
Améliorer l'accompagnement des enfants accueillis en protection de l'enfance

Groupe de travail relatif à l'accueil en
protection de l'enfance

Mars 2024

Table des matières

Introduction.....	3
La nécessaire évaluation des besoins sur le territoire et l'organisation de commissions d'orientation	4
La définition de taux d'encadrement et l'accueil en petites unités de vie pour améliorer la prise en compte des besoins individuels de chaque enfant	6
Le développement d'équipes mobiles pour soutenir les professionnels et casser les silos	7
La formation des professionnels et la prise en compte des TND et des traumatismes complexes.....	9

Synthèse des recommandations

- (1)** Chaque département doit élaborer un état des lieux des possibilités d'accueil disponible sur son territoire, identifier les besoins d'accompagnement existants et à venir et y ajuster son offre.
- (2)** Des commissions d'orientation, réunissant le conseil départemental et l'ensemble des directeurs d'établissement de la protection de l'enfance sur le territoire, devraient être organisées afin de garantir des orientations adaptées.
- (3)** Un socle minimal d'encadrement en accueil collectif de type MECS doit être fixé par décret.
- (4)** L'accueil dans de petites unités de vie doit être posé comme un objectif à atteindre dans le cadre des projets institutionnels ou associatifs à venir.
- (5)** Généraliser les équipes mobiles pluridisciplinaires intervenant en appui des professionnels au sein même des lieux d'accueil des enfants.
- (6)** Former les professionnels à la détection de risque de troubles du neuro-développement.
- (7)** Former les professionnels aux besoins fondamentaux et aux traumatismes complexes.

Introduction

Au 31 décembre 2022, le nombre de mineurs bénéficiant d'au moins une prestation ou une mesure relevant du dispositif de protection de l'enfance était estimé à 310 577 sur la France entière (hors Mayotte). Parmi eux, 51 % bénéficiaient d'une mesure d'accueil¹.

Il s'agit des mesures pour lesquelles l'enfant, éloigné du domicile familial en raison d'un danger ou d'un risque de danger, est accueilli au sein d'une famille d'accueil, chez un tiers digne de confiance ou un autre membre de la famille, au sein d'un village d'enfant, d'un lieu de vie et d'accueil, d'un foyer d'urgence ou d'une maison d'enfant à caractère social (MECS).

Quel que soit le lieu d'hébergement, cet accueil au titre de la protection de l'enfance doit viser à « garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits »².

Pourtant, **les personnels éducatifs et les cadres exerçant en lieu d'accueil, notamment en MECS, semblent rencontrer de plus en plus de difficultés pour répondre à ces objectifs et mener à bien leur mission éducative**, en assurant aux enfants accueillis un accompagnement de qualité qui corresponde à leurs besoins. Sur ce point, l'absence de textes régissant les taux et normes d'encadrement, crucial pour l'intérêt supérieur des enfants demande une mise à jour urgente. En 2023, la CNAPE, associée à l'Anmecs et au Gepso³, s'est engagée activement pour répondre aux besoins spécifiques des enfants et de leurs familles dans les établissements de protection de l'enfance. Les fédérations soulignent l'absence de textes régissant les taux et normes d'encadrement, crucial pour l'intérêt supérieur des enfants. Malgré les travaux ministériels et l'existence d'un projet de décret sur le sujet, les enquêtes menées conjointement ont révélées que **les taux d'encadrement actuels dans les structures sont souvent loin des normes proposées**, compromettant la permanence éducative et la satisfaction des besoins fondamentaux des enfants.

Précédemment, s'appuyant sur les travaux de son groupe de travail relatif à l'accueil en protection de l'enfance, la CNAPE a publié en 2022 un document afin d'alerter les pouvoirs publics sur les difficultés rencontrées par les établissements, mais également par les professionnels, dans l'accompagnement des enfants accueillis au sein des structures de la protection de l'enfance⁴.

