

Avis 2020 – n°3 : Normes, critères, modalités d'encadrement et d'organisation dans les lieux d'accueil relevant de la protection de l'enfance

Sur saisine du Secrétaire d'État à l'enfance et aux familles, relative aux normes et critères d'encadrement dans les lieux d'accueil, la commission « Adaptation des interventions en protection de l'enfance aux besoins de l'enfant » du CNPE a préparé l'avis suivant.

Le secrétaire d'État demande au CNPE :

- D'examiner l'opportunité, pour les lieux d'accueil de protection de l'enfance, de s'inspirer des conditions techniques de fonctionnement applicable à d'autres établissements accueillant des mineurs ou des publics vulnérables ;
- De proposer les voies et moyens permettant à un enfant ou un jeune protégé d'accéder, au sein du lieu où il est confié ou dans le cadre d'un groupement ou d'un réseau, à des compétences pluridisciplinaires ;
- De recommander toute alternative à des normes d'effectif qui serait de nature à améliorer effectivement la qualité du service ;
- D'estimer l'impact des propositions formulées sur la capacité à recruter et employer les compétences requises, et sur les finances publiques.

Le projet d'avis s'appuie sur :

- L'analyse des auditions de 14 acteurs et opérateurs de la protection de l'enfance, tant publics qu'associatifs sur la base d'une grille d'audition préétablie,
- Les débats et contributions écrites des membres du CNPE de mars à novembre 2020.

Sources :

- Avis 2019-7 du CNPE, *Prévention des violences institutionnelles et en institution de la protection de l'enfance* https://issuu.com/ministere-solidarite/docs/cnpe_rapport_annuel
- Restitution de la concertation nationale pour une stratégie de prévention et de protection de l'enfance, groupe n° 5 - *Diffuser une culture de la transparence et de la qualité dans les lieux d'accueil* (juin 2019) https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/gt5_-_qualite_et_transparence_-_restitution_vdef.pdf
- Contribution de l'ANDASS à la stratégie nationale pour la protection de l'enfance 2018 – 2022 (mars 2018)
- Rapport de la HAS sur les pratiques professionnelles contribuant à la bienveillance des enfants et des adolescents accueillis dans les établissements de la Protection de l'Enfance et de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (février 2019) https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2019-02/11_02_2019_enquete_bt_pe_version_com_pour_pdf.pdf
- *Le personnel des établissements de l'aide sociale à l'enfance - Taux d'encadrement - Adéquation entre métier et diplôme - enquête DREES ES-PE 2017*

1. Motifs :

La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (SNPE) le rappelle : si des normes nationales d'encadrement et de qualification existent pour les lieux d'accueil de la petite enfance, pour les activités de loisirs et de sport, pour les missions de l'éducation nationale, aucune norme nationale n'a été précisée concernant l'exercice de mesures relevant de la protection de l'enfance, qu'il s'agisse d'un accueil ou d'un accompagnement en milieu ouvert.

Il est à noter que la nécessité de disposer de normes et critères d'encadrement concernerait l'ensemble du dispositif d'intervention en faveur des enfants mineurs et des majeurs de moins de 21 ans, au-delà des lieux d'accueil objet de la présente saisine, tels par exemple les accompagnements à domicile.

Cette absence de norme est diversement appréciée par les autorités et responsables du secteur mais divers reportages télévisuels dénonçant des défauts d'encadrement, de formation des professionnels et des dysfonctionnements dans certains établissements génèrent une pression médiatique qui accélère la réflexion sur les insuffisances en matière de qualité d'accueil.

Les outils qui concourent à une démarche de qualité en protection de l'enfance, institués notamment par les lois relatives à la rénovation du secteur social et médico-social (par exemple la désignation d'une personne qualifiée...) et à la protection de l'enfance (par exemple le projet pour l'enfant, la désignation d'un médecin référent de l'ASE, l'affichage du 119...), restent peu utilisés malgré, pour certains, leur caractère obligatoire.

Si des normes existent en matière d'hygiène, de sécurité incendie, d'organisation du travail, etc., en revanche aucune norme n'est définie pour garantir et promouvoir la qualité de la prise en charge des enfants, favoriser leur développement et répondre à leurs besoins fondamentaux.

Des pratiques éducatives communément partagées ou les projets d'établissement ou de service, associant les professionnels, prônent la qualité de la prise en charge dans une approche collaborative. Les enfants et leurs familles doivent être informés et associés dès lors qu'ils sont personnellement concernés. Ils doivent pouvoir être consultés et participer activement en exprimant leur avis, par exemple dans le conseil de la vie sociale.

L'encadrement éducatif contribue pour une part essentielle à la qualité de l'accueil et à la sécurité des enfants. Divers travaux ont montré que la réponse aux besoins spécifiques des enfants, un nombre approprié d'adultes les entourant, la formation de ceux-ci, un niveau de rémunération décent, la qualité des conditions de travail, un management et une organisation du travail adaptés favorisent un encadrement de qualité.

La volonté d'améliorer l'encadrement dans les établissements doit être guidée par le souci de simplicité et d'efficacité de l'action. En effet, l'excès de normes risque de produire de la complexité, de générer un surcroît d'activité des services et d'accaparer les professionnels au détriment de l'accompagnement quotidien des enfants et des jeunes.

2. Avis

Sur proposition de la commission « Adaptation des interventions en protection de l'enfance aux besoins de l'enfant » et après avis du bureau en date du 6 novembre, l'assemblée plénière du Conseil national de la protection de l'enfance, réunie le 30 novembre 2020, adopte à XXX l'avis suivant.

1. Promouvoir et garantir le maintien et le développement de la qualité du service dû et rendu aux enfants, condition première de la satisfaction des besoins fondamentaux de l'enfant.

- Les principes et valeurs indispensables propres à assurer une prise en charge de qualité sont rappelées dans la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE).
- La recherche de la qualité due aux enfants accueillis dépasse largement la fixation de normes d'effectifs, quantitatives et qualitatives, et exige de répondre aux besoins fondamentaux de l'enfant tels que décrits dans la démarche de consensus conduite par le Dr Marie-Paule MARTIN BLANCHAIS, validée comme référence par le CNPE.
- Cette démarche de consensus a posé comme principe, pour garantir un accompagnement de qualité, le respect des besoins fondamentaux des enfants : méta-besoin de sécurité, d'identité, de règles et limites, d'estime et valorisation de soi, etc. Dans la pratique quotidienne, cela doit se traduire, notamment par le respect de l'intimité et de la vie privée (par exemple en optimisant des accueils en chambre individuelle, afin de permettre à l'enfant de se sentir chez lui) ou la prise en considération des dimensions interculturelles.
- La satisfaction de ces besoins impose « un cadre de suppléance compensateur et structurant ».

