

Service Interrégional des Concours Grand Ouest

Sujet national pour l'ensemble des Centres de gestion organisateurs

---

## CONCOURS EXTERNE DE BIBLIOTHECAIRE TERRITORIAL

SESSION 2011

**NOTE DE SYNTHÈSE à partir d'un dossier  
portant sur les sciences juridiques, politiques et économiques**

Durée : 4h00  
Coefficient : 2



## CONCOURS EXTERNE DE BIBLIOTHECAIRE TERRITORIAL

*Session 2011*

### NOTE DE SYNTHÈSE à partir d'un dossier portant sur les sciences juridiques, politiques et économiques

Durée : 4 heures

Coefficient : 2

Vous êtes bibliothécaire territorial(e) dans la médiathèque du département X. Votre directeur vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, une note de synthèse sur la réforme de la politique de protection de l'enfance.

**Document 1 :** « Synthèse du rapport de la Cour des Comptes » - Octobre 2009 - 10 pages

**Document 2 :** « La protection de l'enfance : un an après la réforme » - CNFPT - 2008 - 3 pages

**Document 3 :** « Fonds national de protection de l'enfance : les départements demandent à l'État de revoir sa copie » - Maire-info - Mai 2010 - 1 page

**Document 4 :** « Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance » (extraits) - 2 pages

**Document 5 :** « Cadres de la protection de l'enfance : des responsabilités de plus en plus écrasantes » - La Gazette des communes - 6 septembre 2010 - 2 pages

**Document 6 :** « Protection de l'enfance : 100 politiques départementales ? » - La Lettre du cadre territorial - 1<sup>er</sup> février 2009 - 3 pages

**Document 7 :** « Loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance » - [www.viepublique.fr](http://www.viepublique.fr) - 6 mars 2007 - 2 pages

**Document 8 :** « L'État perd une bataille » - [www.sudouest.fr](http://www.sudouest.fr) - 29 octobre 2010 - 2 pages

**Document 9 :** « Protection de l'enfance : l'Andass passe au crible l'action des départements » - La Gazette des communes - Juillet 2010 - 1 page

**Document 10 :** « Dépenser utile pour la protection de l'enfance » - La Gazette Santé Social - Avril 2010 - 7 pages

**Ce dossier contient 34 pages, y compris celle-ci.**

*Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.*

✎ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.

✎ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.

✎ Seul l'usage d'un stylo soit noir, soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.

**Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.**

**Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.**

## COUR DES COMPTES

# Synthèse

du **Rapport public thématique**  
Octobre 2009

## **| La protection de l'enfance**

### **■ Avertissement**

**L**a présente synthèse est destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction.  
Les réponses des administrations et des organismes intéressés sont insérées dans le rapport public.

# Présentation

*La protection de l'enfance s'entend des mesures éducatives qui peuvent être proposées ou imposées aux familles lorsque la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur, son éducation ou son développement sont en danger. Il faut la distinguer de la prévention de la délinquance ou de toute action qui ne suppose pas une immixtion dans la vie des familles. En 2007, elle concernait près de 300 000 jeunes, une moitié faisant l'objet d'un placement en dehors de leurs familles et l'autre bénéficiant simplement de mesures éducatives. Les départements consacraient 5,8 milliards d'euros à la protection de l'enfance et l'Etat environ 0,3 milliard.*

*Son développement a emprunté deux voies parallèles aux frontières incertaines : la voie administrative et la voie judiciaire. La protection administrative, qualifiée d'aide sociale à l'enfance (ASE), a été confiée au président du conseil général. Les juges des enfants ordonnent par ailleurs des mesures éducatives que rien ne distingue au fond des décisions administratives prises par l'aide sociale à l'enfance. Les juges ordonnent aujourd'hui 82 % des mesures.*

*Ces mesures sont mises en œuvre pour l'essentiel par des associations d'aide à l'enfance qui prennent en charge au quotidien les enfants. La protection de l'enfance dépend donc largement de l'offre de leurs services ou de leurs établissements. Pour leur part, les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) exécutent une part de plus en plus faible de mesures.*

*La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a, pour la première fois, défini les objectifs et le champ de la protection de l'enfance. Sans bouleverser les principes généraux appliqués auparavant, elle a mis l'accent sur la prévention, affirmé le rôle central du département et élargi les modes de prise en charge des enfants.*

*Au lendemain de cette nouvelle impulsion, les juridictions financières ont estimé opportun de faire un bilan de la protection de l'enfance. L'enquête a été conduite auprès des administrations centrales des ministères de la justice et des affaires sociales, de dix-sept départements, de dix-huit tribunaux de grande instance, de huit cours d'appel, de cinq services départementaux de la PJJ et de plusieurs associations dans la limite de la compétence de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes sur ces associations. ■*

# Cour des comptes

## L'entrée dans le dispositif

### Le recueil et le traitement des informations préoccupantes

Repérer rapidement les situations d'enfants en danger en traitant le mieux possible les informations préoccupantes conditionne l'efficacité de la protection de l'enfance. Sur ce point, des progrès peuvent être encore accomplis.

Les départements doivent centraliser les informations préoccupantes. La plupart des départements se sont mis en conformité avec la loi du 5 mars 2007 qui les oblige à constituer une cellule de centralisation des informations préoccupantes ou étaient sur le point d'y procéder. Mais la notion d'information préoccupante n'est pas définie et la méthodologie de son recensement n'est pas harmonisée. Le nombre d'informations préoccupantes reçues chaque année par les départements n'est donc pas connu.

Malgré des efforts notables de sensibilisation des professionnels mis en œuvre dans certains départements, il est probable que toutes les informations ne leur parviennent pas, notamment celles connues des médecins adressées directement aux juges. Les services centraux de l'Éducation nationale pourraient aussi inciter leurs agents à faire davantage état aux départements

des situations de danger qu'ils constatent.

Enfin, faute de tableaux de bord adaptés, les départements ne sont pas à même de procéder à l'indispensable évaluation de la rapidité et de l'efficacité des procédures mises en place à la suite des informations recueillies.

### La répartition des rôles en matière de protection

Lorsque le département recueille une information préoccupante, il peut décider d'une action de fond, au besoin après avoir procédé à une évaluation complémentaire ou saisir l'autorité judiciaire qui pourra à sa place prendre une mesure de protection. La coexistence de deux autorités décisionnelles n'est pas spécifique à la France, mais la loi du 5 mars 2007 a réaffirmé le caractère subsidiaire de la protection judiciaire.

Pourtant, les juges ordonnent la plupart des mesures, avec une tendance à la hausse, au moins jusqu'en 2007. Le principe de subsidiarité dépend notamment de la connaissance de l'existence des cellules de centralisation des informations préoccupantes au département. Il suppose aussi que les parquets jouent leur rôle de « filtre » afin

## L'entrée dans le dispositif

de vérifier que les conditions de l'intervention du juge sont réunies et renvoyer les autres signalements au département. Or les parquets n'ont souvent ni les moyens humains ni les moyens techniques d'exercer ce rôle.

Le problème de la répartition des rôles entre le juge et les services du département porte aussi sur l'objet des décisions. Après avoir arrêté la nature de la mesure à appliquer, le juge peut décider de confier le choix du prestataire au service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) du conseil général, qui reçoit alors un « mandat global », ou désigner lui-même une structure chargée de sa mise en œuvre.

La deuxième solution est obligatoire notamment pour les actions éducatives en milieu ouvert (AEMO). La coordination des mesures, qui incombe au président du conseil général, n'en est pas facilitée. Le département est privé de la possibilité d'ajuster en temps réel les moyens qu'il mobilise aux besoins et de contrôler les actions qu'il finance. Pour l'enfant, elle rend plus difficile la continuité du regard extérieur tout au long de son parcours.

### Les décisions de protection

Les modalités de décision, qu'elles soient de nature administrative ou judiciaire, doivent être améliorées et les garanties qui les entourent mieux formalisées.

La prise de décisions administratives repose souvent sur les secteurs territoriaux départementaux. En l'absence de projet de service, elles risquent d'être hétérogènes d'un secteur à l'autre. La méthodologie de l'évaluation préalable qui devrait être pluridisciplinaire est rarement finalisée. Enfin, le recueil de l'accord des familles n'est pas assez encadré.

Les décisions judiciaires souffrent de la même hétérogénéité : les différents tribunaux pour enfants et les différents juges n'ont pas les mêmes pratiques. La concertation et la coordination entre les juges est peu structurée en dépit de l'existence de conseillers délégués à la protection de l'enfance dans les cours d'appel. L'institution récente de juges coordonnateurs dans les tribunaux de grande instance n'y remédiera que s'ils disposent du temps nécessaire pour mener à bien leur mission.

Comme les décisions administratives, les décisions judiciaires posent des problèmes de méthode et de forme. La plupart sont prises après une évaluation trop souvent confiée aux institutions qui seront ensuite chargées de leur mise en œuvre, hors la présence du greffier pourtant prévue par la loi, ou d'un représentant de l'ASE qui recevra mandat, et sans que le code ne prévoie un débat collégial des magistrats même pour les décisions les plus lourdes.

# Cour des comptes

## L'offre de prise en charge

### Les structures de prise en charge des enfants

Il est difficile de disposer d'une vision précise des structures qui prennent en charge des mesures de protection de l'enfance et de l'évolution de leurs capacités. L'enquête que conduit la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) en la matière est partielle et les données sont publiées avec retard.

En milieu ouvert comme en hébergement, les structures qui prennent en charge les enfants relèvent de statuts juridiques et de modes d'organisation variés mais la majeure partie est gérée par le secteur associatif. La contribution directe des services de l'État à la mise en œuvre des mesures de protection est désormais marginale : la PJJ se retire de la prise en charge des mineurs en danger pour se « recentrer » sur les mesures pénales.

### L'offre de prise en charge

*Des schémas départementaux peu contraignants*

Tous les départements figurant dans l'enquête des juridictions financières ont

élaboré un schéma de protection de l'enfance avec plus ou moins de retard. Etablis pour une période maximale de cinq ans, les schémas départementaux doivent apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux de la population et dresser le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre sociale et médico-sociale existante.

L'enquête des juridictions financières a révélé les faiblesses de ces schémas. Ils ne sont pas assis sur une évaluation précise et objective des besoins et peinent à définir une programmation détaillée de l'offre de prise en charge. Ils s'articulent mal avec les autres outils de programmation. Alors qu'une part importante des mineurs accueillis au titre de la protection de l'enfance souffre de troubles psychiques ou d'un handicap, une prise en charge globale de ces enfants supposerait que la programmation de l'offre dans les différents secteurs compétents soit articulée de manière cohérente, ce qui n'est pas le cas.

*Une offre de prise en charge qui évolue trop peu et trop lentement*

Même si on constate de fortes disparités entre les territoires, l'offre de prise en charge se caractérise par une très grande stabilité, notamment entre

## L'offre de prise en charge

les deux principales catégories d'établissements de l'ASE, les foyers de l'enfance et les maisons d'enfants à caractère social. Ces structures représentent plus de 90 % de l'offre en établissement. Quelques évolutions tiennent au développement de formules innovantes qui, renonçant à la césure entre le milieu ouvert et le placement, permettent l'accueil ponctuel ou périodique d'un enfant hors de sa famille sans pour autant le sortir complètement de son milieu familial. La loi du 5 mars 2007 leur a fourni un support juridique adéquat. Certains départements ont même anticipé leur mise en place. Toutefois, ces initiatives restent trop marginales pour faire évoluer l'offre.

La faible évolution de l'offre de prise charge se traduit par le maintien de grands équilibres, différents d'un département à un autre mais étonnamment stables dans le temps. Ainsi, la répartition des mesures entre placements et aides à domicile varie peu : le nombre d'enfants accueillis reste supérieur à celui des enfants bénéficiant d'une mesure en milieu ouvert, en dépit d'un léger resserrement de l'écart. La répartition entre l'accueil familial (54 % des mesures concernant les enfants confiés à l'ASE en 2007) et l'hébergement en établissement (39 %) évolue peu.

