recours aux solutions transfrontalières, lorsqu'il est mobilisé pour faire face aux carences d'accueil, accentue cette opposition des dimensions structurantes de l'action, et affecte ainsi le sens du travail pour les professionnels.

V. Les droits parentaux et de l'enfant à l'épreuve de l'expérience transfrontalière

Les monographies et les entretiens réalisés auprès des familles montrent que les conditions structurelles pèsent sur les parcours des familles et des enfants. Quels que soient les ressources des familles et les niveaux « d'implication » des parents, les familles sont largement tributaires des professionnels et de leurs pratiques de collaboration inter-versant (5.1.). Les familles ont par ailleurs des stratégies propres et distinctes des professionnels. Leurs attentes sont prises dans des contextes institutionnels et nationaux propres, qui produisent des décalages avec les réponses institutionnelles apportées (5.2.). Ces dernières, en l'absence d'un espace de collaboration structuré de la protection de l'enfance transfrontalière, peuvent remettre en cause la garantie de certains droits de l'enfant tels que définis dans la Convention internationale des droits de l'enfant (5.3.).



5.1. Une variabilité des types d'implication des parents, mais des ressources limitées dans leur rapport aux institutions

Les types d'implication des parents observés dans la construction des parcours sont variables. Ils se distinguent selon les cadres nationaux des secteurs d'intervention (protection de l'enfance ou handicap) et les ressources socio-économiques et culturelles des familles. Dans le cas de la protection de l'enfance, les familles subissent relativement passivement les dispositifs initiés par des institutions. Lors d'un placement à l'étranger, les parents peuvent vivre une forte déprise. Outre la faible maîtrise de l'avenir immédiat, certains parents interrogés expriment un sentiment de perte de maîtrise qui concerne les lieux de vie (changements récurrents de structures, expérience de violence dans les structures d'accueil collectives), les relations aux institutions et aux professionnels (instabilité des interlocuteurs et de la continuité de la relation avec les professionnels) et l'information sur le quotidien des enfants (absence de communication des événements de la vie quotidienne). Dans le cas de la prise en charge du handicap, les familles se présentent davantage comme actrices à l'origine du passage de la frontière. Les récits sont ici plus contrastés que dans le secteur de la protection de l'enfance, et varient selon les ressources des familles. Certains récits font même état d'une implication forte des professionnels par les parents dans la construction des parcours, principalement liée à une insatisfaction de l'offre disponible dans le pays d'origine. Privilégiant un espoir de progression de leur enfant qui leur semble « stagner » dans la structure d'accueil nationale, le transfert géographique est ici recherché afin de soutenir le développement de l'enfant. Dans d'autres cas, les professionnels sont à l'inverse confrontés à l'absence ou à la démobilitation d'un ou des parent(s), qui peut s'expliquer par différents facteurs (soulagement lié à une situation familiale complexe que vient renforcer le handicap, ou refus de collaborer avec les institutions lors d'une décision vécue comme imposée par exemple).

A travers l'ensemble des versants, que les parcours soient initiés par les professionnels ou directement par les parents eux-mêmes, on peut noter que les ressources des familles apparaissent globalement faibles, ou mal ajustées, bien que fortement mobilisées parfois, dans leur rapport aux institutions. Les éléments de « planification » des parcours établis avec les professionnels apparaissent notamment souvent limités et ponctuels, voire inexistant. L'absence de planification des dispositifs de protection de l'enfance concourt à l'impossibilité ou la limitation pour les familles d'anticiper et d'organiser au mieux les parcours, alors même que c'est souvent à cet aune que les parents sont évalués par les professionnels. Certaines familles semblent ne pas avoir conscience des objectifs du suivi à long terme et expriment des inquiétudes liées à la séparation géographique et à la possibilité d'un contact régulier avec l'enfant. Les parents se trouvent ainsi particulièrement dépendants des professionnels vis-à-vis de la clarification de leurs droits dans le cadre transfrontalier, ainsi que des possibilités de participation et de déroulement des processus de décision.

Dans ce contexte, les cadres institutionnels de la protection de l'enfance et du handicap font l'objet d'une relative méconnaissance de la part des familles. Inversement, les institutions intervenant dans l'accompagnement des enfants présument des attentes des familles sans en avoir une connaissance objective. Cette configuration



de méconnaissance mutuelle entre familles et institutions est à l'origine de nombreuses difficultés tout au long des parcours liées à un décalage des attentes (cf. § 5.2.). Au sein de ce décalage, la notion d'aide transfrontalière ne fait pas sens pour les parents enquêtés, car ces derniers ne perçoivent pas de collectif transfrontalier dispensant l'aide. Ils soulignent une juxtaposition d'interventions sans réelle coordination. Dans certains cas, c'est aux parents qu'il revient de procéder au travail d'articulation entre les institutions et de faire exister un processus d'aide peu constitué. Des récits de parents montrent des attentes fortes sur l'attribution d'une aide par les acteurs de la protection de l'enfance allant au-delà des compétences organisationnelles, juridiques ou réglementées du pays, ce qui contraint les parents à devoir impliquer les institutions dans une résolution transfrontalière des cas. Les récits des parents témoignent également d'un sentiment d'exclusion vis-à-vis des relations interpersonnelles constituées entre professionnels dans le cadre de réseaux informels multiples.