2. Considérer l'ensemble des personnels des lieux d'accueil comme appartenant à une même communauté éducative.

- L'ensemble des personnes autour de l'enfant constitue, au sein de l'établissement, la « communauté éducative ». Au-delà de celles titulaires d'un diplôme d'État, en font partie les surveillants de nuit certifiés, les maîtresses de maison, les enseignants détachés de l'éducation Nationale, les personnels généraux et techniques (jardiniers et cuisiniers par exemple), et les bénévoles.
- L'enfant doit bénéficier, dans ou depuis son lieu d'accueil, de l'ensemble des compétences professionnelles indispensables pour assurer son bon développement et son épanouissement, que ce soit dans le domaine des soins dont ceux de pédopsychiatrie, de l'accompagnement scolaire, de la prise en charge d'un handicap et de l'accès à des activités sportives et culturelles, de loisirs. Compte tenu de la difficulté pour les établissements de placement de bénéficier de ressources en pédopsychiatrie, l'intervention a minima d'un psychologue nécessite d'être garantie, notamment pour s'assurer du développement psychique de l'enfant ou/et de l'adolescent.
- La communauté éducative doit se concevoir dans des espaces de réflexion collective et s'inscrire dans des modes d'organisation et de fonctionnement qui garantissent l'intérêt des enfants et des professionnels. Cela suppose l'appropriation par l'ensemble de ses membres du projet de service centré sur le respect des besoins de l'enfant. Cela suppose aussi le soutien des professionnels dans l'exercice de leurs missions en vue de les encourager à réinterroger régulièrement leur pratique afin qu'ils l'ajustent

aux besoins d'accompagnement de l'enfant. Un encadrement hiérarchique de proximité, des réunions d'équipes permettant l'analyse régulière et formalisée des pratiques, l'existence de conseils de la vie sociale, sont autant de modalités qui y contribuent. De façon générale, les professionnels non éducatifs doivent recevoir une formation d'adaptation à l'emploi dans les lieux d'accueil des enfants.

- L'ouverture sur de nouvelles compétences et sur les ressources de l'environnement apporte à l'enfant des repères différents qui pourront l'aider dans le processus d'autonomisation. Le bénévole ou le parrain peuvent favoriser l'accès de l'enfant aux dispositifs de droit commun tels que l'aide aux devoirs, les animations culturelles, de loisirs, etc. Cette ouverture peut favoriser l'accès de l'enfant à de nouveaux réseaux, à de nouvelles cultures, et répondre à son besoin d'estime de soi.
- Le bénévole ou le parrain ne se substituent en aucune façon aux professionnels mais leur action est complémentaire. Quel que soit le scénario, leur intervention, quelle qu'elle soit, doit faire l'objet d'une convention qui délimitera son champ d'intervention et pourra s'appuyer, le cas échéant, sur une charte (charte du bénévole, charte de parrainage de proximité). L'établissement peut s'appuyer sur le réseau associatif existant de bénévoles ou de parrains ou être en relation directe avec l'intéressé. Il doit s'assurer qu'il n'a pas d'antécédents judiciaires contraires à sa présence auprès d'enfants.

3. Renforcer l'adéquation entre les formations initiale et continue et les besoins fondamentaux de l'enfant

- Les formations initiales, dispensées dans les instituts de formation en travail social, sont des formations de type « généraliste », ce qui n'est pas ici remis en cause. A ce titre, elles garantissent un niveau d'employabilité élevé dans l'ensemble des champs du social et du médico-social, pour les diplômés et les employeurs.
- Pour éviter un écart trop important entre la perception et la réalité des emplois et pouvoir renouveler l'intérêt pour le métier tout au long de son exercice, les formations qui préparent aux emplois en protection de l'enfance doivent intégrer des évolutions de contenu en formation initiale et proposer des approfondissements en formation continue.
- Elles doivent être recentrées sur les besoins fondamentaux de l'enfant, et privilégier les savoirs relatifs au « vivre » ou « faire avec » pour accompagner les enfants dans la vie quotidienne et offrir une ouverture à des compétences pluridisciplinaires leur permettant d'orienter l'enfant vers les bons partenaires spécialistes.
- Ces évolutions sont nécessaires pour, d'une part, accroître les possibilités données aux professionnels en poste de renouveler leurs connaissances et compétences, afin d'assurer un service de qualité aux enfants confiés et/ou d'envisager pour eux-mêmes des évolutions professionnelles et, d'autre part, apporter des réponses adaptées aux besoins des employeurs qui ont, entre autres, à faire face à des obligations en matière d'adéquation « emploi-formation ».
- L'assouplissement, dans certaines proportions, de l'exigence du diplôme d'État pour recruter des personnes présentant des aptitudes, des motivations et un savoir être particuliers est une piste à ne pas écarter, en lien avec une exigence de suivi de formations individualisées et adaptées à ces parcours et compétences. Les modalités diversifiées de formations et d'accès aux emplois spécifiques de la protection de l'enfance doivent être soutenues et proposées dans tous les territoires avec le soutien des collectivités territoriales : apprentissage, alternance, validation des acquis de l'expérience (VAE), stages gratifiés, formations à distance ou en cours d'emploi, certifications de compétences, diplômes universitaires...

4. Définir un socle d'encadrement conduit à établir un nombre minimal d'adultes responsables présents auprès des enfants pour assurer la qualité de leur prise en charge et leur sécurité

- La définition de conditions techniques de fonctionnement des lieux d'accueil doit comporter une approche quantitative et qualitative des moyens humains nécessaires à l'encadrement des enfants et jeunes majeurs accueillis.
- L'approche quantitative suppose de définir un socle minimal d'effectif d'encadrement en deçà duquel la qualité de l'accueil et de l'accompagnement des enfants ne peut être garantie. L'approche qualitative doit prendre en considération les spécificités des enfants accueillis (âge, besoins spécifiques, problématiques de soins, handicap, scolarité...) et des lieux dont résultera le besoin d'encadrement supplémentaire pour y répondre et donc de moyens appropriés et ajustés autant que nécessaire.
- Elle conduit à recommander un socle d'encadrement reposant sur quatre critères :

1. **L'unité de vie des enfants** (groupe de vie), souvent de 6 à 10 enfants en fonction de leur âge et de leur profil, en limitant sa taille maximale pour éviter les dynamiques de groupe indésirables ;
2. Un **nombre plancher d'adultes présents simultanément** auprès des enfants dans cette unité, (principe de la « doublure »). Le calcul des effectifs nécessaires est à conjuguer avec les différentes formes d'organisation et la configuration des locaux (lieux d'étude, de restauration, sanitaires, etc.) ;
3. Une proportion minimale de **2/3 de professionnels titulaires du diplôme requis** sur l'ensemble des professionnels présents (cf. rapport DREES 2017) ;
4. Une variation des trois premiers critères entre la **journée et la nuit** qui relève cependant toujours du temps éducatif (1/3 des enfants présentant des troubles du sommeil, 37% des troubles de la propreté - étude CMSEA).

