

COORDINATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS DE PROTECTION DE L'ENFANCE

CONTRIBUTION AU DEBAT NATIONAL SUR LA REFORME DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE



Les fondements

p.4

Faire revivre les fondements de la protection de l'enfance

Un élément de la fonction d'éducation

Un élément de la fonction de prévention et d'action sociale et médico-sociale

Chacun à sa place et dans sa fonction

Quatre thèmes de réflexion

p.7

1 - «Prévention : quelles actions pour prévenir la maltraitance ? »

2 - «Le partage d'informations entre professionnels tenus au secret : quelles bonnes pratiques ?»

3 - «L'action éducative : comment mieux répondre aux besoins et à l'intérêt de l'enfant ? Quel travail auprès des parents ?»

4 - «Pratiques et actions originales : quels avantages, quel bilan ?»

Les perspectives

p.14

Associations et professionnels

La formation des professionnels de la protection de l'enfance

Clarifier le statut des associations de protection de l'enfance

Coordination Nationale des Associations de Protection de l'Enfance

Forte de la légitimité et de la représentativité des organisations qui la composent, la **Coordination Nationale des Associations de Protection de l'Enfance (CNAPE)** a pris acte de la volonté du Gouvernement de réformer les procédures de mise en œuvre de la protection de l'enfance et de rechercher un consensus national en organisant un large débat sur ce projet.

Les associations développent plus de 80% des missions de la protection de l'enfance. Leur action repose sur l'engagement civique et la compétence de bénévoles et de professionnels qui ont fait le choix d'accompagner les enfants et les familles dans les moments difficiles de leur vie.


S'appuyant sur une expérience à la fois plus que centenaire et chaque jour soumise à l'épreuve des réalités, elles expriment ici les grands principes qui leur paraissent devoir être pris en considération pour fonder, au-delà des procédures, une véritable politique de protection de l'enfance.

Pour autant, la Coordination rappelle que le débat lancé ne peut être réduit à l'urgence d'un calendrier gouvernemental ou parlementaire : parce que les enfants sont notre avenir, celui de la France et plus largement celui de l'humanité, nous leur devons de ne pas limiter cette réflexion à des considérations immédiates d'organisation, mais de nous engager, collectivement, dans une démarche d'écoute, de concertation, d'expérimentation et d'évaluation qui s'inscrive à la fois dans le temps et dans le quotidien des actions entreprises.

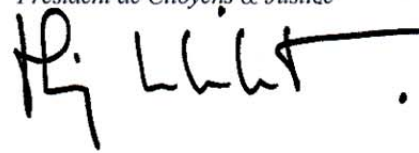
Véronique BAYON
Présidente de l'ANPF



Patrice PONS
Président de CETT



Thierry LEBEHOT
Président de Citoyens & Justice



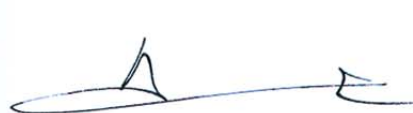
Denis VERNADAT
Président du CNAEMO



Francis GRANDJEAN
Président du CNLAPS



Didier TRONCHE
Président de la FENAMEF



Didier VILLAIN
Président de la FN3S



Michel DESMET
Président de l'UNASEA



Faire revivre les fondements de la protection de l'enfance

*« La Nation assure à l'individu et à la famille
les conditions nécessaires à son développement.
Elle garantit à l'enfant, à la mère et aux
vieux travailleurs, la protection de la santé, la
sécurité matérielle... »*

Préambule de la Constitution - 1946

La protection de l'enfance dépasse largement les seuls aspects de l'aide sociale à l'enfance, des allocations familiales, de la maltraitance ou de la délinquance, quels que soient les faits divers régulièrement mis en exergue.

Au regard des valeurs qui la fondent, la Nation a le devoir de protéger ses enfants, sa première ressource, particulièrement fragiles pendant la période d'apprentissage de la vie.

La protection de l'enfance est un élément :

- *de la fonction d'éducation* et, à ce titre, ne peut être dissociée de la vision collective que nous portons sur l'ensemble des acteurs et des facteurs de l'éducation. Elle est en ce sens intimement liée à la conception de la politique familiale et à la dimension inter-culturelle de notre société.
- *de la fonction de prévention et d'action sociale et médico-sociale*. Elle ne peut se résumer à l'urgence d'interventions qui, lorsqu'elles deviennent indispensables, révèlent précisément l'incapacité collective à *prévenir*.

