

Présentation de la feuille de route issue de la concertation

Lundi 1^{er} juin

Intervention de Laurence ROSSIGNOL

Mesdames, Messieurs,

Je tiens à remercier l'ensemble des intervenants et du public pour la richesse des échanges de ce début d'après-midi. Il est difficile de résumer plusieurs mois d'échanges et de rencontres en seulement deux heures. Mais il était important que puissent être entendus, avec les mots et les regards propres à chaque acteur, les constats que souvent nous partageons tous.

Avant toute chose, je voudrais rappeler la conviction et l'engagement qui nous lie et que j'ai pu constater à chaque étape de la concertation. La protection de l'enfance est, je l'ai dit, une politique complexe et pleine d'affects. Complexe parce qu'elle nous confronte à une multitude de vérités qui coexistent, à des regards différents sur une même réalité. Complexe aussi par la diversité des acteurs qu'elle mobilise. Les affects qu'elle fait naître rendent sa mise en œuvre aussi douloureuse que gratifiante. Mais ces affects sont avant tout un formidable moteur, et la protection de l'enfance est une belle politique publique.

Pour les professionnels, les affects n'ont en rien constitué un frein au regard de lucidité posé aujourd'hui sur cette politique, et communément admis.

De la concertation menée depuis début novembre ont émergé :

- Des constats partagés, et une volonté commune de faire évoluer la protection de l'enfance. Je n'y reviendrai pas, ils ont déjà été évoqués en introduction de cette restitution, et de chaque table-ronde.
- Des points saillants, des axes forts sur lesquels concentrer notre énergie pour les mois à venir, et autour desquels j'ai souhaité structurer la restitution :
 - Mieux prendre en compte les besoins de l'enfant
 - Améliorer le repérage des situations de danger et de risque de danger
 - Renforcer la prévention

- Décloisonner les interventions
- De la concertation a également émergé l’affirmation d’un socle de valeurs communes :
 - Le meilleur intérêt de l’enfant, tel que défini par la convention des droits de l’enfant, c’est-à-dire le respect de ses droits, la prise en compte de tous ses besoins, le développement épanoui de ses capacités.
 - La perspective de la bientraitance comme moteur de chacune de nos actions.

Nous avons tout en main pour passer d’une concertation autour de la protection de l’enfance à une véritable réforme de la protection de l’enfance. Et j’insiste sur le NOUS. C’est notre responsabilité collective que de donner corps à nos échanges, de les faire vivre, et surtout de les traduire dans le quotidien des 300 000 enfants qui bénéficient d’une décision de protection de l’enfance, et aussi dans celui de leurs parents que vous accompagnez lorsque cela est possible, parce qu’ils en ont besoin à un moment de leur vie.

J’ai donc voulu que cette feuille de route réponde à deux objectifs :

- Il s’agit premièrement de définir une philosophie partagée de la protection de l’enfance, de fixer des objectifs précis, et d’identifier les outils qui nous permettront de les atteindre. Ce que je souhaite c’est l’adhésion des acteurs à cette feuille de route, que nous aurons construite ensemble.
- Mais je ne souhaite pas que le contrat tacite qui nous liera, si vous en convenez, soit déposé sur le coin d’un bureau puis oublié. Il y a aujourd’hui un trop grand écart entre les intentions que nous portons et la réalité de ce qui se vit dans le quotidien de la protection de l’enfance. C’est pourquoi la feuille de route intégrera également – c’est mon second point - les leviers par lesquels nous pourrons mettre concrètement en œuvre les engagements que nous aurons pris, chacun à notre juste place et dans son cœur de métier, mais ensemble.

J’ajoute que pour que ces évolutions profitent à tous, au-delà des objectifs que nous nous sommes fixés. Elles devront se traduire par une simplification et une clarification des procédures et du fonctionnement administratif.

A – le sens de la démarche

Au fur et à mesure des rencontres, j'ai acquis progressivement la conviction que la démarche engagée ne pouvait se contenter de quelques ajustements même nécessaires, mais qu'elle devait porter l'ambition d'une véritable réforme.

Pour qu'une véritable réforme se mette en œuvre, elle doit effectivement impulser un changement de pratiques, des manières de travailler ensemble. C'est d'ailleurs ce que soulignent l'ensemble des rapports qui se sont intéressés à cette politique publique.

