

Un bilan en demi-teinte

Dix ans sont passés depuis la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance dont le projet avait été présenté lors des 1ères Assises nationales de la protection de l'enfance. C'est aujourd'hui l'heure de vérité. Notre enquête avait pour objectif de donner la parole aux acteurs concernés par la protection de l'enfance : quel bilan et quelles perspectives dressent-ils de ces dix dernières années dans ce domaine ? Ce sont finalement plus de 2000 personnes aux places variées dans le dispositif qui se sont exprimées. Nous vous laissons découvrir leur ressenti sur les progrès accomplis et les insuffisances repérées.

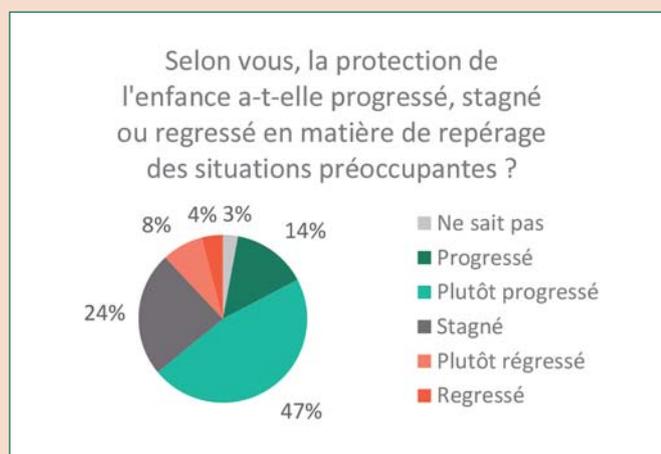
Un bilan mitigé vis-à-vis du suivi des objectifs de la loi de 2007

La loi de 2007 fixait des objectifs pour tous les temps de la protection de l'enfance : développer la prévention, renforcer le dispositif d'alerte et d'évaluation des risques de danger, améliorer et diversifier les modes d'intervention ou encore renouveler les relations avec les enfants et les familles. Dix ans plus tard, le bilan est mitigé.

Le ressenti d'une meilleure construction des décisions

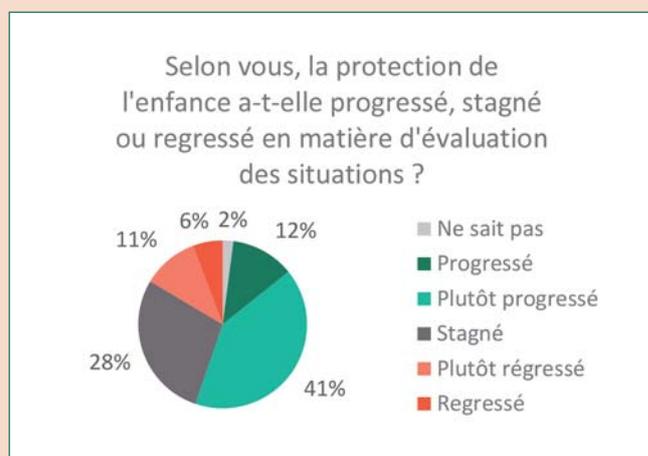
En matière de repérage des situations, les acteurs concernés par la protection de l'enfance font le constat d'une nette progression : ils sont cinq fois plus nombreux à exprimer l'idée d'une évolution positive du dispositif dans ce domaine qu'à évoquer l'idée d'une régression.

GRAPHIQUE 1 :



Le ressenti est le même mais dans une moindre mesure en ce qui concerne l'évaluation des situations. En effet, si plus de la moitié des acteurs concernés par la protection de l'enfance évoquent une progression en matière d'évaluation, ils sont respectivement 28 % et 16 % à évoquer l'idée d'une stagnation et d'une régression.

GRAPHIQUE 2 :



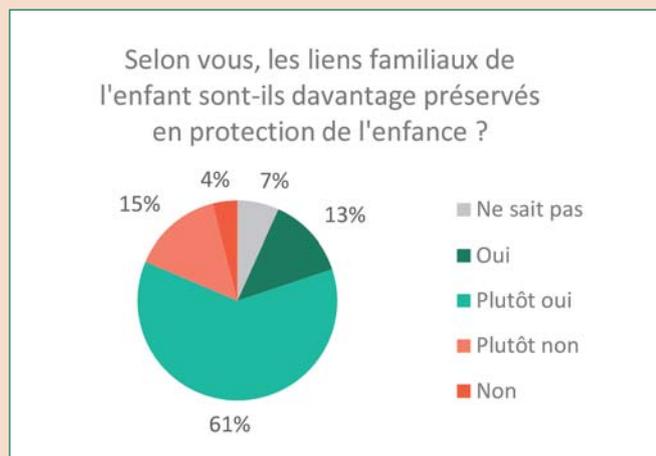
Selon les acteurs concernés par la protection de l'enfance, l'objectif de prendre davantage en compte le discours des enfants a été plutôt bien suivi. Le nombre de ceux qui estiment que la protection de l'enfance s'est améliorée en la matière dépasse de 10 points ceux ne constatant pas de progression dans ce domaine.