Un élément de la fonction d'éducation

Les événements survenus en France fin 2005 révèlent à la fois l'ampleur d'un désarroi collectif et la tentation de stigmatiser des parents considérés comme incapables d'assumer leur mission éducative, au point même de leur appliquer des sanctions financières aux vertus réparatrices !

Il est indispensable de définir quel est, au XXI^{ème} siècle, le regard que nous portons sur le rôle des parents. En effet, si l'éducation est une responsabilité qui relève d'abord des parents, elle ne peut pas peser uniquement sur leurs épaules. L'éducation relève aussi d'une responsabilité collective.

Les parents sont les premiers maillons d'une chaîne éducative qui doit reposer sur le soutien, la solidarité, l'accompagnement de l'ensemble des adultes. Plutôt que de culpabiliser les parents, donnons-leur les moyens d'exercer leurs responsabilités. Chaque maillon doit recevoir le soutien des autres : parents, membres de la famille, enseignant, médecin, travailleur social, mais aussi voisin,...

Eduquer, c'est partager et transmettre des valeurs.

L'éducation ne saurait être seulement affaire d'instruction ou de « dressage ». Elle est intimement dépendante des modèles sociaux que l'enfant découvre autour de lui, hors de la sphère de la famille ou de l'école dans son rapport à l'adulte.

Un élément de la fonction de prévention et d'action sociale et médico-sociale

L'enfant n'est pas un objet pouvant être isolé, normalisé, déplacé sans que soient pris en compte ses origines, son histoire, son cadre de vie et son environnement social, la place qu'il tient dans sa famille.

La transformation des conditions de vie familiale, les nouveaux comportements sociaux et culturels et le bouleversement des repères économiques affectent l'ensemble des familles, des enfants et des adolescents.

Si les dangers encourus par les enfants peuvent être imputables à l'environnement familial, ils peuvent aussi être la conséquence d'un ensemble de facteurs de risques exogènes qui, aujourd'hui, manquent d'une approche globale (école, logement, urbanisme, santé physique et mentale...) et sont souvent sous-évalués.

Le débat sur la protection de l'enfance doit être, aussi, un débat de société qui concerne la place et la responsabilité des adultes dans la fonction éducative, et la fonction éducative dans un environnement économique, social et culturel porteur de risques potentiels. C'est cette globalité qui peut être productive et porteuse d'avenir.

Chacun à sa place et dans sa fonction

Depuis la mise en place de la décentralisation de l'aide sociale à l'enfance, la question de la protection de l'enfance est trop souvent résumée à celle d'une répartition de compétences entre des pouvoirs, des administrations et des acteurs divers.

Décentralisation et place de l'Etat... Le recours au judiciaire ne serait-il que l'échec de l'action administrative ?

Les associations reconnaissent la qualité de l'engagement des Conseils Généraux dans l'ensemble des responsabilités sociales que leur a confiées l'Etat.

Pour autant, elles doivent rappeler que l'égalité de traitement des familles et des enfants en termes d'accès aux droits, de respect de procédures équitables et de recours ne peut être garantie que par l'Etat.

Les propositions visant à centraliser la protection de l'enfance sous la seule responsabilité des Conseils Généraux, en remisant l'intervention judiciaire dans une subsidiarité exceptionnelle, mettraient gravement en cause les conditions d'accès des enfants et des familles aux prestations de soutien et d'assistance dans le respect de leurs libertés individuelles.

L'indépendance de l'ordre judiciaire et la possibilité de sa saisine par tout membre de la communauté nationale sont des garanties fondamentales. Le magistrat, qui exerce une fonction de protection et de sanction, doit avoir les moyens d'évaluer la situation des mineurs, d'organiser des débats contradictoires, de suivre et d'évaluer la mise en œuvre de ses décisions.

Plutôt que d'opposer des pouvoirs ou des compétences, il est nécessaire d'en articuler les fonctionnements et les décisions. La complémentarité des approches et des compétences doit être enfin reconnue entre l'Etat, les collectivités locales, les magistrats et les associations. Ces dernières ne doivent plus être ignorées par les textes alors qu'elles portent également la responsabilité de la réussite ou de l'échec des missions de protection de l'enfance.

