

La médiation familiale et les lieux d'exercice du droit de visite dans le secteur associatif en 2003

Caroline Moreau*, Brigitte Munoz-Perez** et Evelyne Serverin***

En 2003, les cours d'appel ont recensé 196 associations intervenant sur des missions de médiation familiale et/ou de lieu rencontre parents-enfants, soit 20 de plus que l'année précédente. Cette augmentation recouvre une importante rotation des structures connues des juridictions : 21 associations ne sont plus répertoriées et 41 le sont pour la première fois.

En 2003, 16 712 demandes nouvelles concernant l'ensemble des mesures judiciaires ou conventionnelles (médiation familiale, injonctions de rencontre d'un médiateur, exercice du droit de visite) ont été portées devant ces associations, contre 12 929 en 2002.

Avec 10 360 mesures, les juges sont à l'origine de 62% des demandes, orientées vers le lieu rencontre pour l'exercice d'un droit de visite dans les trois quarts des cas. À l'inverse, les demandes conventionnelles concernent la médiation huit fois sur dix.

Quatre mesures d'exercice du droit de visite sur dix s'interrompent avant le terme prévu et près de six médiations sur dix se terminent sans signature d'une convention.

Les subventions constituent la principale source de financement des associations (84,2%), les rémunérations représentent 14,5% et les cotisations et dons seulement 1,3%. Le financement moyen par association est de 62 205 euros, en hausse de 11,7% par rapport à l'année précédente (55 701 euros).

DANS le cadre des différends familiaux dont elles sont saisies, les juridictions ont la faculté de confier à des tiers certaines missions dont la finalité est soit de faciliter le règlement des litiges (mesures de médiation ou d'injonction de rencontre d'un médiateur), soit de permettre l'exécution de certaines décisions (exercice du droit de visite dans un lieu rencontre). Ces missions sont attribuées le plus souvent à des associations spécialisées, qui peuvent également les remplir à titre conventionnel, à la demande d'autres organismes ou des intéressés eux-mêmes - **encadré 1** -. Le nombre et les modalités de ces différentes mesures - judiciaires ou conventionnelles - sont connus par l'enquête annuelle menée auprès des associations partenaires des juridictions - **encadré 2** -. En 2003, les

cours d'appel ont dénombré 196 associations intervenant sur des missions de médiation familiale et/ou de lieu rencontre parents-enfants, ce qui présente 20 structures de plus qu'en 2002¹. Cette augmentation recouvre un important taux de rotation : 41 associations nouvelles apparaissent (dont 36 de médiation familiale), tandis que 21 disparaissent (dont 16 de médiation familiale).

Une offre de médiation qui s'accroît

PARMI les associations recensées par les cours d'appel en 2003, 69,6% ont plus d'une activité, les autres se répartissent à parts égales entre les mono activités de médiation familiale (15,2%) et de lieu rencontre (15,2%). Sur les

69,6% d'associations pluriactives, 50,8% débordent la matière familiale pour développer d'autres catégories d'actions (médiation pénale, contrôle judiciaire, aide aux victimes...). Dans la mesure où 23 associations supplémentaires pratiquent la médiation familiale en 2003, leur proportion dans l'ensemble des associations a sensiblement augmenté en un an (de 67,8% en 2002 à 72,8% en 2003) - **tableau 1** -.

De manière générale, l'emploi salarial caractérise le type d'activité des associations. Celles qui emploient du personnel se rencontrent surtout dans les secteurs de la santé, de l'action sociale, et de l'éducation. C'est le cas pour les associations ayant une activité de médiation familiale et de lieu rencontre : 189 associations sur 191

* Expert-démographe, chargé d'études, Cellule Études et Recherches - DACS

** Expert-démographe, responsable de la Cellule Études et Recherches - DACS

*** Directeur de recherche au CNRS IRERP, Université Paris X Nanterre, consultante auprès de la Cellule Études et Recherches

1. Pour les résultats de l'enquête portant sur 2002, voir « *La médiation familiale et les lieux d'exercice du droit de visite dans le secteur associatif en 2002 : des actions en faible nombre dans des structures fortement subventionnées* », Ministère de la justice, Direction des affaires civiles et du sceau, Cellule études et recherches, avril 2004, ronéo, 53 p.

déclarent du personnel, pour un total de 1 972 personnes, dont 84,5% sont des salariés. Le nombre moyen de personnes employées par association est de 10,4, identique à celui de 2002. La plupart des personnes oeuvrant dans ces structures (salariés et non salariés) sont employées à temps partiel (87,3%), sans précision sur le nombre d'heures effectuées.