- Les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) négociés entre les départements et les établissements permettent de co-construire une feuille de route avec des objectifs opérationnels et des moyens financiers, ils constituent un outil de maîtrise économique ; ils pourraient associer en tant que de besoin les services de l'Etat pour les moyens relevant de leurs compétences.
- Toute norme offre un cadre structurant mais il convient d'en éviter les effets de rigidité. Une forme de souplesse et d'adaptabilité doit être pensée pour permettre par exemple l'accueil en urgence d'enfants au-delà d'un seuil autorisé, ou au contraire la gestion d'un établissement en situation de crise.

5. La gouvernance locale doit être positionnée sur le contrôle du respect des critères d'encadrement avec une dimension pluri-institutionnelle sans interférer sur le principe de libre administration des collectivités territoriales

- Le respect des critères d'encadrement doit faire l'objet d'un dispositif de contrôle d'effectivité voire d'efficience pour garantir à la fois la sécurité des enfants et des professionnels dans l'objectif d'améliorer le fonctionnement des lieux d'accueil. Les manquements les plus graves et/ou répétés aux règles de fonctionnement peuvent engager la responsabilité pénale des personnes morales ou des individus.
- A côté des contrôles, l'inscription des établissements dans une démarche continue d'amélioration de la qualité sous une forme participative associant les équipes et les personnes accompagnées est indispensable et pourrait être évaluée.

Le Secrétaire d'Etat

Paris, le

Mesdames et Messieurs les membres du Conseil national de la protection de l'enfance,

La Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 que j'ai annoncée le 14 octobre 2019 a relevé l'absence de critères d'encadrement des enfants par des professionnels dans les lieux d'accueil de protection de l'enfance, à l'exception des pouponnières. La disparité entre les structures et les territoires qui peut en résulter, dans un contexte budgétaire contraint, n'est pas sans risque pour les professionnels comme pour la qualité d'accueil des enfants.

Vous veillerez à proposer une évolution de la législation et des pratiques professionnelles susceptibles de mieux répondre aux besoins des enfants et des jeunes, de prévenir tout dysfonctionnement institutionnel et de s'opposer aux maltraitances. Les établissements et services doivent être incités à s'inscrire dans une dynamique d'amélioration continue de la qualité de l'accueil et de l'accompagnement. Pour cette réflexion, je vous invite en outre à garder à l'esprit les attentes de simplicité administrative et de sobriété des dépenses publiques exprimées par les Françaises et les Français.

Je vous demande :

- d'examiner l'opportunité, pour les lieux d'accueil de protection de l'enfance, de s'inspirer des conditions techniques de fonctionnement applicable à d'autres établissements accueillant des mineurs ou des publics vulnérables ;
- de proposer les voies et moyens permettant à un enfant ou un jeune protégé d'accéder, au sein du lieu où il est confié ou dans le cadre d'un groupement ou d'un réseau, à des compétences pluridisciplinaires ;
- de recommander toute alternative à des normes d'effectif qui semait de nature à améliorer effectivement la qualité du service ;
- d'estimer l'impact de vos propositions sur la capacité à recruter et employer les compétences requises, et sur les finances publiques.

Vous pourrez utilement vous appuyer sur l'expertise d'établissements et services, et vous inspirer d'expérimentations ou de bonnes pratiques locales.

Je souhaite disposer de votre avis à l'occasion de votre assemblée plénière du 29 juin 2020.

Je vous prie d'agréer, Mesdames et Messieurs, l'expression de ma considération distinguée.

Annexe II : Rappel des normes existantes et exemples d'autres secteurs

1. Pouponnières

Article D. 312-148 du code de l'action sociale et des familles (CASF)

- 1 puéricultrice pour 30 lits
- 1 auxiliaire pour 6 enfants le jour et 30 la nuit
- 1 éducatrice de jeunes enfants (EJE) pour 12 enfants > 18 mois
- Personnel de service
- Psychologue et, en tant que de besoin, personnels spécialisés et rééducateurs

2. Établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE)

Article R. 2423-43 du code de la santé publique (CSP)

Dans les EAJE, le CSP impose l'encadrement suivant :

- 1 professionnels pour 5 enfants qui ne marchent pas
- 1 professionnels pour 8 enfants qui marchent

Par ailleurs, il doit en permanence et au minimum y avoir 2 professionnels présents en même temps, dont un du groupe des plus qualifiés.

Cette règle connaît quelques exceptions :

- Dans les jardins d'enfants, pour les enfants de plus de 3 ans, le ratio est de 1 pour 15
- Dans les micro crèches, un professionnel peut accueillir seul jusqu'à 3 enfants

Les défauts :

- Imprécision du critère de motricité qui rend difficiles l'application et le contrôle
- Coût de l'obligation de présence minimale de deux professionnels qui rend difficile d'ouvrir pour moins de 10 / 15 enfants
- Désincite l'accueil des plus jeunes (plus coûteux)

Les évolutions prévues :

- Conservation du critère de motricité
- Clarification de la règle de calcul (le ratio s'applique à la maille de l'établissement et au regard du nombre d'enfants effectivement présents)
- Possibilité dans tout établissement qu'un professionnel accueille seul jusqu'à 3 enfants entre 18h00 et 7h00, pendant au maximum deux heures (peut-être 6 heures)
- On rend possible de compter les apprentis dans l'encadrement s'ils sont majeurs et en présence de leur maître d'apprentissage et dans la limite de 15% de l'équipe (en ETP).

Le coût est par ailleurs très lié à une seconde règle : la composition des équipes.

En résumé, le CSP reconnaît 2 groupes de professionnels et impose un minimum de 40% du groupe des plus qualifiés (puéricultrices, EJE, psychomotricien, mais aussi auxiliaires de puériculture).