GRAPHIQUE 3 :



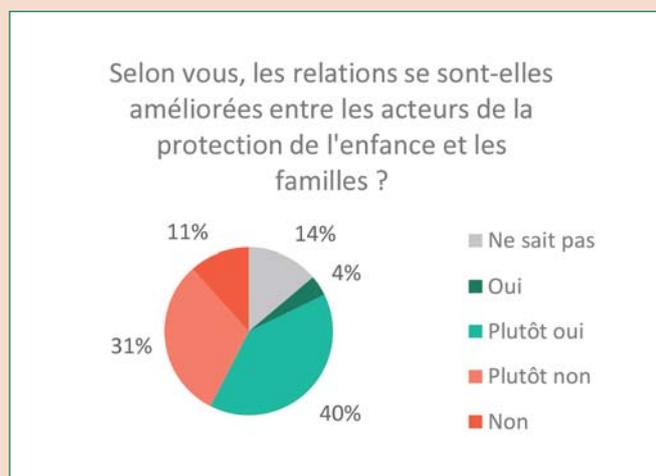
De façon plus importante encore, les parents apparaissent comme pesant davantage dans les décisions qui concernent leurs enfants. Près des deux tiers des acteurs concernés par la protection de l'enfance pensent ainsi que les parents sont davantage impliqués dans le projet pour l'enfant. Ce ressenti va de pair avec celui d'une plus grande attention portée à la famille : les trois quarts des acteurs concernés par la protection de l'enfance évoquent davantage de préservation des liens familiaux.

GRAPHIQUE 4



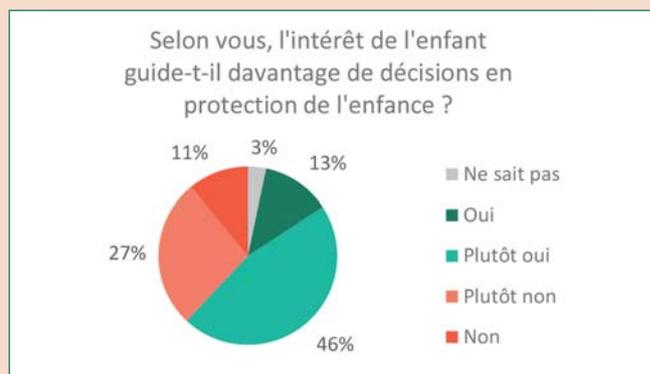
Pour autant, les acteurs concernés par la protection de l'enfance restent très partagés sur l'idée qu'ils entretiendraient de meilleures relations avec les familles. Ils sont quasiment autant à répondre positivement et négativement à la question d'une amélioration des relations entre les professionnels et les familles.

GRAPHIQUE 5 :



Au bout du compte, tout cela converge vers le ressenti d'une meilleure prise en compte de l'intérêt de l'enfant dans la construction des décisions, notion centrale de la loi de 2007. En effet, près de 60 % des acteurs concernés par la protection de l'enfance considèrent que l'intérêt de l'enfant guide davantage dans ce domaine d'action publique, contre moins de 40 % qui n'expriment pas d'évolution positive en la matière.

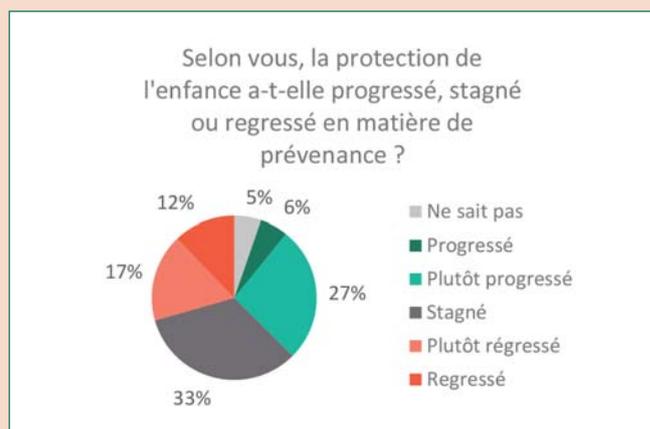
GRAPHIQUE 6 :



Des manques encore criants en amont

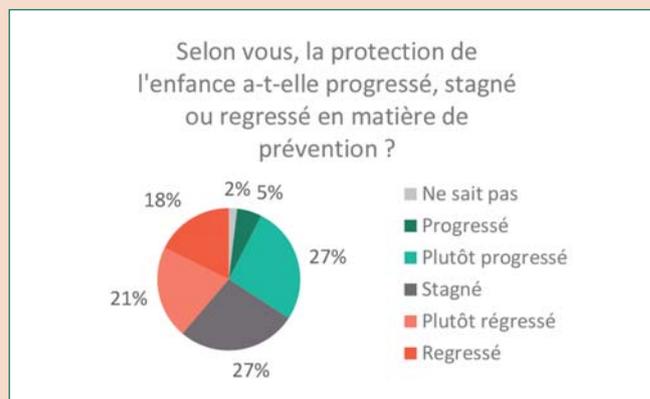
Les acteurs concernés par la protection de l'enfance semblent divisés sur la question de la prévenance. Ils sont presque autant à considérer que la protection de l'enfance s'est améliorée, a stagné ou a régressé dans le domaine des interventions bien en amont sur l'environnement social des familles.

