

La stratégie nationale de protection de l'enfance: Quelles perspectives pour les publics aux vulnérabilités multiples ?



Cref
Centre de recherches
Éducation et Formation



 **Université
Paris Nanterre**

Creai Nouvelle Aquitaine, Poitiers, 3 octobre 2023

Gilles Séraphin

Professeur des Universités

Directeur du Centre de recherches Education et Formation (Cref)

Responsable de l'équipe Education Familiale et interventions sociales auprès des familles (Efis)

Rédacteur en chef de *Recherches Familiales*

Introduction : Une stratégie nationale : dans quel contexte ?



- Que l'Etat prenne ses responsabilités en matière de protection de l'enfance.
- Accompagner et soutenir les départements.
- Impulser des pratiques éprouvées comme innovantes.

I. La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022. Garantir à chaque enfant les mêmes chances et les mêmes droits



- Le 14 octobre 2019, le Secrétaire d'État auprès de la ministre des Solidarités et de la Santé, Adrien Taquet, présente à Marcq-en-Barœul (59) une stratégie de prévention et de protection de l'enfance (2020-2022) fondée sur un **nouveau partenariat** avec les départements.
- Une stratégie nationale fondée sur un **contrat d'engagement mutuel** entre l'État et les départements.
- Cette stratégie se déploie à **partir de janvier 2020** puis monte en charge progressivement.

I. La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022.

Garantir à chaque enfant les mêmes chances et les mêmes droits



- Quatre **engagements** pour les enfants et leurs familles :
 - Agir le plus précocement possible pour répondre aux besoins des enfants et de leurs familles
 - Sécuriser les parcours des enfants protégés et prévenir les ruptures
 - Donner aux enfants les moyens d'agir et garantir leurs droits
 - Préparer leur avenir et sécuriser leur vie d'adulte
- Les **conditions** pour y parvenir :
 - Repenser la gouvernance nationale et locale
 - Redéfinir le partenariat entre l'État et les départements
 - Encourager l'innovation et l'expérimentation
 - Renforcer la formation des professionnels
 - Élaborer et déployer un plan de formation continue des professionnels concourant à la protection de l'enfance

II. La contractualisation

A- Les circulaires



1^{ère} circulaire : « Cette circulaire vient préciser les modalités de contractualisation entre l'Etat (Préfets et ARS) et les départements s'agissant des contrats locaux de prévention et de protection de l'enfance pour 2020-2022 » (20 février 2020).

- **30 départements** concernés.
- Ces contrats doivent répondre à **11 objectifs fondamentaux** qui sont obligatoires et peuvent comporter jusqu'à **15 objectifs facultatifs**.
- Financement : État (50 M€), FIR (15 M€), Ondam (15 M€).
- Départements concernés en Nouvelle Aquitaine : Dordogne, Pyrénées-Atlantiques, Deux-Sèvres.

II. La contractualisation

A- Les circulaires



2^{ème} circulaire (1^{er} avril 2021) :

- **70 départements et territoires** concernés en 2021 : 30 pour lesquels la démarche a déjà été engagée en 2020 et 40 qui s'ajoutent en 2021.
- La circulaire ne remplace pas celle du 20 février 2020 – dont les dispositions sur le cadre de négociation, le suivi, l'évaluation et la gouvernance du dispositif restent valables – mais précise les conditions de passation des avenants au titre de 2021 pour les départements ayant contractualisé dès 2020, celles relatives à la contractualisation pour les territoires qui rejoignent la démarche en 2021, ainsi que le calendrier commun de ces travaux.
- Pour les départements ayant contractualisé dès 2020, la passation des avenants financiers au titre de 2021 est "**conditionnée à la production d'un bilan des actions engagées, ainsi que d'un tableau de bord et d'un plan d'actions complétés et actualisés**".
- Financement : État (107 M€), Fir (33 M€), Ondam (15 M€).
- Départements concernés en Nouvelle Aquitaine : Charente-Maritime, Corrèze, Creuse, Gironde, Landes, Vienne.

II. La contractualisation

A- Les circulaires



3^{ème} circulaire (28 février 2022) :

- **64 départements déjà engagés + les autres.**
- Cette circulaire complète celle du 19 janvier relative aux modalités d'élaboration des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (Calpae) départementales, métropolitaines et régionales pour l'année 2022. Depuis cette année, les Calpae cessent en effet de porter sur les jeunes majeurs, la situation de ces derniers relevant désormais de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, qui systématise la prise en charge du passage des jeunes de l'ASE à la majorité.
- Le contrat local pour la prévention et la protection de l'enfance conclu avec le président du conseil départemental ou de la collectivité à statut particulier territorialement compétente portera sur la période 2022-2024, "sous réserve de la règle d'annualité budgétaire et de la disponibilité effective de crédits en 2023 et 2024".
- Parmi la **trentaine d'objectifs** susceptibles d'être intégrés au contrat local, six objectifs prédéterminés devront obligatoirement figurer, tandis que six autres pourront être choisis parmi les objectifs restants.
- L'instruction n'indique pas de montant des financements apportés par trois sources différentes : budget de l'État, fonds d'intervention régional (FIR) et objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) médicosocial.