Les personnels employés par les associations relèvent du secteur psycho-social : psychologues (18,5%), médiateurs familiaux (15,8%)², travailleurs sociaux (14,5%), éducateurs (10,9%). Les personnels administratifs (secrétaires, directeurs ou chefs de service, personnels d'entretien, comptables, juristes) représentent un peu plus du quart de l'ensemble. C'est dans cette catégorie que la proportion de temps partiel est la moins élevée.

Une demande qui progresse, mais qui reste à un faible niveau

EN 2003, 16 712 demandes nouvelles concernant l'ensemble des mesures judiciaires ou conventionnelles de médiation familiale, d'injonction d'entretien ou de lieu rencontre parents-enfants ont été portées devant les associations. Le nombre moyen de mesures par association (87) est en progression par rapport à 2002 (76). Les mesures de lieu rencontre sont toujours les plus nombreuses (51,5%), devant l'ensemble des mesures liées à la médiation familiale y compris les injonctions d'entretien (48,5%). Avec 10 360 mesures sur 16 712, les juges sont les premiers prescripteurs, malgré un léger fléchissement en 2003 (62%, contre 63,4% en 2002) - **tableau 2** -. Cependant, leur contribution aux différentes mesures est très inégale : ils sont à l'origine de 87,9% des aménagements de l'exercice du droit de visite dans le cadre de lieux rencontre, mais de seulement 26% des médiations familiales (hors injonction d'entretien).

La demande judiciaire est concentrée sur le lieu rencontre (7 757 mesures), qui représente 72,9% des mesures ordonnées ou proposées par des juges. Viennent ensuite les mesures de médiation familiale (1 863³ soit 18% des

Tableau 1. Nombre et répartition des associations selon leur catégorie d'activité

Catégorie d'activité	2002		2003	
	Nbre	%	Nbre	%
Ensemble des associations	171	100,0	191**	100,0
Médiation familiale (MF) uniquement	18	10,5	29	15,2
Lieu rencontre (LR) uniquement	29	17,0	29	15,2
MF + LR uniquement	22	12,9	36	18,8
MF et/ou LR + autres activités*	102	59,6	97	50,8
Associations ayant au moins une activité de MF	116	67,8	139	72,8
Associations ayant au moins une activité de LR	122	71,3	131	68,6

* sont comprises dans les autres activités au moins l'une des activités suivantes : médiation pénale, contrôle judiciaire, aide aux victimes, AEMO, IOE, enquête sociale ...

** 191 associations sur 196 ont répondu à l'enquête

mesures judiciaires), suivies par les 940 injonctions d'entretien (9,1%). En incluant les entretiens, l'activité annuelle de médiation familiale d'origine judiciaire représente *moins de 3 000 mesures*⁴ - **tableau 2** -.

Entre 2002 et 2003, toutes les mesures judiciaires ont augmenté, celles de la médiation plus sensiblement que celles des droits de visite : +37,8% pour les premières, +20,4% pour les secondes. Pour autant, l'avancée reste limitée en matière de médiation familiale. Les injonctions d'entretien sont notamment peu utilisées : en année complète, elles n'ont été prononcées que 940 fois, contre 568 pour une partie de l'année 2002. Si l'on rapporte les mesures de médiation familiale aux 259 000 affaires familiales avec enfant(s) mineur(s), on constate que les JAF recourent à la médiation familiale dans 0,7% des procédures en 2003, contre 0,5% en 2002. Cette fréquence est légèrement supérieure pour les mesures relatives à l'exercice du droit de visite dans les lieux rencontre (2,3% en 2003 et 2,1% en 2002).

Des mesures judiciaires ordonnées principalement par les JAF

COMME en 2002, les juges aux affaires familiales (JAF) sont les prescripteurs quasi exclusifs de la médiation familiale judiciaire (95,3%). Les cours d'appel arrivent loin derrière avec 3,8%. Les juges des enfants et les tribunaux de grande instance statuant en matière familiale en font un usage anecdotique (respectivement 0,5% et

0,3%). En matière de lieu rencontre, les JAF sont également les premiers prescripteurs (79,6%), mais les juges des enfants interviennent de manière moins marginale dans le cadre de l'assistance éducative, avec 15,1% des mesures ordonnées.

Toutes mesures confondues, les mesures conventionnelles représentent 38% de l'ensemble des demandes adressées aux associations. Cependant, à l'inverse de la demande judiciaire, la demande conventionnelle se porte massivement vers la médiation familiale (83,5%) - **tableau 2** -. La progression des demandes de médiation conventionnelle a été de 38,6% en un an, de 15,9% s'agissant de l'exercice du droit de visite.