Mais pour qu'une véritable réforme se mette en œuvre, elle doit aussi s'écrire dans la loi. Et sur ce point, nous avons eu la formidable opportunité de pouvoir nous appuyer sur la proposition de loi rédigée par Michèle MEUNIER et Muguette DINI. Nous avons eu l'opportunité de nous appuyer sur le fruit d'un long travail mené sur les dispositions législatives de la loi de 2007 réformant la protection de l'enfance, qui chacun s'accorde pour le dire, est une bonne loi.

La loi porte une vision, elle affirme des principes. La loi relative à la protection de l'enfant inscrit durablement la place que notre société accorde à ses enfants. Elle dessine l'espace dans lequel ils seront protégés, dans lequel ils pourront pleinement s'épanouir, et l'exprime au travers d'une politique publique.

Elle complète, elle clarifie, réoriente des outils existants. Ce qui sera écrit dans les codes, il importera de le faire vivre. Vous le savez, le texte relatif à la protection de l'enfant a été adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 12 mai dernier. Il lui reste encore un peu de chemin parlementaire à parcourir avant d'entrer en vigueur.

Pour autant, il n'est pas besoin d'attendre sa promulgation pour mettre en œuvre ce qu'elle énonce, ce qu'elle insuffle. Cette loi je vous invite à vous l'approprier pour qu'elle ne reste pas lettre morte. Je compte aussi sur votre participation au travail d'élaboration des décrets d'application et des référentiels communs.

La loi porte l'ambition de la réforme de la protection de l'enfance, une réforme POUR les enfants de la protection de l'enfance, et AVEC les acteurs qui la mettent en œuvre. Car la loi ne peut s'envisager sans ceux qui la mettent en œuvre, elle ne peut s'envisager sans une évolution des pratiques.

C'est pourquoi chaque objectif fixé dans la feuille de route inscrit en résonance le recours à l'outil législatif et l'évolution des pratiques.

B – une philosophie, des objectifs, des outils

La réforme de la protection de l'enfance, je l'ai évoqué, c'est d'abord affirmer une philosophie. Aujourd'hui, la protection de l'enfance vise d'abord à accompagner les familles, même si l'enfant est aussi pris en compte. Il faut donc changer de paradigme dans notre approche et prioriser la prise en compte des besoins de l'enfant sur les prérogatives parentales et institutionnelles. J'ai souhaité inscrire cette philosophie dans les textes et ainsi proposé, par voie d'amendement, une nouvelle définition de la politique publique de protection de l'enfance.

C'est en plaçant l'intérêt de l'enfant au cœur de chaque action, question, réflexion, que je vous propose les grandes orientations de la feuille de route.

Ces grandes orientations, ces objectifs, quels sont-ils ?

- 1/ Mieux prendre en compte les besoins des enfants en protection de l'enfance et soutenir leur capacités ;
- 2/ Améliorer le repérage des situations de danger et de risque de danger ;
- 3/ Développer la prévention à tous les âges de l'enfance.

Une fois ces objectifs posés, actionnons les outils législatifs et les évolutions de pratiques professionnelles, en résonance et en complémentarité.

B-1 Prendre en compte les besoins de l'enfant et prévenir les ruptures

Les témoignages des acteurs de la concertation montrent la persistance des ruptures dans les parcours des enfants confiés à l'ASE. Or, nous savons les conséquences que ces ruptures peuvent avoir dans leur vie d'adulte.

Il est important de rappeler qu'un enfant de l'ASE est d'abord un enfant ; il n'a pas uniquement le besoin d'être protégé, il a exactement les mêmes besoins que n'importe quel autre enfant, parmi lesquels la stabilité affective.

Je l'ai dit, réorienter la politique publique de protection de l'enfance autour d'une meilleure prise en compte de ses besoins, c'est d'abord l'affirmer dans ses principes. Cela passe par une nouvelle approche de la protection de l'enfance, par l'affirmation de la stabilité du parcours de l'enfant au sein des missions de protection de l'enfance, mais aussi par la redéfinition d'un outil précieux : le projet pour l'enfant.