La difficulté à faire évoluer les structures traduit le caractère très contraint d'une offre largement héritée de l'histoire : la plupart des départements prennent appui sur des structures

qui disposent d'une grande légitimité du fait de leur enracinement. Les autorisations de fonctionner sont fréquemment anciennes. Celles accordées avant la loi du 2 janvier 2002 demeurent valides jusqu'en 2017.

Les autorités publiques se saisissent peu des outils créés par la réglementation pour la faire évoluer. La pratique de l'appel à projet ou le conventionnement pluriannuel sont rares. De surcroît, la plupart des départements appliquent les règles de la tarification d'une manière qui tend à la reconduction quasi automatique des moyens alors même que leurs marges de manœuvre sont déjà étroites puisque l'évolution des dépenses de personnel, qui représentent une part importante des budgets, dépend très largement de décisions nationales résultant de négociations avec les partenaires sociaux.

La reconduction des moyens s'observe en dépit d'une très grande différence des prix de journées des établissements d'accueil. La différence reflète sans doute des différences de prestations. Mais elles ne sont pas analysées, faute notamment d'un référentiel des prestations. Cette absence d'analyse contribue au maintien des écarts, y compris de ceux qui ne sont pas justifiés.

# Cour des comptes

## L'articulation des responsabilités et le pilotage de la politique de la protection de l'enfance

Le partage des responsabilités en ce qui concerne la protection des mineurs en danger rend l'organisation du jeu des acteurs et l'exercice de fonctions communes indispensables.

### Les disparités territoriales

Sous réserve de la fiabilité des sources, les juridictions financières ont constaté d'indéniables disparités entre les départements. Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale pour 1 000 habitants de moins de 21 ans varie de 9 à 38. Dans l'échantillon examiné, la dépense brute par habitant de moins de 21 ans s'échelonnait entre 213 et 681 euros. Depuis 2002, l'évolution des dépenses qui était en moyenne de 9 %, allait de 34 % à des chiffres négatifs. Ces disparités ne sont pas forcément anormales mais elles n'ont jamais été évaluées. Elles pourraient être le signe d'une inégalité d'accès à la protection.

### L'organisation du jeu des acteurs

#### *Les départements*

Les départements se fixent trop rarement des objectifs précis cohérents et détaillés dans leurs schémas. La prévention spécialisée (fondée sur le travail de rue) fournit un bon exemple de cette lacune. Dans la majorité des départements, elle est confiée à des associations. La nature des prestations attendues est rarement claire, les conventions d'objectifs et de moyens sont l'exception. La disparité des comptes rendus d'activité empêche toute évaluation sérieuse.

#### *L'Etat*

S'agissant de l'Etat, le principe d'indépendance des magistrats, l'empêche de définir a priori une ligne de conduite générale pour les juges des

# L'articulation des responsabilités et le pilotage de la politique de la protection de l'enfance

enfants. Mais cela ne devrait pas lui interdire de faire évoluer l'organisation des services judiciaires et la PJJ. Dans sa fonction normative générale, il doit évaluer si la réglementation en vigueur reste adaptée et la modifier le cas échéant. À cet égard, les constats ne sont guère satisfaisants.

Sur le plan de l'organisation, les responsabilités sont éclatées entre plusieurs directions du ministère des affaires sociales et du ministère de la justice, et le défenseur des enfants. Des objectifs précis n'ont pas été assignés aux administrations, comme en témoigne l'absence d'objectifs de performance dans les programmes des ministères sociaux et le fait que l'activité civile des tribunaux pour enfants n'est pas prise en compte dans l'activité civile des tribunaux de grande instance. Ces lacunes révèlent une insuffisance de stratégie qui est fréquente dans les politiques décentralisées, mais qui prend un relief particulier quand il s'agit d'exécuter des décisions de justice.

Cette défaillance de l'Etat est visible aussi en matière normative. Alors que la loi du 5 mars 2007 avait su mettre en place une démarche partenariale, des décrets d'application se font encore attendre et c'est une association (l'UNASEA) qui joue un rôle essentiel dans la démarche d'accompagnement de la réforme. La Cour observe au surplus que le fonds national pour la protection de l'enfance institué par la loi de 2007 n'est toujours pas doté, ce qui ne contribue pas à établir des relations confiantes entre l'Etat et ses partenaires.

De toutes les insuffisances de l'Etat relevées par l'enquête, la plus préoccupante concerne les conditions d'exécution des décisions de justice. L'exécution des décisions des juges des enfants relève principalement des départements. Mais l'Etat n'est pas organisé pour en assurer le contrôle sauf dans les cas peu fréquents où elle est confiée aux services de la protection judiciaire de la jeunesse. La Cour a relevé des situations difficiles qui se traduisent par des délais très excessifs dans l'exécution des décisions de justice. Ces délais excessifs tiennent souvent à l'absence de dialogue avec les partenaires, mais aussi à l'absence de moyen de régulation pour imposer une prise en charge.

## Les fonctions communes

### *La collecte des données*

La connaissance bute sur l'insuffisance des systèmes d'information dispersés et peu fiables. Les logiciels des tribunaux pour enfants sont en partie obsolètes, les données recueillies ne disent rien des délais d'exécution. Au ministère des affaires sociales, l'intérêt des enquêtes de la DREES est limité par le manque d'homogénéité des données recueillies par les départements et par l'insuffisance fiabilité des informations transmises, attestée par les contrôles des juridictions financières.

# L'articulation des responsabilités et le pilotage de la politique de la protection de l'enfance

## *L'évaluation*

Un système d'information statistique performant est une condition de l'évaluation de la politique de la protection de l'enfance. Il ne faut donc pas s'étonner que dans ce dernier domaine tout reste à faire. Malgré des enquêtes menées par le ministère de la justice ou quelques départements, le parcours des enfants en danger et leur devenir restent mal connus. Il n'existe aucun suivi longitudinal. Sauf exception, on ne dispose pas d'information sur la durée moyenne des mesures, leur enchaînement et l'avenir des jeunes au-delà de la majorité.

## *Le rôle de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED)*

La création de l'ONED en 2004 n'est susceptible d'améliorer la situation que si la position de cet organisme associant l'Etat et les départements est renforcée et s'il est lui-même doté de moyens humains et financiers à la hauteur des enjeux, ce qui n'est toujours pas le cas. Si l'ONED joue son rôle, l'effet bénéfique des observatoires départementaux créés par la loi de 2007 trouvera sa pleine signification.

## Recommandations

### *Etat et départements (le cas échéant dans le cadre de l'ONED) :*

→ faciliter la comparaison des dépenses entre départements, en fiabilisant le périmètre de la dépense d'ASE, en suivant les données relatives aux coûts et aux durées de prise en charge, et en développant l'analyse des facteurs explicatifs des variations de la dépense ;

→ suivre la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007, par une structure placée auprès du ministère des affaires sociales ou de l'ONED en accord avec l'association des départements de France ;

→ donner leur plein effet aux orientations de la loi du 5 mars 2007 pour que les observatoires départementaux soient effectivement coordonnés par l'ONED pour produire des données dans des délais qui ne dépassent pas l'année ;

→ donner à l'ONED un rôle et une organisation à la hauteur des enjeux ;

→ entreprendre des travaux d'évaluation sur l'impact, y compris après la sortie des dispositifs, des différents types de prise en charge, à partir d'indicateurs élaborés en commun et des données du panel des mineurs.

## Conclusion générale

*Au terme de leur enquête les juridictions financières suggèrent une clarification du rôle de chacun et un effort d'amélioration de la qualité des prises en charge, sans bouleverser pour autant le système de la protection de l'enfance.*

*Toutes les professions au contact des jeunes doivent se mobiliser et faire converger les informations dont elles disposent vers le conseil général. Les parquets doivent jouer le rôle de filtre que leur attribue la loi pour éviter les saisines abusives de l'ordre judiciaire.*

*Les départements doivent assurer leur rôle central en définissant les axes de leur politique et la faisant appliquer aux partenaires associatifs par le biais des agréments, du conventionnement, du contrôle de la tarification et de l'appel à projet. L'Etat doit animer la politique d'évaluation en soutenant l'ONED. Il doit appliquer en ce qui le concerne la loi de 2007.*

*S'agissant des prises en charge, les juridictions financières ont relevé l'implication très forte des personnels. Pour que leurs efforts trouvent un plein aboutissement, elles suggèrent de mieux définir la notion d'informations préoccupantes qui sont à l'origine de la mise en œuvre des mesures. Ces mesures doivent être prises dans des conditions formelles irréprochables. La décision elle-même doit pouvoir s'appuyer sur des protocoles de prises en charge. Leur contenu qui reste très vague, doit être précisé et leur enchaînement anticipé. Enfin, quelle que soit la confiance placée dans les professionnels du milieu de protection de l'enfance, il est nécessaire de procéder à des contrôles et d'évaluer les résultats. Il est impératif que l'Etat s'attèle au développement des outils à cet effet.*

*Il faut mesurer l'efficacité d'une politique qui concerne la vie quotidienne de 300 000 enfants et leur famille et coûte quelque 6 milliards d'euros aux administrations publiques.*

**La version intégrale de ce rapport peut être consultée sur le site Internet de la  
Cour des comptes  
[www.ecomptes.fr](http://www.ecomptes.fr)  
(pages "Cour des comptes" rubrique "publications")**



**Centre National de la Fonction Publique Territoriale**

## **La protection de l'enfance : un an après la réforme**

*La réforme de la protection de l'enfance accorde de larges prérogatives aux départements. Le CNFPT est présent pour les accompagner et former leurs agents.*

L'Appel des 100\*, les affaires d'Angers et d'Outreau, les rapports d'experts et d'élus sont autant d'événements à l'origine de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Cette loi, porteuse d'espoir, répondait aux attentes des professionnels. Un an après sa parution, des difficultés apparaissent, faisant naître des inquiétudes quant à la mise en œuvre effective de la loi. En effet, les principaux décrets ne sont pas encore parus, et aucune date de parution ne peut être annoncée.

Dès l'article 1er, cette loi intègre désormais la prévention dans la politique de protection. Elle redéfinit également le rôle et la place de chaque acteur et prévoit de nouveaux dispositifs et outils. Son objectif consiste en une meilleure articulation des principaux acteurs du dispositif et une amélioration de l'efficacité du système.

### **Le département au cœur de la réforme**

Depuis l'acte II de la décentralisation, le département a renforcé ses compétences en matière d'action sociale et la réforme de 2007 conforte son rôle de chef de file dans le domaine de la protection de l'enfance. Au président du conseil général est octroyée la mission générale de repérage et de prise en compte de situations de mineurs en danger : recueil, traitement et évaluation des informations préoccupantes ou qui risquent de l'être, avec le concours du représentant de l'État et de l'autorité judiciaire. La distinction de l'action sociale ou judiciaire ne repose plus sur les notions de risque ou de danger, mais sur la méthode d'action et l'objectif à atteindre.

La loi a également instauré l'organisation d'un circuit unique de signalement – la cellule départementale – dont la mission est le recueil, le traitement et l'évaluation des informations dites « préoccupantes ». Facilement repérable pour chaque professionnel ou citoyen, elle évite que des enfants puissent être victimes de violences dans des familles connues des services sociaux, sans que soit décidée une évaluation approfondie de la situation conduisant les professionnels à partager leurs informations partielles, voire leurs inquiétudes. La réforme confirme également l'importance des questions d'observation et d'évaluation avec la création dans chaque département d'un observatoire pluri-partenarial : l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance. L'enjeu est de faire progresser la connaissance des questions de protection de l'enfance et du contexte local dans lequel elles prennent place. Le manque de formation pour la protection de l'enfance implique un effort qui

inquiète souvent les responsables locaux et les travailleurs sociaux auquel le CNFPT doit répondre. Selon André Rossinot, si le CNFPT apporte son concours aux départements, « il ne peut le faire qu'avec le concours et l'expertise de l'Observatoire national de l'Enfance en danger (ONED) auquel il apporte son ingénierie de formation et son maillage local sur l'ensemble du territoire. Ensemble, le CNFPT et l'ONED entendent démultiplier leur force d'action ». Ainsi une convention de partenariat a été signée le 4 juin dernier avec Christophe Béchu, président du GIP Enfance en danger agissant au titre de l'ONED, en présence de Nadine Morano, secrétaire d'Etat chargée de la famille.

