

Protection de l'enfance en débat

Le CNAEMO se positionne

Ce qu'il faut en savoir à la rentrée de septembre 2005

Introduction

Le CNAEMO, lors de la table ronde organisée au sein de ses **Assises annuelles de mars 2005 à Nice**, fut l'initiateur de l'idée d'un rassemblement des associations directement impliquées dans le cadre de la protection de l'enfance. Le slogan : « **Fédérer pour faire valoir le travail social** ¹ » en schématisait le sens.

Si les questions relatives à la « formalisation » de cette initiative sont en débat (plate forme, rassemblement, fédération...) sa nécessité est aujourd'hui plus que jamais affirmée au regard des dispositions introduites par la **loi du 13 août 2004** (qui, dans le cadre de la mise en œuvre de la protection judiciaire de la jeunesse, prévoit l'expérimentation de l'extension des compétences des départements et vise, à terme, à confier à l'ASE un mandat global pour l'assistance éducative) dont l'esprit semble déjà largement approuvé à la lecture des préconisations des rapports (Mission d'information de l'Assemblée Nationale, rapports De Broissia, Nogrix, ONED) déposés ces derniers mois.

L'expérimentation de l'extension des compétences des conseils généraux dans l'exécution des décisions prononcées par les juridictions en matière d'assistance éducative, les analyses, les critiques et les recommandations développées à ce jour en matière de protection de l'enfance amorcent, à moyen terme, une réforme profonde des dispositifs. Dans le département du Rhône, le CNAEMO s'est engagé à suivre, sur le terrain, l'évolution du dispositif. Des rendez-vous ont, d'ores et déjà été pris avec magistrats et responsables de la Sauvegarde de l'Enfance locale pour comprendre et décrypter plus finement les enjeux. Si l'élaboration d'une loi d'orientation en vue de la refonte d'un système - dont certains s'accordent à regretter qui les dysfonctionnements, qui les cloisonnements - est aujourd'hui réclamée par un nombre significatif d'acteurs, les légitimités et les motifs de ceux qui y appellent nécessitent prudence et plus ample analyse.

L'initiative appelée « **appel des 100** ² » (pour lequel le Carrefour a été sollicité et qui n'est pas à confondre avec l'appel du Carrefour à fédération d'association !) est une des manifestations susceptible d'appeler à l'arbitrage de l'Etat.

Si le Carrefour préconise un rassemblement des forces vives du secteur associatif, c'est pour faire valoir le « **fait associatif** », faire reconnaître la fonction partenariale et pas seulement exécutive du secteur habilité, contribuer aux choix et orientations législatives les plus favorables au développement du secteur de la protection de l'enfance, dans le respect des valeurs éthiques et déontologiques auxquelles se réfèrent ses adhérents et sympathisants.

Synthèse des rapports

Rapport sur l'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés
(Louis de Broissia) Avril 2005

Rapport sur l'amélioration de la procédure de signalement de l'enfance en danger
(Philippe Nogrix) Avril 2005

Mission d'information sur la famille et les droits des enfants
Juin 2005

Rapport annuel au Parlement et au Gouvernement de l'ONED
Septembre 2005

Il semble opportun de diffuser par le biais des différents supports disponibles un ensemble d'informations permettant d'appréhender, à minima, et de façon synthétique les enjeux du débat instauré à propos de refonte du système de protection de l'enfance « à la française ».

Un tableau récapitulatif des préconisations contenues dans les rapports cités et l'exposé des questions qu'elles posent fourniront à chacun les éléments permettant le repérage nécessaire au sein des dynamiques engendrées.

Mission d'information sur la famille et les droits des enfants

(Conférence des présidents sur proposition du président de l'Assemblée Nationale)

...a consacré une partie de ses travaux à la protection de l'enfance, et adopté, à l'unanimité, une « note d'étape ».

Le texte a pour vocation d'établir la liste des « insuffisances » en matière de protection de l'enfance et de préconiser un ensemble de dispositions relativement volontaristes centrées sur « l'intérêt de l'enfant ».

Il se veut (point I) réformateur des normes juridiques en vigueur, en insistant sur la **mise en conformité du droit français avec la Convention Internationale des Droits de l'Enfant** (CIDE) notamment en matière d'audition des mineurs, de droit à la défense, de désignation des administrateurs ad hoc).

Il souhaite (point II) **renforcer les dispositifs de prévention et de détection pré et post natal de la maltraitance**. Il préconise la généralisation de guides expérimentés dans certains départements.

Parce que du point de vue de la mission, le secret professionnel entrave le partage des informations, la note préconise la définition d'un « **secret social partagé** » sans l'accord des parents (à condition qu'ils en soient avertis) tout en prévenant les risques de créer un « fichier social ».

Il insiste pour que le Conseil Général soit explicitement chargé de la centralisation de l'ensemble des informations sur les situations à risques, y compris en cas de saisine directe du parquet.