Il est difficile de savoir d'où proviennent les demandes conventionnelles. Selon les associations, 48,3% des demandes conventionnelles de médiation seraient formées par les intéressés eux-mêmes, 15,6% par les services sociaux et 13,9% par le biais

Tableau 2. Nature des mesures exécutées par les associations en 2003

Type de mesure	Toutes mesures	Mesures conventionnelles	Mesures judiciaires
Total	16 712	6 352	10 360
%	100,0	100,0	100,0
LR	51,5	16,5	72,9
MF + INJ. ENTRET.	48,5	83,5	27,1
- MF	42,9	83,5	18,0
- INJ. ENTRET.	5,6	-	9,1

LR = Lieu rencontre,
MF = Médiation familiale,
INJ ENTRET. = Injonction d'entretien

2. Après la création d'un diplôme d'État de médiateur familial par le décret du 2 décembre 2003, cette spécialisation a été inscrite au répertoire national des certifications professionnelles par arrêté du 12 février 2004

3. Deux tiers des mesures de médiation familiale judiciaires n'ont bénéficié d'aucune aide juridictionnelle.

4. On peut recouper ce chiffre avec celui de l'activité de médiation civile déclarée en 2003 par les 116 maisons de justice et du droit et les antennes de justice, sachant qu'une partie de l'activité de médiation judiciaire des associations se déroule sur ces pôles. Toutes catégories de litiges confondues, ces sites avaient enregistré 2 930 demandes de médiation, ce qui représentait 0,5% de leur activité totale. Ève Roumigières, « L'activité des maisons de justice et du droit et des antennes de justice en 2003 », Infostat Justice n°81, avril 2005.

des Maisons de justice et du droit. Pour le lieu rencontre, 44,2% des mesures conventionnelles sont à l'initiative de l'Aide sociale à l'enfance et 39,3% des intéressés eux-mêmes. Mais ni les conditions dans lesquelles ces demandes ont été formées, ni la situation familiale des demandeurs ne sont connus.

Des résultats inégaux selon les catégories de mesures

LE résultat des interventions peut être évalué à partir de deux informations: le nombre de mesures de lieu rencontre interrompues avant terme, et le nombre de conventions signées à l'issue d'une médiation. Les interruptions de mesure de lieu rencontre pour l'exercice du droit de visite sont relativement fréquentes -41% des cas-, proportion très proche de celle de l'année 2002 (42,5%). La part de mesures de médiation familiale judiciaire terminées sans signature d'une convention est nettement plus élevée (59,5%). Cette part est en hausse de près de 8 points par rapport à l'année antérieure (51,6%). Quant à la médiation familiale conventionnelle, elle atteint une proportion de clôture sans signature de 56,5%, elle aussi supérieure à celle de l'année précédente (54,6%).

Les associations imputent très majoritairement les causes de l'arrêt du processus à l'attitude de l'un ou l'autre des parents, ou des deux : 74,4% des mesures de médiation judiciaire, 66,5% des médiations conventionnelles, 62,7% des droits de visite seraient interrompus du fait des familles. Les médiateurs se voient rarement imputer la rupture, mais près de deux fois plus souvent au judiciaire qu'au conventionnel (12,3% contre 5,9%). L'organisme de lieu rencontre n'est à l'initiative d'une interruption que dans 7,2% des cas. Mais un nombre élevé de mesures qui n'ont pas été menées jusqu'à leur terme n'ont pas de cause déclarée (27,5%) pour la médiation conventionnelle, 21,3% pour le lieu rencontre. Il reste cependant difficile à partir de ces seules questions de prendre la mesure exacte de "l'effet" des mesures. En effet, aucune information n'est disponible sur l'objet des litiges, le contenu des accords s'il en a été conclu, ni sur les conséquences de la mesure sur le long terme. Sur tous

Tableau 3. Le financement des associations de médiation familiale et de lieu rencontre en 2003