Annexe III : Grille d'entretien des auditions de la Commission « Adaptation des interventions aux besoins de l'enfant en protection de l'enfance » du CNPE

De mars à septembre 2020, la commission a consacré trois séances à l'audition de 14 représentants des acteurs et opérateurs du secteur de la protection de l'enfance. Chaque personne ou organisme auditionnés a reçu une grille d'entretiens.

1. Faut-il des normes d'encadrement dans le secteur de la protection de l'enfance ?
2. Faut-il des normes par type de réponses/dispositifs (MECS, LVA, centre maternel...) ou pour tout lieu d'accueil ?
3. Faut-il un tronc commun de normes ? Une modularité tenant compte de spécificités (âge des enfants, problématiques, besoins spécifiques...) ?
4. Quelle taille de groupes d'enfants pertinente ? Variable selon l'âge des enfants, leurs problématiques et besoins ?
5. Quel dépassement peut-il être toléré du nombre d'enfants accueillis (en nombre et sur la durée) ?
6. Quel ratio d'encadrement du nombre de professionnels composant la communauté éducative et intervenant dans la prise en charge des enfants ?
7. En matière éducative, faut-il un diplôme en concordance avec le poste occupé (ex : un animateur peut-il faire office d'éducateur spécialisé) ?
8. Quels niveaux de qualification requis (niveau de qualification, diplômes) ?
9. Quelles compétences attendues (savoir-faire, savoir-être) ?
10. Pour l'ensemble des professionnels et professionnelles éducatifs, quelles exigences de connaissance ?
11. Quelles difficultés de recrutement ? Pour quels postes ?
12. En cas de recrutement « par défaut » (absence du diplôme requis), quelles exigences de formation ?
13. Quelle organisation de l'établissement recommander ? Application du droit travail et de la convention collective (privé) ou réglementation statutaire (public) sur l'organisation (plages horaires, temps de repos, congés, temps effectif de travail, remplacements...) ?
14. Organisation d'une prise en charge pluridisciplinaire et graduée (groupement, réseau) ? Identifier les besoins fondamentaux de l'enfant à satisfaire en interne et ceux pour lesquels un relais en groupement ou réseau peut être plus pertinent. Organisation du partenariat avec les autres acteurs et actrices du territoire (école, services de santé, d'insertion, culture, sport, ...)
15. Quel peut être l'impact de la participation des jeunes à l'évaluation de l'effectif et des compétences nécessaires ?

Annexe IV : Compte-rendus des auditions de la Commission « Adaptation des interventions aux besoins de l'enfant en protection de l'enfance » du CNPE

1. Auditions du 13 mars 2020 (synthèse)

- Claire BOUGEROL et Claude FASULA, GEPSO
- François DELACOURT et Roland DYSLI, Association nationale des ITEP (AIRE)
- Véronique GHADI, Haute autorité de santé (HAS)
- Alain VINCIARELLI, Association nationale des maisons d'enfants à caractère social (ANMECS)
- Didier WALLACE, Fondation La Vie au grand air-Priorité enfance

● 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 désinstitutionalisation, 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.

2. Auditions du 23 juin 2020 (résumé)

- **Audition de l'ANDASS, Roland Giraud, délégué au développement des partenariats**

1. Présentation

Le travail sur les normes et critères comporte un risque de figer la situation alors que le monde évolue sans cesse.

Le lien établi entre disparité, territoires et risques paraît dangereux dans la mesure où il n'a jamais été démontré. Le dysfonctionnement institutionnel existe et peut produire des situations de maltraitance, qui ne sont pas toujours liées à des questions de normes et d'encadrement.

L'approche économique présente un intérêt, en élargissant le sujet imposé par la saisine. Le travail sur des documents de la période comprise entre 1984 et 2018 montre que l'approche économique de la protection de l'enfance est particulièrement lacunaire et anecdotique. Le taux de PIB consacré à l'aide sociale à l'enfance dans les départements est passé de 1 % à 2 % après 2008. La part de dépenses du département dans ce domaine est passée de 40 % à 60 % entre 1996 et 2018, mais l'effort a été consacré essentiellement à l'accueil des enfants en ASE, alors que l'accueil familial a progressé de plus de 100 % et l'accueil en établissement a augmenté de 90 %. Les dépenses préventives sont restées constantes en numéraire, mais leur part dans les dépenses est passée de 29 % à 16 %. La progression en euros constants est de 56 %, alors que la population a augmenté de 29 % sur la période.

Le nombre d'enfants accueillis à l'ASE se réduit de 2,965 enfants pour 1 000 habitants accueillis à l'ASE à 1,955 entre 1984 et 2018. L'effort financier est certes important pour la collectivité, mais on ignore ce qu'il a réellement produit.

L'ANDASS émet deux propositions :

- Renforcer les analyses d'efficience et d'efficacité des différentes prestations proposées aux enfants et à leur famille en consacrant 1€ pour 1000 de la politique publique à la recherche et développement pour mesurer l'impact des services et des organisations.
- Documenter plus finement la différenciation selon les territoires afin de définir ce qui relève de choix politiques, de pratiques, de l'institution socio-économique ou de l'histoire des territoires. Cela permet de définir des groupes homogènes de départements pour élaborer des comparaisons pertinentes.

Par ailleurs, un début de référentiel a été construit sur l'allocation des ressources sur la protection de l'enfance et à domicile, qui relève d'un contrat pluriannuel.

D'une façon plus générale, les modes d'organisation des services de l'État et de ses opérateurs pour assurer le contrôle et la tarification ne sont pas analysés. En outre, des écarts considérables sont observés entre les départements sur ce sujet. L'ANDASS a plusieurs fois signalé l'important besoin de formation sur les métiers du contrôle, de l'allocation de ressources ou de l'élaboration de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens.

Le fonctionnement en silo des différentes politiques publiques empêche toute comparaison avec les politiques relatives aux personnes handicapées et à l'insertion. Il n'existe aucune réflexion nationale partagée dans le champ de la protection de l'enfance. Le risque de bureaucratisation par la démultiplication est réel et la faible efficacité est constatée en permanence. Cela remet en question le triptyque confiance, contrôle et efficacité.

S'agissant des besoins physiologiques, le travail sur l'alimentation est fondamental pour lutter contre les inégalités.

Par ailleurs, la cohérence éducative et la possibilité pour les jeunes de se repérer dans le système sont perdues si on multiplie les interlocuteurs. Les maîtresses de maison ont à ce titre un rôle essentiel. Il semble également bénéfique de créer autour des lieux d'accueil d'enfants un réseau vertueux leur apportant sport, culture et éducation populaire. La confiance et l'estime de soi doivent également être nourries.