(Point III) **Améliorer la prise en charge des enfants et de leur famille**

S'il y a obligation pour le Conseil général de saisir le juge en matière de maltraitance, aucune disposition ne prévoit les critères de saisine pour les situations de danger sans signe de maltraitance. Ce qui amène la mission à dénoncer la culture du « mandat judiciaire » et la tendance à la « judiciarisation » abusive de la prise en charge des enfants, déresponsabilisant les services de l'ASE. Elle **préconise la généralisation du caractère subsidiaire de la saisie du juge** : **quel que** soit le danger pesant sur l'enfant, le juge ne serait compétent qu'en cas d'impossibilité d'évaluer la situation ou de refus manifeste de la famille de coopérer. Le texte fait appel explicitement à l'expérimentation du nouveau partage des compétences dans les départements intéressés.

(Point IV) **Clarifier l'organisation du dispositif de Protection de l'Enfance**

La mission regrette qu'il n'y ait pas contrôle des suivis des mesures judiciaires par le Département, alors qu'il les finance, regrette que les services chargés d'exécuter les mesures ne rendent compte qu'aux magistrats. Le principe, déjà énoncé **d'un Conseil Général garant de la continuité et de l'évaluation du dispositif** est à nouveau affirmé.

Rapport sur l'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés (De Broissia)

Les constats et problématiques :

L'insuffisante coordination des acteurs du dispositif (identifiée par les rapports Naves et Cathala, 2000) a maintenu un halo sémantique autour de la notion de « référent éducatif ». A la clé un risque majeur d'incompréhension entre services d'aide à l'enfance et magistrats

D'où l'énoncé du concept de « **référent de continuité** » susceptible de garantir « la globalité des projets éducatifs, de contribuer à l'évaluation des mesures mises en place, ainsi qu'à la qualité des réponses apportées.

Ce qui interroge le « dispositif français » construit sur une co-responsabilité de l'administratif et du judiciaire et qui présenterait « un défaut d'articulation ».

Dans une architecture décrite comme complexe, le groupe de travail s'oriente vers la mise en exergue du concept de « chef d'orchestre » ayant légitimité sur l'ensemble des partenaires. Le Département est apparu « naturellement » comme renforcé dans son rôle de chef de file, de maître d'œuvre et de coordinateur par l'article 49 de la loi du 13 août 2004. **C'est au Département que revient la mission de référent institutionnel de continuité**

Les indicateurs sur lesquels les professionnels s'appuient pour rester dans la protection administrative où passer dans la protection judiciaire poseraient aussi problème

La « doctrine » s'accordant à dire que le danger est nécessaire mais pas forcément suffisant pour justifier d'une intervention en assistance éducative, l'article 375 stipule bien que ces mesures peuvent (et non doivent) être ordonnées.

La recherche des critères supplémentaires justifiant la prise de décision judiciaire a cependant été précisée par le législateur de 1989 (loi relative à l'enfance maltraitée)

Ce qui, de manière implicite, autorise le groupe de travail à proposer l'extension du principe de « **subsidiarité de l'intervention de l'autorité judiciaire** » en référence aux dispositions de l'art L.226-4 du CASF : « impossibilité pour les services sociaux d'évaluer la situation du mineur » et « refus manifeste de la famille d'accepter l'intervention de l'ASE »

Le groupe de travail insiste pour que les services d'AEMO soient appelés, comme l'ensemble des partenaires, à travailler en réseau et en complémentarité avec les autres intervenants (!)

Outre les obstacles relevés, le groupe de travail s'est, lui aussi, penché sur la question du « **secret partagé** ». Il préconise un rapprochement des dispositions fixées par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé et compte sur l'expérimentation de la décentralisation pour qu'on pallie ainsi les dysfonctionnements du système.

Faire référence à l'ensemble des innovations pratiquées ou souhaitées amène le groupe de travail à formuler un ensemble de critiques à l'égard des dispositifs « classiques » et notamment ceux de l'AEMO. Y sont dénoncées les pratiques de dispersion des visites à domicile (arbitrairement évaluées à une visite toutes les trois semaines), les approches individuelles et « psychologisantes », l'absence de continuum d'intervention durant les week-ends (cf rapport Hermange) et les incompressibles listes d'attentes, énoncé comme préoccupantes quels que soient les contextes locaux.

L'ensemble de ces considérations amène à préconiser une « approche normée » de l'AEMO par le biais d'un référentiel rappelant qu'elle « doit répondre aux besoins essentiels de l'enfant sans oublier les aspects santé, scolarité... »

En matière d'évaluation requise du dispositif, le groupe de travail identifie trois niveaux :

- 1) Le schéma territorial du dispositif de protection de l'enfance
- 2) Les établissements et services publics et privés habilités
- 3) Les situations individuelles et familiales

1) Introduit par les dispositions de la loi du 29 février 2002 qui autorise au sein du Département, la création de missions susceptibles de conduire l'évaluation de politiques publiques locales, le groupe de travail s'appuie sur les obligations qu'impose au Département l'article L.312-4 du CASF en matière d'élaboration de

schémas départementaux de protection de l'enfance pour proposer la mise en place d'une instance placée sous l'autorité du Président du Conseil Général alliant « **pluridisciplinarité et pluri-institutionnalité** » permettant de rendre compte de la mise en œuvre et des résultats du dispositif aux fins d'éclairer les échelons décisionnels pour une « **meilleure gouvernance territoriale de proximité** ».