La fédération entendait notamment mettre en exergue une « logique des places disponibles » qui perdurait, une **impossibilité de s'adapter aux besoins particuliers des enfants, un manque de maillage territorial, une formation inadaptée et des difficultés**

¹ ONPE, « Chiffres clés en protection de l'enfance au 31 décembre 2022 », document disponible en ligne https://onpe.gouv.fr/system/files/base_documentaire/note_donnees_pe_2022_-_variations_departementales.pdf

² Article L. 112-3 du CASF

³ Cnape, communiqué de presse, novembre 2023, <https://www.cnape.fr/documents/lanmecs-la-cnape-et-le-gepso-demandent-la-publication-sans-delai-du-decret-etablissant-des-taux-et-normes-dencadrement/>

⁴ CNAPE, « Alerte sur les difficultés d'accompagnement des enfants accueillis en établissements sociaux et lieux de vie », mai 2022, https://www.cnape.fr/documents/cnape_alerte-sur-les-difficultes-daccompagnement-des-enfants-accueillis-en-etablissements-sociaux-et-lieux-de-vie/

de recrutement qui ne permettait pas de garantir une prise en charge de qualité, répondant aux besoins fondamentaux des enfants accompagnés.

Les échanges du groupe de travail relatif à l'accueil en protection de l'enfance se sont poursuivis afin de proposer des pistes de réflexions et contribuer à l'amélioration des conditions d'accueil et d'accompagnement des enfants confiés. La présente note se concentre sur les lieux d'hébergement collectif.

Les pistes d'amélioration reposent sur **quatre axes** :

- La nécessaire évaluation des besoins sur le territoire et l'organisation de commissions d'orientation ;
- La définition de taux d'encadrement et l'accueil en petites unités de vie ;
- Le développement d'équipes mobiles pour soutenir les professionnels ;
- La formation des professionnels.

La nécessaire évaluation des besoins sur le territoire et l'organisation de commissions d'orientation

Face à la nécessité d'accueillir un enfant, parfois en urgence, la désignation de la structure d'accueil s'effectue **souvent au regard des places disponibles sur le territoire, et non en fonction d'une évaluation de ses besoins**. Certains départements privilégient l'emploi d'outils numériques afin de connaître les possibilités d'accueil, avec une efficacité inégale, tandis que d'autres semblent rencontrer encore des difficultés pour connaître l'état des places disponibles.

La loi du 14 mars 2016⁵ définit clairement pour objectif de la protection de l'enfance la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant. Prendre en compte ces besoins nécessite en premier lieu de disposer d'une bonne connaissance de l'offre de prise en charge disponible.

Or, de manière générale, il est constaté que les départements n'ont pas une vision globale de l'offre disponible sur leur territoire. Par ailleurs, des places sont créées en urgence, à grand renfort financier, face aux listes d'attente qui s'allongent, sans vision des besoins et des orientations. Cette allocation dans l'urgence, coûteuse, est forcément sous-optimale par rapport à une programmation qui anticipe les besoins et répartit les renforts budgétaires nécessaires (prévention, milieu ouvert, placement).

Cependant, certains départements commencent à prendre en compte la nécessaire évaluation des besoins par une adaptation des offres d'accompagnement sur leur territoire. Des études et des échanges s'engagent avec pour objectif affiché de transformer l'offre pour l'adapter aux besoins identifiés en créant de nouvelles places d'accueil. C'est l'ambition originelle des schémas départementaux « enfance famille », qui ne doivent pas être que des déclarations d'intention politique, mais une véritable feuille de route associant tous les acteurs et en particulier les opérateurs associatifs, au stade de la conception, de l'exécution et de l'évaluation.

⁵ Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

➤ **Recommandation : Chaque département doit élaborer un état des lieux des possibilités d'accueil disponible sur son territoire, identifier les besoins d'accompagnement existants et à venir et y ajuster son offre. Le schéma départemental « enfance famille » est le support opérationnel et concerté de cette démarche.**

En matière de gouvernance locale, les comités départementaux de protection de l'enfance, créés à titre expérimental par la loi du 7 février 2022, ou les observatoires départementaux de la protection de l'enfance, réunissant tous deux l'ensemble des acteurs du territoire, pourraient être des instances privilégiées afin d'établir, en amont, un diagnostic des besoins et proposer une redéfinition de l'offre en adéquation avec ces besoins. Ces instances ne sont **pas encore suffisamment mobilisées de façon opérationnelle sur les territoires**, comme espaces de définition de constats et d'objectifs communs entre acteurs publics (entre eux) et entre acteurs publics et privés non lucratifs.

Prendre en compte les besoins de l'enfant nécessite également d'identifier un lieu d'accueil qui lui corresponde. Chaque enfant vit une situation qui lui est propre. Un lieu d'accueil pourra être davantage adapté à l'accueil d'un enfant plutôt qu'à un autre, au regard de son âge, de son histoire individuelle et familiale, de son état de santé, etc.