Il est également nécessaire d'améliorer la connaissance des enfants de l'ASE, dont 20 % ont un dossier à la MDPH, et sont donc en lien avec une autre politique publique et 20 % ont plus de 15 ans, ce qui nécessite une autre forme d'accompagnement.

Il peut être intéressant de créer un socle commun, mais la norme est une photographie alors qu'on a besoin de dynamique.

S'intéresser à la taille des groupes par éducateur n'a en revanche pas de sens. La taille des groupes varie alors selon que l'accueil a lieu dans des maisons, des appartements ou un grand site. Il est surtout important que le lieu soit accueillant.

Concernant les diplômes, il est difficile de trouver des éducateurs spécialisés diplômés. Il est en outre nécessaire de mettre en place une formation continue permanente, ce qui reste une faiblesse, l'investissement en la matière étant extrêmement bas. Il serait aussi intéressant de créer des brigades interinstitutionnelles et interterritoriales de remplacement composées de personnes très adaptables, qui pourraient associer public et privé.

Concernant les violences, la confiance s'organise s'il est possible aux jeunes de déposer leur parole quelque part. Il faut permettre à la parole des enfants et des professionnels de circuler. Les départements doivent aussi écouter les représentants du personnel.

2. *Réflexions*

Dans les établissements sans contrôle par un encadrement de professionnels de niveau III (encadrement intermédiaire), des dérives risquent de se produire plus souvent que dans des établissements ayant un système de contrôle. Toutes les affaires médiatiques de maltraitance impliquent systématiquement des professionnels sans aucune formation.

Concernant l'aspect financier, l'absence de qualification des contrôleurs départementaux sur le fonctionnement des maisons d'enfants conduit à proposer un budget sans aucune réflexion sur l'objectif même de l'accueil. Le contrôle des établissements devrait être réalisé conjointement par les services de l'aide sociale et les services de tarification. L'ONES a demandé que la réforme des évaluations de 2022 oblige les établissements à répondre des qualifications réelles des personnels en place en fonction d'un objectif donné. Cela obligerait la direction de l'établissement à mettre en rapport un projet éducatif avec un encadrement donné et à en répondre.

Au-delà de la qualification, il faut également des compétences particulières et de l'humanité des personnes qui sont recrutées, mais l'élément central reste le chef d'établissement, qui recrute ses personnels, doit les encadrer et rendre des comptes sur ses missions. Les responsabilités territoriales sont indispensables. Il convient également de miser sur les responsables de structures et d'établissements et d'instaurer des mécanismes pour qu'ils rendent des comptes. Le nombre d'intervenants et leur qualification formelle ne sont pas des éléments suffisants d'évaluation.

Des exigences en termes de nombre et de qualification sont indispensables, mais aussi une ouverture sur le monde civil et la vie. En outre, un métissage au sein des institutions est indispensable. Il ne faut pas résumer la qualification à la détention de diplômes par les individus. La dimension collective et la mise en tension de tous les acteurs sont des éléments essentiels de la réflexion.

- [Audition de la Fondation d'Auteuil, Émilie CASIN-LARRETICHE, responsable du pôle plaidoyer et relations extérieures et Baptiste COHEN, Directeur de projet / Pôle Protection de l'enfance](#)

1. Présentation

La fondation des Apprentis d'Auteuil est reconnue d'utilité publique et composée de 240 établissements sur l'ensemble du territoire, répartis dans 45 départements, outremer compris. 65 établissements ont une activité de protection de l'enfance et accueillent 5 000 places ou mesures, soit environ 7 000 jeunes et familles.

Les activités coûtent entre 150 et 200 euros par journée, mais elles sont hétérogènes et les coûts sont variés. L'activité MNA est moins coûteuse que l'hébergement généraliste.

Il est difficile de normaliser les effectifs, car les typologies de jeunes sont différentes selon les établissements. Ils présentent des profils variés avec des durées de prise en charge différentes selon les mesures dont ils font l'objet. La diversité des missions et projets des établissements est également un facteur à prendre en compte, ainsi que la mutualisation des prestations et effectifs RH au sein des CPOM.

L'accompagnement des équipes fait partie de la procédure de recrutement, avec notamment le contrôle des antécédents judiciaires. De nombreux éléments d'accompagnement des équipes sont mis en place, dont la formation continue, la prévention de l'absentéisme ou l'accompagnement des VAE. Certaines équipes de direction s'avèrent insuffisamment pourvues et ont peu de délégation de responsabilités hors de l'encadrement hiérarchique.

Fixer des seuils minimums est une attente ambivalente des établissements : on cherche la normalisation des moyens tout en émettant des réserves sur la normalisation des emplois et des pratiques. La présence d'adultes auprès de jeunes est un facteur de stabilisation, mais les budgets sont si tendus que les équipes ont des difficultés à assurer la présence dont les enfants ont besoin. Une normalisation des seuils atténuerait les tensions avec les départements sur la masse salariale.

L'accompagnement à l'hygiène est un point délicat, compte tenu de l'ambiance sociétale autour des risques liés à la proximité entre adultes et enfants. Il s'agit pourtant d'un aspect essentiel de la vie dans les établissements.

L'accompagnement des départements est souvent plus gestionnaire qu'éducatif.

On essaie de nourrir le projet d'établissement avec un projet éducatif commun. La valorisation de la démarche d'amélioration continue de la qualité implique d'associer des référentiels à cette démarche. La mise en place de l'observation des incidents permet notamment de partager des informations avec la hiérarchie.

La normalisation est nécessaire à la sécurité, mais elle ne doit pas empêcher la personnalisation de la prise en charge et de la relation pour ne pas éteindre la motivation. Par ailleurs, normaliser a un coût : imposer implique également de prendre en charge.

Des normes opposables peuvent bloquer le système, en entraînant un droit de retrait possible lorsqu'elles ne sont pas respectées. Certaines normes peuvent également être contre-éducatives (cf. restauration et gaspillage).

Le système de protection de l'enfance a d'autres fragilités, dont l'addition peut conduire à des incompréhensions, par exemple l'absence de référentiel national d'évaluation, l'atomisation des interventions, le manque de coordination entre les institutions, le manque de clarté de l'action publique, la difficulté à distinguer les carences éducatives et la maltraitance, le manque de données précises et constantes sur les prises en charge, le manque d'efficacité du contrôle des antécédents judiciaires ou les délais de mise en œuvre des mesures.