2 et 3) restent conditionnés à l'élaboration de référentiels dont l'absence rend difficile l'harmonisation et la cohérence de l'ensemble du dispositif.

Le rapport de Brossia énonce à la suite de son argumentaire un ensemble de propositions :

A) Juridiques :

- 1) Préciser les termes de l'article L.221-1 du CASF pour mieux cibler le contenu de la protection en référence au contenu de l'autorité parentale
- 2) Généraliser la subsidiarité de la saisine du judiciaire au regard des critères d'évaluation rendue impossible et de refus manifeste de la famille (art L.221-1 mis en parallèle à l'art L.226-4 relatif à la maltraitance) et en inscrire le principe dans le cadre d'un préalable à l'article 375 du Code Civil.
- 3) Revenir au principe de schéma conjoint avec dispositions ad hoc pour assurer la coordination et la complémentarité des schémas (enfance, médico-social, PJJ et sanitaire) aux fins de garantir la continuité et la cohérence de la prise en charge par un décloisonnement des différents champs d'intervention.
- 4) Créer par une disposition législative une instance présidée par le président du CG ayant charge d'évaluation et de coordination du dispositif (Suivi schéma de l'enfance, organisation d'une conférence annuelle de l'enfance et de la famille, formulation d'avis sur mise en œuvre, évaluation, pérennisation de structures expérimentales,...)
- 5) Prendre les dispositions législatives qui mettent le président du CG en position de chef de file sans préjudice des prérogatives de l'autorité judiciaire
- 6) Transmettre au CG un rapport circonstancié sur la situation et sur l'action déjà menée y compris en AEMO judiciaire.
- 7) Proposer un ensemble de dispositions relatives aux services de l'ASE, permettant d'institutionnaliser de nouvelles prestations, notamment en matière d'accueil diversifié...
- 8) ...et un ensemble de dispositions relatives à l'évaluation de la situation annuelle de tout enfant confié et l'évaluation des conditions techniques minimales d'équipement des structures d'accueil et d'hébergement

B) Concernant les pratiques professionnelles

- 1) Développement d'actions précoces et novatrices permettant aux usagers de l'ASE d'être co-acteur.
- 2) Développement d'une « culture de l'évaluation » et de référentiels « contenus » portant sur l'ensemble des aspects du dispositif
- 3) Enrichir le contenu des schémas de l'enfance et améliorer la cohérence entre les différents outils de planification.
- 4) Développer des réponses spécifiques pour adolescents en grande difficulté

C) Concernant la formation

- 1) Développer la formation commune des professionnels concourant à la protection de l'enfance en vue de la constitution d'un corpus de connaissances partagées au regard des besoins des mineurs, d'outils de diagnostic et d'évaluation de ressources disponibles
- 2) Développer des formations de superviseurs pouvant apporter aide et soutien aux professionnels de l'enfance
- 3) Rechercher une meilleure prise en compte de la spécialisation des juges pour enfants en assurant leur formation spécifique, en promouvant une relative stabilité dans la fonction et la valorisation de leur statut

« L'amélioration de la procédure de signalement de l'enfance en danger » (Rapport Nogrix)

Quand le signalement en Protection de l'enfance s'impose, le rapport préconise trois conditions :

- 1) Des acteurs formés
- 2) Une situation clairement analysée
- 3) Une procédure connue et respectée

I Des acteurs formés :

Renforcer la formation initiale et continue des intervenants et de leur encadrement

II Une situation clairement analysée :

Susciter des échanges interdisciplinaires afin de confronter un signal d'alerte avec d'autres signaux d'autres métiers...pratique favorisée par la levée du « secret

professionnel » ou pour le moins sa nouvelle redéfinition après étude des textes en vigueur. Proposition : compléter l'article L.221-6 du CASF de la façon suivante : « Deux ou plusieurs professionnels peuvent échanger toutes informations nécessaires pour déterminer les mesures dont les mineurs et leurs familles peuvent bénéficier

Soutenir les professionnels confrontés à la maltraitance : Pour éviter au professionnel de se retrouver en désarroi et empêché d'agir, chaque service devrait proposer un soutien et une analyse des réactions émotionnelles et des pratiques en groupe ou individuelle, selon des modalités diverses, à l'intérieur ou hors de l'institution, mise en place de rencontres interdisciplinaires, lieux de supervision soutenus par un clinicien.

Elaborer des signes « indicateurs » de souffrance de l'enfant en amont du signalement : disposer d'un outil référentiel permettant d'identifier aussi précocement que possible les facteurs de risques, et de les croiser à différents regards, garant d'une objectivité accrue, socle d'une évaluation partagée et **pluri-professionnelle**.

III Une procédure connue et respectée

Construire un dispositif de recueil des informations signalantes en référence aux travaux conduits notamment par l'ODAS.