Au final, l'absence de structuration du champ de la protection de l'enfance transfrontalière conduit à une relation dissymétrique entre les familles et les institutions. Elle conduit également à considérer les parcours transfrontaliers comme singuliers et renvoyant à des problématiques individuelles, et rarement en ce qu'ils posent des questions politiques et structurelles plus larges.

5.2. Un décalage entre les attentes des familles et les réponses institutionnelles

La frontière reconfigure le rapport des familles aux institutions à travers un ensemble de décalages qui s'opèrent dans le cadre de la distance géographique, mais aussi sociale. Les attentes parentales - concernant les attitudes à tenir face au handicap, les services sociaux ou encore les apprentissages - sont prises dans des contextes institutionnels et nationaux propres, ce qui produit des écarts entre ces attentes et les réponses institutionnelles apportées dans l'espace transfrontalier.

Les processus de socialisations institutionnelles à l'œuvre dans les cadres nationaux peuvent induire des attentes spécifiques sur les normes scolaires. Par exemple, dans le cas des enfants lorrains scolarisés dans des structures du handicap belges, les attentes des parents s'axent principalement autour des apprentissages liés à l'écriture, à la lecture et au calcul, que l'institution scolaire française a mis au cœur des procédures de sélection des publics en matière d'orientation, et que la psychologie du développement a contribué à articuler à l'âge chronologique. L'organisation proposée par les structures d'accueil belges en groupes de compétences biopsychologiques, relationnelles et de types de handicaps, ne permet pas de répondre à ces attentes en termes de classement scolaire exprimées par les parents français.

Des décalages s'opèrent également dans les attentes éducatives et relationnelles. De la même façon que les parents attendent des traces écrites des apprentissages, ils sont en demande d'échanges réguliers sur les micro-événements de la journée, alors que les professionnels structurent plutôt la communication autour des événements marquants et non de routines. La frontière remet ici en cause le maintien d'une parentalité pratique



mise en péril par la distance. Confrontées au manque de perspectives adéquates concernant la prise en charge dans leur pays d'origine, certaines familles se sentent d'autant plus marginalisées par ces difficultés à maintenir un lien parental avec leurs enfants que c'est dans l'espoir de trouver des solutions à leurs difficultés qu'elles se sont résolues à passer les frontières nationales.

Ces décalages peuvent dépendre assez fortement des ressources culturelles des parents. Dans le cas de la scolarisation dans le domaine du handicap, les attentes sont d'autant plus élevées que les parents disposent de ressources faibles et s'en remettent aux professionnels, ou sont en demande de conseils pédagogiques. Les classes les plus aisées, qui prennent en charge directement l'éducatif, expriment des attentes moins fortes et se satisfont du manque d'immixtion des professionnels. Ces attentes découlent également des conceptions que les parents ont du handicap et du développement possible de leur enfant.

Il est ici intéressant de constater que les attentes des parents ne renvoient pas à des revendications fondées sur la maîtrise du répertoire juridique des droits formels, mais plutôt à un décalage entre leurs attentes et les réponses institutionnelles apportées. Ainsi, la notion de droits de l'enfant n'est pas posée par les familles. Les droits existants – qu'il s'agisse des droits parentaux ou ceux des enfants – semblent relativement méconnus par ces derniers. Les attentes formulées au cours des entretiens ne se situent donc pas sur le plan juridique et s'expriment davantage par rapport aux contextes nationaux des régions d'origine.

5.3. Les risques des parcours transfrontaliers sur la garantie des droits parentaux et de l'enfant

Ceci étant dit, l'analyse croisée de l'expérience transfrontalière vécue par les professionnels et les familles pointent au final un certain nombre de limites liées aux déplacements transfrontaliers en matière de garantie des droits de l'enfant et parentaux.

5.3.1. La mise en œuvre des droits de l'enfant

Les résultats transversaux de la recherche montrent que les parcours transfrontaliers affectent certains aspects principaux des droits de l'enfant tels que listés dans la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE), notamment :

- ▶ L'intérêt supérieur de l'enfant et son bien-être (article 3) ;
- ▶ Le droit de l'enfant à être entendu (article 12) ;



- ▶ Les précautions à prendre en cas de transfert à l'étranger ; le droit de retour dans le pays d'origine (article 10) ;
- ▶ Le maintien de contacts réguliers et de relations avec les deux parents (articles 9 et 10) ;
- ▶ Le droit à l'éducation (article 28).

