

Taux et normes d'encadrement en protection de l'enfance

Propositions CNPE

Parce que la question des taux d'encadrement en protection de l'enfance est un sujet essentiel, mais qu'il divise,

Parce qu'il ne suffit pas de dire une ambition pour qu'elle se traduise concrètement dans le quotidien de vie des enfants,

Parce qu'il est urgent d'agir en soutien des professionnels de terrain qui prennent soin des plus vulnérables,

Le CNPE réaffirme la nécessité de normes d'encadrement en protection de l'enfance et propose la mobilisation d'une mission de l'IGAS visant la formulation à court terme de préconisations :

- Pour la définition de références communes permettant d'assurer la présence et l'attention des professionnels qui prennent soin des enfants confiés à l'ASE.
- Pour la prise en compte effective de ces références dans les différents lieux d'accueil des enfants, en précisant notamment le périmètre et les modalités d'application de ces références (vecteur juridique, opposabilité).

Les travaux menés récemment par le CNPE, montrent qu'il est possible de fédérer les acteurs de la protection de l'enfance dans un projet commun, sous réserve de changements de paradigmes et de l'engagement de chantiers structurels qui dépassent largement la question des taux d'encadrement.

Partant du travail important réalisé en 2020 (avis joint), mais aussi des difficultés repérées depuis, **le CNPE réaffirme donc la nécessité de définir des taux d'encadrement en protection de l'enfance**, à condition toutefois de :

- Partir de la convention internationale des droits de l'enfant, de la prise en compte de ses besoins fondamentaux, et non des organisations des services, qu'il n'est pas question d'uniformiser. Ce ne sont pas des taux soumis à convergence tarifaire, mais bien des taux socles sollicités.
- Considérer la responsabilité de tous les acteurs dans la réponse aux besoins fondamentaux des enfants, y compris des services de l'Etat.
- Inscrire la définition de taux d'encadrement dans une démarche plus large de promotion de la qualité dans les établissements de la protection de l'enfance, dans un contexte marqué d'une part par la crise des recrutements dans les métiers de l'accompagnement et du soin et d'autre part, la fragilité et la disparité des ressources financières sur le territoire national.

1. Penser les taux d'encadrement, dans une approche centrée sur la prise en compte des besoins fondamentaux des enfants

La France a ratifié la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE), le 7 août 1990. Elle promettait alors « de défendre et de protéger les enfants, de répondre à leurs besoins essentiels et de leur donner davantage d'opportunités de s'épanouir pleinement ».

Ainsi la centration sur le bien-être de l'enfant, la prise en compte et la satisfaction de ses besoins fondamentaux universels, spécifiques, et/ou particuliers, le soutien de son développement physique affectif, intellectuel et social, la préservation de sa santé, de sa sécurité, de sa moralité, et de son éducation, dans le respect de ses droits constituent le nouveau paradigme de référence pour les acteurs de la protection de l'enfance.

L'article 3-alinéa1 de la CIDE, pose comme droit matriciel l'intérêt de l'enfant, en fait la « considération primordiale » qui détermine toutes les décisions concernant un enfant, que celles-ci soient le fait « des institutions publiques ou privées, de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs ».

Par ailleurs l'article 3-alinéa3 de la CIDE stipule que les Etats, parties signataires à la Convention, « veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé, et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié ».

Au regard de l'évolution des connaissances en sciences humaines et sociales, des nombreux travaux académiques et de recherches à l'international comme en France et des nombreuses recommandations des instances européennes dont la Commission Européenne, des sociétés savantes et/ou organismes accrédités (ANESM, HAS, ONPE , etc..), mais aussi de la parole des anciens comme des jeunes actuellement accueillis en protection de l'enfance, nous savons que le cœur de la prise en charge et de l'accompagnement réside dans la rencontre intersubjective entre les adultes et les enfants, par l'engagement des professionnels dans une relation authentique, affective et soucieuse de leur avenir.

De ce fait on retiendra combien la présence « humanisante » des adultes qui accompagnent les enfants dans les institutions de protection de l'enfance, est nécessaire et structurante pour leur construction émancipatrice comme sujet individué dans un environnement suffisamment « sécuritaire » pour leur permettre socialisation et relation à l'autre, mais aussi garantir la satisfaction de leurs besoins fondamentaux et plus particulièrement leur « méta-besoin de sécurité ».

