



Pacte
pour
l'enfance

Enfance protégée : Restitution de la Concertation nationale

**GT n°5 : Diffuser une culture de la
transparence et de la qualité dans les lieux
d'accueil**



**Groupe de travail co-présidé par Philippe Grosvalet,
président du Conseil départemental de Loire-Atlantique,
et Anne-Marie Armanteras de Saxcé,
membre du collège de la Haute autorité de santé.**

Ce document est une restitution des constats et propositions formulées par les membres du groupe de travail. Il contribuera à alimenter les travaux interministériels en cours pour la définition d'un Pacte pour l'enfance. Les mesures retenues à l'issue de ces travaux seront présentées dans les prochains mois.



1) La qualité en protection de l'enfance se définit à partir des droits, des besoins et de la parole de l'enfant

En premier lieu, il convient de souligner que la question de **la qualité dans les lieux d'accueil en protection de l'enfance est très liée à celle de la qualité des parcours, a fortiori** lorsqu'on se place du point de vue de l'enfant. La **sécurisation des parcours** apparaît donc comme un pré-requis majeur pour garantir la qualité en protection de l'enfance. En effet, les ruptures génèrent de l'insécurité pour les enfants et les jeunes confiés ainsi qu'une perte de cohérence dans leur prise en charge. Il est également nécessaire de **renforcer le dialogue, la coordination et les partenariats** entre les acteurs, dans un contexte de politique publique décentralisée et avec des structures qui relèvent pour une très large part du domaine associatif.

En protection de l'enfance, le but principal est de « **garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant**¹ » et, lorsque cela est pertinent, de sa famille, de façon personnalisée. La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a également eu pour objet de remettre au centre le bénéficiaire et le respect de ses droits.

La démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance menée par le Dr Marie-Paule Martin-Blachais a permis de définir ces besoins auxquels la protection de l'enfance doit répondre. Ainsi, on peut identifier un « méta-besoin » (en ce qu'il englobe et conditionne tous les autres) de **sécurité** tout au long de la vie, intégrant les besoins physiologiques et de santé, le besoin de protection et le besoin de sécurité affective et relationnelle. Ainsi, la **lutte contre les évènements indésirables (prévention, signalement et règlement)** et plus largement contre tout risque de maltraitance institutionnelle est un pré-requis.

Toutefois, au-delà de la **lutte contre la maltraitance**, la démarche qualité en protection de l'enfance doit être complétée par la promotion de la **bienveillance** et de réponses adaptées aux besoins des enfants. En effet, outre la sécurité, les besoins fondamentaux identifiés dans le cadre de la démarche précédemment mentionnée sont : le besoin d'expériences et d'exploration du monde, le besoin d'un cadre, de règles et de limites, le besoin d'estime de soi et de valorisation de soi, et le besoin d'identité. Ainsi, les enjeux portent également sur **l'accès à la santé, la scolarité et le développement personnel**.

¹ Article L.112-3 du code de l'action sociale et des familles.



En outre, la **Convention internationale des droits de l'enfant** (CIDE)² fixe un certain nombre de droits reconnus aux enfants (droit à des relations avec ses parents si c'est dans son intérêt, droit à une protection et à une scolarité, droit à la liberté d'expression, droit d'exprimer son opinion dans les décisions qui le concerne...) qui doivent contribuer à la définition de la qualité en protection de l'enfance.

La **promotion de la qualité et de la bientraitance** en protection de l'enfance doit donc s'appuyer sur des objectifs clairement définis, au premier rang desquels la **garantie de la prise en compte des besoins fondamentaux des enfants et du respect de leurs droits**. L'enjeu est que ces droits fondamentaux soient garantis et accessibles à tous compte tenu notamment de la particulière vulnérabilité des mineurs pris en charge dans le cadre de la protection de l'enfance. Cette garantie passe nécessairement par l'**écoute active des jeunes**, le partage des informations concernant sa prise en charge, et la **mise en connaissance** de leurs droits et des voies de recours. Elle implique également de réaffirmer la responsabilité respective de chacun des acteurs et la nécessité d'allouer des moyens adéquats, voire de poser la question des conséquences en cas de manquement.

Or les résultats de l'enquête récemment publiée par la HAS³ sur la bientraitance en protection de l'enfance font état d'une participation très limitée des enfants accueillis à la vie de la structure (ratio d'un enfant sur deux). Il apparaît dès lors nécessaire de s'appuyer davantage sur la participation des personnes concernées, et notamment sur **la parole des enfants**, conformément aux principes fixés par la loi du 2 janvier 2002 déjà mentionnée.

