

Synthèse de l'enquête sur la mise en œuvre de la réforme

ELEMENTS D'IDENTIFICATION

L'enquête repose sur **157 questionnaires exploitables**, remplis principalement par les **directeurs d'établissements et de services** (63,7%), issus d'**associations gestionnaires d'établissement d'accueil et d'hébergement** (64%)

Le nombre le plus élevé de réponses se situe en Ile-de-France (21.2%). La plupart bénéficient d'une **autorisation de l'aide sociale à l'enfance (87%)** parmi lesquels 30.4% ont une autorisation ASE et une habilitation justice au civil et au pénal.

IMPACT GLOBAL DE LA REFORME DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

La CNAPE et l'UNIOPSS ont souhaité avoir une vision globale de la mise en œuvre des principaux objectifs de la loi sur le terrain. Cependant, la formulation de certaines questions a amené les répondants à faire part plutôt de leur perception que d'une observation objective de l'existant.

1/ Les principaux objectifs visés par la réforme ont-ils été atteints ?

- La majorité des répondants considère que **l'objectif de développement de la prévention demeure à ce jour « partiellement atteint » (57,3%)**.
- Concernant **la lisibilité du dispositif de protection de l'enfance, 68%** pensent qu'il a **gagné en clarté**.
- **72,6%** pensent que **la diversification des réponses est largement engagée**, notamment dans les structures d'hébergement même si les associations regrettent qu'il s'agisse majoritairement de redéploiement interne et de transformation de places d'hébergement en places d'accompagnement hors les murs.
- Concernant **la déjudiciarisation, 54,7 %** des répondants estiment que cet objectif est **« partiellement atteint » et « plutôt atteint »**.

2/ Les effets visibles de la loi sur le rôle de chaque acteur

Neuf items ont été proposés aux associations pour mesurer les effets réels de la réforme : impact sur la clarification des acteurs et sur leur coopération, sur la rapidité de prise en charge des situations, sur l'harmonisation des pratiques sur le territoire, sur l'amélioration du circuit de l'information préoccupante, sur le délai de son traitement, sur les échanges entre les dispositifs administratif et judiciaire, sur l'amélioration du parcours des enfants.

Globalement, **52%** des répondants ne voient **pas d'effets sur le rôle des acteurs, ni sur l'amélioration des modalités de prise en charge**. Ces chiffres sont à **nuancer** car toutes les dispositions de la loi ne sont pas encore totalement mises en œuvre ou elles le sont de manière diverses. Il ressort cependant que **des améliorations doivent être apportées sur les modalités de traitement des informations préoccupantes et sur l'évaluation des situations** car, si la loi a eu un impact sur l'amélioration du circuit de l'information préoccupante, sa déclinaison sur le terrain ne permet pas encore de réduire les délais de traitement.

LES NOUVELLES INSTANCES

1/ L'observatoire départemental de la protection de l'enfance

Concernant les réponses relatives à l'observatoire, elles doivent être prises avec précaution car elles ne sont pas le reflet de la véritable cartographie des observatoires sur le territoire. Ces réponses mettent davantage en avant le **déficit de communication et d'information qu'il peut exister sur certains territoires** (conception exclusive de toute participation externe au conseil général, déficit de communication sur les modalités de fonctionnement...).

78,3% des répondants indiquent **ne pas être membres de l'observatoire** et **67%** n'ont **pas été sollicités pour être associés à sa mise en œuvre**. Ces résultats doivent cependant être **nuancés car nous ne pouvons savoir si les associations répondantes sont celles qui ont été sollicitées, le cas échéant, par le conseil général**.

24,2% des répondants se disent **associés à ses travaux**, notamment sur l'analyse des données statistiques et l'élaboration du schéma départemental.

2/ La cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (CRIP)

Tout comme pour les observatoires, les résultats relatifs à la CRIP doivent être pris avec précaution.