GRAPHIQUE 7 :



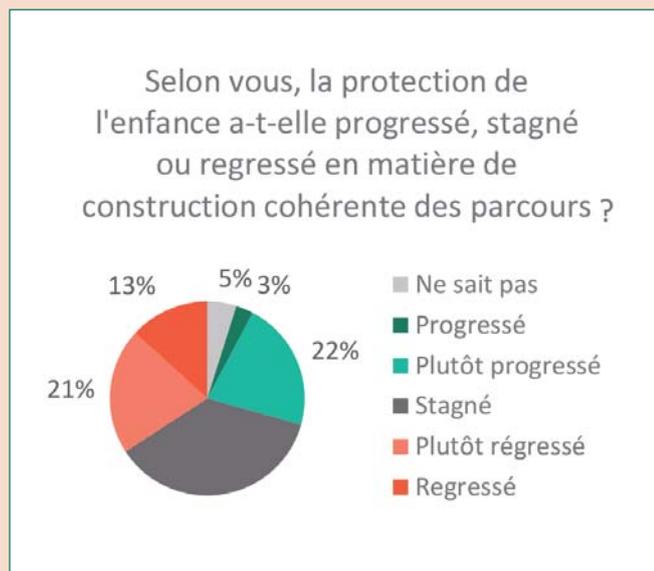
En ce qui concerne la prévention, le bilan est plus mauvais bien qu'il reste mitigé. Les acteurs concernés par la protection de l'enfance sont majoritaires à avoir exprimé l'idée d'une régression en la matière, à hauteur de 40 %. Les 60 % restant se divisent entre l'idée de stagnation et de progression.

GRAPHIQUE 8 :



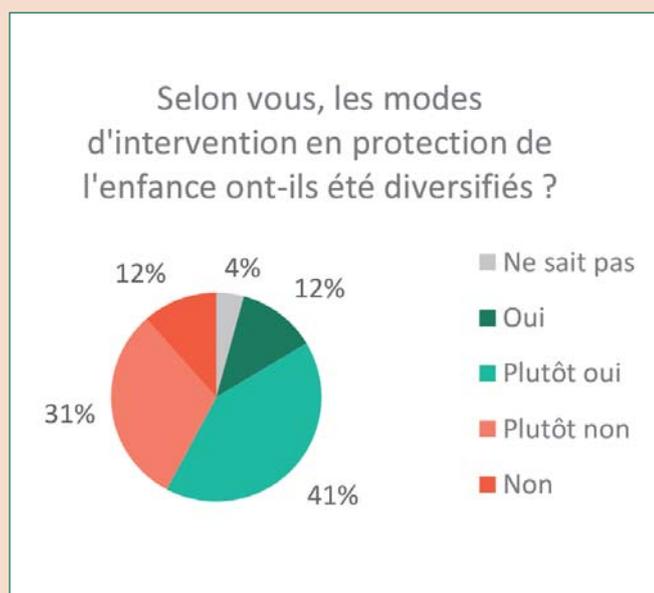
Selon les acteurs concernés par la protection de l'enfance, il y a encore du travail pour construire des parcours cohérents pour les enfants. Sur cet aspect, ils sont plus des deux tiers à considérer que la protection de l'enfance a stagné voire régressé.

GRAPHIQUE 9 :



Le constat est quasiment le même au niveau du contenu des prises en charge alors même que plus de la moitié des acteurs concernés par la protection de l'enfance soulignent la diversification des modes d'intervention dans ce domaine.

GRAPHIQUE 10 :

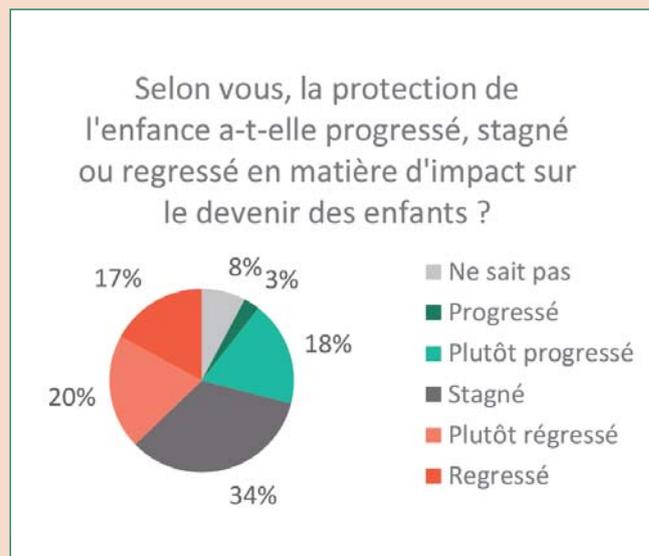


Des difficultés irrésolues en aval

Au final, les acteurs concernés par la protection de l'enfance ne ressentent pas d'amélioration de l'impact du dispositif sur le devenir de l'enfant. A ce sujet, ils sont

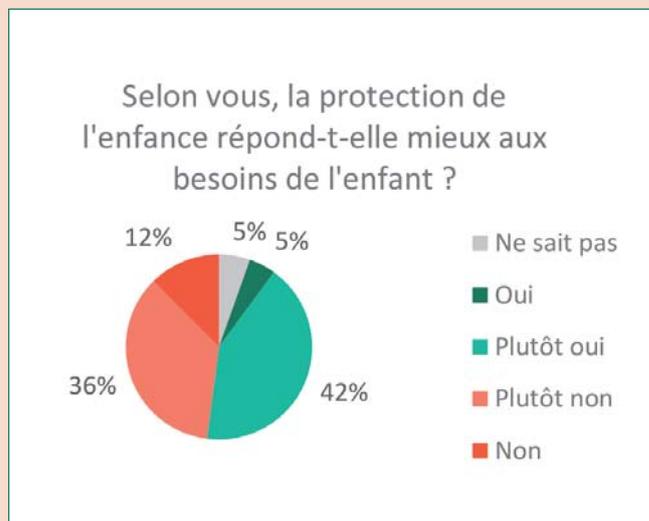
même majoritaires à exprimer l'idée d'une régression, quand seulement 20 % évoquent une amélioration.

