



Contribution de la CNAPE aux travaux européens relatifs à la désinstitutionnalisation de la protection de l'enfance

Octobre 2012

CNAPE

Convention Nationale
des Associations de
Protection de l'Enfant

Les premiers travaux européens relatifs à la désinstitutionnalisation de la prise en charge des publics vulnérables se sont portés sur le secteur du handicap. Ceux-ci ont abouti, le 3 février 2010, à une recommandation du comité des ministres du Conseil de l'Europe enjoignant les Etats membres à ne plus placer les enfants handicapés en institution afin de privilégier leur vie au sein de la communauté. Cette recommandation fait notamment écho aux nombreuses inquiétudes que le placement en institution soulève quant à sa compatibilité avec l'exercice des droits des enfants inscrits dans la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE).

Aujourd'hui, s'appuyant sur ces mêmes arguments, une nouvelle réflexion de la commission européenne s'amorce pour le secteur de la protection de l'enfance.

Aussi, la CNAPE a souhaité apporter son expertise, défendre un certain nombre de principes et présenter des axes de travail afin que l'évolution annoncée ne soit pas préjudiciable ni pour l'enfant, ni pour sa famille.

Je souhaite apporter mes sincères remerciements aux membres de la commission protection de l'enfance de la CNAPE qui, par leurs échanges et leurs réflexions, ont permis l'élaboration de ce document.

Daniel CADOUX
Président de la CNAPE

Remarques préalables

Les travaux de la commission européenne¹ relatifs à la désinstitutionnalisation n'abordent pas l'« institution » au regard d'une définition précise du fait de « *cadres culturels et juridiques différents dans les États membres* ». Pour autant, ils retiennent la caractéristique d'« **institutions résidentielles** » (sans prendre en considération la taille de l'établissement ou du service) et s'appuient sur le terme de « *culture institutionnelle* » pour en définir le cadre.

Selon la commission européenne les caractéristiques de la « *culture institutionnelle* » se définissent comme :

- tenant les bénéficiaires à l'écart ;
- généralement caractérisée par la dépersonnalisation (retrait des effets personnels, signes et symboles de l'individualité) et la rigidité de la routine (horaires fixes pour le réveil, repas et activités sans tenir compte des préférences ou des besoins personnels) ;
- organisant le traitement en groupe (sans intimité ou individualisation) et la distance sociale (statut différent entre le personnel et les résidents), entraînant un comportement passif («institutionnalisé»);
- proposant une éthique des soins paternaliste plutôt qu'interactive.

➔ Une définition inadéquate pour le modèle français de la protection de l'enfance

La définition de la « ***culture institutionnelle*** », telle que citée ci-dessus, **ne peut être appliquée au modèle français de la protection de l'enfance.**

En effet, la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale offre des garanties en termes de respect de l'égalité de tous, d'exercice des droits des usagers et de réponses adaptées aux besoins de chacun dans tout établissement ou service social ou médico-social. Elles s'expriment notamment par la mise en œuvre d'outils (livret d'accueil, document individuel de prise en charge, projet d'établissement...) et l'existence de temps d'échanges et de dialogues entre les usagers et les professionnels (conseil de la vie sociale, démarche d'évaluation interne et externe...). De fait, ils tendent à rendre plus lisibles les pratiques professionnelles et les modalités d'organisation, et permettre une amélioration continue de la qualité de l'accueil et de l'accompagnement.

¹ *Rapport du groupe d'experts ad hoc sur la transition des soins en institution aux soins de proximité* – Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances – septembre 2009.

L'évolution des référentiels de formation initiale des travailleurs sociaux, par exemple en termes de systémie² et de travail avec les familles – axes fondamentaux dans le domaine de la protection de l'enfance – a pour objectif de contribuer à une prise en charge plus personnalisée et mieux adaptée pour l'enfant et sa famille.

➤ Les spécificités du modèle français de protection de l'enfance

Le principal critère de « l'institution » pour la commission européenne réside dans l'aspect résidentiel de l'accueil. Toutefois, cette caractéristique ne correspond pas à la logique et aux pratiques du dispositif français de protection de l'enfance.

En effet, dans notre culture, **l'institution est à la fois un lieu et une réponse de protection**. Ainsi, l'accompagnement en milieu ordinaire et le placement en famille d'accueil sont tous deux considérés comme des réponses institutionnelles – au même titre que l'accueil en internat – sont encadrées légalement et réglementairement.