Il convient de souligner tout d'abord qu'au cours de la recherche, l'incapacité à recueillir la parole des enfants s'est avérée autant une difficulté qu'un résultat. Afin de dépasser cet obstacle, les chercheurs se sont efforcés de recueillir les propos des familles et/ou de l'entourage relatant l'avis supposé des enfants. Ce procédé n'est pas complètement satisfaisant du point de vue de l'objectivation scientifique car il sous-entend que les personnes interrogées n'ont pas déformé ou réinterprété les paroles enfantines. Or, dans le cas de la protection de l'enfance, les familles peuvent avoir tendance à minimiser certains sujets difficiles à aborder. En outre, on peut rappeler que les institutions ont souvent refusé que les chercheurs rencontrent les enfants directement.

L'absence de prise en compte de la parole des enfants ne se retrouve pas seulement dans la démarche de recherche, elle semble également présente dans certains dispositifs d'accompagnement observés. Ainsi, les procédures de participation de l'enfant, et notamment les procédures de consultation juridiquement contraignantes prévues lors d'un placement à l'étranger, ne sont pas systématiquement respectées. Les autorités n'assurent pas toujours la consignation de l'information sur le recueil de la parole de l'enfant par un juge avant le placement, ni la vérification des conditions dans lesquelles le placement a eu lieu. Les enfants sont peu entendus avant les décisions, mais aussi dans l'explication des parcours institutionnels. De même, l'interprétation de leur situation est peu intégrée aux récits des professionnels, ce qui s'observe notamment lors des quelques entretiens réalisés avec les chercheurs en présence d'enfants. Les paroles des enfants semblent également peu prises en considération lorsqu'elles portent sur le retour au domicile parental après une mesure d'éloignement (ce qui a notamment été observé en Sarre et en Lorraine, même si c'est ici le point de vue des parents qui a été rapporté).

Il apparaît à l'aune de ces résultats que la prise en compte de la parole des enfants constitue un enjeu majeur pour les institutions dans le cadre des déplacements transfrontaliers.

Une autre problématique soulevée dans l'ensemble des versants concerne celle de la possibilité d'un retour dans le pays d'origine. La plupart des cas étudiés montrent l'absence ou la faiblesse de la planification et de la préparation de cette phase. La question du retour se pose souvent à la majorité du bénéficiaire, au moment où l'aide financière du pays d'origine prend fin. Plusieurs difficultés sont alors rencontrées par les familles concernées. Si la question de la continuité du parcours liée au passage à la majorité ou à l'arrêt d'une mesure n'est pas spécifique aux déplacements transfrontaliers, la frontière contribue à reconfigurer les problématiques qui y sont associées. Dans le secteur du handicap, des dispositions juridiques nationales du pays d'origine peuvent s'appliquer au sein des structures d'accueil. En Belgique notamment, les « amendements Creton » expliquent la présence au sein des IME de résidents de nationalité française au-delà de l'âge autorisé. De manière plus



générale, la fin du parcours à l'étranger soulève des enjeux liés aux équivalences scolaires et aux possibilités d'insertion professionnelle au sein du pays d'origine. Des inquiétudes sont par exemple exprimées par des familles françaises dont les enfants sont scolarisés en Belgique ou suivis par une structure d'accueil en faveur de l'enfance handicapée, notamment en ce qui concerne l'absence de formation diplômante compréhensible par les employeurs français. Au Luxembourg, les perspectives de retour et de scolarisation d'enfants placés à l'étranger avant l'âge même de la majorité sont limitées, par des restrictions imposées par les professionnels eux-mêmes, légitimées par des différences culturelles et linguistiques inhérentes à l'aide transfrontalière. La problématique du retour pose de nombreuses difficultés observées par les chercheurs dans l'ensemble des versants, liées au risque d'un déracinement du fait de l'éloignement de l'environnement de vie habituel, de la distance par rapport à la famille, et de l'incompatibilité des systèmes scolaires.

Enfin, de manière plus large, plutôt qu'un droit formel, les droits de l'enfant semble procéder avant tout d'un partage d'une parenté pratique et de l'intime par-delà les frontières, ce qui suppose d'échanger avec les parents sur les micro-événements de la journée. Si une forme d'exigence des parents existe sur ce point, elle se décline ensuite dans la manière dont les enfants peuvent réclamer d'avoir ces échanges quotidiens avec leurs parents. Or, la recherche montre qu'en dépit de l'existence de contacts réguliers, un besoin d'amélioration des droits de visite est exprimé par les familles.

5.3.2. Les droits parentaux dans l'expérience transfrontalière

A l'articulation des droits parentaux et de l'enfant, les échanges entre parents et enfants se voient reconfigurés dans le cadre de la distance physique, qui limite les possibilités d'assurer une continuité des contacts. Même si le placement d'enfants à l'étranger peut parfois justement s'expliquer en raison de critères géographiques, il existe une variété de situations individuelles quant à la distance entre le lieu d'hébergement et le domicile parental.