Affirmer le rôle pivot du Conseil Général comme passage obligé des signalements ou informations préoccupantes permettant une évaluation globale des situations. Le nommer spécifiquement selon les mêmes termes dans tous les départements (Proposition : « cellule départementale de signalement »)

Seul le Département peut assurer une évaluation globale de la situation familiale et orienter à bon escient les situations vers une aide administrative ou une mesure de protection judiciaire, afin d'éviter la « judiciarisation » excessive que l'on déplore aujourd'hui !

Faire renaître le GPIEM (Groupe permanent interministériel pour l'enfance maltraitée) comme outil d'une meilleure collaboration interministérielle piloté par le premier ministre et le président de l'Assemblée des Départements

Tableau comparatif des mesures proposées par les trois rapports précédents.

Coordination	Partage de l'information	Modalités de prise en charge	Formation des professionnels	Evaluation
Rapport de la mission Famille et droits des enfants de l'Assemblée Nationale				
Affirmer le rôle central du Conseil général ; identifier une cellule départementale de signalement : élargir sa mission à toutes les situations de danger.	Poser l'obligation d'un partage des informations entre les professionnels, s'il existe l'indice d'un danger.	Donner une reconnaissance législative aux expériences alternatives au placement des enfants et au soutien à domicile (internat de semaine, placement de week-end, accueil de jour entre autres	Instituer un module commun sur la maltraitance pour les travailleurs sociaux en activité et dans les écoles	Définir des normes nationales minimales concernant les pratiques professionnelles et les conditions d'accueil des enfants
Juge arbitre des conflits. Interventions réservées aux situations impossibles à évaluer ou refus de coopérer	Autoriser ce partage sans l'accord des parents.		Créer une formation spécifique pour les juges pour enfant, avant leur prise de fonction	Créer des référentiels comportant des indicateurs du danger pour aider les professionnels à repérer les situations à risques
Créer des conseils locaux présidés par le maire et le CG en charge du partage des données sur les familles à risques				Obliger le département à produire un bilan annuel sur la prise en charge de chaque enfant
Rapport « de Broissia »				
Le Département doit être le référent institutionnel et référent de continuité, au-delà des clivages	Inscrire les relations partenariales dans un cadre formalisé, respectant le mineur et sa famille	Généraliser les actions de prévention familiale en amont de l'aide sociale à l'enfance.	Développer des formations communes sur la maltraitance	Créer des référentiels d'évaluation de situations individuelles et familiales et des établissements et des services publics de PMI
Systematiser l'élaboration d'un schéma départemental de PE		Systematiser l'offre de conseils et de soutien en économie sociale et familiale	Développer les formations de superviseurs apportant une aide aux professionnels	Elaborer une approche normée et collégiale de l'aide en milieu ouvert et bâtir un référentiel d'évaluation de l'aide éducative.
Etablir le principe de subsidiarité de l'intervention de l'autorité judiciaire		Prendre en charge des adolescents en grandes difficultés.	Affecter aux fonctions de juge pour enfants des magistrats spécialement formés et garantir leur stabilité dans la fonction	Créer une instance d'évaluation du schéma départemental
		Créer un accueil de jour (entre l'aide à domicile et la structure d'accueil)		
Rapport « Nogrix »				
Créer une cellule départementale de signalement sous l'autorité du Conseil Général	Inscrire dans le Code de l'action sociale et des familles : « Deux ou plusieurs professionnels peuvent échanger toutes informations nécessaires pour déterminer les mesures dont les mineurs et leurs familles peuvent bénéficier		Mettre en place un module unique et obligatoire de sensibilisation pour tous les professionnels	Elaborer un référentiel d'indicateurs de souffrances des enfants commun à l'ensemble des professionnels pour accélérer le repérage et favoriser une évaluation partagée et pluridisciplinaire du danger
			Renforcer l'accompagnement des professionnels confrontés à la maltraitance	

Premier rapport annuel au Parlement et au Gouvernement de l'Observatoire National de l'enfance en danger

Protection de l'enfance : repenser le système sans l'appauvrir

L'Oned qui reprend dans le cadre de son analyse l'ensemble des éléments contenus dans les rapports qui précèdent, tire un certain nombre de conséquences.

Il **s'interroge** sur deux scénarii possibles :

Premier scénario : une réforme législative imminente

« Convient-il de se situer dans la perspective d'une législation de protection de l'enfance ou d'évoluer vers une législation des droits de l'enfance ? »

L'intérêt supérieur de l'enfant s'oppose-t-elle à la conception française du droit de la famille, de l'autorité parentale et de la protection de l'enfance ? L'Oned renvoie la question au législateur qui sera conduit à se demander si les notions de Droit des enfants et de Protection de l'enfance sont compatibles, s'il faut se priver de l'une au détriment de l'autre ?

« Comment redéfinir le champ d'intervention de la protection administrative et judiciaire et le passage de l'une à l'autre ? »

La question de l'entrée unique dans le système de protection, par le biais d'une cellule départementale chargée de transmettre à l'autorité judiciaire les situations qui relèvent de sa saisine sans laisser le choix de l'autorité à saisir, implique une redéfinition du statut et du rôle des responsables de l'ASE des moyens et des compétences nécessaires à la mission d'évaluation et d'élaboration de l'action

« Faut-il redéfinir le rôle du juge des enfants ? »

Le juge des enfants est un « recours contre les abus de droit ou les dysfonctionnements affectant les droits et libertés individuelles »

La règle selon laquelle ses décisions ne le dessaisissent pas, sont les attributs de son pouvoir de contrôle. L'Oned souhaite qu'ils lui soient maintenus.