Le PPE est véritablement créé par la loi de 2007 ; il est connu de tous les acteurs, mais dans les faits trop peu utilisé à sa juste ambition. Ce que nous inscrivons aujourd'hui dans la loi c'est qu'il appartient à l'enfant. Toutes les personnes qui ont de l'importance pour l'enfant, ses parents bien évidemment, mais aussi, pourquoi pas, son médecin de famille, son entraîneur de foot ou les personnes qui s'occupent de lui quotidiennement, -on pense évidemment à l'engagement des assistants familiaux auprès des enfants-, il importe que toutes ces personnes trouvent leur place dans le cadre d'un PPE véritablement centré sur l'intérêt de l'enfant. Mais l'inscrire dans la loi ne suffit pas.

Pour faciliter son usage, son appropriation, nous aurons besoin de construire ensemble un référentiel commun et d'engager une véritable démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant.

Il en va de même lorsqu'on valorise l'accueil chez les tiers digne de confiance. La loi dit qu'on peut sortir des schémas institutionnels et s'appuyer sur l'entourage de l'enfant dans son meilleur intérêt. La protection de l'enfance, c'est garantir le champ des possibles de chaque enfant, alors n'ayons pas peur d'ouvrir le champ des possibles dans les réponses que nous apportons.

- Une fois cela posé, affirmé, il faut ensuite permettre sa traduction concrète. Un décret viendra donc préciser les modalités d'accompagnement des enfants et des accueillants dans le cadre des accueils chez les tiers.

La loi rappelle aussi l'importance de soutenir les liens qui unissent les frères et sœurs, de les respecter lorsqu'ils sont positifs pour les enfants, car, ils peuvent alors constituer des leviers de résilience très efficaces.

Une vraie réflexion doit par ailleurs être conduite sur la protection par le statut, trop peu mobilisée dans les pratiques.

Vous l'avez souligné, le temps des adultes n'est pas le temps de l'enfant. Il faut pouvoir apporter des réponses rapides aux enfants, sans forcément renoncer à soutenir les parents. Il faut pouvoir aménager l'exercice de l'autorité parentale sans mettre en cause le lien de filiation. Des améliorations seront donc apportées par la loi pour permettre d'agir dans les situations de délaissement parental, pour faciliter la délégation de l'autorité parentale, mais aussi pour sécuriser l'adoption simple ou encore renforcer le statut de pupille.

Ce sont des avancées importantes, mais elles devront s'inscrire dans une démarche plus large de clarification des différents statuts qui sera conduite avec la chancellerie et qui viendra éclairer les pratiques administratives et judiciaires.

Ces dispositions ne constitueront des avancées pour les enfants que si elles s'accompagnent :

- D'une mobilisation des équipes dans l'évaluation des besoins des enfants et des capacités des parents à y répondre ;
- Dans un deuxième temps, d'une réflexion plus large sur les différentes réponses à apporter, depuis l'aide aux parents jusqu'aux aménagements, voire au retrait de l'autorité parentale.

Je ne souhaite pas vous faire un inventaire à la Prévert de l'ensemble des mesures qui se font écho entre la loi, la mobilisation des acteurs et l'évolution de leurs pratiques. Mais à la lumière de ces premiers exemples, vous pouvez mieux imaginer la manière dont j'ai appréhendé la feuille de route de cette réforme.

La sécurisation des parcours doit être l'objectif prioritaire de la protection de l'enfance. Nous devons, par notre politique publique nous assurer que l'enfant comprenne le sens des décisions qui sont prises pour lui, qu'elles lui semblent cohérentes et rassurantes. Nous devons aussi faire en sorte de lui faciliter le quotidien. Un enfant ne doit pas attendre trois semaines une autorisation pour pouvoir participer à un voyage scolaire ou dormir chez un ami.

L'attention portée aux enfants au sein de l'aide sociale à l'enfance doit être permanente, depuis les premières interventions jusqu'à sa sortie du dispositif.

C'est pourquoi lors de l'examen du texte de loi à l'assemblée nationale, le Gouvernement a soutenu une série d'amendements pour mieux préparer la sortie de l'ASE, qui est parfois, nous le savons, très brutale.