Entre ces partenaires naturels, le dialogue civil doit s'instaurer et être institutionnalisé pour que chacun, dans l'égalité et le respect mutuel, puisse exercer pleinement ses responsabilités.

Dans le débat sur les modèles dits opérationnels, le modèle français ne peut souffrir des effets de mode. Il a sa légitimité, qui n'exclut pas sa confrontation permanente aux évolutions de la société, y compris dans le débat européen.

Dans son courrier adressé aux Présidents de Conseils Généraux, le Ministre délégué à la Sécurité sociale, aux Personnes âgées, aux Personnes handicapées et à la Famille a proposé quatre thèmes de réflexion.



1 « Prévention : quelles actions pour prévenir la maltraitance ? »

Poser ainsi la question serait réducteur, si tant est qu'on ne la considérait que sous l'angle de la maltraitance *physique*. En effet, celle-ci est l'un des dangers encourus par les enfants, mais pas le seul.

La maltraitance doit être appréhendée dans tous ses aspects :

- familiale : maltraitance physique ou morale, négligences graves ;
- institutionnelle : maltraitance induite par les dysfonctionnements des dispositifs (absence d'écoute, de coordination, de soin ou de lieux de soins)
- liée à l'environnement : précarité, habitat, accès aux droits...

S'agissant de la protection de l'enfance en danger, des outils ont été mis en place au cours des dernières décennies (loi de 1989, veille éducative, le 119, loi 2002-2, règlement de fonctionnement,...) pour permettre de détecter les signaux précurseurs de maltraitements. Il convient de *mettre ces signaux en relation* et de prévenir l'isolement des acteurs : parents, professionnels, magistrats, en garantissant le croisement et la mise en cohérence de leurs observations et de leurs compétences.

Propositions :



- Faire obligation à l'autorité ayant été saisie par signalement (Procureur de la République) ou pour information (Président du Conseil Général) d'accuser réception à l'auteur du signalement et d'indiquer la suite qu'elle a donnée à ce dossier, cela dans un délai d'un mois ;
- Généraliser à l'ensemble du territoire les procédures de signalement pratiquées par certains départements (Maine et Loire, Loire Atlantique, Aube, ...). Mettre en place l'évaluation et le suivi de ces chartes.

QUATRE THÈMES DE RÉFLEXION


La prévention des risques constitue un champ beaucoup plus large d'intervention, le plus souvent sacrifiée à l'approche curative.

Protéger l'enfant, c'est intervenir le plus en amont des difficultés rencontrées dans la famille et dans son environnement éducatif.

La faiblesse de notre système de prévention sociale peut résider dans son éparpillement, chaque institution observant pour son propre compte. Les associations peuvent témoigner, dans chaque département, des dégâts causés par une réelle difficulté à se saisir collectivement de situations pourtant avérées.

La prévention suppose une démarche de va-et-vient permanent entre l'action collective et l'intervention individuelle en référence à l'observation d'un environnement, d'un diagnostic territorial, comme l'illustrent aujourd'hui les pratiques des équipes de prévention spécialisée, des services de tutelles aux prestations sociales, les dispositifs développés en matière d'écoute des parents, de médiation familiale et d'ateliers de parentalité ⁽¹⁾.

Propositions :



- Dans le cadre des Maisons départementales de la protection de l'enfance et de la famille (cf ci-après), développer des points d'accueil et d'écoute communs aux différentes institutions intervenant dans le champ de la protection de l'enfance (social, médico-social, judiciaire). Rendre compte de leur fonctionnement dans un rapport public annuel.

- Ouvrir ces points aux usagers, aux professionnels et aux bénévoles.

⁽¹⁾ à l'exemple des **staffs de parentalité** pour détecter des situations à risque lors de la grossesse par une action conjointe PMI - CAF - Service Social. *Rapport de Marie-Thérèse HERMANGE - 27^{ème} session de l'Assemblée Générale des Nations Unies consacrée aux enfants - La Documentation Française - Septembre 2001.*



« *Le partage d'informations entre professionnels tenus au secret : quelles bonnes pratiques ?* »

L'approche de la situation sociale et économique de la famille, à partir d'indicateurs croisés et à entrées multiples, pose le problème du partage de l'information.

La question du partage de l'information a été largement pervertie par la volonté affichée de faire de ce partage un moyen de contrôle social.

Le partage de l'information entre professionnels est déjà une réalité mais souffre, comme la prévention et l'ensemble de la protection de l'enfance, de l'insuffisance de lieux où partager, de stratégies communes et d'évaluation en commun des actions.