II. La contractualisation

A- Les circulaires



4^{ème} circulaire (25 avril 2023) :

- Cette démarche de contractualisation en prévention et protection de l'enfance se poursuit en 2023 sous la forme d'un exercice de transition avant une évolution des modalités de la contractualisation sur une base commune à tous les départements à compter de janvier 2024. De ce fait, tous les avenants et contrats signés en 2021, 2022 et 2023 doivent fixer une échéance au 31 décembre 2023.
- Les départements qui ont contractualisé dès 2020 ou ceux qui ne sont pas encore engagés dans la démarche ont la possibilité de conclure un nouveau contrat annuel pour la seule année 2023.

II. La contractualisation

B- Les constats



Une démarche administrative lourde

- Les objectifs définis par les contrats doivent être assortis d'un plan d'actions contenant des indicateurs et des cibles chiffrées. Chaque action ou projet doit faire l'objet d'une fiche action précisant l'objet, le public cible, les acteurs concernés, le calendrier et les financements alloués.
- Pour le rendu compte, un bilan des actions et un tableau de bord précis reprenant l'ensemble des indicateurs doivent être présentés.
- Pour élaborer et suivre ces contrats, une instance tripartite doit être mise en place associant les commissaires à la lutte contre la pauvreté.
- Ce bilan annuel, élaboré par le département et partagé avec le préfet et l'ARS, doit être arrêté chaque année avant le 30 juin et présenté pour avis à l'ODPE avant son adoption.

II. La contractualisation

B- Les constats



Des financements inégaux

- Trois sources de financement sont mobilisées dans le cadre de cette contractualisation :
 - Budget de l'état
 - Fonds d'intervention régional

Précision : Le Fond d'intervention régional (Fir) finance des actions et des expérimentations validées par les agences régionales de santé en faveur de : la performance, la qualité, la coordination, la permanence, la prévention, la promotion ainsi que la sécurité sanitaire.

- Ondam médico-social :

Précision : L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), est un dispositif de la Sécurité sociale en France qui fixe les autorisations estimatives de certaines dépenses des branches « assurance maladie » et « accidents du travail ».

II. La contractualisation

B- Les constats



Des financements inégaux

- La répartition de ces différents financements est précisée dans la circulaire. Elle repose sur des critères sociodémographiques et les montants sont précisés courant juin par la DGCS. Au sein de chaque enveloppe, les crédits sont à répartir en fonction des priorités, actions et projets prévus par les contrats locaux.
- Ces financements ne doivent pas venir en substitution des financements existants et il est indiqué que les départements ne doivent pas se désengager financièrement des missions qui leur incombent au titre de la PMI et de l'ASE.
- Les financements des actions sont conjoints.
- Le montant des financements ne sont plus indiqués les dernières années.

III. Le bilan



- 1^{er} bilan, somme toute sommaire, tiré le 14 octobre 2020.
- Depuis : Néant ?

IV. La stratégie nationale de protection de l'enfance, quelles perspectives pour les publics aux vulnérabilités multiples ?



Possibilité d'intégrer des engagements et actions.

- Exemple d'objectifs fondamentaux :
 - Garantir l'accompagnement de tous les enfants protégés en situation de handicap (9)

Extrait :

« *Garantir l'accompagnement de tous les enfants protégés en situation de handicap*

Les crédits mobilisés sur l'ONDAM médico-social dans le cadre du CDPPE doivent permettre de développer l'offre de prise en charge et d'accompagnement par les ESMS pour mieux répondre aux besoins particuliers liés au handicap des enfants bénéficiant par ailleurs d'une mesure ASE. Les solutions à déployer ou à développer ont vocation à être définies localement, dans le cadre d'une co-construction entre l'ARS et le conseil départemental, en fonction des besoins et des ressources du territoire, et en vous appuyant notamment sur l'expertise des MDPH (ou MDA). Les ESMS pourront en outre être encouragés à développer des partenariats avec d'autres acteurs notamment dans le champ sanitaire pour mieux répondre aux besoins d'accompagnement des enfants.

IV. La stratégie nationale de protection de l'enfance, quelles perspectives pour les publics aux vulnérabilités multiples ?



Garantir l'accompagnement de tous les enfants protégés en situation de handicap (9)

Extrait (suites) :

A titre indicatif, on peut mentionner les exemples suivants :

- la création d'une équipe mobile (adossée à un ESMS) mobilisable par les professionnels de l'ASE (accueil familial et établissements) pour les appuyer dans l'évaluation des besoins des enfants protégés en situation de handicap et/ou dans l'accueil ou l'accompagnement de ces enfants, notamment ceux porteurs de TND, pour garantir l'intervention de professionnels formés au trouble au handicap de l'enfant ;
- le déploiement ou le développement de dispositifs de type SESSAD, c'est-à-dire d'interventions médico-sociales sur le lieu de vie habituel de l'enfant, ou de type PCPE, en articulation étroite avec le service d'accueil familial du département, un établissement de l'ASE et/ou un service d'action éducative à domicile ;
- la création de places d'IME en externat à proximité voire au sein de, et en articulation étroite avec le service d'accueil familial du département, un établissement de l'ASE et/ou un service d'action éducative à domicile ;

IV. La stratégie nationale de protection de l'enfance, quelles perspectives pour les publics aux vulnérabilités multiples ?