L'éducation, les soins, la protection, les sanctions et la prévention sont inséparables ; or les institutions sont séparées. Une mission de l'IGAS a notamment mis en évidence les insuffisances quantitatives et qualitatives et un défaut d'évaluation des outils mobilisés pour la prévention. Les soutiens préventifs ciblés sur les familles vulnérables, dont le repérage reste insuffisant, sont mobilisés trop tardivement. Le système d'acteurs est quant à lui insuffisamment piloté et coordonné, entraînant complexité et ruptures dans les prises en charge.

Un nouveau système pourrait être envisagé, dans lequel le département deviendrait responsable du plus important : le repérage et la prévention précoces des situations de danger, l'accompagnement des familles et des enfants. L'État serait responsable des mesures relevant de décision judiciaire, ainsi que de la coordination des institutions publiques sous sa responsabilité. Les magistrats n'auraient à intervenir qu'en cas de danger direct pour l'enfant et de maltraitance, identifiés par les services sociaux sur la base d'un référentiel commun. Leurs décisions entraîneraient un transfert des responsabilités, soit vers l'État si les contraintes sont nécessaires, soit vers les départements si l'accompagnement n'a pas à être contraint. Une instance de régulation s'assurerait de la lisibilité du système de protection de l'enfance.

3. *Réflexions*

Il ne semble pas que de nouveaux textes de loi soient une solution, si les départements transmettent à la justice des dossiers parce qu'ils ne peuvent pas assumer leurs responsabilités et si l'aide sociale manque de confiance dans ses propres moyens.

Par ailleurs, si l'État se voit confier les mesures contraintes, il peut soit se doter de structures d'accueil soit recourir à des opérateurs publics ou privés. Cette mission peut effectivement être portée par des opérateurs, dans le cadre d'un nouvel équilibre systémique de la répartition des rôles en matière de prise en charge.

Le diplôme des professionnels ne suffit pas s'ils se voient confier un nombre d'enfants excessif qui ne leur permet pas de travailler correctement. Il existe un défaut d'articulation entre les départements et le secteur médico-social. Il semblerait par ailleurs intéressant de développer en protection de l'enfance les conseils en vie sociale qui existent dans le secteur du handicap. L'ONES souhaite la promotion d'un principe de responsabilité afin de faire correspondre les moyens mis en œuvre aux objectifs réels d'accompagnement et d'évaluer l'atteinte de ces derniers. Les objectifs varient selon les cas qui se présentent, mais il faut dans chaque cas se doter des moyens humains, matériels et organisationnels nécessaires.

En conclusion, il convient de prendre garde au risque que comporterait une normalisation qui constituerait une fuite en avant dans un arsenal réglementaire déjà bien fourni.

- **Direction générale de la cohésion sociale – bureau Familles et parentalité – Pierre-Yves Manchon, chef du bureau**

1. *Présentation*

Les règles en matière d'encadrement dans les établissements d'accueil du jeune enfant (crèches, jardins d'enfants, etc.) sont contenues dans le code de la santé publique. Certaines fixent un nombre minimal de professionnels en fonction du nombre d'enfants accueillis et d'autres fixent les qualifications.

Une première règle fixe un ratio minimum d'un professionnel pour 5 enfants qui ne marchent pas et d'un professionnel pour 8 enfants qui marchent. En jardin d'enfants, la norme est d'un professionnel pour 15 enfants. Une deuxième règle impose un minimum de deux professionnels présents en permanence auprès des enfants dans les établissements de plus de 10 places.

En matière de qualification, le code de la santé publique identifie deux catégories de professionnels : les éducateurs de jeunes enfants, puériculteurs, auxiliaires de puériculture, infirmiers et les psychomotriciens d'une part, et toute une série d'autres diplômes, certificats ou expériences pertinentes pour la petite enfance (ex. le CAP accompagnement éducatif petite enfance et les assistants maternels avec expérience) d'autre part. Le code de la santé publique établit un minimum de 40 % de professionnels de la première catégorie dans une équipe de l'établissement.

Dans le secteur de l'accueil des jeunes enfants, les normes nationales rassurent les parents, les directeurs et les équipes, mais il faut insister sur les besoins de simplicité pour que chacun comprenne ces normes et puisse autocontrôler leur respect. Il convient de prendre garde aux rigidités qu'impliquent ces règles dans le fonctionnement quotidien et les perspectives d'évolutions tant des professionnels individuellement que des établissements.

2. Réflexions

Ces règles sont contrôlées par les PMI et connues des parents mais leur respect dépend essentiellement de l'autodiscipline des établissements. Il est donc important que les règles soient simples.

La réglementation exige que les professionnels de la petite enfance aient un rôle à jouer en matière de soutien à la parentalité. Cela se traduit dans un projet d'établissement et par un plan de formation annuel au sein de chaque établissement. En outre, la charte nationale de l'accueil du jeune enfant de 2017 fixe une dizaine de principes, qui sont des critères de qualité de l'accueil du jeune enfant. Le gouvernement souhaite renforcer la valeur de cette charte et ancrer dans la réglementation l'obligation de la mettre en œuvre à travers un projet éducatif pluriannuel à actualiser régulièrement.

● « Une expérience roumaine » - Florian PENA

1. Présentation

En 1995, avec la demande d'adhésion à l'Union européenne, l'État a été soumis à des obligations réglementaires vis-à-vis de l'Union européenne, dont faisait partie la protection de l'enfance. L'État a donc mis en œuvre en 1997 le premier processus de décentralisation de la protection de l'enfance vers les conseils départementaux.

Cette décentralisation a eu pour conséquence d'une part la création d'une structure de direction pour la protection de l'enfance au sein du conseil départemental, et d'autre part le transfert des établissements auparavant gérés par les services de l'État dans la gestion du conseil départemental (les pouponnières et les maisons d'enfants à caractère social).

Entre 1997 et 1998 s'est effectué le processus de transfert des établissements, où étaient placés près de 1 000 jeunes. Les directions de protection de l'enfance n'avaient ni expérience ni compétences dans le domaine. En outre, les départements avaient une liberté d'organisation et de fonctionnement. De surcroît, les directions de protection de l'enfance avaient des difficultés à négocier avec le financeur (le conseil départemental) faute de critères en ce qui concernait le budget et l'organisation des services. L'État a rapidement constaté les disparités de fonctionnement et de financement.

En 1999, la compétence concernant les enfants handicapés a aussi été transférée au conseil départemental, soit 900 jeunes et enfants handicapés supplémentaires.