Des initiatives intéressantes voient le jour et mériteraient ainsi d'être promues, telles que l'organisation de commissions d'évaluations, réunissant le conseil départemental mais également les associations gestionnaires d'établissement. La réunion des différents acteurs du territoire au sein de ces instances permet de prendre connaissance de la situation de l'enfant concerné, d'échanger sur ses besoins et d'identifier l'établissement qui serait le plus adapté au regard de sa situation et qui pourrait l'accueillir.

Dans certains départements, ces commissions sont réservées à l'étude des situations dites complexes. Elles peuvent aussi être un point d'appui lorsqu'une collaboration inter-institutionnelle ne permet pas suffisamment le dialogue des différents intervenants. **Elles ne doivent pas devenir des lieux d'affectation unilatérale de certaines situations : le principe doit rester que la décision d'admission relève du directeur de l'établissement** (ou plus exceptionnellement du juge des enfants lorsqu'il est saisi).

Evaluer collectivement la situation d'un enfant pour proposer ensuite une orientation de manière éclairée vers un lieu d'accueil, au regard de la prise en compte des besoins, pourra également éviter les risques de ruptures de parcours.

➤ **Recommandation : des commissions d'évaluations et de préconisations, réunissant le conseil départemental, l'ensemble des directeurs d'établissement de la protection de l'enfance sur le territoire et, si nécessaire, les acteurs du secteur médico-social, devraient être organisées afin d'examiner les situations complexes ou les situations nécessitant un dialogue ne pouvant être mené par ailleurs, afin de garantir des orientations vers le lieu d'accueil qui soit le plus adapté au regard des besoins des enfants.**

La définition de taux d'encadrement et l'accueil en petites unités de vie pour améliorer la prise en compte des besoins individuels de chaque enfant

Si les besoins fondamentaux des enfants sont universels, ils peuvent nécessiter une attention ou une réponse particulière en fonction de la situation, de l'âge de l'enfant ou de son développement. Par ailleurs, certains enfants peuvent présenter des besoins spécifiques en fonction des traumatismes auxquels ils ont été exposés, d'autres des besoins particuliers en raison d'un handicap.

Répondre aux besoins individuels des enfants accueillis nécessite de disposer d'un nombre suffisant de professionnels, disponibles, formés et soutenus dans leur mission. Or, **les moyens actuellement consentis ne permettent pas d'assurer systématiquement un accueil et un accompagnement de qualité**, qui prenne en compte les besoins individuels des enfants.

Les professionnels ne peuvent pas s'éloigner avec un enfant, lui permettre de s'isoler pour échanger avec lui, prendre en compte ses besoins, ses difficultés, etc., faute de personnels suffisants. S'extraire du groupe avec un enfant conduirait l'éducateur à laisser le reste du groupe seul ou sous la surveillance d'un seul autre professionnel, ne garantissant pas la sécurité et le bien-être de tous.

Les professionnels se sentent quant à eux **démunis, sont parfois insécurisés et en perte de sens** quant à leur mission. Les turn-over professionnels ont aussi une incidence sur le parcours de l'enfant, la réponse au besoin de sécurité affective peut ne pas être garantie.

Les travaux relatifs à l'élaboration d'un décret fixant des normes minimales d'encadrement dans les établissements de la protection de l'enfance sont à cet égard essentiels et doivent aboutir. Il importe de **fixer un socle minimal d'encadrement**, harmonisé sur l'ensemble du territoire national, en dessous duquel la qualité, et parfois la sécurité de l'accompagnement des enfants peut ne pas être assurée. La CNAPE, le Gepso et l'ANMECS ont produit une enquête détaillée pour étayer ces constats⁶.

Ces normes doivent être par ailleurs perçues comme un des leviers permettant de dépasser la crise de recrutement que connaît aujourd'hui le secteur de la protection de l'enfance, en proposant de meilleures conditions de travail, en sécurisant les professionnels afin qu'ils ne se trouvent pas seuls en situation et en redonnant du sens à leur mission.

➤ **Recommandation : Un socle minimal d'encadrement en accueil collectif de type MECS, harmonisé sur l'ensemble du territoire national, en dessous duquel la qualité de l'accompagnement des enfants ne peut pas être garantie, doit être fixé par décret.**

⁶ <https://www.anmecs.fr/pub/2310-SYNTHESE-4-JEUDEVI-ANMECS-GEPSO-CNAPE-COUT-DECRET.pdf>

Pour les membres du groupe de travail, la qualité de l'accueil repose sur l'individualité, la relation sécurisante, le fait de se centrer sur l'enfant.