GRAPHIQUE 11



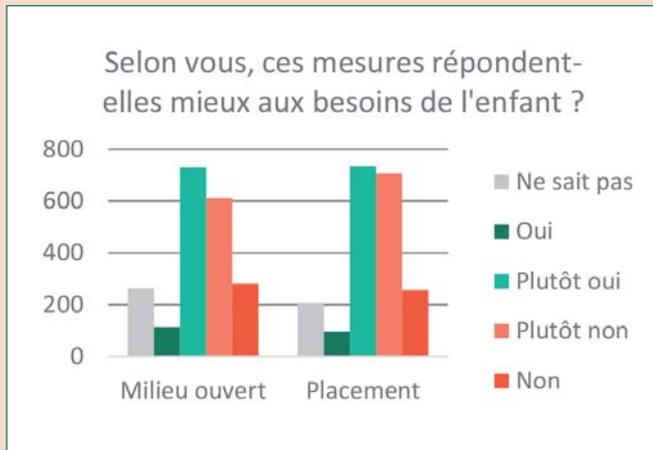
Si bien que les acteurs concernés par la protection de l'enfance sont assez partagés sur la question de la réponse aux besoins des enfants. Entre des décisions mieux construites et des contenus de prises en charge encore insatisfaisants, ils sont presque autant à affirmer et à nier que la protection de l'enfance répond mieux aux besoins de l'enfant aujourd'hui qu'il y a dix ans.

GRAPHIQUE 12 :



On retrouve le même ressenti mitigé des acteurs lorsque la question des besoins de l'enfant est déclinée pour le milieu ouvert. En revanche, le bilan est plus négatif lorsque cette même question est déclinée sur le placement : les acteurs concernés par la protection de l'enfance qui constatent une meilleure réponse aux besoins des enfants dans les mesures de placement sont dépassés de 10 points par ceux qui ne voient pas d'amélioration en la matière.

GRAPHIQUE 13 :



Malgré une vision partagée, les inquiétudes persistent

Au-delà des changements apportés par la loi de 2007, les dix dernières années ont été marquées pour la protection de l'enfance par l'accroissement des difficultés budgétaires pour les collectivités locales, l'arrivée de plus en plus importante de Mineurs Isolés Etrangers (MNE) sur le territoire ou encore le vote d'une nouvelle loi le 14 mars 2016. Aujourd'hui, même si le cap semble bien fixé pour les acteurs concernés par la protection de l'enfance et de la famille, il apparaît difficile à tenir.

Une confiance certaine sur les orientations actuelles

Les acteurs concernés par la protection de l'enfance apparaissent plutôt satisfaits de la direction donnée à la protection de l'enfance par la loi de 2016. En effet, 33 % d'entre eux considèrent que la loi de 2016 a permis de clarifier la loi de 2007 et 26 % vont même jusqu'à dire qu'elle l'a améliorée. Au contraire, ils sont peu nombreux à évoquer l'idée que la loi de 2016 aurait complexifié voire altéré celle de 2007 : respectivement 11 % et 3 %.

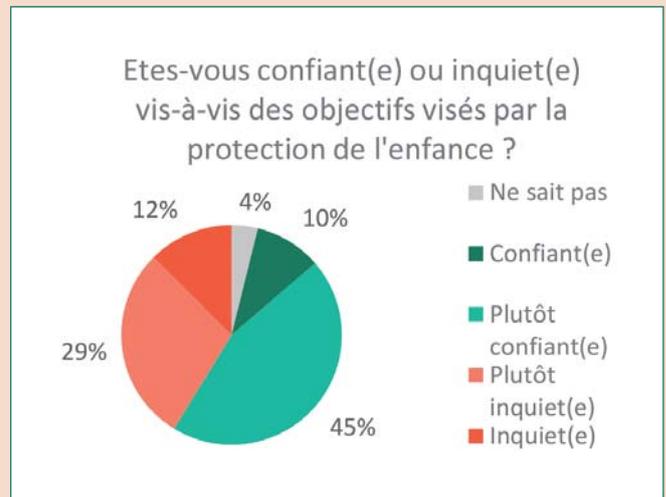
GRAPHIQUE 14 :



Interrogés sur leur niveau de confiance vis-à-vis des objectifs visés par la protection de l'enfance, les acteurs

concernés par la protection de l'enfance semblent là aussi plutôt satisfaits des orientations actuelles. La confiance exprimée dépasse de presque 15 points les inquiétudes affichées.