Les standards minimaux ont été instaurés en 2004 pour renforcer par type de service les moyens de pression sur les départements, car l'État voulait imposer une réglementation opposable aux conseils départementaux, harmoniser les pratiques au sein des départements et donner des outils aux professionnels.

Le standard des centres résidentiels comporte un aspect qualitatif qui détaille notamment le processus d'évaluation initiale, la procédure d'admission et les plans d'intervention personnalisés et spécifiques. Il comporte également un aspect normatif relatif à la surface par enfant et au nombre de professionnels nécessaires pour encadrer un groupe d'enfants en fonction de plusieurs tranches d'âges. L'État a également fixé les coûts par type de service et les ratios entre le personnel en contact avec le public et le personnel administratif (80 % et 20 % respectivement).

Les standards de 2004 ont été articulés avec d'autres documents, notamment des règlements précisant les lignes des plans d'intervention personnalisés ou spécifiques et la procédure d'évaluation initiale. Ce type d'approche de l'État permettait à la protection de l'enfance de disposer d'outils et d'arguments face au conseil départemental, qui lui reprochait un budget pesant parfois jusqu'à 40 % de son budget total.

Les standards de l'État compensaient en Roumanie un manque d'expérience dans un processus collaboratif.

Toutefois, la révision du standard de 2019 fixe des niveaux d'encadrement inférieurs (par exemple un adulte pour 12 enfants au lieu de 6 pour les enfants les plus âgés). Elle impose également la fermeture ou la transformation des établissements de plus de 12 enfants, ce qui constitue un signal politique fort. Le financement de la protection de l'enfance est encore mixte. L'État transfère des fonds vers les conseils départementaux, qui ajoutent aussi du budget de fonctionnement, mais celui-ci est fixé par rapport aux préconisations d'encadrement des enfants, qui sont orientées à la baisse.

5. *Réflexions*

La Roumanie est passée d'une médicalisation à une socialisation de la prise en charge. Le processus de désinstitutionalisation a été parfois violent. Le nombre d'enfants placés en institution a chuté de 110 000 à 54 000 enfants depuis 1990. Les raisons de la désinstitutionalisation ne sont pas économiques, dans la mesure où les assistants maternels coûtent plus cher que les établissements.

La formation des éducateurs spécialisés n'existe pas encore réellement en Roumanie. Le processus de réforme a été mené avec des professionnels qui n'étaient pas formés dans le domaine.

L'application de la politique de fermeture des établissements de plus de 12 enfants a des inconvénients, notamment en ce qui concerne des établissements spécialisés où la taille du groupe n'a pas d'influence sur la qualité de l'acte d'accompagnement. De plus, il est apparu dans des micro-établissements de 12 enfants que ces derniers n'y trouvaient pas d'espaces communs informels de médiation et entraient en confrontation avec l'équipe d'encadrement. Il convient donc d'être prudent sur la normalisation en petites structures, alors que des structures plus grandes offrent des espaces communs qui permettent aux enfants de respirer.

Il semble donc préférable de privilégier une diversification des structures afin de pouvoir offrir des réponses sur mesure.

3. Auditions du 18 septembre 2020 (résumé)

- **Audition de Flore CAPELIER, docteure en droit public,**

Ce sujet est complexe et renvoie à différentes questions : l'opportunité de la réglementation ; la répartition des compétences entre l'État et les départements, la composition des équipes ; l'importance du projet d'établissement et du règlement de fonctionnement dans ses dimensions qualitatives ; les modalités de participation des enfants.

En outre, l'appréhension du sujet doit mettre en balance deux principes : d'une part celui de la libre administration des collectivités territoriales, et d'autre part celui de répondre au mieux aux besoins fondamentaux des enfants en protection de l'enfance sur l'ensemble du territoire. Les deux ont valeur constitutionnelle.

Des règles existent dans le domaine de la petite enfance, des pouponnières et de la PJJ. Il conviendrait de se questionner pour savoir si ces réglementations ont un impact positif sur les accompagnements proposés. A contrario, pendant la crise de la Covid19, les normes des ESSMS ont été assouplies. Il serait intéressant de voir les effets que cela a produit sur les structures. Quels ont été les impacts ?

En tous les cas, si des réglementations doivent exister dans le champ de la protection de l'enfance, il est nécessaire qu'elles soient faites en cohérence avec celles existantes dans des champs connexes.

Flore Capelier estime que si des normes sont mises en place dans le champ de la protection de l'enfance, le minimum exigé ne doit pas être en dessous de celui demandé dans le secteur de la petite enfance. Elle rappelle que le secteur de la protection de l'enfance accompagne des enfants fragilisés. De plus, elle pense qu'il faudrait avoir une attention particulière aux enfants en situation de handicap ou atteint d'une maladie chronique.

Un point de vigilance : en mettant en place des normes, il y a un risque de trop rigidifier le dispositif. Si on instaure des seuils d'âge par exemple, il faut rester prudent pour ne pas créer des ruptures de parcours pour les enfants.

Concernant la composition des équipes, il est certain que de disposer d'équipes qualifiées présente un réel intérêt. La réglementation doit néanmoins prendre en compte toutes les difficultés opérationnelles qui existent (difficultés de recrutement, attractivité des salaires, ...). S'il est mis en place un quota de professionnels qualifiés, il conviendra de réfléchir à la manière de nommer ce quota, car cela crée des enjeux dans l'organisation et le fonctionnement des structures.

Il pourrait être intéressant d'introduire dans les rapports d'activités des ESSMS un socle commun d'indicateurs afin d'avoir une meilleure visibilité sur les parcours des enfants. Il est intéressant de se pencher sur les aspects qualitatifs : accompagnement à la scolarité par exemple. Il est nécessaire de sortir d'un regard uniquement budgétaire.

Par ailleurs, il serait judicieux d'intégrer les spécificités de la protection de l'enfance dans les obligations de remontées des événements indésirables graves aux autorités administratives, et de développer une logique de contrôle plus importante.

Enfin, elle indique qu'il faut mettre en concordance les normes souhaitées et les moyens disponibles. Est-ce qu'aujourd'hui nous avons les moyens de nos ambitions ?

Pour conclure, elle indique que nous pensons à l'organisation des ESMS de protection de l'enfance, mais pas celle des services ASE en eux-mêmes, qui pourtant contiennent beaucoup d'enjeux également.