En conséquence il apparaît pertinent de voir défini un cadre normatif d'encadrement « socle », dans les établissements de protection de l'enfance permettant d'assurer la présence effective des professionnels auprès des enfants confiés, à tous les moments de la journée et de la nuit. Ce taux doit être défini en tenant compte de leur âge et de leur besoins particuliers ou spécifiques.

2. Mobiliser les coopérations Etat/Département, dans la définition et la mise en œuvre effective d'une norme d'encadrement dans les lieux d'accueil des enfants.

- a. Le CNPE recommande la définition d'un taux d'encadrement socle composé de deux parties :
- **Une référence d'encadrement minimale, universelle, pour la prise en compte des besoins fondamentaux de tous les enfants**, définie par tranche d'âge et qui doit être supérieure aux taux d'encadrement déjà définis pour l'accueil des enfants dans les autres espaces d'accueil et de socialisation : à titre d'exemple, 1 professionnel qualifié pour 4 enfants de 0 à 2 ans, effectivement présents, jour comme nuit.

Dans tous les cas, les taux retenus devront prendre en compte les besoins des enfants dans les moments clés de leur vie quotidienne et garantir qu'un professionnel ne se trouve jamais seul avec un groupe, si cette situation ne lui permet pas de prendre soin des enfants (les moments de coucher, de lever, de soins notamment) ou d'organiser les activités nécessaires à l'épanouissement des enfants (activité sportive ou sortie le weekend par exemple).

Si les taux sont forcément différenciés par tranche d'âge, ce sont les taux les plus favorables qui doivent s'appliquer dans les groupes verticaux dès lors qu'est constatée la présence effective d'enfants nécessitant des taux d'encadrement plus importants, les plus jeunes notamment, même s'ils sont minoritaires dans le groupe.

- **Un taux socle obligatoirement majoré pour la prise en compte des besoins spécifiques et particuliers des enfants accueillis**, le plus souvent victimes de maltraitances graves (violences et négligences) qui affectent leur développement et imposent une présence plus importante de professionnels de métiers différents,
 - Dans le champ du soin, (psychologue, psychiatre, infirmier, psychomotricien, généraliste)
 - Ou de l'éducation (enseignant spécialisé, professeur des écoles ou technique),

A titre d'exemple, le cadre réglementaire pourrait garantir en maisons d'enfants la présence d'un professeur pour 15 à 20 enfants déscolarisés ou en situation de décrochage scolaire, d'un psychomotricien pour 15 à 20 enfants à besoins spécifiques nécessitant des soins.

Si ces taux socles doivent permettre la prise en compte des besoins spécifiques des enfants ayant vécu des expériences adverses et des ruptures dès leurs premières années de vie, ils n'ont pas vocation à transformer les maisons d'enfants en établissements d'accueil pour enfants en situation de handicap. Seuls ces établissements (médico-sociaux) peuvent effectivement garantir pour les enfants qui en ont besoin l'intensité et la continuité des soins propres aux établissements spécialisés.

Les besoins spécifiques des enfants confiés à l'ASE imposent cependant l'organisation de réponses adaptées, et la mobilisation dans les lieux d'accueil d'équipes pluri professionnelles, d'horizons institutionnels différents, quelques soient les formes qu'elles prennent : mises à disposition de professionnels, financement d'un forfait soin... Toutes les modalités de coopérations inter institutionnelles doivent être explorées, dans le cadre de co financements Etat / Départements, formalisés par voie de convention et intégrés dans le projet de service de l'établissement

Ces propositions, centrées sur les besoins des enfants et la construction de réseaux pluri professionnels, ne règlent évidemment pas la question épineuse des organisations (temps et organisation du travail, modalités d'accueil...) qui sont une responsabilité des institutions employeuses, en lien avec les autorités de financement (Départements, ARS, services de Etat)

La définition de taux d'encadrement en protection de l'enfance n'a en effet pas vocation à standardiser les modes d'intervention sur les territoires. La pluralité des réponses institutionnelles aux besoins des enfants est précieuse (grand ou petits groupes, horizontaux ou verticaux, MECS ou lieu de vie, foyer de l'enfance ou village d'enfants...) Cette diversité doit être préservée pour se centrer sur la qualité de prise en charge dont nous savons aujourd'hui qu'elle n'est pas déterminée par un modèle d'organisation unique.

- b. Le CNPE recommande l'intégration de ce taux socle d'encadrement dans le corpus de normes constituant les référentiels de contrôle des lieux d'accueil des enfants et s'imposant systématiquement dans le cadre d'appels à projets.