Garantir l'accompagnement de tous les enfants protégés en situation de handicap (9)

Extrait (suites) :

- la création de places en accueil familial thérapeutique (adossées à un centre hospitalier) ou en centre d'accueil familial spécialisé, avec un appui au titre de l'ASE (service d'accueil familial du département).

Il est également possible de créer des places d'internat ASE au sein d'établissements de type IME, avec une double autorisation et une double tarification par l'ARS (au titre des prestations IME) et le conseil départemental (au titre de l'accompagnement éducatif ainsi que d'un accueil étendu le week-end et pendant les vacances scolaires). Il est toutefois rappelé que l'objectif pour tout enfant doit être l'accès à une solution aussi inclusive que possible, notamment en termes de scolarisation.

La mobilisation des ARS doit avoir pour contrepartie une implication forte du conseil départemental, qui peut être matérialisée par des fiches actions annexées au contrat et visant par exemple à :

IV. La stratégie nationale de protection de l'enfance, quelles perspectives pour les publics aux vulnérabilités multiples ?



Garantir l'accompagnement de tous les enfants protégés en situation de handicap (9)

Extrait (suites) :

- instituer des temps de travail réguliers et des circuits réactifs entre l'ASE et la MDPH, en articulation avec la démarche « Réponse accompagnée pour tous » (RAPT). Les objectifs poursuivis sont notamment d'identifier les besoins d'adaptation de l'offre sociale et médico-sociale, de dégager des solutions permettant de répondre à leurs besoins d'accompagnement individuels (cas complexes), et de partager une culture professionnelle commune (formations croisées et partage d'outils). L'ARS participe à ces temps d'échange en tant qu'ils portent sur l'adaptation de l'offre sociale et médico-sociale ou sur l'examen de cas complexes ;
- engager ou accompagner les responsables légaux de l'enfant pour que soient engagées auprès de la MDPH, dès le début de la mesure ASE, les démarches éventuellement nécessaires à l'évaluation de ses besoins particuliers ;
- anticiper, dès le 15ème anniversaire de chaque adolescent en situation de handicap, la réalisation de l'entretien d'accès à l'autonomie prévu à l'article L.222-5 du code de l'action sociale et de familles.

IV. La stratégie nationale de protection de l'enfance, quelles perspectives pour les publics aux vulnérabilités multiples ?



Garantir l'accompagnement de tous les enfants protégés en situation de handicap (9)

Extrait (suites et fin) :

Les indicateurs et les cibles à retenir pour mesurer le déploiement effectif des actions et dispositifs prévus au contrat sont définis conjointement par l'ARS et le conseil départemental. Toutefois, il est demandé de suivre, de façon transverse à ces actions et dispositifs et sans nécessairement l'assortir d'une cible chiffrée, le nombre d'enfants (mineurs) bénéficiant d'une double prise en charge ASE/handicap effective (notification mise en œuvre). »

IV. La stratégie nationale de protection de l'enfance, quelles perspectives pour les publics aux vulnérabilités multiples ?



Exemple d'objectifs facultatifs :

- Soutenir les parents en situation de handicap (15)
- Soutenir les parents d'enfants en situation de handicap (16)
- Diversifier l'offre en matière de protection de l'enfance à domicile (19)
- Mettre en place des dispositifs d'accompagnement global et « passerelles », notamment pour les jeunes en situation de handicap (24).

Exemple d'objectifs rajoutés en 2022 :

- Soutien au plan de lutte contre la prostitution des mineurs (27)
- **Réaliser un projet innovant (29). A titre d'exemple, il est mentionné la création de places d'hébergement adaptées pour les enfants protégés en situations complexes (qui peuvent relever du handicap, du somatique, des difficultés cumulées, etc.). PAS PLUS DE PRECISIONS.**

IV. La stratégie nationale de protection de l'enfance, quelles perspectives pour les publics aux vulnérabilités multiples ?



Mais...

- Grande difficulté d'avoir des informations sur les actions soutenues.
- Bilan indisponible.
- Quelques recherches sur Internet :

Exemple : Charente 2023 : amélioration de l'accompagnement de tous les enfants protégés en situation de handicap par la mise en place d'une équipe mobile dédiée.

V- Constats



- Grande complexité administrative : « usine à gaz » ?
- Incompréhension sur les actions réellement menées.
- Incompréhension sur les financements (engagés et réellement dépensés).
- Question générale : L'Etat a-t-il aujourd'hui les moyens de mener ce type de contractualisation ?
- Question encore plus générale générale : Quel rôle pour l'Etat dans un contexte d'une politique publique de protection de l'enfance décentralisée ?