- Il s'agit d'abord de mieux préparer le jeune à l'autonomie en organisant systématiquement un entretien un an avant sa sortie. Cet entretien sera l'occasion de construire, avec lui, son projet d'accès à l'autonomie et de faciliter son accès au logement, ou à l'emploi.
- Un travail de coordination porté par les Préfets et les présidents de conseils départementaux, sera également mis en place avec les acteurs de la cohésion sociale, de la santé, de l'éducation, de l'insertion professionnelle... toutes les institutions qui peuvent accompagner le jeune dans la construction de son projet de vie ;
- Une autre mesure, à laquelle je suis personnellement attachée est le versement de l'allocation de rentrée scolaire, sur un compte bloqué, pendant la durée du placement, afin que le jeune puisse bénéficier d'un petit pécule à sa majorité.
- Un accompagnement, au-delà du terme de la mesure, sera enfin proposé aux jeunes majeurs pour qu'ils puissent terminer l'année scolaire ou universitaire engagée.

B-2 Améliorer le repérage et le suivi des situations de maltraitance

Le deuxième objectif de cette feuille de route consiste à améliorer le repérage et le suivi des situations de danger et de risque de danger. Les Départements se sont en très grande majorité saisis des dispositions de la loi de 2007 pour organiser le recueil et l'évaluation des informations préoccupantes (IP).

Pour autant, nous savons que de nombreux enfants ne sont pas, ou pas assez vite, repérés, identifiés par les services de l'ASE, et que parfois les réponses apportées aux enfants, ne permettent pas de répondre au danger ou aux risques identifiés.

Pour répondre à ces enjeux, de nombreuses mesures ont été inscrites dans la proposition de loi :

- La désignation d'un médecin référent dans chaque département chargé d'organiser les relations entre les services du département, la CRIP, et les médecins ;
- Les conditions de saisine de l'autorité judiciaire ont été clarifiées pour accélérer le traitement des situations de danger grave ;

- Les équipes en charge de l'information préoccupante seront renforcées, dans leur caractère interdisciplinaire, et par la formation des acteurs.

Là encore, ces mesures inscrites dans la loi sont pour vous. A vous de vous les approprier et de les faire vivre.

Mais à vous aussi de construire, avec nous, un cadre national de l'information préoccupante, qui fait aujourd'hui cruellement défaut, comme l'a d'ailleurs particulièrement souligné le rapport issu de la Mission d'évaluation de la gouvernance de la protection de l'enfance, piloté par l'IGAS et l'IGSJ.

Par ailleurs, pour renforcer le suivi des situations, des mesures ont été prises pour mieux protéger l'enfant dans les moments de fragilités, comme la sortie de placement ou les visites médiatisées.

J'ai pu mesurer dans les échanges que j'ai eu avec vous combien les pratiques de visites en présence de tiers posaient question. Leur augmentation considérable sur les dernières années justifie en soi des ajustements, tant du point de vue de l'autorité judiciaire qui décide de ces visites, que des équipes sociales qui, dans la majorité des cas, les proposent aux magistrats.

Ces visites devront ainsi être spécialement motivées et les conditions dans lesquelles elles s'exercent prévues par décret.

B-3 Développer la prévention à tous les âges de l'enfance

Enfin, dernier objectif de la feuille de route, la prévention.

Les approches sociales, médico-sociales et sanitaires sont encore en France très marquées par la prépondérance des réponses curatives, au détriment de la prévention, relativement peu développée en protection de l'enfance.

Pour favoriser le développement de la prévention et pour la légitimer, nous devons cibler et soutenir les actions qui fonctionnent.

La prévention, c'est être présent et accompagner, lorsque le besoin s'exprime, les parents dès la période périnatale. En dehors du chamboulement que constitue l'arrivée d'un enfant, elle est une période charnière qui définit et redéfinit la nature des liens humains, entre les parents et l'enfant, entre les parents eux-mêmes.

C'est à ce moment que se créent les liens d'attachement. Pour en prendre l'extrême inverse, c'est aussi à ce moment qu'apparaissent ou que s'exacerbent les violences conjugales.

Une attention particulière doit être portée à ce moment de la vie des familles. Pour cela, nous devons favoriser la création des centres parentaux et accompagner les professionnels dans la pratique du travail en réseau et porter le développement de l'entretien du 4^e mois.

Par ailleurs, et vous le savez, en protection de l'enfance, les interventions en prévention relèvent de nombreux acteurs qui évoluent dans des champs professionnels distincts. Il nous faut donc développer une approche concertée des besoins prioritaires sur les territoires et décloisonner les interventions. Comment ? En coordonnant les différents schémas départementaux, en réaffirmant le rôle de la prévention spécialisée, en renforçant la présence des équipes de protection de l'enfance dans les écoles et les collèges.