Au-delà du critère purement géographique, les pratiques des professionnels sont variables et oscillent entre un maintien organisé du lien (rencontres bimensuelles, interpellation des parents, échanges en présentiel ou à distance...) et des contacts ténus avec les familles, qui peuvent même inclure la rupture du lien. Les professionnels peuvent légitimer l'absence de contacts avec les parents par leur périmètre d'activités (il n'y a alors pas nécessairement selon eux à travailler avec les proches, ce qui semble contrevenir à l'article 9 de la CIDE), mais aussi par une volonté de non intrusion dans la vie familiale – notamment en cas de relatif abandon parental, que la distance permet d'ailleurs de dédouaner ; ou lorsque des cas de handicap ont conduit à bouleverser des situations familiales. Plus globalement et comme cela a déjà été souligné, il existe un décalage entre les attentes des parents en termes de partage d'une parenté pratique et le simple droit de contact qu'exercent souvent les professionnels.

Les effets des parcours transfrontaliers sur les droits parentaux, à travers les préoccupations parentales exprimées, concernent également la participation des parents aux décisions et la maîtrise des relations aux institutions, dont on a vu qu'elles procédaient d'un rapport dissymétrique. Les cas observés montrent souvent



que les parents ont peu d'influence sur la conception des parcours, hormis dans le cas de familles aisées ayant organisé le déplacement de leur enfant souffrant de handicap. Les parents demandent à pouvoir être entendus sur leurs préoccupations éducatives – y compris lorsque leurs enfants ont des handicaps lourds et lorsqu'ils sont inscrits prioritairement dans des espaces de soin. Des parents peuvent également exprimer des désaccords sur l'autorité éducative. Le passage de la frontière soulève ici certaines difficultés, notamment lorsqu'il incombe au pays d'accueil d'assurer l'autorité parentale (ce qui s'observe surtout dans les flux sortants du Luxembourg vers l'Allemagne). Enfin, il est à noter que la parole des parents concerne aussi la dénonciation de violences subies par leurs enfants au sein des structures d'accueil. Souvent perçues comme des affaires privées, les dimensions structurelles et politiques de ce type de problématique ne semblent ici pas prises en compte par les autorités et les professionnels interrogés.

Au final, la recherche se voulait compréhensive et descriptive et il est possible de résumer les préoccupations des familles sur les droits parentaux et des enfants comme suit :

- ▶ Le maintien d'une parenté pratique et d'échanges réguliers sur les aspects éducatifs et relationnels de la prise en charge ;
- ▶ La présence d'interlocuteurs permanents et stables ;
- ▶ Une clarification des différents niveaux de collaboration et d'intervention des acteurs et de l'ensemble du processus d'aide ;
- ▶ L'absence de barrières linguistiques ;
- ▶ L'association des parents aux décisions et la réponse à leurs préoccupations éducatives ;
- ▶ Une amélioration de la planification des parcours et de la prise en compte du retour en amont des parcours.



Conclusions de la recherche

L'action 3 du projet Interreg EUR&QUA entendait interroger les manières dont les dispositifs de protection de l'enfance et du handicap sont mis en place dans les situations transfrontalières de la Grande Région. La recherche a permis d'éclairer la nature des pratiques professionnelles et d'apporter des éléments de compréhension sur la genèse, le déroulement et le vécu de ces situations. A travers les expériences transfrontalières, les principaux résultats mettent l'accent sur les difficultés liées à la mise en œuvre de la continuité des parcours et de la cohérence des interventions entre les différents versants enquêtés. Les dispositions réglementaires internationales régissant les déplacements transfrontaliers d'enfants, et notamment le Règlement Bruxelles IIbis, apparaissent ainsi insuffisantes pour assurer la coordination des différentes dimensions de ces parcours. Plusieurs éléments de conclusion peuvent être tirés de l'ensemble des analyses réalisées.

Tout d'abord, les visions sur les notions de protection de l'enfance et d'intérêt supérieur de l'enfant sont labiles entre les régions, mais également à l'intérieur même des versants étudiés. Au-delà des cadres institutionnels spécifiques, la recherche montre en quoi ces notions apparaissent comme des constructions sociales, soumises à la fois à des évolutions temporelles, culturelles et sociétales. Ce résultat renvoie aux débats plus larges sur le caractère vaste et, pour certains, indéterminé, de la notion d'intérêt supérieur de l'enfant. La spécificité transfrontalière réinterroge ici les interprétations sociales et professionnelles de la notion en ce qu'elles peuvent produire en termes de définition des rôles de chacun, des approches à privilégier dans les dimensions des parcours, et de l'évaluation des situations.