Ainsi, l'accueil dans de petites unités de vie, regroupant sept ou huit enfants, devraient être privilégiée à terme dans la mesure où elles permettent de mieux prendre en compte les besoins individuels de chaque enfant.

Pouvant difficilement être réalisable aujourd'hui en raison des bâtis existants et des moyens nécessaires à sa poursuite, le principe d'un accueil des enfants au sein de petites unités de vie devrait être posé comme un objectif à atteindre, afin d'être notamment pris en compte dans le cadre de l'élaboration de nouveaux projets éducatifs et leurs déclinaisons architecturales.

➤ **Recommandation : Que ce soit dans le cadre de locaux construits ou réaménagés, l'accueil dans de petites unités de vie doit être posé comme un objectif à atteindre dans le cadre des projets institutionnels ou associatifs à venir.**

Le développement d'équipes mobiles pour soutenir les professionnels et casser les silos

Les établissements de la protection de l'enfance accueillent des enfants et des jeunes qui, du fait de leur vécu, présentent des besoins spécifiques ou particuliers et peuvent nécessiter un accompagnement adapté. Les professionnels du secteur se sentent parfois démunis, faute de connaissances, de compétences ou de moyens adéquats, pour répondre de manière adaptée à l'ensemble de leurs besoins.

Or, **les coordinations entre le secteur de la protection de l'enfance et les services de soins ou du secteur médico-social peuvent s'avérer difficiles.** Les acteurs relèvent également des interventions cloisonnées et un maillage territorial peu construit ne favorisent pas une prise en charge globale et une réponse à l'ensemble des besoins de l'enfant.

Dans certains départements, des équipes mobiles ressources (EMR)⁷, rattachées à des hôpitaux, ont vu le jour. La demande d'intervention est effectuée directement auprès de l'EMR qui dispose d'une équipe pluridisciplinaire pour venir en soutien des professionnels éducatifs. L'EMR n'intervient pas directement en prodiguant des soins à l'enfant mais vient épauler les professionnels de la protection de l'enfance. Ce type de dispositif permet, pour l'enfant, d'en clarifier l'anamnèse et, pour les professionnels de mieux se connaître.

Dans d'autres départements, des équipes mobiles ont été mises en place directement par le département pour coordonner les parcours de soin. Cela est d'autant plus nécessaire au regard du manque de places en centre médico-psychologique (CMP)

⁷ Selon les territoires, les équipes mobiles peuvent être composées de différents métiers : pédopsychiatre, psychologue, neuropsychologue, infirmier du secteur pédopsychiatrique, éducateur spécialisé ou encore infirmier.

et du fait que les enfants suivis en protection de l'enfant ne sont pas considérés comme prioritaires pour y avoir accès.

Ces équipes mobiles, proposant un soutien aux professionnels des structures d'accueil en protection de l'enfance, devraient se développer afin de permettre un soutien adapté pour répondre au mieux aux besoins des enfants accompagnés. Leur intervention s'effectue au sein même du lieu d'accueil de l'enfant concerné. Ce dernier n'est ainsi pas amené à changer de structure d'accueil, évitant ainsi de nouvelles ruptures de parcours qui sont de nature à amplifier les difficultés des jeunes. Par ailleurs, elles évitent la concentration de jeunes en situation complexes au sein d'une même structure.

➤ **Recommandation : Afin de soutenir les professionnels engagés auprès des enfants pour analyser les situations, les besoins au regard des évaluations et les accompagnements déjà en place, proposer des outils de communication et de compréhension et aider à la réflexion dans la construction du parcours du jeune, généraliser les équipes mobiles intervenant au sein même des lieux d'accueil des enfants confiés dans chaque département.**

Des temps de rencontre entre les professionnels de la protection de l'enfance et ceux des Dispositifs instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques (Ditep) et institut médico-éducatif (IME) sont de plus en plus organisés, à leur initiative ou sous l'égide du département. Ces rencontres, permettant de se connaître, de prendre connaissance et conscience des réalités de chacun et d'envisager une **approche globale de la situation des enfants concernés par ces doubles prises en charge**, doivent être promues. La CNAPE publiera un document spécifique sur cet enjeu à l'horizon du printemps 2024.

L'expérimentation « Santé protégée », menée dans le cadre des dispositions de l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, dans 4 départements (Pyrénées Atlantiques, Haute Vienne, Loire Atlantique et Seine Saint Denis), semble également très prometteuse pour améliorer la coordination des acteurs autour de la santé des enfants confiés. Sa généralisation est attendue par l'ensemble du secteur.