### **Rôle stratégique des cadres**

Les cadres en charge de la protection de l'enfance ont un rôle stratégique dans la réforme. Par délégation du président du conseil général, ils prennent les décisions relatives aux mineurs. Leur légitimité doit être affirmée par rapport à leurs interlocuteurs : magistrats du parquet, juges des enfants, PJJ\*\*, etc. C'est pourquoi la loi prévoit dans son article 25 une formation professionnelle obligatoire lors de leur prise de fonction. Depuis 2002, le CNFPT propose un cycle de formation professionnelle de 200 heures pour les cadres en charge de la protection de l'enfance. Ce cycle de formation répond aux exigences de la loi et aux modalités prévues dans le décret à paraître. L'appel à candidatures auprès des départements pour la promotion 2009 vient d'être lancée. Une promotion est actuellement en cours de formation à l'ENACT d'Angers. Pour les cadres déjà en poste, les ENACT mettent en place un itinéraire de formation de quatre modules : droit, évaluation des situations, écrits professionnels, projet de l'enfant.

### **Formations inter institutionnelles et inter professionnelles**

Un grand nombre de professionnels et d'institutions participent ou concourent à la protection de l'enfance. Désormais, la loi prévoit que ces personnels reçoivent une formation initiale et continue en partie commune aux différentes professions et institutions dans le domaine de la protection de l'enfance. La pluralité des institutions concernées (collectivités, services de l'État, associations...) et l'hétérogénéité de leur système de formation continue rend complexe la mise en œuvre d'un dispositif de formation partagée. Le pôle de compétences social du CNFPT travaille actuellement en partenariat avec l'IRTS\*\*\* de Bretagne à une expérimentation à l'échelle d'un territoire. Cette expérimentation, qui sera suivie par un comité de pilotage national, comprendra un dispositif d'évaluation. Elle permettra de pointer les difficultés et de trouver des modalités de partenariat cohérentes afin de rendre ces formations inter- institutionnelles reproductibles sur le territoire national. Des formations communes existent déjà pour les cadres à travers le réseau des écoles de service public. Le CNFPT travaille, entre autres avec l'École nationale de la magistrature, pour renforcer l'offre. Plusieurs sessions sont déjà programmées pour 2009 : [www.resp-fr.org](http://www.resp-fr.org).

### **L'expérience du conseil général de la Somme**

Le conseil général de la Somme est de ceux qui innovent et mènent des expérimentations. Dès l'année 2000, avec la délégation Picardie du CNFPT, une étroite collaboration a été initiée. C'est en effet bien avant la réforme qu'ils ont mis en place des formations multi- disciplinaires et multi- professionnelles. Dans un premier temps, ce sont les agents en charge de la protection de l'enfance qui ont été formés. Ces formations, sur dix jours, étaient constituées en groupes pluridisciplinaires

(ASE, PMI et service de l'action sociale) et pluri-professionnels. L'objectif était de donner des références juridiques et théoriques en matière de psychosociologie de la famille et de l'enfance. Des méthodes, des outils d'évaluation des situations familiales pour détecter la notion de danger ou de risques étaient également proposés et expérimentés. Ce sont environ 500 agents qui, en ressortant de cette formation, se sont dit rassurés car disposant de méthodes, garantes de plus d'objectivité. Fortes de leur succès, ces formations furent adaptées en direction des cadres (ASE, de PMI, de cellules de recueil des informations préoccupantes). Organisées sur huit jours, ces formations avaient pour finalité de bien préciser la responsabilité et le positionnement de ces cadres. Leur collaboration ne s'est pas arrêtée là. La délégation accompagne, sur chaque territoire, les agents. Le transfert des acquis de formation en situation de travail est ainsi assuré.

\* Initiative lancée en 2005 par des personnalités de tous bords revendiquant la nécessité d'une loi fondatrice de la protection de l'enfance

\*\* Protection judiciaire de la jeunesse

\*\*\* Institut régional du travail social



## Fonds national de protection de l'enfance: les départements demandent à l'État de « revoir sa copie »

Après la réunion, mardi, du Comité des finances locales (CFL), qui a rendu un avis défavorable unanime sur le projet de décret relatif à la mise en œuvre du fonds de protection de l'enfance (voir nos informations en lien ci-dessous), l'Assemblée des départements de France (ADF) «invite le gouvernement à revoir sa copie afin de tenir ses engagements.»

Elle rappelle que, dans un arrêt du 30 décembre 2009, «le Conseil d'Etat avait contraint l'Etat à mettre en place le fonds de financement de la protection de l'enfance, prévu par la loi du 5 mars 2007 et pointé ainsi le non respect de ses engagements quant à la compensation des transferts de charges opérés depuis les lois de décentralisation de 2004.»

Cinq mois plus tard, dit l'ADF, «le texte du gouvernement soumis hier pour avis au Comité des finances locales reste insuffisant. Le CFL a ainsi confirmé l'analyse de l'ADF en indiquant que le projet du gouvernement détournait le sens premier du Fonds national de protection de l'enfance.»

Ce fonds, dit-elle, «ne doit pas servir à compenser les désengagements financiers de l'Etat en matière d'aide à la parentalité, de soutien aux familles vulnérables, ou de financement de ses "têtes de réseaux nationaux", mais bien à compenser les nouvelles responsabilités des départements prévues par la loi de 2007 en matière de protection de l'enfance.»

Les propositions financières d'abondement du fonds (10 millions d'euros sur trois exercices) «sont sans rapport avec les sommes envisagées lors de l'élaboration de la loi (60 millions d'euros par an, répartis 50% CNAF, 50% Etat). Cette somme ne couvrirait d'ailleurs déjà pas le surcoût estimé par le ministre d'alors, Philippe Bas, qui chiffrait lors des discussions au Sénat cette somme à 150 millions d'euros (mardi 6 juin 2006 lors de son audition au Sénat). Elles aboutiraient demain à une compensation de 80.000 à 100.000 euros par département, soit des montants ridicules par rapport aux charges qui leur ont été imposées.»

Le projet du gouvernement «ne saurait être un solde de tout compte. La loi a créé une charge pérenne et un fonds pérenne, afin de compenser les charges transférées, cela doit être l'objectif du gouvernement.»

6 mai 2010

## DOCUMENT 4



### **LOI N° 2007-293 DU 5 MARS 2007 REFORMANT LA PROTECTION DE L'ENFANCE**

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,  
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

#### **TITRE Ier : MISSIONS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE**

##### **Article 1**

I. La protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs. Elle comporte à cet effet un ensemble d'interventions en faveur de ceux-ci et de leurs parents. Ces interventions peuvent également être destinées à des majeurs de moins de vingt et un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge.

##### **Article 12**

1°) Les personnes qui mettent en œuvre la politique de protection de l'enfance définie à l'article L. 112-3 ainsi que celles qui lui apportent leur concours transmettent sans délai au président du conseil général ou au responsable désigné par lui, toute information préoccupante sur un mineur en danger ou risquant de l'être, au sens de l'article 375 du code civil. Lorsque cette information est couverte par le secret professionnel, sa transmission est assurée dans le respect de l'article L. 226-2-2 du présent code. Cette transmission a pour but de permettre d'évaluer la situation du mineur et de déterminer les actions de protection et d'aide dont ce mineur et sa famille peuvent bénéficier. Sauf intérêt contraire de l'enfant, le père, la mère, toute autre personne exerçant l'autorité parentale ou le tuteur sont préalablement informés de cette transmission, selon des modalités adaptées. »

2°) Le Président du conseil général est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être. Le représentant de l'Etat et l'autorité judiciaire lui apportent leur concours.

« Des protocoles sont établis à cette fin entre le président du conseil général, le représentant de l'Etat dans le département, les partenaires institutionnels concernés et l'autorité judiciaire en vue de centraliser le recueil des informations préoccupantes au sein d'une cellule de recueil, de traitement et d'évaluation de ces informations. « Après évaluation, les informations individuelles font, si nécessaire, l'objet d'un signalement à l'autorité judiciaire.

« Les services publics, ainsi que les établissements publics et privés susceptibles de connaître des situations de mineurs en danger ou qui risquent de l'être, participent au dispositif départemental. Le président du conseil général peut requérir la collaboration d'associations concourant à la protection de l'enfance ».

3°) Le président du conseil général avise sans délai le procureur de la République lorsqu'un mineur est en danger au sens de l'article 375 du code civil et :

- Qu'il a déjà fait l'objet d'une ou plusieurs actions mentionnées aux articles L. 222-3 et L. 222-4-2 et au 1° de l'article L. 222-5, et que celles-ci n'ont pas permis de remédier à la situation ;
- Que, bien que n'ayant fait l'objet d'aucune des actions mentionnées au 1°, celles-ci ne peuvent être mises en place en raison du refus de la famille d'accepter l'intervention du service de l'aide sociale à l'enfance ou de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de collaborer avec ce service. « Il avise également sans délai le procureur de la République lorsqu'un mineur est présumé être en situation de danger au sens de l'article 375 du code civil mais qu'il est impossible d'évaluer cette situation. « Le président du conseil général fait connaître au procureur de la République les actions déjà menées, le cas échéant, auprès du mineur et de la famille intéressée.

#### **- Article 16**

Dans chaque département, un observatoire départemental de la protection de l'enfance, placé sous l'autorité du président du conseil général, a pour missions :

- De recueillir, d'examiner et d'analyser les données relatives à l'enfance en danger dans le département, au regard notamment des informations anonymes transmises dans les conditions prévues à l'article L. 226-3. Ces données sont ensuite adressées par chaque département à l'Observatoire national de l'enfance en danger
- D'être informé de toute évaluation des services et établissements intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance ;
- De suivre la mise en œuvre du schéma départemental et de formuler des avis ;
- De formuler des propositions et avis sur la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance dans le département. « L'observatoire départemental de la protection de l'enfance comprend notamment des représentants des services du conseil général, de l'autorité judiciaire dans le département et des autres services de l'Etat ainsi que des représentants de tout service et établissement dans ce département qui participe ou apporte son concours à la protection de l'enfance, et des représentants des associations concourant à la protection de l'enfance et de la famille. « L'observatoire départemental de la protection de l'enfance établit des statistiques qui sont portées à la connaissance de l'assemblée départementale et transmises aux représentants de l'Etat et de l'autorité judiciaire.

### **TITRE II : DISPOSITIF D'INTERVENTION DANS UN BUT DE PROTECTION DE L'ENFANCE**

#### **Article 27**

I. Il est créé un Fonds national de financement de la protection de l'enfance au sein de la Caisse nationale des allocations familiales. Son objet est de compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de la présente loi selon des critères nationaux et des modalités fixés par décret et de favoriser des actions entrant dans le cadre de la réforme de la protection de l'enfance et définies par voie conventionnelle entre le fonds et ses bénéficiaires.

## CARRIÈRES

## CADRES DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

# Des responsabilités de plus en plus écrasantes

- Avec la territorialisation, le nombre de cadres chargés de décider du suivi des signalements a beaucoup augmenté.
- Charge de travail et responsabilités se sont accrues avec l'application de la loi de 2007.