Ensuite, d'un côté, la recherche met en évidence des éléments de diversité et de variations. Il existe une pluralité de parcours à travers l'ensemble de la Grande Région, dont les caractéristiques se différencient notamment selon les secteurs d'interventions (protection de l'enfance ou handicap) et les ressources culturelles et socio-économiques des familles. Les différences d'organisation des systèmes nationaux, ainsi que les orientations normatives et culturelles de ces systèmes, peuvent constituer des limites dans le traitement cohérent des dossiers. Mais, d'un autre côté, et au-delà de ces divergences, les résultats mettent à jour des régularités d'ensemble liées aux dynamiques nationales et transfrontalières - à l'état du Droit et des droits, des systèmes (institutionnel et administratif) de protection, aux logiques professionnelles – et à la place laissée aux familles ou prise par elles dans la définition de l'intérêt de l'enfant. Ces régularités s'inscrivent dans des tendances communes qui transcendent les spécificités nationales des systèmes de protection de l'enfance et du handicap, parmi lesquelles on peut noter :

- ▶ Un mouvement de déjudiciarisation n'empêchant pas des tensions dans l'articulation entre les dimensions administratives et judiciaires des systèmes nationaux de protection de l'enfance ;
- ▶ Un principe de subsidiarité et de décentralisation ;



► Le transfert d'une partie de l'activité à des prestataires de service ;

► Le manque de moyens humains et de financement.

Les modes de vie au sein de la Grande Région, qui présentent un caractère transnational dans différents domaines, expliquent en partie les déplacements transfrontaliers dans les secteurs de la protection de l'enfance et du handicap. Toutefois, un résultat fort de la recherche est que les dimensions politiques et structurelles semblent surdéterminantes dans la façon dont se mettent en place les parcours. Les placements transfrontaliers ne résultent pas seulement de justifications pédagogiques ; ils découlent aussi du manque de structures appropriées dans le pays d'origine et de considérations économiques. Les parcours transfrontaliers apparaissent ainsi le plus souvent comme des parcours contraints et élaborés par défaut. Ces effets structurels induisent des spécialisations progressives de certains territoires au sein de la Grande Région, qui viennent s'articuler à des déterminants sociaux et culturels. Les territoires où dominent les flux sortants trouvent des solutions face à l'insuffisance de leur offre vers les territoires voisins, ces derniers profitant à leur tour des flux entrants pour compléter des financements souvent jugés insuffisants à l'intérieur de ces versants. A travers ces flux émergent des marchés relativement permanents dans le secteur des services sociaux, avec des routines organisationnelles établies dans le traitement des cas et dans le transfert des dossiers.

Au fondement des parcours, les configurations structurelles propres à chaque versant conduisent à la production de catégorisation des publics pour lesquels aucune réponse institutionnelle n'a été trouvée, ou pour lesquels la prise en charge existante semble inadaptée. Les situations rencontrées sont alors souvent assimilées par les interlocuteurs interrogés à des « cas complexes ». En un sens, ces cas correspondent à un « vide catégoriel » lié aux carences institutionnelles et organisationnelles des systèmes nationaux ; le déplacement de l'enfant dans le pays voisin constitue alors un moyen permettant de pallier ces vides. La complexité des situations ne réfère donc pas tant à leurs caractéristiques intrinsèques qu'aux aspects structurels de l'offre. Dans ce contexte, les processus d'effacement des publics décrits concourent à la singularisation des situations, et à invisibiliser dans le même temps les questions politiques qu'elles posent. Les dimensions politiques et structurelles dominent ainsi largement les dimensions individuelles dans la mise en œuvre des parcours transfrontaliers. Les résultats de la recherche mettent ici en évidence le croisement des frontières sociales avec les frontières territoriales. De ce point de vue, ils invitent à dépasser une analyse en termes de « spécificité » de la frontière (ou « d'effet frontière » ; Deshayes, Francfort, 2010) : si celle-ci produit des effets sur le réel, elle apparaît avant tout comme un révélateur des défaillances des systèmes nationaux, et comme un élément reconfigurant des dynamiques préexistantes à l'intérieur des versants.

La façon dont les parcours transfrontaliers affectent les droits – ou, de manière plus large, les préoccupations des familles - peut finalement être relue à l'aune des conditions dans lesquelles s'opèrent les déplacements. Les structures d'accueil enquêtées sont généralement confrontées à un manque de ressources organisationnelles qui entraîne souvent, en l'absence d'outils et de moyens humains adéquats, à reporter sur quelques professionnels la responsabilité d'articuler les différents niveaux des parcours dans le cadre d'une surcharge de travail. La