80% des répondants affirment qu'il existe une **CRIP** sur leur territoire et pour **9%** elle est **en cours de construction**. Ces résultats, proche de la réalité, montrent ici une meilleure information des conseils généraux en direction des professionnels associatifs sur la mise en œuvre de cette instance. En revanche, **78,6%** ont répondu **ne pas être associés à la mise en œuvre de la CRIP**.

74% précisent ne **pas avoir été associés à l'établissement d'un protocole** par le conseil général pour la transmission et l'évaluation des informations préoccupantes. Pour autant, **44%** ont **travaillé sur une procédure spécifique** dans le cadre de la transmission d'information. Ainsi, la transmission des informations préoccupantes semble indépendante des éventuels protocoles existants.

Cependant, malgré l'existence des CRIP, **les associations** répondent majoritairement continuer à **transmettre des signalements au parquet (58,6%)**.

70,5% des sondés indiquent **bénéficier d'une définition de l'information préoccupante** parmi lesquels **41,6%** se réfèrent à la définition donnée par le conseil général. En outre, **69%** indiquent **disposer de critères d'appréciation de la gravité de la situation**, dont **51%** les définissent en interne.

Les résultats font également apparaître que **les associations sont peu associées à l'évaluation des informations préoccupantes (73,7%)**. Dans la plupart des cas, elle est **effectuée par une équipe pluridisciplinaire du conseil général (71,3%)** ou par un professionnel du conseil général (37,6%).

Lorsque des informations préoccupantes sont transmises à la CRIP par les associations, **40,8% sont avisées des suites données à la transmission d'information et presque autant (39,5%) ne reçoivent aucun élément d'information en retour.** Lorsque les associations transmettent une information préoccupante à la CRIP, **72,6% précisent que les familles concernées en sont averties.**

INTERVENTION AUPRES DES ENFANTS

1/ Impact de la loi sur le développement des actions existantes

Cette partie est à différencier de celle intitulée « Impact global de la loi ». En effet, si cette dernière fait écho à la perception des associations concernant la mise en œuvre des principaux objectifs de la loi, ce chapitre-ci met en avant l'impact réel et concrètement mesurable des dispositions de la réforme.

Au regard des résultats de l'enquête, il apparaît que **la loi du 5 mars 2007 a eu un impact notable sur le développement des actions existantes par les associations**, puisque deux tiers des professionnels (**62,6%**) affirment qu'une évolution a été engagée au sein de leur structure. Cette évolution concerne **essentiellement les nouvelles modalités de prise en charge.**

Les structures d'accueil sont les plus impliquées (40,6%) dans le développement et la diversification des nouvelles modalités : **plus de la moitié des associations (54,2%) ont développé l'accueil périodique, exceptionnel et modulable et 33,3% des actions de prévention.** En revanche, les formules d'accueil d'urgence, d'AEMO avec hébergement et d'accueil 72h ont encore une large marge de progression puisqu'elles ne sont développées que dans moins de 18% des cas, ce qui peut s'expliquer par le fait que l'action s'est faite par redéploiement des moyens d'hébergement.

Les associations n'ayant pas mis en œuvre de nouvelles modalités de prise en charge l'expliquent à 15,9% par l'absence de financement du projet.

2/ Accompagnement des 18-21 ans

85,8% des répondants affirment que leur association prend en charge et accompagne des jeunes majeurs et ce, pour les deux tiers, dans le cadre de l'hébergement. Cependant, la moitié d'entre eux constatent une **baisse de ces accompagnements.**

Ainsi, il semblerait que le désistement de la PJJ dans la prise en charge des jeunes majeurs, au pénal comme au civil, a des conséquences sur leur accompagnement. Il a **tendance, en effet, à se réduire en raison des difficultés de financement** que connaissent les conseils généraux, qui ne sont pas en mesure d'assumer ce transfert de charges. De plus, les associations constatent une **diminution de la durée des contrats jeunes majeurs.**

65% des associations qui accompagnent des jeunes majeurs ont mis en place des relais pour accéder aux dispositifs de droit commun : missions locales, dispositifs d'insertion et formation, foyers de jeunes travailleurs, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, services sociaux... L'accompagnement porte principalement sur **l'accès à l'hébergement et à l'insertion** (scolaire ou professionnelle), ces deux axes étant la clé d'entrée vers l'autonomie.