« Quelle coordination entre JE, JAF et Juge des tutelles ? »

L'Oned s'attend à des interrogations fortes sur les rôles respectifs et les modalités de coordination de chacun. Ce qui pose la question de l'intérêt et des inconvénients liés à la création d'un juge de l'autorité parentale

Deuxième scénario : en l'absence de refonte législative

L'Oned préconise la cohérence des interventions de l'Etat et la réunion effective du **comité interministériel concerné par la protection de l'enfance** de façon à ce que l'Etat garantisse la cohérence des politiques décentralisées.

Quant à la place des Départements, L'Oned propose que le GPIEM (**Groupe Permanent Interministériel pour l'Enfance Maltraitée**) s'ouvre aux délégués des départements (éventuellement représentés par l'ADF)

Des améliorations importantes relevant des ministères

L'Oned souligne l'importance d'une plus grande collaboration et d'un plus grand partage d'information entre les deux acteurs majeurs de la PE, souhaitant un « lien institutionnel » plus clair et l'élaboration d'un texte précisant l'application des critères distinguant une saisine du parquet d'un signalement au Conseil Général, ainsi qu'un texte préconisant la saisine du Président du CG dans tous les cas, y compris pour les cas relevant de faits de nature pénale.

Il souligne la nécessité de normes communes pour les Départements, notamment en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre des différentes missions, permettant de clarifier les politiques d'évaluation du fonctionnement et de la qualité des prestations.

Des améliorations importantes relatives aux départements

La réaffirmation du rôle du Président du Conseil Général, par l'envoi systématique d'une copie au CG en cas de signalement direct au parquet, la constitution d'une cellule unique dans chaque Département permettant de s'assurer de la qualité des actions et des décisions prises en matière de PE

Des améliorations liées à la formation

L'Oned propose d'inscrire au sein du GPIEM une cellule qui aurait pour mission d'aider à l'élaboration, l'évaluation et la labellisation des modules de formation sur les questions de protection de l'enfance et la mise en relation des partenaires concernés. (Centre de formation aux métiers du social, IUFM...)

L'Oned poursuivra, pour sa part, les études réalisées dans le champ des actions éducatives se situant entre AEMO/AED et placement.

Attentif aux expériences novatrices, il souhaite mener une réflexion de fond sur l'ensemble de ces expériences afin de sortir du choix contraint AEMO-Placement institué en 1958 et travailler sur la diversification des interventions.

Dans le cadre d'une refonte législative, il lui semble « incontournable » de poser le principe de la subsidiarité de l'intervention judiciaire et de retenir comme critère de judiciarisation confirmée, l'absence de collaboration réelle des parents qui, selon lui, reste **appréciée** par le juge.

Par ailleurs, il insiste pour donner au juge des **enfants** la possibilité d'autoriser les services mandatés à organiser les modalités et la périodicité des droits de visite et d'hébergement des parents en cas de séparation.

Appel des 100

(Rosenczveig, Romeo)

Initiative pour rassembler 100 personnalités qui demandent l'ouverture d'un débat national sur la protection de l'enfance devant aboutir à une loi d'orientation.

L'appel serait, dans le cadre d'une conférence de presse, rendu public courant septembre 2005

Les instigateurs de l'appel regrettent qu'après la publication des rapports : Naves, Cathala, Roméo, Deschamps, les enquêtes de l'IGAS, le rapport 2004 de la Défenseure des enfants, les propositions gouvernementales « tardent à entrer dans la réalité »

Ils veulent voir substitué au saupoudrage de mesures législatives partielles qui ajoutent à la complexité du dispositif, un débat qui :

- rende compte de la réalité d'un secteur d'activité sociale qui « coûte 5 milliards d'euros »
- identifie les différents acteurs du dispositif de PE
- interroge les outils et les démarches nécessaires à la concertation et la coordination des intervenants
- évalue les orientations et la pertinence du dispositif aux niveaux national et local

Sollicitant les « plus hautes autorités de l'Etat » pour l'établissement d'une table ronde réunissant les « principaux » acteurs, ils en appellent à l'élaboration d'une loi d'orientation qui traduise une vision d'ensemble et permette « la refonte d'un système dont chacun s'accorde à regretter les cloisonnements »

Réactions et positions du CNAEMO

Si le CNAEMO partage le souhait de voir ouvrir un débat national, il ne souhaitait pas ajouter à la confusion qui présidait à la demande d'une loi d'orientation en vue de la refonte du système sans plus de précisions quant au contenu de cette loi et les propositions à faire valoir. La méthode qui tend à « personnaliser » la démarche lui semblait inappropriée. Elle ne reflétait pas la manière dont le secteur associatif se mobilise pour avancer. Le CNAEMO souhaitait cependant reprendre la proposition mais dans un cadre plus conforme aux valeurs démocratiques qui fondent ses structures. Telles étaient les dispositions du Carrefour lors du séminaire de Brest (Juin 2005)

Ces réserves exprimées sur la place accordée au secteur associatif dans le cadre de l'appel des cents ayant été, courant juillet, prises en compte, le CNAEMO a donc été signataire de l'appel.