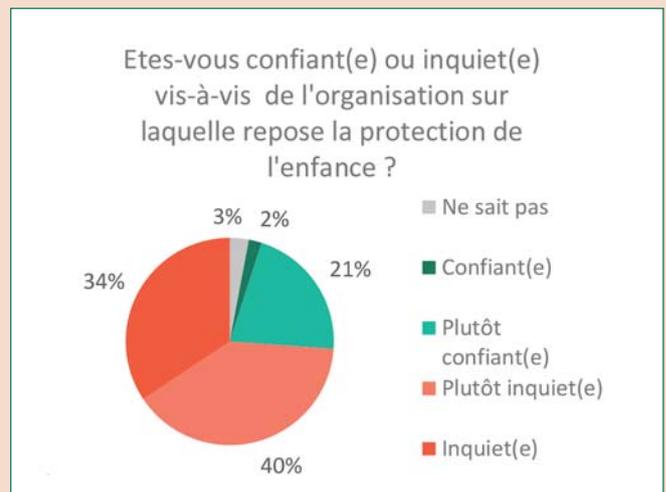
GRAPHIQUE 15 :



Une organisation qui souffre d'un manque de dynamique partenariale

L'organisation sur laquelle repose la protection de l'enfance laisse quant à elle les acteurs concernés perplexes. A ce sujet, ils sont les trois quarts à exprimer une inquiétude.

GRAPHIQUE 16 :



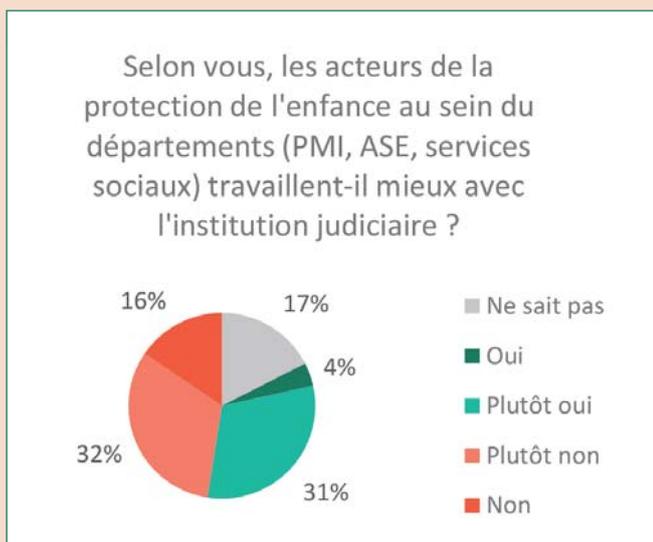
Ce constat est conforme avec la difficulté constatée par les acteurs concernés par la protection de l'enfance à suivre les orientations de la loi de 2007 en matière d'organisation. D'une part, la loi de 2007 affirmait le principe de subsidiarité entre le judiciaire et l'administratif en protection de l'enfance. Près de 50 % des acteurs concernés par la protection de l'enfance évoquent aujourd'hui l'échec du rééquilibrage des mesures en faveur de l'administratif quand 35 % perçoivent une évolution positive à ce sujet.

GRAPHIQUE 17 :



D'autre part, la loi de 2007 posait l'obligation de davantage de travail de coordination entre les différents acteurs de la protection de l'enfance, dans une vision plus transversale de cette mission. Si le bilan est mitigé pour le travail entre les services départementaux (PMI, ASE, services sociaux), faibles sont les améliorations constatées dans le travail des services départementaux avec les partenaires extérieurs. L'amélioration des relations de travail apparaît peu probante entre le département et la justice : 48 % des acteurs concernés par la protection de l'enfance rejettent l'idée d'une progression contre 35 % qui expriment une évolution positive en la matière.

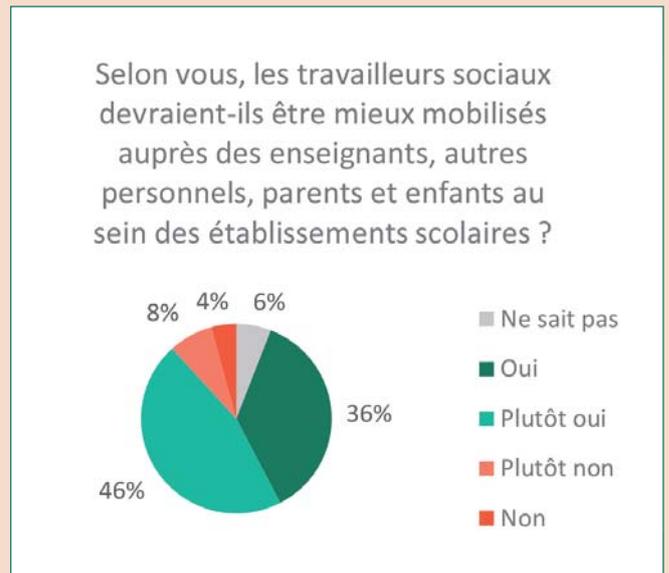
GRAPHIQUE 18 :



Le constat est dans une moindre mesure le même pour le travail entre le département et l'éducation nationale. En effet, si 48 % des acteurs concernés par la protection de l'enfance trouvent que le département ne travaille pas mieux avec l'éducation nationale, 40 % d'entre eux ont un avis plus favorable sur la question. In fine, le fait de

d'avantage mobiliser les travailleurs sociaux dans les écoles apparaît, pour 80 % des acteurs concernés par la protection de l'enfance, comme une bonne solution pour rapprocher les deux institutions.