- **Audition du Comité mosellan de sauvegarde de l'enfance et de l'adulte** - Yves POINSIGNON, directeur du pôle protection de l'enfance (cf. document de présentation)

Plusieurs pistes de réflexion :

- L'insuffisance de cohérence entre les moyens alloués et le projet d'établissement ; cela crée des frustrations ; il faut rechercher plus d'équilibre ;
- Le taux d'encadrement faible que connaît majoritairement le secteur, qu'il conviendrait de rétablir ;
- La taille des groupes devrait être déterminée à partir des besoins des enfants, et non de manière théorique ;
- La nécessité de valoriser les fonctions d'éducateurs ; aujourd'hui les métiers de la protection de l'enfance ne sont plus attractifs ;
- Difficile d'arrêter au niveau national des ratios d'encadrement ; il semble important de définir des minima (sans oublier la nuit) ;
- L'importance de la supervision des professionnels ; les encadrants de proximité sont importants, et ils sont parfois la variable d'ajustement des budgets ; cela est dommageable pour les organisations ;
- Plus de flexibilité dans le cadre du CPOM qui permet de mieux répondre aux besoins des enfants.

- **Audition de l'inspection générale des affaires sociales** - Charles DE BATZ, responsable de la mission permanente d'inspection et de contrôle (cf. document de présentation)

L'IGAS assure le contrôle des services de l'ASE dans les départements. Depuis 2010, l'IGAS a effectué 34 contrôles auprès des départements. Une à deux missions sont menées dans les départements par an (à partir d'un cahier de contrôle national). Lors de ses contrôles, l'IGAS regarde notamment l'adéquation entre les besoins et les moyens alloués à la politique dans le département. Les inspecteurs prennent connaissance de l'ensemble des documents réglementaires, et en font une analyse des risques. Ils vont regarder aussi par exemple les délais d'exécution des mesures.

En complément, un travail a été entrepris avec l'ADF sur un guide d'autoévaluation : les départements peuvent donc s'autoévaluer sur un certain nombre de dimensions de leur politique de protection de l'enfance. A ce jour, 40 départements ont réalisé ce travail.

L'IGAS considère qu'une norme à valeur réglementaire ne serait pas l'idéal. Si on impose un seuil, le risque est que toutes les structures utilisent cela comme un objectif, avec un risque de dégradation de la qualité des prises en charge si le seuil est trop bas.

En outre, une norme ne peut pas agir seule. Il y a besoin d'un référentiel de bonnes pratiques, de contrôles, d'audit, d'évaluations externes, si on veut que la norme soit efficace. La norme n'est qu'un élément d'un processus.

Il paraît difficile de définir une norme qui soit universelle dans le champ de la protection de l'enfance, compte tenu de la diversité du public accompagné. Cela implique d'avoir une norme modulaire. Néanmoins, cela suppose que tous les professionnels s'y retrouvent entre les différentes possibilités. A titre d'exemple, le guide de contrôle des ACM comporte 60 pages. Cela ne facilite l'appréhension des outils par les professionnels.

Plutôt que des normes, l'IGAS propose d'adopter des recommandations de bonnes pratiques, réalisées avec les professionnels aux plus près du terrain. C'est eux qui savent le plus quelles sont les tailles de groupe d'enfants à mettre par exemple par exemple.

- **Audition de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)** - Arnaud BUCHON, chef du bureau de l'appui au pilotage du secteur associatif habilité, Patrick FREHAUT, responsable du service d'évaluation, de la recherche et du contrôle, Olivier HERMEZ, directeur-adjoint en charges de ressources humaines et des relations sociales, et Jean-Marc PEYROT, chef du bureau des méthodes et de l'action éducative

Présentation des missions de la PJJ

-Plus de 9000 agents (94% d'activité en MO ; 6% en placement).

1-04 000 mesures suivies en 2019. 5072 mineurs accueillis. 51 CEF (17 SP).

-États généraux du placement est lancé pour 2 ans.

Concernant le service public, l'allocation des moyens dépend du type de dispositif. Ce qu'on met en place à la DPJJ est un accompagnement pluridisciplinaire.

Concernant les services associatifs habilités, les allocations de moyens sont fixées chaque année par voie de circulaire.

Pour le service public, le niveau de qualification requis est le niveau éducateur (catégorie A) ; pour le service associatif habilité (SAH), entre 45 à 50% de professionnels éducatifs sont titulaires d'un diplôme éducatif dans le travail social.

Chaque année, une cinquantaine de structures sont contrôlées. On s'assure, dans le cadre de ces contrôles, du nombre de personnels qui doit être en cohérence avec les textes. On donne une importance au projet d'établissement et de service dans le cadre de ces contrôles. Les écarts constatés donnent lieu à des recommandations.

A noter concernant les formations au contrôle, cette année, 9 conseils départementaux se sont inscrits à la formation ENPJJ.

La PJJ « promotrice de santé » fait l'objet d'une attention très importante et permet de favoriser le bien-être de chaque jeune accueilli.

L'activité de la PJJ se fait essentiellement en milieu ouvert. La DPJJ essaye de valoriser ce qui fonctionne bien et de corriger les pratiques lorsqu'il y a des difficultés. Les évaluations internes sont des moyens d'avoir des retours sur les façons dont les jeunes sont accueillis. Le taux de récidive entre 2010 et 2018 passe de 21% à 16,6%.

L'étude du Pr Guillaume Bronsart rappelle le profil des mineurs accueillis en centres éducatifs fermés (CEF) : 70% des mineurs accueillis ont eu un parcours en protection de l'enfance, 62% d'entre eux ont connu des phénomènes de violences, 50% sont en souffrance psychique.

- **Audition d'Action enfance** – Corinne VIDA, directrice de l'innovation, de l'appui et de la qualité (DIAQ) et Sophie Perrier son adjointe

Cette fondation accueille essentiellement des fratries, dans des petites unités de 5 à 6 enfants, appelées « maison ». Les « villages d'enfants » regroupent en général 8 maisons.

La fondation a mis en place trois rythmes de travail, pour les éducateurs familiaux, éducateurs présents auprès des enfants :

- 8j sur place 24h/24, suivi de 6 jours non travaillés ;
- 2 à 3 jours sur place 24h/24, suivi de 2 jours non travaillés ;
- 35h hebdomadaire.

Au total, trois éducateurs interviennent dans chaque maison. Elles considèrent que la combinaison de ces différentes organisations de travail permet une continuité dans l'accompagnement. C'est pour elles un levier important dans le travail éducatif.

Des maitresses de maisons, un agent de maintenance et du personnel administratif complètent les effectifs des villages d'enfants.

Au total, on retrouve 8 professionnels en moyenne (tous métiers confondus) pour 8 jeunes. Ces taux d'encadrement sont satisfaisants.