Selon l'Observatoire National de l'Enfance en Danger (ONED)³, au 31 décembre 2009 :

- 271 500 enfants protégés dans le cadre de la protection de l'enfance,
- 147 936 actions de milieu ouvert (aide éducative à domicile et accompagnement éducatif en milieu ouvert),
- 132 125 accueils (établissement et accueil familial)⁴

Pour cette même année, l'Observatoire National de l'Action Sociale Décentralisée⁵ précise une répartition de 41% pour l'accueil familial et 59% pour l'accueil en établissements.

Il est donc nécessaire, dans sa réflexion, que la commission européenne **ne réduise pas l'institution au seul accueil en internat**. En effet, **l'internat n'est qu'un mode d'accueil résidentiel parmi d'autres**. Certaines structures proposent ainsi d'autres formes d'hébergement qui peuvent être à la journée, séquentiels, périodiques ou modulées. Pour autant, l'internat n'est pas un mode de prise en charge « d'enfermement ». De part son organisation, il propose un accompagnement souple et adapté, qui vise à répondre au plus près des besoins de l'enfant confié ou accueilli, répondant ainsi à la définition européenne du processus de désinstitutionnalisation. Cette démarche, engagée en France depuis deux décennies, a vu les établissements publics et associatifs – sous l'impulsion de leurs responsables, des collectivités locales et de l'Etat – se transformer en profondeur tant en matière de cadre de vie (taille des unités de vie, ouverture sur l'environnement...) que de culture et de postures

² Approche qui considère l'individu en fonction de son histoire, de son environnement et de sa famille.

³ Rapport annuel 2012.

⁴ Le nombre de mesures est plus élevé que le nombre d'enfants pris en charge car ceux-ci peuvent se voir proposer des doubles mesures.

⁵ Lettre de l'ODAS – les dépenses départementales 2009.

professionnelles. La loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a pris acte de cette dynamique, l'a légitimée et amplifiée.

Les membres de la commission souhaitent également rappeler que les **établissements ou services** accueillant des enfants dans le cadre de la protection de l'enfance en France concourent à **assurer le respect des droits inscrits dans la Convention internationale des droits de l'enfant**, ratifiée par la France il y a plus de 20 ans. En effet, ils tendent à :

- proposer un accompagnement individualisé au regard de son intérêt supérieur (article 3) ;
- assurer sa protection et la prise en compte de ses besoins fondamentaux (articles 3 et 19) ;
- lui donner la possibilité de s'exprimer sur les questions l'intéressant (articles 9 et 12).

De plus, au regard de ce même texte et des textes législatifs nationaux relatifs à l'autorité parentale, les établissements et services s'efforcent de donner aux parents la possibilité de faire connaître leurs points de vue sur l'accompagnement proposé à l'enfant et d'entretenir avec lui des liens (article 9). Enfin, ils visent à les accompagner le mieux possible afin qu'ils puissent exercer leur autorité parentale et peuvent leur proposer une aide appropriée dans leurs missions éducatives auprès de leur enfant (article 18).

Le respect de ces droits a été réaffirmé, au niveau national, dans la loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Elle rend également obligatoire **l'élaboration d'un projet pour l'enfant** dès lors que ce dernier fait l'objet d'une décision de protection (voir annexe).

L'intérêt de la désinstitutionnalisation : apporter une réponse adaptée à chaque enfant

La réflexion sur la désinstitutionnalisation doit être menée dans un **objectif unique : offrir à chaque enfant la meilleure réponse possible au regard de sa situation et de son intérêt supérieur**. A cet effet, toute décision concernant le projet pour l'enfant ou sa réorientation doit **faire l'objet d'une évaluation et/ou d'une investigation**.

Il n'est pas souhaitable que la commission européenne introduise la désinstitutionnalisation comme préalable à toute politique de protection de l'enfance. En effet, il est nécessaire que soient **préservées les réponses existantes**, telles que « l'accueil résidentiel », **qui ont fait la preuve de leur intérêt et de leur pertinence** pour bon nombre de situations. Le placement apporte **une protection et une réponse aux besoins fondamentaux de l'enfant** pour lequel le fait de rester dans sa famille, même accompagné par des professionnels, est une source de danger. Les services concernés s'attachent à favoriser le lien familial au regard des besoins de l'enfant par des dispositifs adaptés⁶.