Il convient de rappeler que :

- c'est le droit à la protection de la vie privée qui fonde le secret professionnel ;
- la loi encadre avec précision le secret professionnel et les conditions dans lesquelles il peut ou doit être levé, en cas de danger.


De nombreux exemples de chartes locales de bonnes pratiques montrent utilement que les différents intervenants, en particulier les professionnels du social, ont pris conscience de l'utilité, dans l'intérêt de l'enfant, de communiquer, chacun selon sa mission et ses obligations, des informations pouvant participer à la définition d'une stratégie globale.

Pour être accepté par tous et disposer d'une *garantie d'intégrité* et d'objectivité, le partage d'informations ne peut être envisagé seulement comme le produit de bonnes pratiques individuelles.

Le corps médical a su définir le *secret médical partagé* : « *c'est, selon le Professeur BOUQUIER, le principe essentiel de confiance et de respect de l'individu et de la démocratie. Il évolue en fonction des besoins de l'individu, ou en fonction de la société, mais toujours en adéquation avec l'intérêt du patient* »⁽²⁾.

Il appartient aux professionnels d'élaborer des règles d'échanges d'informations car il ne peut y avoir de secret partagé qu'entre personnes soumises aux mêmes exigences de secret professionnel.

Propositions :

- 
- Définir le cadre conceptuel et la notion de partage d'informations entre les personnes participant à une mission de protection de l'enfance ;
 - Définir dans le cadre légal les protocoles de partage d'informations ;
 - Constituer un Comité Départemental d'Ethique susceptible d'être saisi sur une question posant problème.

⁽²⁾ « Le secret professionnel dans le secteur médical et médico-social ». Forum des Sauvegardes n°28 - Décembre 2004



« *L'action éducative : comment mieux répondre aux besoins et à l'intérêt de l'enfant ? Quel travail auprès des parents ?* »

Cette question est évidemment complémentaire des deux précédentes. Il devient urgent de mettre en place des stratégies globales d'intervention sociale auprès d'une famille, donc :

- de prendre en compte les besoins de l'enfant *avec ou sans* ses parents et toujours dans l'intérêt de l'enfant ;
- de prendre en compte la globalité des facteurs constituant l'environnement éducatif. Les conditions socio-économiques, les conditions d'existence (en terme de logement notamment), l'éloignement d'un parent, la santé, le comportement en milieu scolaire sont des facteurs qui ne peuvent être isolés ;
- de gérer dans le temps la concordance des informations et des décisions, en veillant à leur cohérence globale.

L'ensemble des observations faites à propos de la mauvaise coordination des interventions sociales néglige l'aspect de l'incohérence des cadres réglementaires. Les logiques développées par les financeurs, qui veillent à limiter leur volume de dépense, induisent le fractionnement des actions, quand ce n'est pas l'abandon d'initiatives pertinentes par manque de moyens. Ce sont, dans ces cas là, les financements qui déterminent l'action, à l'inverse de toute logique et nécessairement au détriment des objectifs initiaux.

Dans le cadre d'une réforme qui se veut ambitieuse, il nous paraît urgent de réexaminer l'utilité des multiples comités et organes de coordination qui, sur un territoire, mobilisent avec plus ou moins de succès, les énergies.

L'impulsion d'une véritable volonté de coordination pourra être donnée par la décision d'appliquer d'abord aux financements l'exigence de cohérence et d'unité.

La création d'un lieu *indépendant* d'analyse et de suivi de la protection de l'enfance, qui peut s'inspirer de l'organisation des maisons du handicap, sera alors le moyen de situer l'enfant au cœur des interventions en mettant en place un outil de partage sécurisé et « protocolisé » d'information.

En créant cet outil, il deviendra possible d'exiger de la part de tous les intervenants habilités de réaliser, à étapes choisies, l'évaluation globale des interventions faites et de définir une stratégie cohérente pour l'étape suivante.