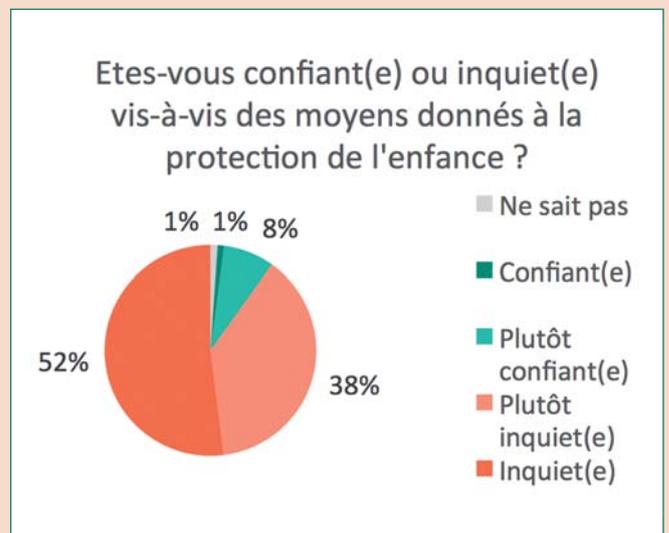
GRAPHIQUE 19 :



Les moyens au cœur des inquiétudes dans un contexte incertain

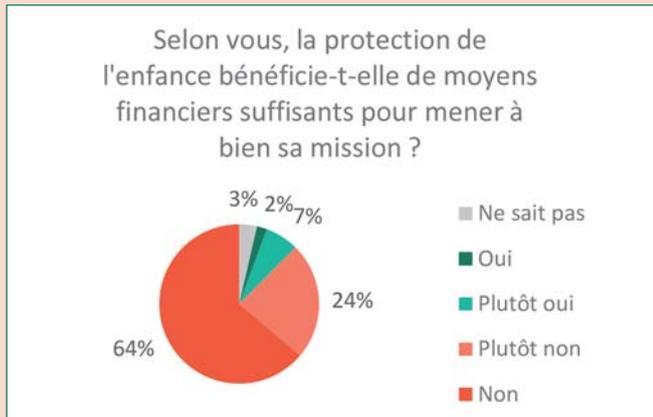
Bien plus importantes que les inquiétudes sur l'organisation : les inquiétudes sur les moyens donnés à la protection de l'enfance. Ces dernières concernent plus de 90 % des acteurs concernés par la protection de l'enfance.

GRAPHIQUE 20 :



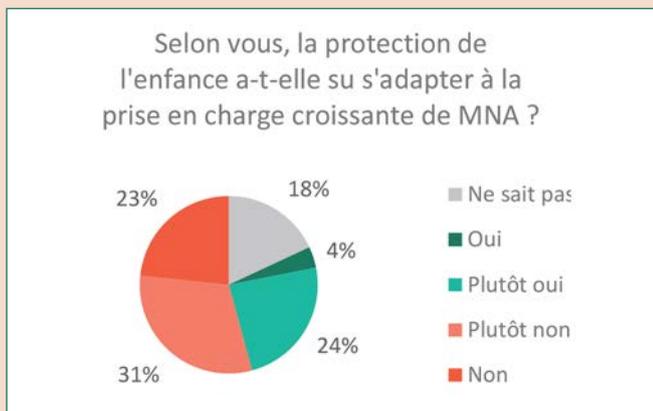
Il faut dire que près de 90 % des acteurs concernés par la protection de l'enfance déplorent actuellement un manque de moyens financiers suffisants pour mener à bien la mission de protection de l'enfance.

GRAPHIQUE 21 :



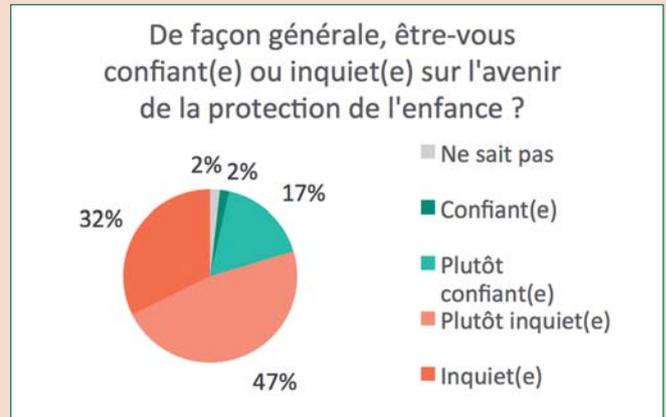
D'autant que des facteurs externes sont venus déstabiliser le dispositif ces dernières années. Les acteurs concernés par la protection de l'enfance sont une large majorité à penser que le dispositif a été dépassé par la prise en charge croissante des MNA.

GRAPHIQUE 22



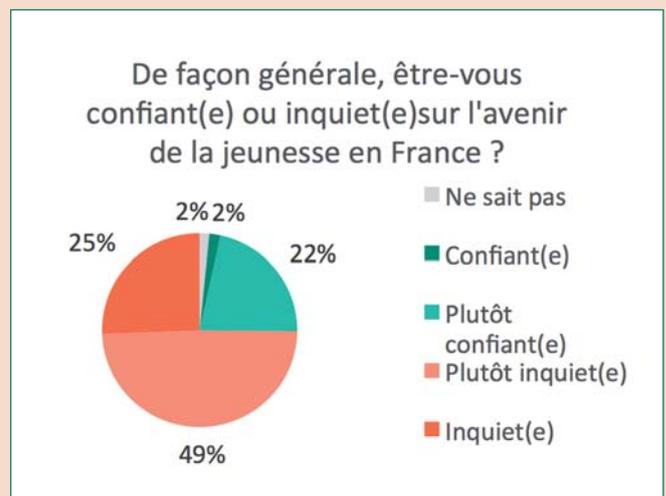
Cela nourrit sûrement le pessimisme des acteurs quant au futur de la protection de l'enfance : 80 % d'entre eux expriment des inquiétudes sur l'avenir du dispositif lui-même.