27 septembre 2005

Denis VERNADAT Président
Michel BUGHIN Délégué général

1 Extrait du Rapport moral du CNAEMO adopté à l'Assemblée Générale de Nice (Mars 2005)

Fédérer pour faire valoir le travail social :

Dans la période, et plus particulièrement depuis nos dernières Assises, le CNAEMO n'a pas manqué de réfléchir à sa fonction, sa place dans le champ social et les nécessaires évolutions qu'il aura à prendre en compte selon qu'il saura réfléchir, à la faveur des mutations en cours, les orientations décisives qu'il devra arrêter.

Le contexte actuel marque un durcissement, décentralisation aidant. La tentation du repli et du "chacun pour soi" font dorénavant le jeu de la puissance publique qui, à un niveau départemental, considère prioritairement les associations du secteur comme prestataires de services, plutôt que comme partenaires...

Sans doute, n'y a-t-il là que peu de hasard dès lors que c'est de sous-traitance dont il s'agit puisque notre secteur associatif est entré définitivement dans l'ère du "qui paye décide". A satisfaire ainsi le sens de la commande sociale, les collectivités sont devenues le principal donneur d'ordre. En second lieu, le secteur associatif est menacé d'instrumentalisation... Nous sommes aujourd'hui plus particulièrement confrontés à un solide paradoxe. Le légitime et le légal se disputent ici l'ancrage historique de notre secteur associatif, sa primauté d'intervention dans le champ social ne lui conférant pas une représentation de ces mandants digne de ce nom. A la différence des secteurs qui confinent à celui du handicap ou des personnes âgées, notre secteur, plus atomisé que jamais, est en difficulté pour se rassembler, pour offrir une alternative crédible et innovante susceptible de pouvoir valablement peser de façon cohérente et transversale avec la puissance publique.

En troisième lieu, l'absence d'une véritable politique de l'enfance pose un défi majeur. Cette remarque s'impose d'évidence, selon que depuis 25 ans, date de la première décentralisation, aucun bilan relatif à celle-ci n'a été effectué. Il n'y a eu aucune étude transversale ou longitudinale d'ordre national qui permette de dire et de tirer le bénéfice de cette décentralisation en matière de protection de l'enfance.

Dans nos départements, la tentation est forte pour que la protection de l'enfance ne fasse pas débat, au sens ou étant dénuée d'intérêt autre que de répondre d'une obligation sur un mode intra-familial, c'est à dire invisible de la collectivité, le seul enjeu soit uniquement de cantonner la dépense publique.

Par le fait, pourquoi donc y aurait-il un débat politique national sur le système de protection de l'enfance, sur les enjeux de société, et sur les perspectives à en considérer... Toute la teneur d'un débat politique venant fixer un cap, loi cadre de protection de l'enfance, devrait avoir pour objectif de déterminer clairement la commande sociale, le niveau de protection, l'organisation de son contrôle...

Trois dimensions sont ici à prendre en compte :

1. La décentralisation et ses effets cumulatifs ...
2. L'instrumentalisation du secteur associatif et la faible prise en compte de sa représentation.
3. L'absence d'une véritable politique nationale de l'enfance.

Ce triptyque témoigne ici de l'analyse que fait le CNAEMO. Notre Association revendique dans le cadre de ses institutions - au sens associatif et professionnel du terme - de faire valoir les fonctions techniques et politiques des acteurs que nous sommes.

Le secteur associatif ne peut se limiter à un rôle de prestataire de service assurant par délégation une participation importante à la mission de service public. Il convient d'instaurer de nouveaux rapports entre les pouvoirs publics et les associations qui participent à des tâches d'intérêt général.

**Notre secteur doit participer d'un aggiornamento,
analyser les mutations en cours, penser sa transformation**

► La protection de l'enfance : c'est notre champ sectoriel d'intervention, c'est celui-là qui doit faire l'objet de la centration de toutes les associations qui le composent.

► Le secteur associatif, un lieu pour construire l'action éducative.

Le champ social qui nous assemble, comme celui que nous organisons pour construire, doit, par le biais de ses acteurs, ouvrir le débat autour de notre identité, des tenants et aboutissants de la commande sociale, les finalités et le sens du travail social.

A notre endroit, le CNAEMO aura la nécessité de mettre en œuvre cette réflexion et complémentarément s'adjoindra rapidement les partenariats nécessaires pour confronter et développer cette orientation. C'est vers une analyse partagée qu'il nous faut dorénavant orienter ce processus réflexif.

Même si ces dernières années le secteur associatif a été traversé de velléités de décloisonnement inter- secteur, le CNAEMO n'a pu tirer qu'un bilan pour le moins contrasté d'initiatives auxquelles il s'était associé dans un premier temps.