Le parcours de soin proposé s'articule autour du bilan de santé et de prévention à l'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance par un médecin généraliste ou pédiatre volontaire formé, d'un bilan de santé régulier durant l'accompagnement en protection de l'enfance, et de la mise en œuvre du parcours de soin coordonné si nécessaire.

La formation des professionnels et la prise en compte des TND et des traumatismes complexes

Les professionnels éducatifs intervenant au sein des établissements de la protection de l'enfance font souvent part de leur sentiment d'être démunis face à la souffrance de certains jeunes qu'ils accompagnent.

Parallèlement, les cadres évoquent un **manque d'équilibre dans les formations des travailleurs sociaux**, entre l'enseignement à la conduite de projet qui semble bien investi et l'enseignement du « faire avec » et du « vivre avec » jugés insuffisants.

Or, les enfants accueillis peuvent avoir des besoins spécifiques qu'il importe d'identifier. Leur accompagnement au quotidien nécessite une bonne connaissance du développement de l'enfant, de ses besoins et des conséquences d'une non-réponse à ses besoins, et engendrer une réflexion sur les postures des professionnels. En particulier, la détection de risques de troubles du neurodéveloppement (TND : spectre de l'autisme, troubles dys-, etc.), qui demandent des prises en charge particulières et doivent être identifiés le plus tôt possible, est aujourd'hui un enjeu majeur.

➤ **Recommandation : Afin de favoriser le repérage, l'orientation et l'accompagnement des enfants porteurs de besoins particuliers, il apparaît nécessaire de former les professionnels de la protection de l'enfance à la détection de risque de troubles du neuro-développement.**

Les violences et les maltraitances, y compris les négligences, peuvent avoir des conséquences sur le développement de l'enfant et **entraîner des traumatismes complexes** ou poly-trauma. Ainsi, les enfants ayant été exposés à des poly-traumas peuvent présenter des symptômes tels des troubles du sommeil avec hypervigilance, des troubles du sommeil avec cauchemars, mais également des comportements d'évitements, des conduites à risques, des accès excessifs de colère, de violences déclenchées par des signaux de menaces, etc.

La réponse et l'attitude des professionnels pourra être aidante et apaisante ou, au contraire, involontairement de nature à amplifier les symptômes si la corrélation avec les traumatismes vécus par l'enfant n'est effectuée ou si la juste réponse est non disponible. De même, lorsque l'enfant ne semble pas bien dans un accueil, la réponse première peut être la recherche d'un nouveau mode ou lieu de vie, considérant que la prise en charge actuelle ne correspond pas à ses besoins ou n'est pas en mesure de lui apporter l'accompagnement adéquat. Ce changement de lieu d'accueil aura pourtant pour conséquence de multiplier encore les ruptures de parcours.

Si les besoins spécifiques ne sont pas repérés et ne font pas l'objet d'une réponse adaptée, les effets de l'exposition aux traumatismes complexes sur le développement de l'enfant peuvent perdurer.

➤ **Recommandation : L'ensemble des professionnels intervenant au sein des lieux d'accueil en protection de l'enfance devraient être formés aux besoins fondamentaux, aux conséquences des maltraitances sur le développement de l'enfance et aux traumatismes complexes.**

Créée en **1948**, la CNAPE est une fédération nationale dans le domaine de la protection de l'enfant, qui regroupe
166 associations,
13 fédérations et mouvements,
des personnes qualifiées et une association nationale d'usagers.

Ce sont près de **8 000 bénévoles** et
28 000 professionnels qui accueillent chaque année
plus de **250 000 enfants, adolescents**
et jeunes adultes en difficulté.

L'action de la CNAPE s'inscrit dans le respect de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et dans le cadre des politiques publiques relatives à l'enfance et à la jeunesse.

Les champs d'intervention de la CNAPE concernent la prévention, la protection de l'enfance, la justice pénale des mineurs, l'enfance et la jeunesse en situation de handicap et de vulnérabilité, la jeunesse confrontée à des difficultés d'insertion. Ils portent également sur l'environnement des enfants et des jeunes qui peut influencer sur leur développement et leur bien-être, comme par exemple, l'accompagnement des familles.

S'appuyant sur l'expérience et le savoir-faire de ses adhérents, la CNAPE est leur porte-parole et les représente auprès des pouvoirs publics. Force de propositions, elle s'engage activement dans le débat public.

La CNAPE est reconnue d'utilité publique par décret du 17 septembre 1982.