GRAPHIQUE 23 :



Mais comment pourrait-on être confiant sur l'avenir de la protection de l'enfance quand on constate le durcissement de la société dans laquelle on vit ? Interrogés de façon plus générale sur l'avenir de la jeunesse en France, les trois quarts des acteurs concernés par la protection de l'enfance se disent inquiets à ce sujet, et ce quel que soit leur âge.

GRAPHIQUE 24 :



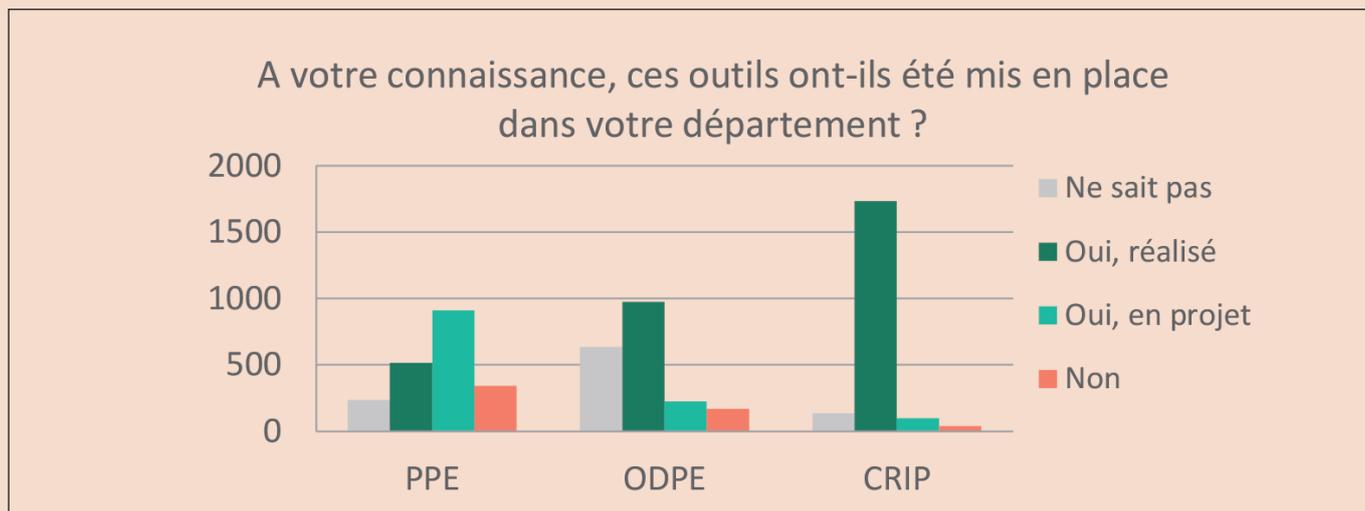
En conclusion

Sur ces dix dernières années, les acteurs concernés par la protection de l'enfance et de la famille ressentent une amélioration du dispositif surtout en ce qui concerne le repérage et l'évaluation des situations. Ils dressent aussi le portrait d'une protection de l'enfance qui intègre plus la famille et écoute davantage l'enfant, dans l'intérêt de ce dernier. Ils ne concluent pas pour autant à une meilleure réponse aux besoins des enfants, particulièrement du côté du placement. En effet, s'ils concèdent une diversification des prises en charge, ils ne ressentent pas d'amélioration du contenu de ces dernières. Les acteurs concernés par la protection de l'enfance apparaissent ainsi frustrés de ne pas réussir à mieux répondre aux objectifs fixés par les dernières lois qu'ils semblent plébisciter. La faiblesse de coordination entre les différents partenaires ainsi que le manque de moyens sont alors pointés du doigt. Sentiment d'un manque de moyens qui n'est sans doute pas sans lien avec celui d'insuffisances récurrentes au niveau de la prévention. Ce bilan mitigé ne suffit toutefois pas à expliquer les inquiétudes des acteurs concernés par la protection de l'enfance. Leur anxiété face au futur du dispositif semble s'inscrire dans un contexte d'incertitudes plus général qui concerne la société dans son ensemble.

Quelle appropriation des outils de la loi de 2016 ?

Au-delà de dresser bilan et perspective des dix dernières années en protection de l'enfance, ce questionnaire a été l'occasion d'interroger l'appropriation par les acteurs concernés par la protection de l'enfance des outils promus par la loi de 2007 : Projet Pour l'Enfant (PPE), Observatoire Départemental de Protection de l'Enfance (ODPE) et Cellule de Recueil des Informations Préoccupantes (CRIP). Tous ces outils semblent exister dans la majorité des cas sur les territoires. Des différences existent toutefois dans leur niveau de mise en œuvre et de visibilité.