« Je ne suis pas certaine de pouvoir tenir le coup longtemps. » Sophie (1) est directrice d'une unité territoriale d'action sociale dans un département de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le drame de Malika la traîne. « C'était fin juillet, un vendredi soir, souffle-t-elle. Une collègue d'une autre unité territoriale m'appelle pour me signaler le cas d'une jeune fille de 16 ans qui a fugué. Sa famille vit dans ma cir-

conscription, elle n'est pas connue des services. Ma collègue propose de renvoyer l'adolescente auprès de ses parents. Elle pense qu'il s'agit d'un caprice. Ce n'est pas mon avis. Un feu rouge s'est allumé quelque part dans mon cerveau. Une gamine ne fuit pas à l'autre bout du département si elle n'est pas en danger. Je propose donc de la placer le week-end, le temps d'évaluer la situation. » La collègue refuse, Malika est remise à sa famille, qui tente de l'étrangler. « Je m'en veux beaucoup de ne pas avoir davantage insisté, soupire Sophie. Je n'ai plus le temps de rien. »

**Au cœur du dispositif.** Le 16 juin, Nadine Morano, secrétaire d'Etat à la Famille, clôturait les états généraux de l'enfance fragilisée, qui ont réuni, quatre mois durant, des centaines de professionnels et d'experts. « Leur objectif central est de mettre fin, dans notre pays, aux situations où des enfants souffrent en secret, en silence, pendant des années, sans que personne ne s'en aperçoive ni ne leur vienne en aide », déclarait-elle. Et de pointer « les travailleurs sociaux souvent isolés face à de graves décisions, lourdes de conséquences ». Une écrasante responsabilité, d'autant plus ressentie par l'encadrement. Car bien que l'évaluation de la situation doive être pluridisciplinaire, impliquant l'assistante sociale, la psychologue, le médecin de la protection maternelle et infantile, etc., au final, les cadres statuent toujours.

Avec la territorialisation, le nombre de ces cadres décisionnaires, placés au cœur du dispositif de protection de l'enfance, a beaucoup augmenté. « La décision a été déconcentrée au niveau des unités territoriales afin qu'elle soit prise au plus près du terrain, constate Martine Caillat-Drouin, chef de projet au pôle de compétences social CNFPT-Enact d'Angers (2).

« En tant que directeurs, nous sommes accaparés par les tâches administratives et de gestion, déplore Sophie. Résultat, lorsqu'il faut trancher pour une évaluation, je n'ai pas le temps de me poser les bonnes questions, je manque de recul sur les situations, c'est angoissant. » Un ressenti partagé par Marie, elle aussi directrice d'une unité territoriale. « La maltraitance est parfois très difficile à établir, notamment lorsqu'il y a abus sexuel, plaide-t-elle. On peut

**AVIS D'EXPERT** Martine Caillat-Drouin, chef de projet au pôle de compétences social CNFPT-Enact d'Angers

## « De nombreux cadres sont victimes d'un stress extrême »



P. MEGEIS

« Nous n'avons pas attendu que la secrétaire d'Etat, Nadine Morano, organise des états généraux de l'enfance fragilisée et propose de mettre en place des formations pluridisciplinaires pour les cadres décisionnaires. Alerté par les directeurs enfance et famille sur les difficultés de ces professionnels, le CNFPT a élaboré depuis 2004 une formation spécifique de huit semaines, à leur intention. L'article 25 de la loi de 2007 a rendu

cette formation obligatoire dans l'année suivant la prise de poste. Nous en avons donc remodelé le cahier des charges. Avec la territorialisation, le nombre d'agents qui y participent a beaucoup augmenté. Nous en comptons plus d'une centaine par an. Toutefois, il faut aussi tenir compte du fait que ce métier, très difficile, connaît un fort turnover. De nombreux cadres de l'ASE sont victimes du "burn out". »

Depuis la loi de 2007,  
nous avons dû changer  
complètement  
notre façon de travailler.

Ginette Gourdon,  
cadre de l'aide sociale à l'enfance pour  
le département de l'Ardèche



C. BRISBOIS/ALPACA/ANDIA

passer complètement à côté et être poursuivi au pénal. J'ai des collègues qui ont été condamnés. J'ai moi-même été entendue récemment pendant plusieurs heures par la police, après le décès d'un petit garçon de deux ans. Le service n'était pas en cause, nous avons signalé son cas à la justice. Mais si nous n'avions rien vu... Lorsqu'un enfant meurt sous les coups d'un proche, les services sociaux sont souvent dénoncés par les médias. Cela me révolte car nous ne ménageons pas nos heures.»

**Dans le doute...** De fait, la responsabilité et la charge de travail de ces cadres se sont considérablement accrues avec la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Ce texte a réaffirmé le rôle de chef de file du président du conseil général. Les départements sont désormais chargés de centraliser tous les signalements, quelle que soit leur source, afin de

**TÉMOIGNAGE** Ginette Gourdon, cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) pour le département de l'Ardèche

## « Nous ne sommes pas à l'abri d'une grave erreur »

« Avant la loi du 5 mars 2007, les signalements d'enfants en danger étaient systématiquement transmis à la justice, même lorsqu'il n'existait que des soupçons. Il nous a donc fallu complètement revoir notre façon de travailler. S'il n'y a pas d'infraction pénale et que la famille accepte un suivi contractuel, nous devons prendre en charge la situation. Nous ne sommes pas à l'abri d'une grave erreur. Je redoute particulièrement les cas concernant des enfants de moins de 3 ans, qui ne peuvent pas mettre des mots sur ce qu'ils vivent. Il est alors très difficile de savoir s'ils sont en souffrance. Un bébé est particulièrement fragile. Les cadres sont donc obligés d'être très présents auprès des équipes, pour les rassurer notamment. Du fait de cette nouvelle responsabilité, nous sommes contraints de placer provisoirement certains enfants mineurs, dans l'urgence, le temps d'évaluer leur situation. Une précaution que nous ne prenons jamais avant. »

procéder à l'évaluation des situations des enfants en danger et de déterminer quelles mesures mettre en œuvre pour les protéger et leur venir en aide. Ces signalements sont réunis par la cellule départementale de recueil, d'évaluation et de

traitement des informations préoccupantes (Crip), qui les transmet ensuite aux différentes unités territoriales des lieux de résidence des enfants. « Bien sûr, le traitement de ces informations est prioritaire sur tout le reste », insiste Marie. Mais

comme le décret censé définir précisément leur contenu n'est pas paru, nous recevons tout et n'importe quoi. Toutefois, dans le doute, nous sommes obligés de traiter chaque signalement avec le même soin et de mettre sur pied une équipe pluridisciplinaire pour analyser les informations dont on dispose déjà. Si la famille n'est pas connue, nous devons la rencontrer et essayer de comprendre ce qui se passe. » C'est avec ces éléments remontés du terrain que le cadre tranche.

**Ethique et ressenti.** La Crip du Gard a reçu 554 informations préoccupantes entre janvier et avril 2010, à peine moins que sur l'ensemble de l'année 2008 (694); 12 % ont été classées sans suite et 13 % seulement ont été transmises directement au parquet. En effet, comme le rappelle une circulaire d'orientation du 6 mai 2010, relative à la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance, « la loi limite l'intervention judiciaire aux situations les plus graves, pour lesquelles la protection administrative se révèle impossible ou inefficace ». En clair, le procureur intervient immédiatement lorsqu'il y a un fort soupçon d'infraction pénale ou, dans un second temps, si les travailleurs sociaux ne peuvent pas travailler avec la famille. « C'est ainsi que les unités territoriales héritent de situations auparavant prises en charge par la justice, conclut Martine Caillat-Drouin. La responsabilité des cadres s'est donc alourdie. Ceux-ci sont garants du processus pluridisciplinaire, de la méthode et des écrits. Ils doivent éviter que les décisions soient prises de manière arbitraire et aléatoire, fluctuant selon l'éthique et le ressenti de chaque travailleur social. » Isabelle Verbaere

(1) Les prénoms qui apparaissent dans le texte ont été changés.  
(2) Martine Caillat-Drouin coorganise le séminaire: « L'évaluation des situations en protection de l'enfance: l'encadrement garant du processus pluridisciplinaire », les 27 et 28 septembre, à l'Enact d'Angers.

Désormais pivot des politiques de protection de l'enfance, le conseil général est confronté à bien des défis : il doit piloter les politiques, s'assurer de la collaboration des partenaires, se construire une compétence interne... Mais cette départementalisation présente aussi un risque : celle d'une absence de régulation nationale se fait déjà sentir.

↳ Nathalie Robichon, Martine Caillat-Drouin – Pôle de compétence sociale CNFPT-ENACT Angers  
nathalie.robichon@cnfpt.fr • martine.caillat@cnfpt.fr

# Protection de l'enfance : 100 politiques départementales ?

Deux ans après le vote de la loi réformant la politique de protection de l'enfance, de nombreux départements n'ont pas encore pris la mesure des changements de fond qu'implique cette réforme. Au-delà des mots, l'esprit de la loi invite à reconsidérer la place de la protection des mineurs.

## La loi assure un rééquilibrage au profit de la protection administrative mise en œuvre par le département

Même si les élus dénoncent l'absence du fonds de financement prévu par la loi et le retard dans la publication des décrets, de nombreux aspects de la réforme nécessitent surtout des changements de pratiques des institutions et des professionnels.

### **Le rôle pivot du conseil général**

• *Assurer la coordination et la fiabilité du système*

Premier point à retenir de cette réforme : le positionnement du conseil général comme chef de file de la protection de l'enfance. C'est aujourd'hui son président qui est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation des « informations préoccupantes », relatives aux mineurs en danger ou en risque de l'être. Le procureur de la République ne sera saisi directement qu'en cas

d'urgence. La centralisation de ces « informations préoccupantes » au sein d'une cellule départementale unique a pour objectifs de croiser des informations auparavant dispersées et de fiabiliser le dispositif. L'autorité judiciaire et l'ensemble des partenaires susceptibles de connaître des situations de mineurs en danger concourent à cette mission de protection de l'enfance. Ce partenariat est formalisé dans des protocoles consolidant les liens institutionnels et donnant de la lisibilité au dispositif. Le conseil général se voit donc attribuer un rôle de coordination pour gagner en cohérence. Ce n'est qu'après évaluation que ces informations individuelles pourront faire l'objet d'un « signalement » à l'autorité judiciaire. Mais la saisine de la justice ne devrait plus être que subsidiaire.

### • *Éviter le recours à la justice*

Face à une judiciarisation croissante des situations, la loi rééquilibre la protection judiciaire au profit de la protection administrative mise en œuvre par les services sociaux du département. Le conseil général avise le procureur de la République uniquement s'il y a refus de la famille d'accepter son intervention, si le service a déjà tenté vainement plusieurs actions ou s'il est impossible d'évaluer la situation. Le conseil général peut être conduit à intervenir au titre de la protection administrative y compris dans des situations de mineurs en risque de danger.

## Entretien



**Jean-François Kerr**  
Directeur enfance famille, conseil général du Loiret

### « Un accompagnement mieux coordonné »

La loi a désigné le président du conseil général comme responsable de la coordination des actions de prévention ou de protection. Ces actions, en fonction de l'histoire des départements, sont menées dans des proportions diverses par le secteur public, parapublic et associatif, dont la richesse et l'apport essentiel ne sont plus à démontrer.

Cette responsabilité du président s'ajoute aux obligations du département d'assurer intégralement depuis 1984 la prise en charge financière des mesures de prévention et de protection, y compris celles qui ne lui sont pas confiées directement (AEMO judiciaires).

Le renforcement de son rôle (et de sa responsabilité civile et pénale) peut être perçu comme une clarification de compétence. Mais il vise surtout à apporter aux familles et à leurs enfants un accompagnement cohérent et mieux coordonné pour éviter les ruptures de prises en charge, quelle que soit la nature juridique de la structure ou du service habilité qui intervient.

La loi n'a pas eu pour vocation de remettre en cause ou de repréciser les conditions dans lesquelles le secteur associatif peut contribuer à la définition et à la mise en œuvre des politiques médico sociales ou comment il peut animer et gérer des établissements et services. Un département pourra continuer à solliciter les compétences et valeurs des associations pour contribuer à l'amélioration de la performance de son dispositif.

À travers l'observatoire départemental, la participation active des associations à l'élaboration du schéma, c'est à dire à l'évaluation partagée du dispositif et à l'identification des pistes de progrès, demeure une évidente obligation et une sage nécessité.

Par ailleurs, le département est garant de la continuité et la cohérence des actions menées auprès des mineurs. Le « projet pour l'enfant » ou l'obligation d'organiser, pour les enfants confiés, une coordination entre l'autorité judiciaire, le département et les services chargés de l'exécution de la mesure témoignent de cette responsabilité de chef de file.