Sources de financement	Toutes activités		Au titre de la médiation familiale		Au titre du lieu rencontre		% de financement au titre de la MF
	Nbre assoc.	Montant total	Nbre assoc.	Montant total	Nbre assoc.	Montant total	
Aucun financement obtenu	15		20		12		
Tous financements	176	10 948 162	120	4 084 567	120	6 725 451	
Subventions de l'année	170	9 223 032	110	3 306 703	119	5 916 329	35,9
État	163	2 668 189	103	921 403	115	1 746 786	34,5
Ministère de la justice	153	855 271	94	286 989	110	568 282	33,6
Autres ministères	109	1 812 918	69	634 414	78	1 178 504	35,0
Collectivités territoriales	156	5 704 818	92	2 077 611	110	3 627 207	36,4
Région	31	367 043	18	189 749	18	177 294	51,7
Département	113	2 944 136	52	894 128	84	2 050 008	30,4
Communes	88	596 686	41	189 972	66	406 714	31,8
Autres	117	1 796 953	70	803 762	80	993 191	44,7
Politique de la ville	61	850 025	29	307 689	46	542 336	36,2
Rémunérations	136	1 586 986	105	777 864	62	809 122	-
dont : rémunérations avec l'aide juridict.	61	115 276	61	115 276			100,0
contribut. des parties ou familles ...	116	686 582	95	528 539	39	158 043	77,0
Cotisations des adhérents	64	95 627					
Dons	22	42 517					

ces points, l'instrument d'évaluation reste à élaborer.

En 2003, 176 associations sur 191 ont déclaré un financement au titre de l'ensemble de leurs actions (médiation et lieu rencontre) pour un montant brut de près de 11M d'euros⁵. Le financement moyen par association est de 62 205 euros, en hausse de 11,7% par rapport à l'année précédente (55 701 euros) - **tableau 3** -. Ces données générales recouvrent d'importantes disparités, tant du point de vue de l'effort des contributeurs que du type de mesures financées et des moyennes de ressources par association.

Des financements constitués principalement de subventions

LES associations de médiation familiale et de lieu rencontre peuvent cumuler la rémunération à l'acte et les subventions financées sur crédits d'intervention. Toutes sources confondues, les subventions contribuent à hauteur de 84,2% aux revenus des associations, tandis que les rémunérations à l'acte (participation des familles, financement des mesures avec ou sans aide juridictionnelle) ne représentent que 14,5%, les cotisations des adhérents et les dons figurent loin derrière avec 1,3%. Cette répartition est très proche de celle de l'année précé-

dente, avec cependant un accroissement de la part des rémunérations (11% en 2002). Cette structure de financement signifie que les ressources des associations dépendent moins du nombre d'actes réalisés que de l'appréciation que les financeurs institutionnels portent sur l'utilité générale de l'activité.

En montants bruts, les départements arrivent largement en tête des financeurs, avec près de trois millions d'euros soit 32%, suivis à parts presque égales par l'ensemble des ministères hors justice (1,81 M euros soit 19,7%) et les autres collectivités territoriales (1,79 M euros, soit 19,5%). Loin derrière, le Ministère de la justice a versé moins de 10% des subventions (autour de 0,85 M euros). Par rapport à 2002, l'écart se creuse entre les départements et le Ministère de la justice, les premiers augmentant leur contribution de 14,8%, le second réduisant la sienne de 10,5%.

L'effort des financeurs n'est pas proportionnel au nombre de structures subventionnées. Ainsi, le Ministère de la justice subventionne 153 associations à hauteur de 5 590 euros en moyenne, tandis que les départements versent en moyenne cinq fois plus à 113 associations (26 054 euros) et que les régions donnent deux fois plus à 31 associations (11 840 euros).

5. Les 15 associations qui n'ont déclaré aucun financement avaient traité au total 542 mesures sur l'année, soit une moyenne de 36 mesures chacune, ce qui est nettement moins que la moyenne générale (87 mesures).

À l'exception des régions, dont les subventions sont accordées à 51,7% aux mesures de médiation familiale, tous les financeurs consacrent autour des deux tiers des subventions au soutien des lieux rencontre. La situation est différente pour les contributions des parties ou des familles qui servent dans 77% des cas à couvrir les frais des mesures de médiation familiale, mais les sommes ainsi prélevées ne contribuent que très peu au budget des associations (6%).

Contrairement aux mesures de médiation pénale qui sont tarifées (38,87 euros en 2004)⁶, le montant des prestations de médiation familiale et de lieu rencontre parents-enfants n'est fixé par aucun texte. A défaut de tarif, il est possible de calculer un «prix de revient» des mesures, en divisant l'ensemble des sommes perçues par toutes les associations au titre des activités de médiation familiale et de lieu rencontre, par le nombre de mesures correspondantes reçues au cours de

l'année 2003. Le prix de revient ainsi calculé apparaît assez important, plus encore pour les mesures de lieu rencontre (826 euros), que de médiation (504 euros). Par rapport à 2002, l'écart s'est creusé, le prix de revient des premières était alors plus bas (751 euros) celui des secondes plus élevé (551 euros). ■

Encadré 1. Le cadre juridique des activités de lieu rencontre et de médiation familiale

- Les lieux rencontre (autrement dénommés lieux neutres) sont des lieux d'exercice du droit de visite, lorsque ce droit ne peut s'exercer au domicile de l'un ou l'autre des parents. Issus d'initiatives locales, ils ne sont soumis à aucun régime juridique spécifique.