recherche montre que ces conditions de traitement des dossiers transfrontaliers sont porteuses d'effets préjudiciables sur la mise en œuvre des droits parentaux et de l'enfant. L'urgence organisationnelle et l'épuisement systémique des professionnels interrogés entraîne le caractère parfois hâtif et précipité des décisions liées à la mise en place d'un parcours transfrontalier. Dans ce contexte, la possibilité d'un retour dans le pays d'origine – qui peut correspondre à un souhait exprimé par les enfants eux-mêmes – n'est généralement pas prévue. Ce « soulagement » à court terme des systèmes nationaux peut être source de conséquences importantes sur la biographie des enfants. Il conduit notamment à limiter considérablement leurs perspectives de rapprochement de leur famille. Il est également susceptible de plonger les enfants, malgré eux, dans un contexte sans liens stables et sans réseau de soutien social, surtout en cas de ruptures de parcours et de changements répétés de lieux, qui s'observent fréquemment dans les cas transfrontaliers. Le retour des enfants dans leur pays d'origine pose également des difficultés liées à la compatibilité des systèmes scolaires et de formation. In fine, les dimensions structurelles apparaissent non seulement constituer un déterminant principal des parcours, mais aussi et surtout de la mise en œuvre des droits parentaux et de l'enfant dans le champ transfrontalier : garantie de contacts avec les parents au-delà de la frontière, prise en compte de l'avis de l'enfant, ou encore droit à une formation.

Au-delà de ces circonstances structurelles, les parcours transfrontaliers sont considérablement influencés par les pratiques professionnelles des acteurs/actrices en charge des dossiers de part et d'autre des frontières. Sur ce point, la recherche montre en quoi l'absence de structuration d'un champ de la protection de l'enfance transfrontalière complexifie ces pratiques, qui reposent majoritairement sur les initiatives individuelles et des partenariats informels. Les difficultés dans la collaboration inter-versants s'expliquent moins par des différences de culture professionnelle sur l'accompagnement que par une méconnaissance mutuelle des cadres légaux, des procédures et des interlocuteurs du pays d'accueil ou d'origine du parcours. Les familles apparaissent largement tributaires des réseaux interpersonnels noués entre les professionnels, même si certaines mobilisent fortement leurs ressources dans la construction des parcours. Elles ne perçoivent pas de collectif transfrontalier et méconnaissent, elles-aussi, les cadres légaux et institutionnels des systèmes nationaux. Les enjeux auxquels les parents et les enfants semblent confrontés ne semblent pas toujours compris par les professionnels. L'absence de construction d'un espace transfrontalier étayé par les institutions plutôt que sur des réseaux personnels, contribue ici encore à considérer des expériences dans leur dimension singulière et privée. Le public étant invisible, les protocoles d'action le ciblant restent informels et dépendants des situations et réseaux personnels des professionnels. Les dispositions prévues dans le règlement Bruxelles IIbis ne semblent notamment pas toujours connues ou mises en application par les professionnels.

Il semble ainsi important de réfléchir à la façon de construire ces expériences singulières en catégorie d'action publique saisie par les institutions locales et nationales, et en population d'étude sur laquelle agir. Dans cette perspective, il apparaît également nécessaire de structurer davantage le champ de la protection de l'enfance transfrontalière, par l'amélioration et la mise en œuvre de dispositions visant à mieux encadrer ces parcours, et ouvrant à des possibilités d'innovations professionnelles et organisationnelles.

A cet égard, plusieurs recommandations peuvent être formulées. Si ces recommandations vont dans le sens d'une prise en compte du champ transfrontalier en tant que constitution d'une forme spécifique d'espace public,



structuré par des modalités institutionnalisées, elles ne doivent pas faire oublier en quoi l'analyse des parcours transfrontaliers a permis de révéler des problématiques dépassant le seul effet de la frontière, liées aux aspects structurels des systèmes nationaux de protection de l'enfance et du handicap.

1. Recommandations générales

Les recommandations d'actions ici proposées tiennent compte de la convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), qui vise à assurer la garantie des droits des enfants dans les parcours transfrontaliers.

► **Les droits de l'enfant doivent être pris intégralement en compte** aussi bien au cas par cas que d'une manière générale dans la protection transfrontalière de l'enfance et constituent un élément essentiel de l'entente transfrontalière entre toutes les professions.

► Dans la protection de l'enfance, la mise en œuvre des droits de l'enfant relève d'un **processus de négociation** entre tous les acteurs/actrices impliqués qui **repose sur la réciprocité de la reconnaissance et de l'estime**.

► La décision de franchir des frontières dans la protection de l'enfance est l'aboutissement d'une **évaluation précise et transparente** pour tous les acteurs de toutes **les chances** et de tous les **risques possibles**.

► Lorsque des frontières territoriales sont franchies dans le domaine de la protection de l'enfance, **l'option du retour de l'enfant** dans son pays d'origine doit toujours faire l'objet d'une réflexion. S'il n'apparaît pas clairement qu'un enfant peut retourner dans son pays d'origine après un placement à l'étranger, il faut autant que possible **prendre du recul par rapport au recours transfrontalier** à une aide sociale.

► Un placement dans un autre pays doit toujours être **l'aboutissement d'un processus de décision justifié pédagogiquement**

► En dehors des droits des enfants, il ne faut pas non plus perdre de vue **les droits des parents**. Dans la protection transfrontalière de l'enfance, il ne faut donc pas **protéger** seulement l'enfant mais **aussi ses parents et la famille dans son ensemble**.