### *Au-delà de la maltraitance, il s'agit de prévenir les difficultés des parents*

• *Observer pour mieux piloter le dispositif*  
Dans chaque département, un observatoire départemental de la protection de l'enfance, placé sous l'autorité du président du conseil général, regroupe des représentants de ses services, de l'autorité judiciaire, de tous les services ou établissements qui participent à la protection de l'enfance. Cette instance interinstitutionnelle favorise une réflexion concertée à l'échelle du département. Le recueil et l'analyse des données relatives à l'enfance en danger permettent au conseil général de se doter d'outils pour piloter avec une plus grande maîtrise la politique de protection de l'enfance.

La diversification des modes d'accueil, la réponse aux situations des familles et des jeunes au plus près des réalités locales sont des enjeux que le département devra relever avec ses partenaires et en particulier les associations prestataires.

### Vers plus de prévention

La protection de l'enfance n'est plus seulement le traitement de la maltraitance, elle doit prévenir les difficultés des parents dans leurs responsabilités éducatives. Le conseil général doit soutenir la famille et les mineurs dont les difficultés risquent de compromettre gravement l'éducation ou le développement physique, affectif, intellectuel ou social. On parle désormais de « danger » ou « risque de danger » plutôt que de « maltraitance ». ...

### DONNER SA PLACE À LA FAMILLE

**Avec la famille, le département doit renouveler sa relation car la loi du 5 mars 2007 impose de dépasser la seule analyse des manques et faiblesses éducatives des parents pour rechercher des ressources qui seront des points d'appui constructifs dans l'élaboration du projet pour l'enfant. Il est demandé aux professionnels de reconnaître aussi l'ingéniosité des familles pour maintenir l'espoir dans des situations difficiles.**

**Le projet pour l'enfant devrait être l'occasion d'une véritable co-construction entre les parents et les professionnels. La conception de la prévention décrite plus haut porte cet objectif de soutien à la parentalité. C'est une révolution culturelle...**

**On attend du conseil général qu'il s'inscrive pleinement dans la mutation de ces pratiques.**

... L'aide à la famille le plus en amont possible devrait réduire l'entrée dans le dispositif d'aides sociales à l'enfance. De nouveaux acteurs sont impliqués et invités à participer à la protection de l'enfance. Le

chef de file qu'est le président du conseil général est garant d'une action cohérente du département.

Plus que jamais, les professionnels de la prévention et de la protection de l'enfance sont appelés à définir un sens commun à leurs interventions. L'enjeu est de dépasser les

clivages pour construire une représentation partagée de la prévention, dans un contexte de turbulence où le service social généraliste est sollicité dans

de nombreuses autres politiques publiques (DALO, tutelles, RSA...) et où la PMI est

confrontée à l'évolution des politiques de santé publique et de prévention sanitaire.

Dans ce contexte, le partage de l'information entre services départementaux, mais aussi avec les autres institutions devient stratégique. La question se pose de ce qui peut être dit par qui, à qui, comment et pourquoi ? Cet autre chantier doit définir ce qui reste secret, confidentiel ou qui, dans certaines conditions, peut être communiqué.

On voit se dessiner pour les conseils généraux un enjeu majeur : la définition d'une véritable compétence collective au service de la protection de l'enfance.

#### Une absence de régulation nationale

Les différents rapports et groupes de travail qui ont précédé la réforme, alertaient sur les dangers d'éclatement de la politique de protection de l'enfance. La philosophie de la loi du 5 mars la recentre... autour du département. Mais une grande disparité existe sur le territoire national dans la réalité des situations des enfants, des objectifs et moyens consentis par les élus à cette politique publique et les conceptions de la protection de l'enfant. L'absence de référentiels nationaux sur des points clés comme l'information préoccupante fragilise la construction d'une position commune et donc d'un message commun vers les partenaires et les familles.

Nous sommes à nouveau confrontés à cette tension politique nationale/politique territoriale qui structure les politiques sociales.

Très soucieux de garder leur prérogative pendant les débats parlementaires, les départements concèdent aujourd'hui que l'absence de régulation nationale se fait d'ores et déjà sentir. Certains chefs de services appellent à des conférences de consensus. Pour preuve, l'assiduité d'un certain nombre d'acteurs institutionnels au groupe d'appui de la réforme piloté par l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, la mobilisation du club ASE du réseau IDEAL, les groupes de travail mis en place par l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée... Ces lieux d'échange contribuent certes à l'appropriation de la réforme et au développement d'une culture commune, mais la construction de points de repères nationaux s'avère encore nécessaire.

#### *Les professionnels doivent définir un sens commun à leurs interventions*

C'est un des enjeux de l'Observatoire national de l'enfance en danger, qui a un rôle d'appui des politiques de protection de l'enfance et doit favoriser une meilleure coordination de l'action des services de l'État, des conseils généraux et des associations.

Enfin, la formation a un rôle stratégique pour accompagner le changement de pratique et les aider à développer une culture commune. Le CNFPT s'est emparé de cet enjeu et a fait de la protection de l'enfance une priorité nationale. Pour autant... ces régulations pragmatiques ne suffisent pas à booster une réforme qui souffre d'un manque de volonté politique de la part d'un gouvernement qui, malgré ses promesses, n'a toujours pas mis en place le fonds de financement prévu par la loi. ■

## Entretien

**Hadi Habchi**

Directeur de l'enfance et des familles, conseil général de Saône-et-Loire

### « Une mise en œuvre hétérogène »

La loi a fait l'objet d'un large consensus. Mais sa mise en œuvre est très hétérogène et progressive, au vu de la diversité des organisations sociales et médico sociales départementales. Au plan national, il y a trois attitudes au moins : la mise en place rapide, là où cela n'existait pas, de la cellule de signalement avec des moyens nouveaux ; le renforcement, dans les départements déjà structurés en la matière, du recueil des informations préoccupantes.

Ces deux options représentent plus de 85 % des cas. Enfin, la troisième est une position d'attente des décrets d'application, notamment de financement de la loi elle-même. L'absence de compensation financière rend peu aisé « l'arbitrage » des moyens financiers et surtout humains quant à l'application concrète des mesures issues de la loi. Ceci ne facilite pas le travail de décision de nos élus.

#### DOC↓DOC

##### À TÉLÉCHARGER

Sur [www.lettreducadre.fr/comp-redac.html](http://www.lettreducadre.fr/comp-redac.html), complément rédactionnel n° 895 : l'intégralité des interviews de Hadi Habchi et Jean-François Kerr.

##### À LIRE

Sur [www.lettreducadre.fr](http://www.lettreducadre.fr), rubrique « au sommaire du dernier numéro » : « Enfance en danger : la prévention d'abord ! », *La Lettre du cadre territorial*, n° 349, 1<sup>er</sup> décembre 2007.

##### POUR SE FORMER

La réforme de la protection de l'enfance  
Le 28 mai à Lyon  
Contact : [carole.dellarovere@territorial.fr](mailto:carole.dellarovere@territorial.fr)



Panorama des lois

## Loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance

mis à jour le 6.03.2007

**Où en est-on ?** 

**La loi a été promulguée le 5 mars 2007, elle a été publiée au Journal officiel du 6 mars 2007.**

Le texte définitif du projet de loi avait été adopté le 22 février 2007, l'Assemblée nationale ayant adopté sans modification le texte déjà adopté par le Sénat le 12 février 2007.

Présenté en Conseil des ministres le 3 mai 2006, le projet de loi avait été adopté en première lecture par le Sénat le 21 juin 2006 et par l'Assemblée nationale le 11 janvier 2007.

- préparation - impact
- processus législatif
- évaluation

### De quoi s'agit-il ?

Alors que la responsabilité de l'aide sociale pour l'enfance a été transférée aux Conseils généraux, la loi vise à redéfinir les objectifs prioritaires en ce domaine, notamment pour répondre aux situations de violence et de maltraitance.

Trois objectifs sont affirmés :

- renforcer la prévention, en essayant de détecter le plus précocément possible les situations à risque par des bilans réguliers "aux moments essentiels de développement de l'enfant" : entretiens systématisés au 4ème mois de grossesse, visite à domicile dans les premiers jours suivant la sortie de maternité, bilans systématiques à l'école maternelle, puis en primaire,...

- réorganiser les procédures de signalement : création dans chaque département d'une cellule spécialisée permettant aux professionnels liés par le secret professionnel et intervenant pour la protection de l'enfance dans les domaines sociaux, médico-sociaux ou éducatifs de mettre en commun leurs informations et d'harmoniser leurs pratiques. Hors de ces structures spécialisées la règle du secret continue de s'imposer.

- diversifier les modes de prise en charge des enfants : possibilité d'accueils ponctuels ou épisodiques hors de la famille sans pour autant qu'il s'agisse d'un placement en établissement ou en famille d'accueil.

Des amendements ont été ajoutés par le Parlement portant notamment sur l'obligation de visites médicales gratuites tous les 3 ans pour les enfants entre 6 et 15 ans, l'instauration de peines de prison pour les refus de vaccination, les conditions d'audition des mineurs dans les affaires judiciaires les concernant.

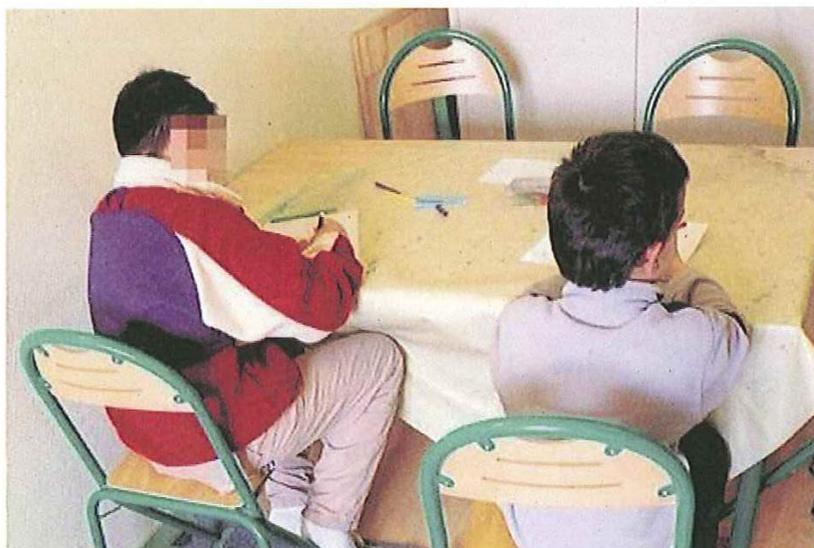
---

<http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-vote/loi-du-5-mars-2007-reformant-protection-enfance.html>

Direction de l'information légale et administrative © 2010 - Tous droits réservés

## L'Etat perd une bataille

Le tribunal administratif donne raison au Conseil général et condamne l'État à lui verser 100 000 euros au titre du transfert de la protection de l'enfance



Signalement et mesures de protection de l'enfance relèvent de la responsabilité du président du Conseil général. ARCHIVES A. LOTH

«C'est une première victoire », se félicitait hier Bernard Cazeau. Dans la journée lui avait été notifiée la décision du juge des référés du tribunal administratif de Bordeaux. L'État est condamné à verser 100 000 euros au Conseil général de la Dordogne, « en réparation du préjudice subi du fait de la carence du pouvoir réglementaire ».

En cause : le transfert de compétences en matière de protection de l'enfance. En 2007, une loi a en effet attribué aux départements de nouvelles missions dans ce domaine. Les présidents des Conseils généraux sont désormais responsables non seulement de la prévention, mais également de tout ce qui touche à la protection proprement dite, que ce soit dans le domaine du signalement d'enfants en danger ou dans la mise en œuvre des mesures de protection.

### 600 000 euros engagés

En Dordogne, cela s'est traduit dès le 1er octobre 2007 par la création d'une cellule départementale des informations préoccupantes et d'appui qui est une plate-forme à la fois téléphonique et sociale. Un millier de signalements par an sont ainsi gérés directement. L'équipe est composée d'un inspecteur, d'une psychologue, d'un assistant socio-éducatif, d'un assistant social et d'un adjoint administratif à mi-temps. La facture pour faire

fonctionner l'ensemble s'élève, selon le Conseil général, à un peu plus de 600 000 euros.

