

CNPE

Commission Adaptation des interventions aux besoins de l'enfant en protection de l'enfance

13 MARS 2020

Compte-rendu

Etaient présents :

Georges LABAZEE, vice-président

Collège des institutions, collectivités et administrations

- Dieynaba N'DOYE, Direction générale de la cohésion sociale
- Estelle PETERSON, Direction générale de la cohésion sociale
- Ludovic LATASTE, Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
- Déborah KAMINSKY, Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
- Hélène LOBATO-LESOUDIER, Conseil départemental de Loire-Atlantique
- Magali FOUGERE-RICAUD, GIP enfance en danger (GIPED)

Collège de la société civile et associations

- Josiane BIGOT, Convention nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE)
- Alain BOUCHON, Convention nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE)
- Baptiste COHEN, Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)
- Claire BOUGEROL, Groupe national des établissements publics sociaux et médico-sociaux (GEPSSO)
- Claude FASULA, Groupe national des établissements publics sociaux et médico-sociaux (GEPSSO)

Collège associations de professionnels

- Marie-Françoise BELLE VAN THONG, Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (ANDASS)
- Claudine DESOBRY, Association des psychiatres de secteur infanto-juvénile (API)
- Béatrice BENNEVAULT, Association des psychiatres de secteur infanto-juvénile (API)
- Dominique ATTIAS, Conseil national des barreaux
- Jean-Marie VAUCHEZ, Organisation nationale des éducateurs spécialisés (ONES)
- Laurent NINGRES, Union fédérale nationale des associations de familles d'accueil et assistants maternels (UFNAFAAM)
- Mylène ARMANDO, Union nationale des associations familiales (UNAF)

Collège des personnalités qualifiées

- Eric GHOZLAN
- Lyes LOUFFOK
- Michèle CREOFF

Autres participants

- David HERLICOVIEZ, secrétaire général*par intérim* du CNPE

1. Présentation du rapport issu de la démarche de consensus sur les interventions de protection de l'enfance à domicile

Geneviève GUEYDAN, inspectrice générale des affaires sociales (IGAS) et pilote de la démarche de consensus, en présente les principales conclusions à partir du diaporama ci-joint.

Les membres de la commission soulignent l'intérêt des travaux menés, notamment s'agissant des tout-petits pour lesquels les professionnels ne disposent pas aujourd'hui d'outils adaptés. Le rapport permet d'éclairer le fonctionnement des interventions à domicile et la problématique de leur effectivité, avec de nombreux écarts sur le territoire. La question de la temporalité des interventions est également intéressante, qui doit être mieux articulée avec la temporalité des besoins de l'enfant.

En réponse aux questions, Geneviève GUEYDAN confirme que le besoin d'un référentiel national d'évaluations des situations est bien identifié, de même que l'existence d'une tension dans le dialogue avec la famille entre soutien à la parentalité et soutien à l'enfant. De même, le projet pour l'enfant est essentiel, car il va permettre de cristalliser une analyse partagée de la situation, puis de suivre son évolution et le développement de l'enfant. L'aspect droits des enfants et des parents est transversal à la protection de l'enfance, et non spécifique aux interventions à domicile, raison pour laquelle il n'a pas été spécialement approfondi. Cependant, cela rejoint la question du pouvoir d'agir des familles notamment. S'agissant de la durée et de l'intensité des interventions, la démarche aboutit à préconiser une forme d'ajustement individualisé : le cadrage dans le temps peut être positif, mais chaque situation individuelle doit pouvoir être prise en compte, et il faut pouvoir prolonger les interventions lorsque c'est nécessaire.

Les membres de la commission reviennent par ailleurs sur le placement à domicile, en regrettant en premier lieu un intitulé impropre. Michèle CREOFF estime que les indications demeurent floues, et que des contrindications claires devraient être posées. Le projet d'avis travaillé l'an dernier sera à reprendre lors d'une prochaine réunion.

2. Auditions dans le cadre de la préparation de l'avis demandé par le Secrétaire d'Etat chargé de la protection de l'enfance sur l'introduction de normes d'encadrement dans les lieux d'accueil

La suite de la réunion est consacrée à l'audition de :

- Véronique GHADI, Haute autorité de santé (HAS)
- Alain VINCIARELLI, Association nationale des maisons d'enfants à caractère social (ANMECS)
- Claire BOUGEROL et Claude FASULA, GEPSO

- Flore CAPELIER, docteure en droit public, conseillère technique en protection de l'enfance à la Ville de Paris
- François DELACOURT et Roland DYSLI, Association nationale des ITEP (AIRe)
- Didier WALLACE, Fondation La Vie au grand air

Les échanges s'appuient sur le questionnaire adressé aux personnes auditionnées en amont de la séance. Ils portent sur les points suivants :

Opposabilité des règles et du taux d'encadrement

La définition de normes d'encadrement tenant compte des besoins fondamentaux de l'enfant implique une certaine souplesse pour pouvoir s'adapter à des situations concrètes. La perspective d'une formalisation de normes d'encadrement est perçue comme une contrainte.