Propositions :

- Organiser la synthèse des observatoires existants ;
- Créer un lieu de cohérence et de coordination : des Maisons Départementales de la Protection de l'Enfance et de la Famille réunissant les institutions publiques et associatives aujourd'hui « concurrentes » et constituant un lieu de ressource et de mise en synergie pour les intervenants et les familles, ainsi qu'un lieu de diagnostic territorial ; (cf proposition 1)
- Organiser au sein de ces Maisons des commissions indépendantes avec l'ensemble des partenaires : DDASS, Services du Conseil Général, Magistrats, CAF, DDPJJ, Associations, PMI, Education Nationale, Mairies, Professionnels de la pédiatrie et de la pédopsychiatrie...
- Gestion par ces Maisons d'un fonds commun d'intervention socio-éducative rassemblant les financements éclatés actuellement : CAF, ASE, CCAS, DDPJJ, DDASS...



« *Pratiques et actions originales : quels avantages, quel bilan ?* »

La question centrale qui devrait être posée est celle du statut de l'expérimentation : sa place, son autorisation, son financement, sa pérennisation, son bilan.

La pratique connue à ce jour est celle consistant à vanter les mérites de l'innovation et de l'expérimentation tout en limitant drastiquement les moyens qui lui sont consacrés.

L'expérimentation en action sociale peut être comparée à la division « recherche et développement » des entreprises.

Celle des acteurs de terrain confrontés aux réalités doit être reconnue et partagée.

Propositions :



- *Intégrer l'expérimentation comme élément des schémas départementaux conjoints et en garantir les moyens ;*
- *Mettre en place une Agence de l'innovation chargée de répertorier, de modéliser, de mutualiser les expérimentations évaluées positivement.*

Associations et professionnels

Les quatre questions traitées ci-dessus méritent à l'évidence d'autres développements. Elles ont également comme lien transversal deux aspects qui doivent être évoqués ici :


La formation des professionnels de la protection de l'enfance

L'évolution du contexte économique et social de la protection de l'enfance, la complexité des interventions et l'évaluation de leurs conséquences imposent que soient définis des cadres de qualification professionnelle exigeants et adaptés aux réalités de l'action.

Il est urgent de réaliser ce que de nombreux rapports ont préconisé : la création de *modules communs* de formation initiale et *continue* entre les professionnels ayant à connaître de la protection de l'enfance : magistrats, éducateurs, enseignants, policiers et gendarmes, assistants de services sociaux, conseillers en économie sociale et familiale (CESF), les personnels soignants, les attachés territoriaux...

La mixité de formations continues, réalisées en cours d'activité professionnelle, est un facteur non négligeable de coordination, de meilleure connaissance mutuelle des intervenants, favorisant la cohérence de leurs interventions. La proposition n° 1 du rapport Nogrix reflète bien la contribution des associations.

Propositions :

- 
- *Mutualiser des modules de formation pluri-professionnels (avec secteur public et associatif) ; leur assurer un caractère local, régulier, soumis à évaluation ;*
 - *Créer des référentiels d'aide au diagnostic précoce de situations à risque ;*
 - *Développer l'apprentissage et les formations en alternance.*

Clarifier le statut des associations de protection de l'enfance

Les associations développant des services ou des établissements de protection de l'enfance doivent être reconnues dans leur spécificité : elles agissent et prennent des responsabilités de plus en plus lourdes, sans qu'aucun texte ne leur reconnaisse un statut autre que le statut générique prévu par la loi du 1^{er} juillet 1901.

Proposition :



- La Coordination souhaite que puisse être ouverte la réflexion sur le statut des associations de protection de l'enfance, en cohérence avec le débat européen sur les Services Sociaux d'Intérêt Général (SSIG).

ANPF
63, rue de Provence
75009 Paris
Tél. 01 42 80 21 21

Citoyens et Justice
8, rue du Petit Goave - BP 94
33008 Bordeaux Cedex
Tél. 05 56 99 29 24

CNAEMO
172, rue Laurendeau
80000 Amiens
Tél. 03 22 89 62 39

CNLAPS
21, rue Lagille
75018 Paris
Tél. 01 42 29 79 81

CETT
13, place de Rungis
75013 Paris
Tél. 06 80 64 30 19

FENAMEF
11, rue Guyon de Guercheville
BP 10116
14204 Hérouville St Clair cedex
Tél. 02 31 46 87 87

FN3S
36, route de l'Ormeau
86180 Buxerolles
Tél. 05 49 30 05 00

UNASEA
118, rue du Château des Rentiers
75013 Paris
Tél. 01 45 83 50 60

Secrétariat de la Coordination
UNASEA - 118, rue du Château des Rentiers - 75013 Paris - Tél. 01 45 83 50 60