### **Un fonds fantôme**

Certes, la loi de 2007 avait prévu la création d'un Fonds national de financement de la protection de l'enfance, afin de compenser les charges ainsi assumées par les départements. Mais le décret d'application fixant les critères d'attribution et de répartition n'est paru qu'en mai 2010. Cinq mois plus tôt, le Conseil, d'État, saisi par des élus, dont le plus médiatique est le socialiste Arnaud Montebourg, s'en était mêlé en déclarant le gouvernement fautif d'une telle lenteur. Car, ce fonds n'étant pas ou insuffisamment abondé, aucune compensation n'a pu être versée aux Conseils généraux.

Fort de cette décision judiciaire, plusieurs Départements de France ont décidé de pousser le raisonnement jusqu'au bout. Le 8 juin dernier, la Dordogne saisissait le juge des référés, addition des sommes engagées à l'appui.

Certes, le juge n'accorde pas les 600 000 euros demandés. Mais, précise le président Bernard Cazeau, « ces 100 000 euros correspondent à une provision sur une somme plus importante que le Département percevra ultérieurement, lors de la répartition du Fonds national de financement de la protection de l'enfance ».

Le combat du Conseil général de la Dordogne ne s'arrête pas là. Le transfert de personnel et de compétences notamment en matière sociale, que ce soit le RSA (revenu de solidarité active), l'APA (allocation personnalisée d'autonomie), l'APH (destinée aux personnes handicapées), ne cesse d'alourdir le budget de fonctionnement du Département.

« Les dépenses non compensées, c'est-à-dire la dette totale de l'État à notre encontre, se montent à 57 millions d'euros », estime-t-on à la direction des services du Département. Une lettre de doléances a d'ailleurs été adressée au Premier ministre, François Fillon. Enfin, le Conseil constitutionnel est saisi par l'Association des départements de France, qui estime que le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales est violé par l'État.

## L'Andass passe au crible l'action des départements

E. Quémard | France | Publié le 01/07/2010

**Une enquête exclusive a été présentée à l'occasion des 4èmes Assises nationales de la protection de l'enfance, organisées, les 28 et 29 juin 2010, à Marseille. Elle révèle notamment que la majorité des conseils généraux disposent d'un système d'astreinte à l'aide sociale et que le plupart d'entre eux n'ont pas été sollicités pour participer aux actions de prévention de la délinquance.**

« Comment améliorer la protection de l'enfance dans un contexte économique et social de plus en plus tendu ? » ; »La prise en charge de quelque 280.000 enfants par les institutions intervenant sous l'égide des conseils généraux est-elle appropriée ? » « Les crédits mobilisés par les départements – 6 milliards d'euros en 2009- pour venir en aide aux familles en détresse et aux mineurs en danger sont-ils à la hauteur des besoins ? ».

Autant de questions au cœur des 4èmes Assises nationales de la protection de l'enfance.

A l'occasion de cette manifestation qui a rassemblé 1.400 professionnels, l'Association des directeurs d'action sociale et de santé des conseils généraux (Andass) a présenté les résultats d'une enquête portant sur la réorganisation des pratiques issues de la loi du 5 mars 2007 transférant l'aide sociale pour l'enfance aux départements, en leur fixant des objectifs pour mieux répondre aux situations de violence et de maltraitance. Réalisée en collaboration avec le réseau Idéal, cette enquête analyse les nouvelles missions dévolues aux acteurs sociaux, même si Yvan Ferrier, président de l'Andass et DGA chargé du développement social au conseil général du Gard, reconnaît que les réponses recueillies auprès d'une cinquantaine de départements reflètent des situations « parcellaires et pas exhaustives ».

L'étude de l'Andass montre notamment que l'entretien préalable de grossesse, élément essentiel de la stratégie de la protection de l'enfance, est organisé par près de 70% des conseils généraux. « Mais les départements ont du mal à chiffrer la totalité des entretiens réalisés, car les sages-femmes libérales ou hospitalières participent également à cette action », souligne Pascal Gouffier, DGA chargé des solidarités au conseil général de Gironde.

### **Montée en puissance des cellules de recueil et de traitement des informations préoccupantes**

L'enquête met également en évidence la forte implication des départements dans la collecte des informations sur des situations alarmantes. La quasi-totalité des conseils généraux (97%) a mis en place une cellule de recueil et de traitement des informations préoccupantes. Créé en 2004, ce dispositif monte en puissance depuis 2009. Le nombre d'ETP mobilisés pour ce poste variant entre 0 et 9 personnes, pour des coûts allant de 250 à 255.000 euros.

Autre élément clé ressortant de l'étude : près de 90% des conseils généraux interrogés disposent d'un système d'astreintes à l'aide sociale à l'enfance.

A noter, par ailleurs, que la plupart des départements (70%) n'a pas encore été sollicitée pour participer au financement d'actions relevant de la mise en application de la loi « Prévention de la délinquance ». Enfin, le dispositif des Conseils des droits et devoirs des parents n'est pas encore répandu, puisque près de 85% des conseils généraux ne l'ont toujours pas mis en place.

# Dépenser utile pour la protection de l'enfance

**EFFICACITÉ.** Alors qu'elle bénéficie de financements très importants, la protection de l'enfance voit sa pertinence régulièrement remise en cause.

**SOLUTIONS NOUVELLES.** En dépit des budgets désormais contraints et des doutes qui animent les professionnels, des départements et des associations tentent de faire émerger des solutions nouvelles.

« **S**ix milliards d'euros sont dépensés chaque année de façon empirique, sans que l'on cherche à contrôler les acteurs de la protection de l'enfance, ni à connaître l'efficacité de ses interventions. » Dans son rapport sur la protection de l'enfance publié en octobre dernier, la Cour des comptes ne mâche pas ses mots. Ce questionnement sur la pertinence du dispositif, au regard de l'importance des moyens investis, était déjà au cœur des préoccupations des parlementaires lors de l'examen de la loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance. Fabienne Quiriau,

qui conseillait alors le ministre délégué à la Famille, Philippe Bas, en témoigne: « Il y avait un décalage entre les efforts consentis par les départements et les dysfonctionnements du dispositif – ruptures de prise en charge, non-prise en compte d'enfants en danger, délais et manque de pertinence des réponses apportées – pointés dans différents rapports. Nous avons tous une question en tête: quelle est la raison d'être d'un tel budget? » Le législateur a misé sur la prévention (pour éviter la dégradation des situations à risque) et sur l'élargissement de l'éventail des solutions proposées afin que celles-ci soient

au maximum adaptées aux besoins des enfants. Le Fonds national de financement de la protection de l'enfance devait servir à financer en partie ces innovations (\*).

## Une question interdite

Où en est-on aujourd'hui? Difficile à dire sans évaluation de l'adéquation entre les besoins de la population et les équipements et services, ni de l'efficacité de ces derniers (*lire p.26*). Mais, ce qui est sûr, c'est qu'une plainte devient récurrente parmi les professionnels, celle de ne pas avoir suffisamment de temps pour leur cœur de métier: s'occuper des enfants et des familles. « Il faut

DOSSIER RÉALISÉ  
PAR LAETITIA DARMON

## « L'enfant, qui était la priorité des politiques sociales départementales, a fini par être noyé parmi d'autres dossiers. »

Fabienne Quiriau, directrice générale adjointe de la Convention nationale des associations de protection de l'enfant

>> repenser nos pratiques», convient la directrice générale adjointe en charge de l'enfance et de la famille au conseil général du Val-de-Marne, Michèle Créoff, qui voit s'allonger la liste d'attente pour les actions éducatives en milieu ouvert dans son département, « bien que nous ayons habilité une autre association pour ces actions dans le cadre de notre premier schéma départemental ». La question des effectifs reste posée : nombre de professionnels se disent « dépassés » en raison des responsabilités croissantes qui pèsent sur les départements en matière d'aide sociale. « Dans certains lieux, les éducateurs ne viennent jamais voir les familles d'accueil », rapporte Jeanine Oxley, vice-présidente de l'Association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée. Et cela vaut pour tous les métiers. « Des puéricultrices racontent qu'elles n'ont plus comme avant la possibilité de passer voir les mères à leur domicile autant que nécessaire. » « Elles viennent une fois, rarement plus, confirme Fabienne Quiriau, aujourd'hui directrice générale adjointe de la

Convention nationale des associations de protection de l'enfant. Les médecins de protection maternelle et infantile et beaucoup de travailleurs sociaux le disent : l'enfant, qui était la priorité des politiques sociales départementales, a fini par être noyé parmi d'autres dossiers. »

### Moyens reconduits

Mais ce constat est-il audible dans un contexte d'asphyxie financière des départements ? « L'heure est en général, au mieux, à la reconduction des moyens », note Fabienne Quiriau. Et les associations se sentent plus que jamais menacées. Directeur d'une structure de placement familial à Joinville-le-Pont (Val-de-Marne), Christian Allard n'avait jamais eu de crainte de cet ordre. Son département est en effet l'un des rares à s'être donné les moyens de spécialiser des acteurs dans l'accueil familial et sa structure est reconnue pour ses compétences. Afin d'accompagner soixante-quinze enfants placés et leur famille d'accueil, elle dispose de six postes de travailleurs sociaux, de deux temps pleins de psycho-

logues et de quatre secrétaires en plus de son directeur. Pourtant, en 2009, l'un des deux psychologues est parti à la retraite et son poste a été gelé. « Sur la base de quelle étude ? Le contexte financier est tendu, mais il faut tout de même examiner où l'on peut, ou pas, faire des économies ! » s'insurge-t-il. L'an dernier, il avait admis deux enfants ayant des problèmes psychologiques très lourds, en s'engageant à soutenir les assistantes familiales. « Nous avions prévu davantage de passages à leur domicile et décidé que les visites médiatisées avec le père, très violent, seraient assurées par nos deux psychologues », relate-t-il. Le gel d'un poste remettait donc en cause la qualité de l'accueil promis. Les tensions budgétaires nuisent par ailleurs au développement de solutions nouvelles. « Quand on veut faire de l'innovation, il y a forcément une phase où celle-ci se cumule avec l'existant. Or, dans le contexte actuel, ce cumul est difficilement envisageable », déplore Fabienne Quiriau. S'il n'est pas possible de savoir combien de dispositifs ont été créés depuis la loi de 2007, il est vraisemblable qu'ils soient en nombre limité.