En référence à ses propres analyses, le CNAEMO se situe dorénavant, en décalage avec certains rassemblements pluri-institutionnels "larges" , tel "Education et Société", "la CPO", " 7-8-9..." etc à objectifs trop dispersés, selon lui, et à stratégie trop défensive.

Il ne trouve plus, dans ce cadre, à faire valoir valablement en véritable partenariat, les préoccupations ou intérêts inter- actifs des professionnels du secteur de la protection de l'enfance et des bénéficiaires du travail social.

Le CNAEMO ne souhaite pas, en outre, s'engager dans la voie du recueil, de la compilation, des revendications individuelles, sur un mode compassionnel.

C'est donc là encore que les formes d'organisation des mouvements, coordinations n'ont d'avenir que dans l'émergence d'une actualité factuelle sans poser pour l'avenir comment les conditions, le contexte les autorisent légitimement à intervenir.

Reste à remarquer que les personnels qui les investissent ou qui les ont supportées révèlent tout d'abord une volonté d'investissement au-delà de capacités à réorienter au service de l'union et non plus de ces seules manifestations d'individualisme que notre société néo-libérale encourage et cautionne. C'est dans ce contexte qu'ensemble, nos associations ont à progresser !

Dans cette approche du secteur social et médico-social, nous considérons le champ de la protection de l'enfance au sens élargi.

C'est là l'acception même d'une position du CNAEMO ayant à remarquer que nos associations occupent un espace qui déborde largement la seule protection de l'enfance. Depuis 25 ans, le CNAEMO a su déterminer son identité de manière à participer d'un maillage intersectoriel qui n'en exclue aucun, aucune personne pour ce que la loi lui donne de droits, ou populations au regard des missions qui sont les nôtres et qui contextualisent notre intervention.

S'agissant du CNAEMO et puisque le consensus est porteur de sens, celui-ci s'est risqué pour la première fois à dialectiser le contexte de notre champ d'intervention sociale avec ses missions et formes de représentation à l'épreuve de la décentralisation acte II.

En premier lieu, il y a une sorte de défi, d'engagement de terrain à venir participer, contribuer à l'élaboration des politiques publiques.

Cet intérêt n'est pas mince s'il permet de rechercher de nouvelles alliances pour faire avancer la question.

En second lieu, il y a nécessité de déboucher sur une forme d'organisation collective et pérenne susceptible de relayer, d'être entendue et de jouer son rôle d'assistance républicaine.

C'est dire maintenant que la question de la refondation ou de la recomposition du secteur se pose !

Non lucratif, par définition, notre secteur doit retrouver le juste rapport préexistant entre éthique et politique...

En effet, notre secteur est tantôt amené à dégager des excédents financiers qui sont perçus comme le gage d'un sur-développement des associations gestionnaires, à moins qu'ils puissent être une sorte de fonds de garantie, fonds de pension en prévision des mauvais jours. Rien d'étonnant à cela, sachant qu'en matière de développement associatif, les autorités départementales peuvent être bien oublieuses de l'identité de ces mêmes associations... Nous devons aussi considérer que nos administrateurs devraient à partir des projets associatifs s'emparer de la question des solidarités, de comment les services les mettent en oeuvre, avec qui et comment : Ce sont des "excédents d'initiative" qui devraient normalement en résulter... Il s'agit ici de bien resituer la plus value dégagée par le secteur associatif qui ne se comptabilise pas exclusivement en terme de bonne gestion financière... La bonne formule doit immanquablement passer par la bonne adéquation entre besoins repérés et moyens alloués, place des usagers et interactivité, sens, finalités du travail social et protocoles de travail...

Dans ce contexte, il devient urgent que nos Associations employeurs puissent imposer des modalités de représentations de manière à faire en sorte que ce ne soient pas les seuls financeurs qui soient légitimes à décider de la nature des réponses..

Un lieu à construire

Le fait associatif dans lesquels s'inscrivent les missions de services publics dévolues au secteur associatif habilité s'appuie sur le concept de citoyenneté et de démocratie participative. Dans cette perspective, professionnels, institutions, associations ont à se mobiliser ayant à privilégier les places d'intervenants sociaux, de témoins et d'acteurs engagés qu'ils sont.

C'est ensemble imaginer un instant la force, la vitalité, le sens et la portée de réponses d'envergure.

Le CNAEMO défend le principe selon lequel les travailleurs sociaux ne sauraient être réduits à devenir de simples agents exécuteurs chargés de se contenter d'appliquer des programmes d'une politique donnée.

Pour avancer ensemble et tenter de constituer une force de proposition conséquente auprès des représentants de la puissance publique, trois objectifs sont à mettre en œuvre :

1. A partir de l'identification des besoins individuels et collectifs, analyser les pratiques professionnelles.
2. Être force de proposition en vue de l'élaboration de politiques sociales adaptées.
3. Constituer une structure permanente de représentation au service de réponses argumentées, non sectorielles et innovantes.