Les variations d'activité en protection de l'enfance sont le plus souvent imprévisibles, et inévitables quand il s'agit de mettre en œuvre des décisions immédiates de protection d'enfants en danger. Les institutions chargées de l'accueil de ces enfants sont de fait régulièrement amenées à faire varier les effectifs présents dans le cadre de leurs autorisations.

Il n'est pas question, de rigidifier un système, qui par principe doit faire preuve de souplesse. Mais il est indispensable de vérifier que les institutions chargées de l'accueil des enfants disposent structurellement des moyens nécessaires pour répondre à leurs besoins. Une piste pourrait consister, à **intégrer ce taux socle d'encadrement dans les référentiels de contrôle, sous la responsabilité des autorités chargées de délivrer les autorisations et de contrôler les lieux d'accueil des enfants, et en faire une condition de légalité des appels à projets.**

3. Inscrire la définition de taux d'encadrement en protection de l'enfance dans une démarche plus large visant à mieux prendre en compte les besoins des enfants confiés et à sécuriser leur accueil

S'il est possible de définir un taux socle de présence de professionnels qualifiés auprès des enfants confiés et de vérifier sa prise en compte sur le terrain, ces mesures pourraient se révéler contreproductives si elles ne s'accompagnaient pas d'une réflexion et de propositions pour prévenir :

- Le creusement des disparités de ressources entre les collectivités.
- Les difficultés de recrutement des professionnels de l'accompagnement et du soin.

Les ressources manquent sur certains territoires en particulier, qu'il s'agisse des ressources financières des collectivités, très touchées par l'effondrement de leurs recettes, ou de ressources humaines. Les établissements publics comme les associations témoignent d'une crise des vocations telle qu'ils se trouvent dans l'impossibilité de recruter des professionnels qualifiés pour faire face à l'augmentation des besoins des enfants.

La définition de taux d'encadrement dans les établissements de la protection de l'enfance vise l'amélioration des réponses institutionnelles apportées aux besoins des enfants confiés, et ne saurait se traduire par une dégradation, faute de financement ou de recrutement de la situation actuelle.

Le CNPE demande donc en parallèle de la formalisation de références d'encadrement dans les établissements de l'enfance, l'ouverture de chantiers complémentaires sur :

- La sécurisation du financement de l'Aide Sociale à l'Enfance (tenant compte des données de contexte et de la grande hétérogénéité des ressources et des besoins, mais aussi des profils socioéconomiques, et sociodémographiques des territoires).
- La mise en œuvre d'actions concrètes favorisant les recrutements dans les établissements et services de protection de l'enfance.

Le CNPE met par ailleurs en évidence, l'impérieuse nécessité de mieux soutenir les liens affectifs des enfants avec des tiers bénévoles. S'il est important de garantir auprès de l'enfant une présence effective de professionnels, suffisamment disponibles, l'enfant confié a aussi besoin de nouer des liens affectifs solides et durables avec d'autres personnes que des professionnels.

Le renforcement des taux d'encadrement en protection de l'enfance doit donc être pensé en complémentarité des accordages et autres liens affectifs avec des bénévoles, d'horizons, de métiers très différents qui participeront de l'ouverture de ces enfants au monde, sans logique de concurrence avec l'accompagnement essentiel que leur proposent les professionnels chargés de prendre soin d'eux. (Voir reco CNPE)

En conclusion, le CNPE réaffirme la nécessité de définir des taux socles d'encadrement dans les lieux d'accueil des enfants, et propose la mise en œuvre d'une mission IGAS pour définir ces taux socles, dans un système simple, à deux niveaux : un taux socle pensé par tranches d'âge, majoré pour la prise en compte des besoins spécifiques et particuliers des enfants confiés, par des moyens supplémentaires, garantis par l'Etat.

Le CNPE sera particulièrement attentif :

- Au risque de standardisation des réponses en protection de l'enfance, qu'il combat.
- Aux besoins des enfants de jour comme de nuit, partant du principe que les besoins des enfants la nuit sont trop peu pris en compte aujourd'hui.
- A la mobilisation de tous les acteurs, Etat, Départements, Etablissements dans la réponse aux besoins des enfants.
Les comités départementaux de la protection de l'enfance (CDPE), une fois généralisés, pourraient de ce point de vue être utilement mobilisés pour soutenir les coopérations inter institutionnelles nécessaires à l'amélioration de la qualité d'accueil des enfants confiés.