48,4% des répondants indiquent par ailleurs, que lorsque l'Etat s'est désengagé du dispositif « jeunes majeurs », le conseil général a pris le relais.

LIENS AVEC LES AUTRES ACTEURS

Le questionnaire a laissé une large place à la libre parole des associations sur leur ressenti concernant les relations qu'elles entretiennent entre elles et avec les principaux acteurs de la protection de l'enfance. L'objectif de cet item, même s'il peut paraître très subjectif – chacun parlant de sa place, de son contexte local – étant de déterminer les « grandes tendances » et la perception des associations.

40,5% des répondants font état d'une amélioration des relations entre associations et ce, alors que les contraintes budgétaires actuelles mettent de plus en plus les associations à mal, en situation de concurrence ou les obligent à mutualiser, voire à se regrouper ou à fusionner. Cette évolution peut sans doute s'expliquer par le développement des mutualisations de moyens, mais aussi par la nécessité de favoriser les complémentarités ou la continuité de la prise en charge.

39% des associations constatent une amélioration des relations avec le conseil général, dont le président est désormais le chef de file de la protection de l'enfance, même si certains ont une impression de « toute puissance » des services départementaux ce qui développe le sentiment d'être réduit au rôle de prestataire et non d'être considéré comme un acteur de la protection de l'enfance.

Les relations avec les acteurs de santé en général, et de pédopsychiatrie en particulier, n'évoluent pas (respectivement 66,2% et 61,9% des réponses). Pour ces derniers, on peut même noter une dégradation des relations (20,6%). Cependant, ce n'est pas tant les relations qui se dégradent, que l'absence de pédopsychiatres qui entraîne une dégradation de la prise en charge, et par cela même, une perception négative.

72% des répondants ne constatent pas d'évolution dans les relations avec le Parquet. Il en est de même **concernant les relations avec le juge des enfants (67%).**

Si **47%** indiquent qu'il n'y a **pas d'évolution des relations avec la PJJ**, **23% constatent une dégradation.** Cependant, il faut nuancer ces résultats car les associations estiment que ce n'est **pas la loi elle-même qui a eu cet impact**, mais le contexte actuel de réforme et de réorganisation de l'Etat (RGPP) auquel s'ajoutent les difficultés budgétaires.

L'évolution des relations entre les acteurs reste encore trop souvent liée aux postures professionnelles, aux personnes et aux bonnes volontés. Cela fragilise le dispositif de protection de l'enfance. Les professionnels expriment cependant la volonté forte de lever les incompréhensions, de décloisonner les secteurs, de se rencontrer davantage pour comprendre ce que fait l'autre, de multiplier les rencontres inter institutionnelles, les échanges plus réguliers.

LE TRAVAIL AVEC L'ENFANT ET LA FAMILLE

1/ Le projet pour l'enfant (PPE)

La loi du 5 mars 2007 rend obligatoire l'élaboration d'un projet pour l'enfant (PPE) dès lors que celui-ci fait l'objet d'une décision de protection. Il ressort des réponses une grande diversité dans sa mise en œuvre : **19,5% des associations présument que le PPE est systématiquement mis en place, près de 43% indiquent qu'il est établi pour une partie des enfants accueillis, 15,6% n'ont pas connaissance de sa mise en œuvre**, alors que les associations mettant en œuvre les interventions doivent légalement le co-signer.

Par ailleurs, **48,4% des répondants** estiment que **cet outil s'élabore en co-construction avec les familles** même s'il le niveau d'implication réel des familles n'est pas évoqué (co-élaborateurs ou seulement signataires).