GRAPHIQUE 25 :



Projet Pour l'Enfant : une appropriation encore limitée

Si la loi de 2007 introduit l'obligation d'élaborer un projet pour chaque enfant entrant dans le dispositif de protection de l'enfance, force est de constater que l'utilisation de cet outil est loin de couvrir l'ensemble du territoire français. Si 45 % des acteurs concernés par la protection de l'enfance affirment la réalisation du PPE dans leur département, 26 % le décrivent en projet et 11 % évoquent son inexistence. Parmi les 17 % qui n'ont pas su se prononcer sur la question, on trouve majoritairement des assistants familiaux, des médecins, du personnel enseignant et des travailleurs sociaux. Cette information est d'autant plus importante que l'ensemble de ces acteurs doivent normalement être concernés par la construction et l'application du PPE.

Un outil peu identifié : l'ODPE

La loi de 2007 rend obligatoire la mise en place d'un observatoire de la protection de l'enfance dans chaque département. Là aussi, il semble que les départements n'en soient pas tous dotés à l'heure actuelle. Si près de la moitié des acteurs concernés par la protection de l'enfance évoquent la présence d'un ODPE dans leur territoire, pour 11 % des acteurs il est en projet et pour 8 % inexistant². Plus de 30 % des acteurs ont quant à eux indiqué ne pas savoir répondre à cette question. Il s'agit là aussi pour la plupart d'assistants familiaux, de médecins, de personnel enseignant et d'une partie non négligeable de travailleurs sociaux. On peut attirer l'attention sur le manque de visibilité et d'identification des ODPE. Si ces derniers ne sont pas un outil du quotidien, la diffusion de leurs études et résultats mériterait une plus large communication.

La CRIP largement mise en place et repérée

L'identification d'une CRIP au sein de chaque département a aussi été rendue obligatoire par la loi de 2007. Cet outil semble aujourd'hui faire l'objet d'un large déploiement : plus de 86 % des acteurs concernés par la protection de l'enfance évoquent la présence d'une CRIP dans leur territoire³. Il est aussi bien identifié sur les territoires : seulement 7 % des acteurs interrogés ne sont pas en mesure de se prononcer sur son existence. Le principe même de cet outil étant de centraliser des informations provenant de l'ensemble des acteurs concernés par la protection de l'enfance, ces derniers s'y confrontent donc forcément à un moment donné.

Méthodologie

Les données recueillies dans le cadre de cette enquête nationale reposent sur la diffusion d'un questionnaire, par mail, au printemps 2017. Les acteurs concernés par la protection de l'enfance, qui constituent finalement le public des Assises, étaient visés par cette enquête. Le questionnaire a été diffusé à ce public qui a pu le transférer à d'autres acteurs concernés.

Au final, 4282 mails ont été ouverts et 2001 réponses au questionnaire ont été enregistrées. L'échantillon ainsi construit est constitué d'une majorité de travailleurs sociaux et de personnels administratifs. Les professions médicales et psychologiques sont aussi bien représentées ainsi que les assistants familiaux. En revanche, on constate une faible représentation des magistrats, des élus locaux ou encore du personnel enseignant et d'animation.

Il est aussi important de constater que les réponses recueillies couvrent quasiment l'ensemble du territoire français, DROM compris. Seuls deux départements, les Alpes de Haute Provence et la Haute-Corse, ne sont pas représentés dans cette étude par la réponse d'au moins un de ses acteurs. Pour le reste du territoire, le nombre de réponses moyen par département est de 20. Le nombre de réponses varie tout de même de façon importante suivant les départements : il peut aller de 1 à 105.

TABLEAU 26 :

Type d'acteurs ayant répondu au questionnaire	%
Travailleur ou travailleuse social(e) (fonction publique ou domaine associatif)	59,9%
Personnel administratif, y compris cadre chargé(e) de la protection de l'enfance (fonction publique ou domaine associatif)	21,4%
Médecin, personnel médical, paramédical, psychologues ou thérapeutes	8,8%
Personnellement concerné(e) par la protection de l'enfance	3,4%
Assistant(e) familial(e) ou maternel(le)	2,4%
Personnel enseignant, d'animation culturelle, sportive ou de loisirs	1,2%
Bénévole	1,0%
Magistrat(e) ou avocat(e)	0,7%
Chercheur, journaliste, consultant(e) ou formateur	0,7%
Non-réponse	0,2%
Elu(e) local(e) ou national(e)	0,1%
Total général	100,0%

1) ONPE, *Le PPE : état des lieux, enjeux organisationnels et pratiques*, Juillet 2016 : au 31/12/2014, 41 départements ont mis en place le PPE, 42 sont en phase de déploiement ou de rédaction, 11 n'ont pas mis en place le PPE, 7 n'ont donné aucune information

2) ONPE, *État des lieux de la mise en place des observatoires départementaux de la protection de l'enfance en France*, Octobre 2016 : au 26/07/16, 63 départements ont un ODPE, 22 montent un projet, 10 n'ont

pas d'ODPE, 2 effectuent l'observation de l'enfance en danger par un observatoire social

3) ONPE, *Enquête nationale informations préoccupantes*, Octobre 2011 : au début 2011, « les 101 départements français disposent d'un dispositif centralisé de recueil, d'évaluation et de traitement des informations préoccupantes »

Note de synthèse réalisée par
Marie-Agnès Féret
& **Lise Simon**

En collaboration
avec Le BPE



Étude menée par
l'Odas et le Jas



Dans le cadre des
10^{èmes} Assises Nationales de
la Protection de l'Enfance,