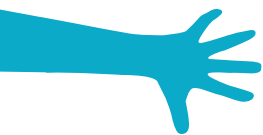
2) Des acteurs à outiller et à accompagner

La maltraitance peut naître d'organisations ou de conditions de travail dégradées, d'une formation ou de pratiques professionnelles inadaptées, ou encore de l'isolement des professionnels. La promotion de la qualité et de la bientraitance implique au contraire que les professionnels soient **formés et outillés**, et que les organisations soient **soutenantes**.

De nombreux outils concourant à une démarche de qualité en protection de l'enfance ont été institués par les lois relatives à la rénovation du secteur social et médico-social (par exemple : conseil de la vie sociale, désignation d'une personne qualifiée...) et à la protection de l'enfance (par exemple : projet pour l'enfant, désignation d'un médecin référent de l'ASE,

² La CIDE constitue d'ailleurs l'un des points d'appui du rapport sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance).

³ « Enquête sur les pratiques professionnelles contribuant à la bientraitance des enfants et des adolescents accueillis dans les établissements d'accueil de la protection de l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse », février 2019.



affichage du 119...). Cependant, **ces outils sont peu utilisés malgré, pour certains, leur caractère obligatoire**.

a. En rénovant le dispositif d'évaluation

Les acteurs font le constat que, dans le cadre actuel, les évaluations apparaissent de qualité inégale, et ne semblent pas véritablement exploitées pour **engager un dialogue** avec les établissements. Il convient de clarifier le rôle de chacun dans ce processus afin d'homogénéiser les critères et les modalités d'évaluation et de garantir une qualité d'accueil identique sur l'ensemble du territoire.

La HAS recommande de porter une attention particulière à la garantie des droits, la personnalisation de l'accompagnement de l'enfant dans le cadre de son parcours de vie, la prévention et la gestion des risques et la prise en charge de l'intérêt supérieur de l'enfant. Sur ce point, il est à noter que le dispositif actuellement en vigueur (évaluation interne / évaluation externe) sera prochainement refondu et unifié par la HAS, avec notamment l'élaboration d'un référentiel socle accompagné de volets spécifiques, ce qui constituera une opportunité pour en renforcer la pertinence et l'appropriation par les acteurs.

b. En réinvestissant les outils de contrôle

S'agissant des différents outils existants, **plusieurs limites** sont identifiées :

- les contrôles sont majoritairement déclenchés à la suite d'un signalement, plutôt que dans le cadre d'une **programmation préventive**. Il y a peu de **contrôles conjoints** (ARS, départements et PJJ, par exemple) mais cette pratique, lorsqu'elle est déployée, est très qualitative ;
- plus largement, **les établissements sont demandeurs de davantage d'échanges**, notamment s'agissant des suites à donner aux contrôles ;
- **la complexité, la multiplicité et l'instabilité des normes** applicables mobilisent fortement les services, les établissements et les professionnels (notamment, les cadres), avec le risque que cela se fasse au détriment de l'accompagnement quotidien des enfants et des jeunes.

L'IGAS recommande plus largement de porter une attention particulière à la gouvernance, aux fonctions support, à la prise en charge et aux relations avec l'extérieur.



Plan d'actions proposé par le groupe de travail

Il est proposé un plan d'actions autour de six priorités :

1) Anticiper et prévenir les ruptures de parcours de l'enfant en protection de l'enfance

- **Organiser le recueil de la parole de l'enfant sur ses conditions d'accueil et de vie et ses souhaits pour l'avenir en lien avec le référent P.P.E, au moins une fois par an et en tout état de cause avant la fin de toute mesure. Associer les parents ou, à défaut, un membre de la famille élargie ou une autre personne ressource pour l'enfant à la démarche.**
- **Encadrer le recours à l'hôtel pour garantir son caractère exceptionnel, et élaborer des modalités d'hébergement d'urgence pérenne et sécurisé. Encadrer également le recours aux dispositifs de type appartements en semie-autonomie pour de jeunes adolescent(e)s.**

2) Répondre aux besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance

- **Assurer pour chaque enfant l'accès à un bilan de santé puis un parcours de santé sur chacune des dimensions médicale, psychologique et psychiatrique :**
 - inscrire avec les ARS, chaque structure dans un maillage territorial qui permettra la régularité de la prise en charge et le traitement de l'urgence ;
 - promouvoir et soutenir l'intervention des services médico-sociaux (ITEP, CMPP...) dans les lieux d'accueil de la protection de l'enfance (« aller vers »).
- **Etablir dans chaque lieu d'accueil une organisation et un budget pour :**
 - assurer la mise en œuvre du projet scolaire et suivi scolaire ;
 - assurer un développement personnel par l'accès à la culture, aux sports, aux loisirs (en interne et en externe) ;
 - garantir le respect de l'intimité des enfants, notamment par des conditions matérielles d'hébergement adaptées.
- **Réviser et décliner la recommandation de l'Anesm sur l'exercice de l'autorité parentale et la relation parent / enfant / structure.**