Le recours à ces lieux peut être judiciaire ou conventionnel. Le recours judiciaire au lieu rencontre sera ordonné soit dans le cadre de l'assistance éducative (compétence du juge des enfants), soit dans le cadre de l'exercice de l'autorité parentale (compétence du juge aux affaires familiales). Les parents ou services s'occupant de l'enfant peuvent aussi recourir au lieu rencontre par convention et sans décision judiciaire.

- La médiation familiale est une activité d'intermédiation dans les litiges familiaux qui peut être proposée dans différents contextes.

Variante de la médiation civile, qui a été introduite devant toutes les juridictions civiles par la loi du 8 février 1995 et le décret du 22 juillet 1996, la « médiation familiale » a fait l'objet de dispositions spécifiques dans le Code civil. En matière d'autorité parentale, l'article 373-2-10 du Code civil, introduit par la loi du 4 mars 2002, prévoit qu'en cas de désaccord, « à l'effet de faciliter la recherche par les parents d'un exercice consensuel de l'autorité parentale, le juge peut leur proposer une mesure de médiation et, après avoir recueilli leur accord, désigner

un médiateur familial pour y procéder. Il peut leur enjoindre de rencontrer un médiateur familial qui les informera sur l'objet et le déroulement de cette mesure ». En matière de divorce, la loi du 26 mai 2004, a modifié l'article 255 du code civil pour intégrer ces deux mesures dans la liste des mesures provisoires. Enfin, le décret du 29 octobre 2004 a élargi le recours à la médiation familiale dans tous les domaines d'intervention du juge aux affaires familiales. La mesure fait l'objet d'un mandat judiciaire et donne lieu à une rémunération fixée par le juge (art. 131-13 du nouveau Code de procédure civile) hors le cas de l'injonction d'information, qui est gratuite pour les parties.

La médiation familiale conventionnelle peut être proposée en tous lieux et à tout moment, y compris par les juges hors mandat judiciaire. Toutes sortes de structures publiques peuvent la prendre en charge, soit directement, soit par l'intermédiaire d'associations qu'elles subventionnent. Ainsi en 2003, les caisses d'allocation familiale ont prélevé sur leurs dotations d'action sociale un budget de 3,5 M euros pour financer les actions de médiation. De même, au plan départemental, les associations qui sont chargées des missions dévolues aux établissements d'information de consultation et de conseil familial, peuvent bénéficier de subventions spécifiques pour les entretiens de médiation (article R. 2311-6 du Code de la santé publique). ■

Encadré 2. Les états statistiques de l'activité des associations de médiation familiale civile et des lieux-rencontre parents/enfants

Dans le contexte de la loi organique sur les lois de finances du 1er août 2001, qui implique la mise en place d'une politique d'évaluation et de suivi des actions financées par l'État, la Direction des affaires civiles et du sceau (DACS) a souhaité disposer d'informations sur le financement et l'activité des associations de médiation familiale civile et des lieux rencontre parents/enfants. Par circulaire du 24 avril 2003, elle a demandé aux cours d'appel d'adresser à l'ensemble des associations développant une activité de médiation familiale et/ou de lieu rencontre pour l'exercice du droit de visite (qu'elles soient ou non subventionnées par ses services), de renseigner un état statistique annuel sur leur activité. Les premiers états, correspondant à l'année 2002, ont été collectés et exploités par la DACS en 2004. Pour l'année 2003, ces tâches ont été assurées par la Sous-direction de la statistique, des études et de la documentation. C'est ainsi le centre d'exploitation statistique de Nantes qui adresse désormais le questionnaire directement aux associations, sur la base d'une liste communiquée par les cours d'appel. ■

6. Article R 121-2 du Code de procédure pénale, décret du 27 décembre 2004.

Directeur de la publication : Baudouin Seys
Maquette : Denis Toussaint
Le numéro : 2 Euros, l'abonnement (11 numéros) : 20 Euros
Chèque libellé à l'ordre de la "Régie du ministère de la Justice"
ISSN 1252 - 7114 © Justice 2005
Direction de l'Administration générale et de l'Équipement
13, place Vendôme - 75042 Paris CEDEX 01
<http://www.justice.gouv.fr/publicat/infostat.htm>