Par ailleurs, il importe de rappeler que l'accueil en « institution » ne se limite pas à la seule protection d'une situation de danger. De par le **contenu éducatif de l'accompagnement**, l'enfant accueilli peut ainsi se construire et s'épanouir pour devenir un citoyen de demain.

Au regard de ce constat, la réflexion sur la désinstitutionnalisation doit donc être menée comme la recherche d'une **alternative à l'hébergement à temps complet dans les situations qui le permettent**, c'est-à-dire où la protection de l'enfant est assurée et ses besoins fondamentaux préservés.

⁶ Espaces de rencontre, visites médiatisées, espace familial au sein de maisons d'enfants...

Quelques préalables à une désinstitutionnalisation de qualité

➔ Développer une offre riche et diversifiée de réponses

Afin d'atteindre l'objectif d'une réponse adaptée à chaque enfant, il est nécessaire que soit **développé un éventail de réponses, le plus complet possible**, allant **de la prévention** primaire à **l'hébergement**, en passant par des **interventions sociales et familiales graduées au domicile** des familles.

Sur le versant de la prévention, il s'agira alors de :

- **préserver** les lieux développant des **actions universalistes de prévention** telles que les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) ou les consultations de la protection maternelle et infantile (PMI) qui sont pertinents pour l'ensemble des enfants et leur famille, y compris les plus vulnérables.
- **développer des lieux ressources autour de la parentalité** réunissant l'ensemble des acteurs pour permettre une approche globale de la famille et de l'enfant (voir annexe),
- **mettre en œuvre les actions inscrites dans la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance** concernant l'entretien du 4^{ème} mois de grossesse et, pour les enfants, les bilans médicaux des 6^{ème}, 9^{ème}, 12^{ème} et 15^{ème} années dans le cadre de la médecine scolaire afin d'identifier les souffrances éventuelles des enfants et proposer des actions de prévention adaptées ou de prise en charge précoce.
- **promouvoir la médiation familiale** dans les situations de séparation conjugale ou de conflits familiaux. La présence du tiers permettant de favoriser la communication entre les différentes parties afin que celles-ci trouvent les moyens de protéger leur enfant.
- **développer les actions de prévention spécialisée**. Inscrites dans le champ de la protection de l'enfance, celles-ci permettent, dans les zones urbaines sensibles et dans les lieux où se

manifestent des risques d'inadaptation sociale, de prévenir la marginalisation et de faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu⁷.

Concernant les interventions sociales et familiales menées à domicile, il s'agira de :

- **développer les interventions qui proposent un appui aux parents dans le quotidien** et leur permettent des temps de respiration. Par leurs actions, les professionnels (techniciens de l'intervention sociale et familiale, éducateurs...) jouent un rôle dans l'évitement de la dégradation de certaines situations et concourent ainsi au maintien de l'enfant au domicile familial.
- **mettre en œuvre l'accompagnement en économie sociale et familiale (AESF) et la mesure d'aide à la gestion du budget familial (MJAGBF)**, inscrits dans la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance qui, par leurs actions à visée éducative permettent notamment une meilleure prise en compte des besoins fondamentaux des enfants, d'éviter les expulsions locatives et, par cela même, les placements.
- **développer les actions d'accompagnement en milieu ouvert en amont de la décision judiciaire**, dans le cadre de la protection administrative, afin d'apporter aux parents (à leur demande ou avec leur accord) une aide dans l'éducation de leur enfant, l'élaboration si nécessaire, de liens plus structurants entre eux et de favoriser leur insertion sociale (école, loisirs, lieux de soins, associations, quartier).

De part leur impact sur l'enfant et sa famille, les membres de la commission rappellent que les interventions sociales et familiales à domicile doivent être conduites **par des équipes de professionnels qualifiés** dont les compétences complémentaires doivent permettre un soutien ou un accompagnement des parents dans l'exercice de leurs fonctions parentales.

Pour que les actions de protection de l'enfance puissent s'adapter à l'évolution des situations, de la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant et de l'implication de la famille, **l'évaluation partagée par les professionnels et les familles** se doit d'être **régulière** et **interdisciplinaire**.

➔ Favoriser l'articulation des actions transversales de protection de l'enfant

Le développement d'un large éventail d'actions de prévention et de protection ne peut se faire que par **une ouverture des établissements et services sur leur environnement**. Il s'agit, en effet, de conjuguer les compétences et d'articuler les actions transversales (soutien parental, périnatalité...)