- **Créer un fonds national d'investissement pour la modernisation des lieux d'accueil en protection de l'enfance.**

3) Faciliter et traiter les alertes des enfants

- **Faire connaître aux enfants leurs droits par la mise à disposition de supports adaptés permettant l'appropriation des textes fondamentaux : CIDE, Charte des droits et libertés, loi de 2002...**
- **Faciliter l'expression des enfants sur les difficultés qu'ils peuvent vivre au quotidien en leur permettant, tant en interne qu'en externe de la structure, d'avoir accès à une personne formée à recueillir cette parole et à accompagner l'enfant dans la résolution des difficultés.**
- **Faire de l'affichage du 119 une obligation et un point de contrôle systématique.**
- **Organiser à l'échelle du département la remontée et le traitement des événements indésirables graves et des cas de maltraitances survenus dans les structures.**

4) Organiser le contrôle des établissements et services

- **Inclure dans les schémas départementaux un volet sur la maîtrise des risques et les contrôles, qui précise notamment le rôle de chacun (ARS, département, DDCS/préfet, PJJ...).**
- **Rendre obligatoire une visite annuelle dans chaque établissement, y compris de façon inopinée, dans un objectif de contrôle préventif.**
- **Elaborer et diffuser une charte du contrôle en protection de l'enfance.**
- **Actualiser le guide IGAS d'auto-diagnostic.**
- **Simplifier et adapter le cadre des autorisations (y compris la base FINESS), de la contractualisation et du financement, en accompagnant la réforme d'un vademécum commun à l'ensemble des acteurs reprenant les bases légales.**

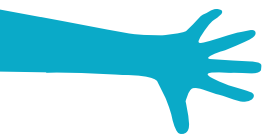


5) Renforcer la transparence et l'ouverture sur l'extérieur des lieux d'accueil en protection de l'enfance

- **Promouvoir les pratiques permettant de revitaliser les conseils de la vie sociale ou toute modalité équivalente, notamment pour :**
 - **y associer davantage le secteur associatif et des personnalités qualifiées ;**
 - **le faire présider par une personnalité extérieure à l'encadrement de l'établissement ;**
 - **prévoir des auditions ou des participations extérieures.**
- **Favoriser toutes les formes d'expression de la parole des enfants et des familles, notamment en outillant les professionnels en matière de développement de la participation.**
- **Organiser une enquête annuelle pour recueillir le point de vue des enfants. Les résultats seront analysés en CVS ou structure équivalente qui publiera le suivi des mesures prises.**
- **Rendre obligatoire en CVS ou équivalent la présentation et la discussion de tout ce qui aura trait à l'évaluation des structures sous l'égide de la HAS (anciennement évaluation interne et externe).**
- **Rendre obligatoire pour les départements la publication annuelle des résultats des contrôles et évaluations des établissements menés sur la base d'un tableau de bord dont les critères auront été fixés nationalement.**

6) Soutenir les professionnels pour leur permettre de s'engager sur la qualité dans les lieux d'accueil

- **Renforcer la formation sur les besoins de l'enfant :**
 - **en développant la participation d'anciens enfants placés et de parents ou représentants, à la formation initiale et continue des professionnels ;**
 - **en rendant obligatoire un socle minimal de formation sur les besoins fondamentaux de l'enfant et les spécificités de la protection de l'enfance pour tous les professionnels au contact des enfants (surveillant de nuit, maîtresse de maison...) ;**
 - **en favorisant l'interdisciplinarité dans les formations et l'évaluation des pratiques des professionnels ;**
 - **en construisant des modules de formation communs entre les professionnels du handicap et de la protection de l'enfance.**



- **Rendre effectif le contrôle des casiers judiciaires des professionnels ou bénévoles au contact des enfants.**
- **Organiser au niveau national une réflexion sur les taux d'encadrement des groupes d'enfants selon les missions des structures et les spécificités des publics accueillis.**
- **Fixer un nombre maximal de situations suivies par un même référent éducatif (au sens de l'article L.223-1-1 du code de l'action sociale et des famille). Ce nombre devra être modulé en fonction de la nature des mesures mises en œuvre (placement, AEMO « simple », AEMO « renforcée »...).**