Par ailleurs, les associations auditionnées soulèvent la question des amplitudes légales de travail (correspondant à 11h de repos) et des dérogations nécessaires, qui doivent intervenir au niveau de l'accord de branche et non au niveau de l'accord d'entreprise. Les amplitudes horaires posent des difficultés pour l'organisation du travail et des équipes : fractionnement des horaires, rupture dans la prise en charge, incidence sur l'attractivité du métier, etc. Il convient de tenir compte de l'impact sur la capacité des gestionnaires à respecter ces amplitudes et sur les besoins de dérogations.

La notion de ratio d'encadrement fait débat. Les membres de la commission rappellent que c'est un élément de sécurisation, mais elle peut être perçue comme trop réductrice. L'un des enjeux de l'introduction de normes d'encadrement réside dans la dimension politique de l'image et du sentiment de sécurité à apporter dans la prise en charge d'enfants en danger. Un point de tension est identifié entre cette demande sociale de sécurité et le besoin de davantage d'agilité et de souplesse. Pour autant, ce besoin n'est pas incompatible avec l'élaboration de normes.

Qualité et interdisciplinarité

De nombreux facteurs contribuent à la qualité de la prise en charge. Une permanence de l'encadrement – c'est-à-dire la disponibilité des professionnels auprès des enfants – est nécessaire. Toutefois cette présence, tant qualitative que quantitative, doit être conciliée avec la problématique du sureffectif, ce qui conduit à repenser l'organisation des structures.

L'établissement doit également pouvoir mobiliser des compétences venant de l'extérieur, notamment sur les questions de santé ou d'accompagnement du handicap. Le regard du tiers a plus largement un intérêt en soi, et permet de refonder le projet de l'enfant si besoin. Cette interdisciplinarité est importante, notamment pour la prise en charge des enfants à besoins spécifiques et présentant des troubles associés. Toutefois, l'interdisciplinarité entre en tension avec la réponse au besoin fondamental d'attachement de l'enfant, qui implique de lui apporter une figure de référence. De plus, bien que facilitant le lien avec le secteur sanitaire, cette interdisciplinarité peut poser des difficultés en termes d'articulations entre les différents partenariats mis en place pour assurer une prise en charge effective.

Recrutement et qualifications des personnels

Les personnes auditionnées rappellent les difficultés de recrutement dans le champ de la protection de l'enfance. L'un des enjeux identifiés est la reconnaissance en termes de salaires, avec des différences importantes entre les activités d'accueil et le milieu ouvert, les personnels de ce second secteur étant dans l'ensemble mieux rémunérés. Ce constat fait directement écho aux difficultés rencontrées par les lieux d'accueil en internat, notamment pour assurer les nuitées et les week-ends.

Les échanges soulignent que les établissements et services recourent de plus en plus à des personnels non qualifiés. Des solutions ont été mises en place dans certains établissements pour pallier l'absence d'éducateurs spécialisés (par exemple : recours à des éducateurs sportifs, etc.). Par ailleurs, certaines associations auditionnées mettent en avant les bienfaits d'une présence de non professionnels auprès des enfants, ce qui n'est pas unanimement reçu par les membres de la commission. Il est souligné que le recrutement de personnel non formé peut renvoyer un mauvais message à la société civile, et notamment aux personnes censées faire confiance au dispositif de protection de l'enfance.

Comparaisons européennes

Un membre de la commission expose le cas de la Roumanie, qui travaille sur la désinstitutionnalisation, en interdisant les établissements de plus de 12 enfants.

Autres points de vigilance

Le principal point de vigilance concerne le risque de violences institutionnelles. La commission revient aussi sur l'accueil d'enfants dans des structures hôtelières. Certains membres estiment qu'il est incompatible avec l'exigence d'un accompagnement éducatif continu auprès des enfants. De même, la généralisation du sureffectif entraîne des conséquences sur la qualité de la prise en charge des enfants. Toutefois, il est rappelé que la question de la prévention et de la lutte contre les violences institutionnelles est traitée dans le cadre d'autres travaux. Les membres de la commission rappellent que c'est un sujet à travailler absolument pour l'ensemble des structures.