⁷ Article L.121-2 du code de l'action sociale et des familles.

afin que la dimension « prévention » soit prise en compte par les établissements et services quel que soit l'âge de l'enfant.

Pour cela, il est nécessaire de **promouvoir et développer des passerelles entre** les actions de protection de l'enfance en « **institution résidentielle** » et celles menées en **milieu ordinaire**. On peut ainsi imaginer de repenser les actions d'accompagnement en milieu ouvert dans le cadre judiciaire en développant notamment le travail en réseau pour une meilleure articulation avec les autres professionnels accompagnant les familles (technicien de l'intervention sociale et familiale, conseiller en économie sociale et familiale ou délégué aux prestations familiales...) et, avec les établissements et services de placement, pour l'accueil temporaire lors de situations de crises familiales. En effet, ces situations nécessitent des solutions souples, rapides, momentanées et sans rupture avec les lieux de vie habituels de l'enfant.

Cette articulation des services, la complémentarité des compétences et la diversité des réponses au sein d'un même territoire permettent de :

- **garantir la continuité du parcours de l'enfant**, notamment par l'anticipation des étapes de son développement,
- **repenser le travail avec la famille** (implication active, maintien des liens familiaux, soutien à la parentalité...) et développer des actions d'accompagnement pour les fins de mesure, en direction des enfants et de leurs parents, pour permettre un retour en famille apaisé et dans des conditions optimum pour l'enfant.
- **promouvoir et assurer la défense des droits de l'enfant.**

Conclusion

Par ces propositions, la CNAPE souhaite contribuer à la réflexion de la commission européenne sur la désinstitutionnalisation dans le cadre de la protection de l'enfance. Aussi, elle demande que les travaux européens prennent en compte que :

- **la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance offre à l'enfant et à sa famille une forme de désinstitutionnalisation** conformément aux préconisations de la commission européenne ;
- **l'objectif unique est d'offrir à chaque enfant la meilleure réponse possible** au regard de sa situation, de son bien-être et de son intérêt supérieur dans le cadre du projet pour l'enfant(5) ;
- **un éventail large de réponses** doit être préservé pour protéger les enfants et accompagner les familles afin de répondre de manière adaptée à la situation de chaque enfant et au respect de ses besoins et de ses droits ;
- **seule une palette étoffée d'actions** de prévention et de protection peut éviter les placements par défaut du fait de l'absence de solutions plus « légères ».

ANNEXES

La loi n°2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance

Face aux drames de la maltraitance mais surtout en raison des situations détectées trop tard, il était nécessaire de mieux organiser le système de protection de l'enfance pour le rendre plus fiable, améliorer la prise en charge des enfants et développer la prévention.

⇒ Les intentions de la réforme

- **Faire évoluer le dispositif** de protection de l'enfance pour l'adapter aux évolutions de la société.
- **Définir des objectifs nationaux et des principes** forts qui doivent **guider toute action à l'intention de l'enfant et de sa famille**.
- **Appréhender l'enfant dans sa globalité**, compte tenu de son environnement et de sa singularité.
- **Harmoniser et clarifier les procédures de traitement des informations** et donner **la primauté à la protection administrative**.
- **Élargir la palette des actions en direction de l'enfant et de sa famille**.
- **Clarifier et articuler le rôle des acteurs de la protection de l'enfance** et conforter le rôle pivot du président du conseil général.

⇒ Les principales dispositions de la loi

- **Affirmer les droits, l'intérêt et les besoins fondamentaux de l'enfant** en référence à la Convention internationale des droits de l'enfant et **affirmer sa place centrale** dans le dispositif de protection avec, notamment, l'élaboration du **projet pour l'enfant**.
- **Faire de la prévention un des axes majeurs** du dispositif pour **agir le plus en amont possible des difficultés et de la dégradation des situations** (actions à des moments-clés en direction des futurs parents et parents d'un nourrisson, des plus petits ; accompagnement en cas de difficultés des parents dans l'exercice de leurs compétences éducatives...).
- **Impliquer les parents** dans toute décision concernant l'enfant.
- Modifier les procédures de traitement des informations préoccupantes et des signalements concernant les enfants en danger ou en risque de danger.
- **Qualifier l'évaluation comme une procédure incontournable** (en amont de la décision de protection, puis régulièrement), celle-ci se doit d'être **pluridisciplinaire et régulière** pour vérifier, outre que l'enfant est protégé, si les réponses apportées permettent de répondre à ses besoins fondamentaux, dans le respect de ses droits et dans son intérêt propre.