### TÉMOIGNAGE

Michèle Créoff, directrice générale adjointe (\*) au conseil général du Val-de-Marne

## « Il faut conserver un personnel qualifié »

« Les augmentations accordées aux prestataires sur les prix de journée ne couvrent que celles du coût de la vie. Il n'est actuellement pas question d'augmenter le nombre de places dans les structures ou l'activité. Donc, si nos prestataires veulent un poste supplémentaire, nous leur demandons comment ils comptent le financer, en faisant des coupes sur quel autre budget, et si un travail en réseau ne pourrait pas répondre au besoin identifié. Par ailleurs, nous n'avons pas de politique de non-remplacement des départs en retraite mais, dès qu'un poste est vacant pour ce motif, nous nous demandons s'il est justifié ou non de le pourvoir. C'est un contexte de rigueur. Notre préoccupation est de préserver l'essentiel : la qualification de notre personnel. »

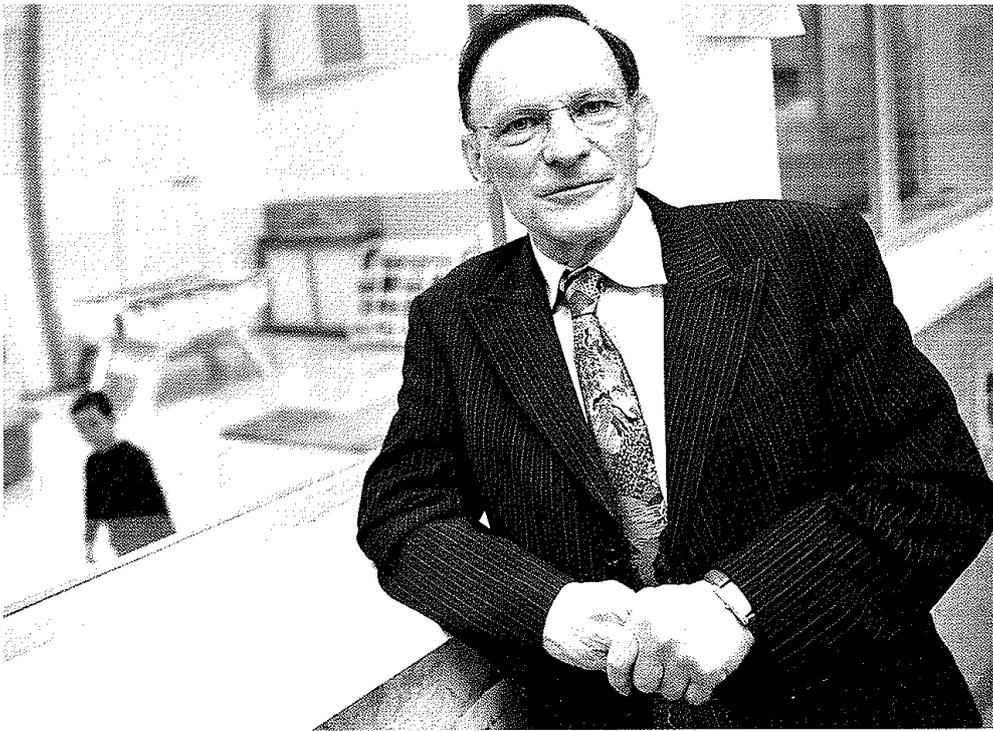
(\*) En charge de l'enfance et de la famille.



P. MARAIS

### Méconnaissance

Dans le Val-de-Marne, Michèle Créoff se réjouit que son département ait mis en place avant 2007 certains dispositifs prônés par la loi. « Nos équipes et nos pratiques de prévention sont rodées depuis longtemps, nous avons déjà notre cellule de recueil des informations préoccupantes, ainsi qu'un accueil séquentiel, qui rencontre un énorme succès, mais que nous ne pourrions pas dupliquer. Nous sommes donc moins pénalisés que d'autres départements, qui doivent tout construire au pire moment », estime-t-elle. Une difficulté d'autant plus grande que le décret de création du fonds national de financement n'a toujours pas été publié. Le 30 décembre dernier, le Conseil d'Etat a donné quatre mois à l'Etat



ENTRETIEN AVEC Maurice Berger, chef de service en psychiatrie de l'enfant au CHU de Saint-Etienne (Loire)

## «Le coût des mesures à prendre n'est pas irréaliste»

**V**ous dénoncez un dispositif de protection de l'enfance sous-tendu par une «idéologie du lien familial à tout prix». Que préconisez-vous à la place ?

Nous avons besoin d'une loi qui indique clairement que lorsque les droits des parents et les droits des enfants sont antinomiques, l'intérêt de l'enfant a préséance sur celui des adultes. Ceci doit s'accompagner d'une évaluation précise des capacités parentales, de la qualité des échanges entre parents et enfants ainsi que du niveau de développement moteur, affectif, intellectuel et social de l'enfant.

La seconde mesure doit être une aide à la parentalité structurée. Plusieurs études démontrent que grâce à de tels programmes, moins d'enfants sont orientés vers l'éducation spécialisée et que, à l'âge adulte, ils ont un meilleur salaire, dépendent moins souvent des allocations publiques pour vivre et commettent moins d'actes de délinquance.

Le troisième axe consiste à proposer des placements stables et suffisamment précoces aux enfants dont le père et la mère ne présentent pas de capacités parentales suffisantes dès la naissance (parents souffrant d'une maladie mentale ou d'une déficience intellectuelle profonde, ou qui délaissent leur enfant) ou ne parviennent pas à progresser dans leurs attitudes éducatives malgré une aide à la parentalité.

**Quel serait le coût de telles mesures ?**

Les dépenses de protection de l'enfance augmenteraient pendant environ dix ans. Il faudrait en effet continuer à financer la prise en charge très coûteuse des troubles graves du comportement que présentent de nombreux enfants parce que certains professionnels les ont laissé vivre dans un environnement familial fortement perturbé. Et, dans le même temps, on mettrait en place un dispositif de protection qui ne produirait que progressivement des effets d'économie. Cela suppose donc une vision de long terme.

**Un tel discours se marie plutôt mal avec le contexte actuel de restrictions budgétaires.**

Le problème est celui de l'indépendance des lignes budgétaires. Il n'est pas rare que 75% des enfants hospitalisés en pédopsychiatrie proviennent du dispositif de protection de l'enfance. Ce à quoi il faut ajouter les frais qui incombent au ministère de la Justice (protection judiciaire de la jeunesse, centres éducatifs fermés, prisons...) ainsi qu'à la Sécurité sociale (prise en charge dans des établissements médico-sociaux). Si l'on raisonne ainsi, on se rend compte que le coût des mesures à prendre n'est pas irréaliste. Mais il manque la volonté politique de regarder ces problèmes en face et d'avoir un projet cohérent.

pour le faire (*lire La Gazette Santé-Social n°60, p.47*).

Mais, selon Frédéric Van der Borgh, psychologue et directeur du centre parental Aire de famille, à Paris, la pertinence des choix et des investissements n'est pas qu'une question de budget. «Beaucoup de directions de l'aide sociale à l'enfance sont tenues par des administratifs. Or la protection de l'enfance pose avant tout des questions cliniques ! Cette méconnaissance est une source terrible de gabegie.» Il rappelle que raisonner à partir des seules contraintes budgétaires conduit irrémédiablement à l'échec : «Ce n'est qu'en partant de l'humain qu'il est possible de trouver des solutions pragmatiques qui, au final, coûtent toujours moins cher.»

### Pragmatisme

Le psychologue en sait quelque chose : à Aire de famille, une équipe pluridisciplinaire aide des jeunes couples fragilisés attendant un enfant à accéder à l'autonomie dans toutes ses dimensions, afin de prévenir au plus tôt les éclatements familiaux. Malgré un prix de journée très bas (31,90 euros en 2009), il aura fallu neuf ans pour convaincre les tutelles de financer le fonctionnement du centre.

C'est dans ce même souci de pragmatisme que Fabienne Quiriau a défendu la possibilité, dans certaines situations, de cumuler des mesures. Il s'agit par exemple de faire intervenir un technicien de l'intervention sociale et familiale en même temps qu'une aide éducative à domicile lorsqu'un retour périodique de l'enfant dans sa famille est envisagé. «Certains départements y étaient opposés par principe. Mais c'était une manière de dire : concentrons l'action sur un moment donné plutôt que de l'étirer dans le temps sans lui octroyer les moyens de son efficacité.» Et de prendre garde, donc, à ce que l'impératif budgétaire ne paralyse pas l'action et la pensée. ❁

(\*) Le fonds de financement devait être abondé à hauteur de 150 millions d'euros sur trois ans.

# Placements : le rôle que joue la pauvreté divise

Certaines familles dont les enfants sont pris en charge par l'aide sociale à l'enfance appellent plus un soutien économique que psychologique.

**P**armi les familles concernées par le dispositif de l'aide sociale à l'enfance (ASE), beaucoup sont en situation de précarité, voire de grande pauvreté. En 2000, les rapporteurs Pierre Naves et Bruno Cathala, dans leur rapport (\*) remis à la ministre de l'Emploi et de la solidarité et à la garde des Sceaux, l'avaient établi avec force, tout en tirant un trait sur l'idée qu'il existerait des « placements pour motif économique ». Mais, selon Marie-Cécile Renoux, déléguée d'ATD Quart monde auprès de l'Union européenne, tout dépend de ce que l'on entend par là. Elle estime en effet que les

placements pour des raisons strictement matérielles – en l'occurrence, l'absence d'un logement – ont bel et bien lieu, même s'ils ne sont pas nombreux. « C'est un vrai scandale, une atteinte au droit de vivre en famille », commente-t-elle. Mais son combat est plus large : faire reconnaître le rôle de la précarité dans les placements d'enfants.

## Conditions de vie

Pour beaucoup de professionnels de la protection de l'enfance, les troubles psychiques des parents sont la première cause de placement. La précarité ne fait que les aggraver. La thèse d'ATD Quart monde est

inverse. « S'il existe des cas indéniables de carences psychologiques graves des parents, qui nécessitent une séparation d'avec leurs enfants, la majorité des situations de placement résultent des conséquences de la misère de ces familles, explique ainsi Marie-Cécile Renoux. Beaucoup auraient pu être évitées si l'on avait agi en amont sur les conditions de vie. » Et d'insister : ce n'est pas la misère qui cause le placement mais ses conséquences – matérielles, sociales, psychologiques et culturelles. « Quand une famille de cinq ou six personnes vit pendant des mois, voire des années, dans une chambre d'hôtel de 15 mètres carrés, faut-il s'étonner que cela joue sur le comportement des parents ? Nous ne pouvons pas nous contenter de leur reprocher des carences éducatives sans questionner l'environnement dans lequel ils vivent », estime-t-elle.

« La France prétend protéger ses enfants, mais elle ne les protège pas de la misère et de ses conséquences. »

Marie-Cécile Renoux, déléguée d'ATD Quart monde auprès de l'Union européenne

Ces deux réalités coexistent et la précarité met plus que jamais l'ASE face à la responsabilité qui est la sienne de mener des actions préventives, lesquelles sont encore peu développées. Ainsi la Cour des comptes souligne-t-elle, dans son rapport sur la protection de l'enfance publié en octobre dernier, la faiblesse des sommes consacrées aux aides financières pour les familles et aux prises en charge à domicile.

## Articuler les actions

Plus encore, l'analyse de Marie-Cécile Renoux remet en question l'ambition de la protection de l'enfance. « La France prétend protéger ses enfants, mais elle ne les protège pas de la misère et de ses conséquences. L'échec de bien des prises en charge est dû à l'absence d'articulation entre les actions de protection de l'enfance et les stratégies de lutte contre la pauvreté », estime-t-elle. Vue sous cet angle, la question du budget à consacrer à la protection de l'enfance n'est, bien sûr, plus du même ordre. ■

(\*) Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille, 2000 ([www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)).

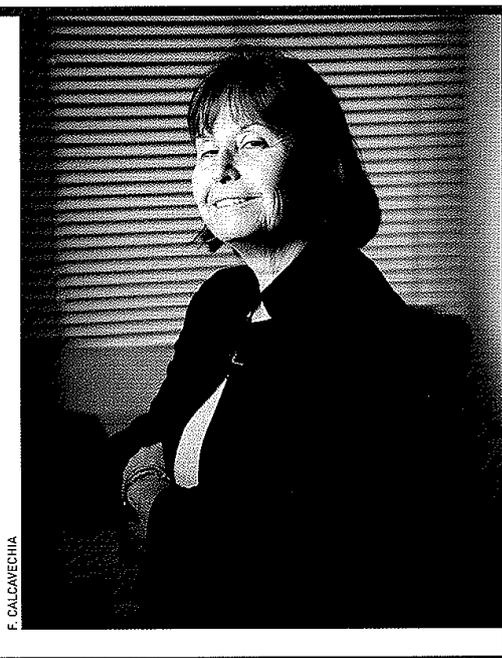
## TÉMOIGNAGE

Fabienne Quiriau, directrice générale adjointe de la Cnape (\*)

### « Pourquoi des réponses misérabilistes ? »

« Un certain nombre des enfants accueillis à l'ASE sont issus d'un milieu en grande difficulté. Ils sont pris en charge dans des conditions matériellement plus favorables que chez eux – surtout en établissement – et ont accès à des loisirs qu'ils n'ont jamais connus. Cela pose problème à certains professionnels, qui estiment que les enfants sont trop gâtés à l'ASE et qu'ils auront du mal à comprendre le décalage s'ils rentrent ensuite dans leur famille. Mais pourquoi faudrait-il que nos réponses soient misérabilistes sous prétexte que les familles sont pauvres ? Il y a un travail éducatif à mener avec les enfants et les familles pour surmonter ce décalage. Et la question est plutôt de voir comment il est possible d'améliorer les conditions d'accueil de l'enfant chez lui. »

(\*) Convention nationale des associations de protection de l'enfant.