► Le recours à une aide sociale transfrontalière pour un enfant ou un jeune doit s'accompagner de la **garantie d'un contact régulier avec les parents**. Cela ne doit pas conduire à ce qu'un enfant perde le lien social avec son environnement familial et sa région d'origine.



2. Recommandations spécifiques

Afin d'instaurer des structures pérennes et des conditions préalables fiables pour la réussite d'une protection transnationale de l'enfance dans la Grande Région, nous préconisons les possibilités de mise en œuvre suivantes:

Établir et ancrer des structures de soutien dans la Grande Région

► **Création d'une structure de soutien spécialisée sur la protection de l'enfance dans la Grande Région (centre de ressource)** : il s'agirait ici de créer un « centre de ressources » visant la promotion des droits de l'enfant dans le cadre de la problématique transfrontalière. Ce centre serait ouvert aux professionnels, mais aussi aux familles et aux administrations. Il pourrait revêtir un rôle d'information, en permettant aux différents acteurs d'accéder aux connaissances qui leur manquent en matière de protection de l'enfance et de garantie des droits de l'enfant. Les informations délivrées pourraient tout aussi bien concerner les questions juridiques que les aspects techniques de la protection transfrontalière de l'enfance. Ce centre pourrait également assurer des mises en contacts entre les acteurs concernés par des situations transfrontalières. Ce centre pourrait enfin constituer un lieu d'organisation de conférences ou de mise en réseau des professionnels, avec une implication des parents et des enfants.

► **La mise en place d'un service transnational de médiation garantirait que les enfants**, les jeunes et les parents sont totalement informés sur leurs droits dans la protection transnationale de l'enfance. Une autre mission du service de médiation serait la mise en place d'une gestion indépendante des réclamations. Sous l'égide du service de médiation, des pilotages frontaliers indépendants accompagneraient les parcours transnationaux d'aide. Ils soutiendraient la garantie des droits des enfants et des parents et notamment la réintégration dans le système éducatif (ou de formation) du pays d'origine. (Voir modèle de Bade-Wurtemberg : personnes indépendantes intervenant en tant qu'interlocuteurs pour les enfants et les familles et en tant qu'organisme de contrôle de la mise en œuvre des droits de l'enfant ; <https://ombudschaft-jugendhilfe-bw.de/ombudschaft.html>).

Administrations

► **Spécialisation dans les questions internationales** au sein des autorités concernées par la protection de l'enfance en se fondant sur les droits de l'enfant ;

Structures d'échanges transrégionales

► **Création d'un groupe de travail « Protection transfrontalière de l'enfance dans la Grande Région » (groupe relais professionnels)** dans lequel des acteurs investis dans les questions de protection de l'enfance des milieux scientifiques et de la pratique se retrouveraient régulièrement pour échanger mu-



tuellement dans le cadre de l'EuRegio sur leurs expériences, les évolutions et les projets futurs. Une des tâches du groupe de travail pourrait être l'élaboration et l'actualisation permanente d'un référentiel sur le traitement transnational des dossiers. Le but serait aussi de solutionner des problématiques récurrentes qui se présentent dans les situations transfrontalières : allocations familiales, mutuelle, documents d'identité, historique médical, prise en charge des frais relatifs aux trajets pour favoriser le maintien des contacts, vides juridiques dans les mesures.

► **Concertations transrégionales** : Lorsqu'une aide est déjà mise en place dans le versant d'origine, il apparaît essentiel que les intervenants formalisent le passage de relais lors d'une **réunion de concertation** permettant la transmission de l'historique, des logiques de travail, de l'évolution et des différentes pièces susceptibles de promouvoir la continuité et la cohérence des aides et des décisions prises. Il semble également essentiel d'y associer la famille, en ce compris le mineur.

► **Création d'un guide des professionnels** à destination des différents acteurs afin que ces derniers puissent identifier et prendre contact avec leurs homologues d'un autre versant. Un guide est actuellement en cours d'élaboration concernant les déplacements de la Lorraine vers la Wallonie.

Créer un cadre de la qualité en Protection transfrontalière de l'enfance

Ce référentiel de la qualité peut contribuer à :

► Guider le processus de décision sur une aide transrégionale, sa nécessité et ses répercussions sur le parcours d'aide

► Conduire les actions de manière systématique dans l'intérêt des droits de l'enfant et d'une protection de l'enfance. Une attitude professionnelle partagée, la transparence du processus et des compétences fiables pour les parties concernées se sont révélées être des défis particuliers dans l'aide transrégionale.

► Produire une définition commune de la compréhension de l'intérêt supérieur de l'enfant ; dans cette approche, diverses compréhensions prévalent dans divers pays et régions.