- Aménager le secret professionnel pour évaluer la situation de l'enfant et déterminer, puis mettre en œuvre, des actions de protection.
- Instaurer la primauté de la protection administrative sur la protection judiciaire.
- **Enrichir la palette des actions en direction de l'enfant et de sa famille** au titre de la prévention et de la protection, permettant ainsi **des actions graduées et modulées dans le temps pour les ajuster aux besoins de l'enfant**, à son intérêt, compte tenu de l'évolution de sa situation et du contexte familial, en veillant à lui assurer continuité et cohérence.
- Charger le président du conseil général de veiller au **suivi de l'enfant, à la continuité et à la cohérence des interventions**.
- **Favoriser la complémentarité, l'articulation et la collaboration** entre les différents acteurs qui participent ou apportent leur concours à la protection de l'enfance.
- Instituer **dans chaque département un observatoire** de la protection de l'enfance.
- **Renforcer la formation** initiale et continue relative à la protection de l'enfance et ce, dans la pluridisciplinarité.

Exemples d'actions de soutien à la parentalité et d'accueil externalisé

➤ La Maison des parents – ADSEA 29 et ATD Quart Monde

Ce lieu s'adresse à tout parent de jeunes enfants de 0 à 5 ans (ou futur parent) désireux d'être écouté, accompagné, soutenu dans sa parentalité dans une approche éducative ou de partager ses expériences avec d'autres parents. Les familles peuvent venir sur des temps libres ou formalisés. Les professionnels, à partir des compétences parentales (celles repérées, celles qui demandent à être développées dans l'intérêt de la relation à l'enfant, celles qui demandent à être apprises), soutiennent l'expression et la participation des parents dans les réponses à trouver par eux-mêmes en ce qui concerne l'éducation de leurs enfants, mais aussi à renforcer leur estime d'eux-mêmes. L'objectif de cette maison des parents est également de réaliser une mixité sociale pour permettre le partage de solidarités inter culturelles et inter générationnelles.

➤ L'Espace Ressources pour le soutien à la parentalité – Sauvegarde 71

Ce service s'adresse à toutes les familles, résidant sur la Communauté Urbaine Le Creusot Montceau, qui souhaitent avoir accès à une écoute, une aide, un accompagnement dans leurs fonctions parentales, à un lieu neutre pour l'exercice d'un droit de visite parents/enfants, une médiation familiale (parents-enfants ou entre parents), à des groupes d'expression pour adultes ou enfants. L'équipe pluridisciplinaire (éducateur, psychologue, médiatrice familiale) intervient sur la base d'une démarche spontanée d'une famille ou de l'orientation par l'un des partenaires du service. Les familles peuvent bénéficier de l'une ou de l'autre des prestations, successivement ou simultanément, en fonction du besoin, de la situation ou de la problématique.

➤ L'Alternat de l'ASEA 43

Il s'agit d'une formule alternative au placement et à la mesure d'AEMO. La prise en charge éducative va s'exercer depuis le lieu de vie naturel de l'enfant, à savoir son domicile. Parallèlement, le service est adossé à des structures d'hébergement afin que dans le cadre d'un danger immédiat, l'accueil de l'enfant soit possible et réalisable sans condition.

La mise en œuvre de cette mesure d'accueil externalisée peut concerner trois situations :

- celle qui va préparer le placement en amont de la séparation ;
- celle qui va mettre fin à un placement, c'est-à-dire une transition entre la période d'hébergement en internat et un retour définitif au domicile (préparation du retour, multiplication des séjours au domicile accompagné par un éducateur...). Pour les grands adolescents, il s'agit de les préparer à une vie autonome hors du domicile parental mais aussi hors de l'institution.
- Celle qui va remplacer un placement afin d'éviter la séparation lorsqu'elle n'est pas indispensable et d'accompagner les personnes dans leurs besoins, manques, souffrances en mobilisant l'environnement social.

CNAPE

Convention Nationale
des Associations de
Protection de l'Enfant

**Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant
Association Reconnue d'utilité publique depuis 1992**

118 rue du Château des rentiers – 75013 PARIS

Tel : 01.45.83.50.60 mail : contact@cnape.fr

www.cnape.fr