F. GALGANECHIA

# Ne pas négliger l'entrée dans l'âge adulte

Anticiper la sortie du dispositif de l'aide sociale à l'enfance est indispensable mais coûteux.

« Il serait dommage, vu les sommes investies dans la protection de l'enfance, de ne pas préparer ces jeunes à entrer dans l'âge adulte », analyse Isabelle Fréchon, chercheuse au CNRS. Le temps nécessaire aux jeunes pour accéder à l'autonomie en France s'est sensiblement allongé, entre autres du fait de leur difficulté à s'insérer dans le marché du travail. Pour passer ce cap, la solidarité familiale joue beaucoup, notamment en ce qui concerne le logement. Une solidarité qui fait en général défaut aux jeunes confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE).



L. HAZOUJ / FEDEPHOTO

La solidarité familiale fait notamment défaut aux jeunes issus de l'ASE en matière de logement (ici dans un squat à Paris).

## Transfert de compétence

Aussi, comme l'a souligné en octobre dernier l'Observatoire national de l'enfance en danger dans un rapport sur *La préparation et l'accompagnement des jeunes en fin de mesure de protection*, « il est demandé à ces jeunes sortant des dispositifs de protection de l'enfance, plus vulnérables et disposant de moins de ressources, de faire plus et plus vite que la population générale dans l'accès à l'autonomie ». D'où l'idée d'une responsabilité particulière de l'ASE, qui a suppléé la famille pendant la minorité. Une responsabilité qui devra s'exercer tant que le droit commun ne répondra pas aux problématiques de ces jeunes aux profils spécifiques.

Cette tâche, qui incombe donc aux départements, est d'autant plus lourde que l'Etat a choisi en 2005 (\*) de réduire fortement les mesures de protection des jeunes majeurs, jusqu'alors exercées par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). « Il n'y a pas eu de transfert

de charges pour aider les départements à augmenter le nombre de leurs "contrats jeune majeur", explique Isabelle Fréchon. Or ces mesures de protection, qui permettent la continuité d'une action éducative en cours, représentaient 110 millions d'euros en 2005, une somme assez considérable. « Cer-

tains conseils généraux ont choisi de faire un effort pour soutenir ces jeunes ayant eu affaire à la justice, mais d'autres refusent d'accorder un contrat jeune majeur à quelqu'un qui n'a pas été pris en charge par l'ASE », poursuit la chercheuse. Cela veut dire que certains – surtout des garçons – sont pénalisés

par ce transfert de compétence. En outre, de manière générale, il existe une grande hétérogénéité entre les départements en matière d'attribution de contrats jeune majeur, faute de cadre contraignant. « Beaucoup quittent l'ASE le jour de leurs 18 ans », déplore Isabelle Fréchon. Ou à 21 ans au plus tard, s'ils bénéficient d'un contrat jeune majeur, obligés parfois de mettre un terme à leurs études ou à leur formation, faute de moyens.

## Dispositifs innovants

Soucieux de favoriser une continuité des parcours, certains conseils généraux développent des dispositifs innovants, spécifiques ou non aux jeunes issus de l'ASE. Ainsi la Loire-Atlantique propose-t-elle un contrat de soutien à l'autonomie des jeunes (CSAJ) aux 16-25 ans ne pouvant pas compter sur la solidarité familiale. Le CSAJ peut prendre la forme d'un suivi éducatif et social et/ou d'une aide financière.

Le Val-de-Marne a, de son côté, déposé devant le haut commissariat à la Jeunesse un projet visant, via la constitution de réseaux d'entreprises, à favoriser le logement et l'insertion de 300 jeunes majeurs aux profils divers (issus de l'ASE, de la PJJ ou éligibles au RSA). « Ce n'est pas un investissement supplémentaire, mais une réorientation de nos financements habituels qui va nous permettre de bénéficier des aides de l'Etat », explique la directrice générale adjointe en charge de l'enfance et de la famille, Michèle Créoff. Ainsi, le département s'évitiera sans doute également d'autres coûts sociaux à l'avenir. ■

(\*) Circulaire du 21 mars 2005.

## UN RISQUE D'ERRANCE ÉLEVÉ À RELATIVISER

Une étude de l'Insee montrait en 2006 que 35% des sans domicile fixe âgés de 18 à 24 ans avaient vécu un placement dans leur enfance (\*). Un chiffre qui témoigne du risque d'errance relativement plus élevé pour les enfants issus de l'aide sociale à l'enfance (ASE) que pour la population générale. Toutefois, avertit Marie-Paule Martin-Blachais, la directrice du groupement d'intérêt public Enfance en danger, il faut prendre garde aux biais d'observation : « Quand on voit arriver dans un centre d'hébergement 30% de jeunes issus de l'ASE, on peut en déduire que l'ASE conduit à la rue, mais c'est une vision déformée. » « Des études sur le devenir des enfants placés décrivent des adultes qui vont bien mais ont effectivement vécu une période difficile après le placement », confirme Isabelle Fréchon, chercheuse au CNRS.

(\*) *Influence des événements de jeunesse et héritage social au sein de la population des utilisateurs des services d'aide aux sans-domicile*, Jean-Marie Firdion, 2006.

# Faute de moyens, l'évaluation des établissements patine

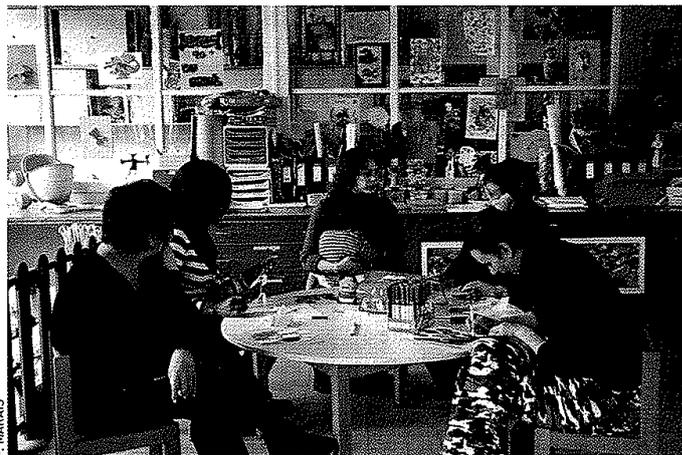
Évaluer l'efficacité des dispositifs est nécessaire. Mais les ressources et les référentiels manquent pour le faire dans de bonnes conditions.

**C**omment remettre en cause les structures qui fonctionnent mal? Sur quelle base redéployer des moyens vers celles qui donnent satisfaction? Depuis la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, les établissements de protection de l'enfance doivent faire l'objet d'une évaluation interne et externe. La loi du 5 mars 2007 a ensuite prévu que ces évaluations seraient transmises aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance.

## Perplexité

Mais beaucoup d'établissements n'avaient à cette date pas encore mis en place les outils de la loi de 2002. « Le calendrier d'instaura-

tion de l'évaluation elle-même a été reporté. De plus, pour procéder à une évaluation externe, il fallait que l'Anesm [1] ait constitué la liste des organismes autorisés à pratiquer ces évaluations. C'est chose faite depuis l'an dernier», indique la directrice générale du groupement d'intérêt public Enfance en danger, Marie-Paule Martin-Blachais. Elle estime qu'un processus est engagé, d'autant que les départements doivent, depuis la loi de décentralisation du 13 août 2004, établir un schéma départemental de protection de l'enfance en concertation avec les professionnels de leur territoire. « L'ensemble de ces outils doit permettre d'identifier les besoins, de voir si les équipements y répondent



La loi de janvier 2002 a créé une obligation d'évaluation interne et externe (ici un service de l'ASE de la Seine-Saint-Denis).

de manière adéquate et d'opérer des réajustements.»

Reste que, sur le terrain, associations et conseils généraux sont perplexes. Directrice générale adjointe (DGA) en charge de l'enfance et de la famille au conseil général du Val-de-Marne, Michèle Créoff croit beaucoup plus en la rédaction du schéma départemental qu'en l'évaluation externe. « Nous concevons actuellement notre deuxième schéma, dans une démarche participative avec tous nos partenaires. C'est à l'aune de cette concertation que nous déciderons ce qui doit être modifié ou développé », explique-t-elle.

## Le tabou des normes

Le Val-de-Marne n'a en revanche pas mis en place d'évaluation externe. « L'évaluation est une démarche importante, mais je ne suis pas sûre que nous disposions des outils nécessaires, poursuit la DGA. Des cabinets de consultants ont certes été désignés, ils vont s'en mettre plein les poches, mais nous

ne savons pas sur quels critères ils vont évaluer! Nous n'avons pas de référentiels nationaux pour garantir une évaluation objective. » En effet, contrairement aux secteurs de la dépendance ou du handicap, pour lesquels des ratios d'encadrement et la qualité des prestations ont été définis, la protection de l'enfance est très peu réglementée. D'où des structures très hétérogènes aux prix de journée variables, qui rendent difficile la comparaison. « Dans le champ de la petite enfance, par exemple, la qualité de la prestation n'est pas la même selon le nombre d'adultes qualifiés par enfants. C'est pareil dans notre domaine. Mais personne ne veut parler de normes nationales, car cela reviendrait à remettre en question tout le dispositif », estime Michèle Créoff. Selon Christian Allard, directeur d'une structure de placement familial à Joinville-le-Pont, dans le Val-de-Marne, cette absence de référentiel est le principal problème du secteur, car « chacun fait ce qu'il veut,

## TÉMOIGNAGE

Jeanine Oxley, présidente de l'Association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée (Afirem)

### « Examiner la qualité de la prise en charge a du sens »

« Les associations croulent sous les demandes de rapports des tutelles. Mais j'ai l'impression que ceux-ci servent davantage à prouver que nos actions ne mettent pas le public en danger qu'à montrer qu'elles lui sont bénéfiques. Une véritable évaluation suppose d'examiner la cohérence et la qualité de la prise en charge. En ce sens, une évaluation par calendrier a du sens: il faut prendre en compte l'agenda d'une institution, la fréquence des rencontres des professionnels avec le public et le rythme auquel ses instances de régulation se rencontrent afin de s'assurer qu'un vrai travail d'équipe a lieu, et pas seulement dans les situations d'urgence. Enfin, il faut étudier le devenir des personnes à moyen terme. Nous disposerons alors d'une image de la qualité du travail effectué. »

sans garantie de qualité». « Quelques rares départements, dont le Val-de-Marne, se sont par exemple donné les moyens de spécialiser des professionnels dans l'accueil familial. Mais, ailleurs, beaucoup d'assistantes familiales directement employées par un conseil général sont livrées à elles-mêmes.»

### **Confusion**

L'évaluation interne aussi pose des problèmes. « Beaucoup de foyers aimeraient être évalués, afin de mettre en valeur ce qu'ils font, surtout lorsqu'ils développent de nouvelles pratiques, signale Isabelle Fréchon, chargée de recherche au CNRS. Mais ils ne savent pas à qui s'adresser ni qui va payer cette évaluation.» Car celle-ci a un coût. « Il y a une obligation légale, mais très peu de conseils généraux acceptent de la financer. Elle est donc généralement à notre charge », déplore Roger Bello, directeur général d'une association de protection de l'enfance et vice-président de l'Uriopss (2) d'Ile-de-France.

Il constate aussi une confusion de la part des tutelles entre évaluation et contrôle. « L'évaluation interne prônée par la loi de 2002 devait être une démarche originale, partagée par une équipe. Mais les conseils généraux et les Ddass [futurs ARS, NDLR] ont tendance à dire "vous allez évaluer selon tels et tels critères".» Des critères essentiellement chiffrés, note-t-il. « Or c'est par une démarche réfléchie d'évaluation que nous pourrions faire évoluer les techniques éducatives, pas en compilant des chiffres.» ■

(1) Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

(2) Union régionale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux.