► Accorder une plus grande attention au facteur temps – qui est très important dans la protection de l'enfance – et, par conséquent, il ne devrait pas exister de litiges juridiques chronophages

Le cadre de qualité oriente l'arrangement sur les objectifs d'une action commune dans la Grande Région dans le cadre des aides aux enfants, aux jeunes et aux familles au-delà des frontières. Malgré les différences de législations, de discours professionnels et de responsabilités administratives dans le domaine de la protection



de l'enfance et de la jeunesse dans la Grande Région, les droits de l'enfant sont un accord international et leur réalisation et leur respect constituent une base contraignante.

Formation continue et journées d'innovation

- ▶ **Formation** centrée sur les **acteurs, le circuit d'aide et le cadre légal** des autres versants à destination des professionnels qui transmettrait des connaissances tant sur le cadre institutionnel que sur les pratiques professionnelles.
- ▶ **Amélioration de la formation initiale et continue** de tous les acteurs de la protection de l'enfance dans les domaines juridiques et dans les questions transnationales en matière de travail social (un programme de certification est prévu) ; en intégrant des disciplines telles que le droit de la famille, la sociologie et l'anthropologie.
- ▶ **Mise en œuvre de la formation relative aux droits de l'homme** (et donc qui inclut la formation relative aux droits de l'enfant) au niveau des professionnels
- ▶ Mise en place de journées de l'innovation et de la pratique qui peuvent être réalisées sur le domaine transfrontalier et de façon alternée dans différentes parties de la Grande Région.

Participation et pouvoir d'action de parents et enfants/jeunes

- ▶ Création d'une plateforme collaborative permettant aux parents en demande d'aide d'échanger entre eux et d'interagir avec les groupes-relais transfrontaliers existants (professionnels, autorités, défenseurs des droits des enfant)



Bibliographie

Bouquet B., Dubéchet P. (2017). Parcours, bifurcations, ruptures, éléments de compréhension de la mobilisation actuelle de ces concepts. Vie Sociale 18, 15-23. ERES.

Deshayes J.-L., Francfort D (2010) (Dir.), Du pointillé au barbelé : les frontières au regard des sciences humaines et sociales, Presses Universitaires de Nancy.

Grevot, A. (2010). « Ce que l'on appelle protection de l'enfance ; une mise en perspective internationale ». Les cahiers dynamiques. (n°49). p.58-63. Toulouse : Edition Erès.

Grevot A. (2001). Voyage en protection de l'enfance : une comparaison européenne, Ministère de la justice, CNFE-PJJ, 327 p.

Käckmeister, Hannes (2017). Dépasser les frontières en protection de l'enfance – la coopération transfrontalière à l'exemple d'un groupe d'experts franco-allemand. Revue Recerc. (n°1 spécial).

Kindler, Heinz (2010): Kinderschutz in Europa. Philosophien, Strategien und Perspektiven nationaler und transnationaler Initiativen zum Kinderschutz. In: Müller, Regine & Nüsken, Dirk (Hg.): Child Protection in Europe. Von den Nachbarn lernen – Kinderschutz qualifizieren. Münster: Waxmann, S. 11 – 29.

Königeter, Stefan (2009). Der methodologische Nationalismus der Sozialen Arbeit in Deutschland. In: Zeitschrift für Sozialpädagogik, 7. Jg., H. 4, S. 340-359.

Meysen, T.; Kelly, L. (2017). Child protection systems between professional cooperation and trustful relationships: A comparison of professional practical and ethical dilemmas in England/Wales, Germany, Portugal, and Slovenia. In: Child & Family Social Work, 22. Jg., H. 1, S. 1-8.

Robette N. (2014). L'étude des parcours de vie, démarche descriptive ou causale ? Idées économiques et sociales 177, p. 3 ; 8-15. Réseau Canopé.

Servet E., Melchior J.-P., Warin P. (2012). Les parcours sociaux à l'épreuve des politiques publiques, Presses Universitaires de Rennes, ISBN : 978-2-7535-1988-6, 218 pages

Sievers, B., & Bienentreu, H. (2016). Grenzüberschreitende Fallarbeit in der Jugendhilfe. Frankfurt a. M. : Internationale Gesellschaft für erzieherische Hilfen.

Sutterlüty, Ferdinand; Flick, Sabine (2017) (Hg.). Der Streit ums Kindeswohl, Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

Witte, S., Miehlabradt, L., Santen, E. v. & Kindler, H. (2017). Kinderschutzsysteme im europäischen Vergleich. Vorstellung des internationalen Forschungsprojektes HESTIA. In: Forum Erziehungshilfen, (23/1), S. 46-48.



Synthèse Générale



Éditeur responsable :
Henallux
Rue Saint Donat, 130
5002 Namur Belgique
BE 0839012683
benoit.albert@henallux.be

Mise en page :
Ségolène Jacquemin
UNESSA Asbl

Copyright © 2021



L'UNION EUROPÉENNE ET LA WALLONIE
INVESTISSENT DANS VOTRE AVENIR