La méthode va devoir s'en trouver modifiée... Il s'agira de faire nos preuves en marchant car il faudra donner envie, rassembler, mettre en place les conditions d'un débat. Nous aurons à réfléchir sur les modes d'organisation susceptibles de porter ce projet de transformation et de modernisation.

Différentes hypothèses sont à considérer :

- Ce rapprochement entre les différentes composantes de notre secteur sera-t-il à construire à la base, c'est à dire au niveau du département ?
- Au niveau de la région ?
- Ou bien, en rassemblant les organisations, les mouvements, les fédérations, les secteurs d'activité...
- Est-ce aux unions nationales de fédérer les associations nationales ?
- Est-ce encore aux associations de protection de l'enfance du secteur social et médico-social d'imaginer un système de type confédéral susceptible de toutes les représenter au niveau national ?

Seul un débat, sans aucune exclusive, au niveau national, porté par une volonté de recomposer le secteur, sera le gage d'un repositionnement durable pour l'avenir. Il s'agit là - n'en doutons pas - d'un chantier majeur qu'il nous convient d'ouvrir.

2 Motion adoptée en séance le 2 septembre 2005 par des fédérations d'associations et associations nationales intervenant dans le champ de la protection de l'enfance et lu , dans le cadre de la conférence de presse du 8 septembre 2005 à l'occasion de « l'appel des cents »

APPEL POUR LA PROTECTION DE L'ENFANCE
Conférence de Presse - 8 septembre 2005
Intervention de M. Michel DESMET
Président de l'UNASEA

(Union Nationale des Associations de Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Adultes)

Au nom des fédérations d'associations et associations nationales intervenant dans le champ de la protection de l'enfance :

UNIOPSS (Union interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux)

ANPF (Association Nationale des Placements Familiaux)

Citoyens et Justice (fédération des associations socio-judiciaires)

CNAEMO (Carrefour National de l'Action Educative en Milieu Ouvert)

CNLAPS (Comité National des Associations de Prévention Spécialisée)

FENAMEF (Fédération Nationale des Associations de Médiation Familiale)

FN3S (Fédération Nationale des Services sociaux spécialisés de protection de l'enfance et de l'adolescence en danger)

L'histoire de la protection de l'enfance est indissociable de celle des associations, de leurs bénévoles et de leurs professionnels, qui développent plus de 75% des missions et des actions socio et médicoéducatives.

1). Traduisant en actes la volonté collective de protéger enfants et familles rencontrant des difficultés, ils sont les partenaires quotidiens de l'Etat, des collectivités publiques et des familles.

Le fondement de nos actions est d'accompagner les enfants et les adolescents fragilisés, et d'apporter à leurs parents le soutien dont ils ont besoin. Qu'il s'agisse d'accompagnement, de médiation, de prévention spécialisée, de placement dans une famille d'accueil ou en établissement, la fonction parentale et le lien parents-enfants sont au cœur de nos missions, pour être confortés ou, lorsque c'est nécessaire, restaurés.

Forts de cette conviction nous avons sans cesse, le plus souvent hélas sans résultat, interpellé l'Etat pour que le système de protection de l'enfance soit repensé dans ses finalités et dans sa cohérence.

Cohérence entre des textes qui sont trop nombreux et trop souvent factuels pour être appliqués efficacement et de façon équitable.

Cohérence entre les services de l'Etat, les Collectivités Locales et les associations, qui fonctionnent beaucoup mieux qu'on veut le dire, mais trop souvent en ordre dispersé.

La protection de l'enfance et le soutien aux familles ne se résument pas à une décision judiciaire ou à

un placement. Elle exige que nous construisions un environnement éducatif positif : logement, emploi des parents, santé, scolarité, loisirs.

La protection de l'enfance est une action éminemment humaine : chaque enfant, chaque adolescent est unique, avec ses capacités et ses problématiques propres. On ne peut normaliser l'action d'éducation ni la réduire à une production de service. La part de compétence et d'implication des professionnels, leur perception d'une évolution qui est différente pour chaque enfant et chaque famille doivent être reconnues au même titre que le sont les contraintes financières.

Les interventions prévues par les textes ont le plus souvent une fonction curative, coûteuse et surtout

tardive. Il nous faut collectivement donner priorité à l'anticipation des situations difficiles. Cela suppose de ***repenser les politiques publiques, les moyens mis en œuvre, les pratiques professionnelles***, en s'appuyant sur un large débat public.

Les associations et fédérations signataires, les bénévoles et les professionnels qui assurent leurs missions, ont la volonté aujourd'hui de contribuer à ce que la protection de l'enfance sorte des débats de spécialistes pour devenir ce qu'elle doit être : ***un enjeu national collectif, exigeant*** parce qu'il est essentiel à l'avenir de notre société, ***ouvert et généreux*** parce qu'il concerne des êtres en construction, qui feront leur vie en fonction de ce qu'aura été leur enfance.

Nous ne devons pas trahir la confiance qu'ils mettent en nous. C'est notre responsabilité.

(1) 10 000 bénévoles et 65 000 professionnels contribuent à la prise en charge quotidienne de plus de 300 000 enfants, adolescents et familles.