Presque 4 ans après la publication de la loi, **il est constaté à quel point il est difficile d'intégrer un nouvel outil** qui a un impact fort sur les pratiques. Toutefois, cette difficulté devrait s'atténuer au fil du temps, au fur et à mesure de l'appropriation du PPE.

A la question ouverte « *Comment articulez-vous le DIPC avec le PPE ?* », deux réactions existent : soit le PPE est imposé, à charge pour l'établissement de s'adapter aux conditions fixées par le conseil général ; soit ce travail d'articulation est en réflexion en interne, et avec les services du conseil général. A noter toutefois, la confusion que font certains répondants entre ces deux outils, preuve qu'un travail d'explicitation est encore nécessaire.

LES MOYENS

Il aura fallu attendre plus de trois ans après la publication de la réforme de la protection de l'enfance et une décision du Conseil d'Etat, pour que le fonds national de financement fasse enfin l'objet d'un décret. La dotation (initialement prévue à hauteur de 150 millions d'euros) a largement été réduite. La CNAPE et l'UNIOPSS ont voulu connaître le ressenti des associations face à cette situation.

Selon **55%**, des répondants, le conseil général reconduit les crédits de la protection de l'enfance à budgets constants depuis 2007, malgré les contraintes financières des conseils généraux et l'absence du fonds de protection de l'enfance.

80% associations estiment que **la question des moyens a eu un impact négatif sur la mise en œuvre de la loi, suscitant souvent de l'attentisme, cassant la dynamique de ces dernières années.**

Il convient de rappeler que si le budget consacré à l'ASE était de 5.6 milliards en 2005, il s'élève à 6.1 milliards en 2011. Les départements ne semblent donc pas avoir désinvestis la protection de l'enfance. Cependant, ce chiffre appelle plusieurs interrogations : s'agit-il réellement d'une augmentation des crédits votés qui se concrétise par la hausse des budgets des établissements et services et par des créations de postes, et par l'ouverture de nouvelles structures ? Ou n'est-ce pas à relier à des augmentations du coût de la vie répercutées sur les budgets ? Ou est-ce lié à des déficits structurels liés à des places non occupées du fait d'établissements en crise ou d'accueils difficiles à cause de problématiques médico-sociales ou pédopsychiatriques ?

LE BILAN DE LA REFORME

Plus de quatre ans après le vote de la loi, la CNAPE et l'UNIOPSS ont souhaité mesurer, au-delà de l'impact sur les actions en direction de l'enfant et de sa famille, ses conséquences sur le fonctionnement associatif.

Il semblerait qu'elle ait eu un impact sur les projets associatifs, puisque 5,9% affirment les avoir fait évoluer. Parmi eux, 37,3 % concernent des établissements. La loi les a plus directement impactés en légalisant des prises en charges expérimentales déjà existantes et, pour les autres, en élargissant l'éventail des actions possibles, en les diversifiant.

Dans leur majorité (61.5%), les associations estiment que leurs personnels se sont appropriés la loi. Pour cela, 55,9% ont organisé des journées d'information et de formation à l'intention de leurs salariés et 30% ont également formé leurs administrateurs.

CONCLUSION

Même si les retours de l'enquête ne représentent qu'une part de nos adhérents, ils donnent des tendances sur l'état d'avancement de l'application de la loi, mais surtout sur la perception que les associations en ont. Ce bilan est donc instructif car il met en exergue les efforts qu'il convient de déployer pour une mise en œuvre au plus près des objectifs et de l'esprit de la loi.

Il n'y a donc pas de conclusion à cette enquête, mais une mise en perspective des propositions induites, ainsi que des pistes à saisir par les différentes parties prenantes sur les territoires. Il faut les penser ensemble et les décliner, non pas en intentions, mais en actions concrètes et opérationnelles.

Cela implique un engagement politique fort de l'État auprès des collectivités territoriales, et particulièrement du conseil général en matière de protection de l'enfance, et des associations.

La protection de l'enfance doit rester une priorité politique « d'intérêt général » dont l'enjeu est l'enfant, pour son présent et son devenir.