A ce titre, une étude sera menée et un groupe de travail mis en place sur la prévention spécialisée, en 2015-2016, en association avec le Comité national des acteurs de la prévention spécialisée (CNLAPS), la fédération des associations de protection de l'enfance (CNAPE), l'Uniopss (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux), et les Départements.

De plus, un soutien sera apporté aux parrainages et aux solidarités de proximité. Je crois beaucoup à la force de la prévention par les pairs. Nous devons soutenir ces initiatives, et diffuser les expériences qui permettent de les développer.

Voilà les objectifs et leur déclinaison en actions que je vous invite à partager.

C – Les leviers du changement

Comme je l'évoquais au début de mon propos, ce travail, déjà important, ne représente la pas totalité de la feuille de route.

J'ai entendu de-ci, de-là « encore une concertation sur la protection de l'enfance », encore de grandes intentions, mais rien ne changera.

Mon action je la mène pour améliorer la situation, le quotidien de celles et ceux que j'ai entendus : les enfants, les parents, les professionnels. Je ne me contenterai pas de vous dire : « voila ce qu'il faut faire » et d'attendre que chacun, de son côté, s'empare, quand le temps lui permet, d'une ou deux dispositions de cette feuille de route.

Ce que je vous propose aujourd'hui, en plus de ces objectifs partagés, ce sont des moyens concrets de les atteindre. Pour y parvenir, l'Etat vous accompagnera, là où sera sa place, dans le respect des compétences et des prérogatives de chacun. L'Etat n'est pas tutelle, il est partenaire.

C-1 La gouvernance

Le premier levier d'action, et certainement le plus ambitieux, c'est l'amélioration de la gouvernance de cette politique publique. La plupart des constats formulés au cours de la concertation rejoignent vos préoccupations. Mais si les prises de conscience ne suffisent pas à modifier les pratiques sur le terrain, c'est parce qu'il manque de lieux, de moments pour y apporter une réponse qui est nécessairement collective.

Alors c'est le rôle de l'Etat que d'être facilitateur, d'organiser le lien et de donner une impulsion en portant une véritable ambition pour la protection de l'enfance. C'est le sens de la création d'une instance nationale de la protection de l'enfance.

Pour que cette instance voit le jour, il sera nécessaire d'engager un travail en commun, afin d'en définir le périmètre : qui la compose ? Quelles en sont exactement ses missions ? La rédaction du décret qui constituera son acte de naissance se fera à plusieurs mains.

Cette instance de pilotage devra être à la fois opérationnelle et interministérielle. L'instance nationale sera placée auprès Premier ministre, pour en renforcer le caractère interministériel.

Il serait peu responsable de vous inviter à travailler plus et mieux ensemble, sans que le Gouvernement lui-même ne s'engage dans la même approche transversale. Je dirais même plus ; l'Etat, garant de la protection de l'enfance doit, en la matière, être exemplaire.

Avec l'ensemble des ministères concernés, nous construirons, au sein du ministère de la Famille, un cadre de travail qui favorise les approches interinstitutionnelles, et les accompagnements pluriels pour les enfants en protection de l'enfance.

Cela se traduit dès la prévention, par le soutien au travail en réseau, entre les affaires sociales et la santé, lors de la période périnatale.

Mais il est aussi nécessaire de développer les partenariats entre les affaires sociales, la santé, la justice :

- pour l'accueil des enfants victimes : avec la réaffirmation de la nécessité des pôles de références hospitaliers ;
- pour l'accompagnement des adolescents dits « incasables ».

Un groupe de travail, animé par la DGCS et la DPJJ, dans le cadre du comité de pilotage de la MAP, devrait formuler des propositions pour la mise en place de prises en charge pluri institutionnelles de ces enfants qui relèvent à la fois du champ de la santé, du social, du judiciaire, et du handicap.

L'amélioration de la protection de l'enfance impose aussi de renforcer les partenariats avec l'Education nationale pour rendre plus efficaces les actions de prévention, le repérage du danger et le soutien à la scolarité des enfants confiés à l'ASE.

Pour nourrir la réflexion, pour nous décrire au plus près les réalités des familles, des territoires, des professionnels, pour faire remonter les initiatives locales exemplaires, nous devons nous appuyer davantage sur nos observatoires.

L'ONED, d'une part, rebaptisé ONPE par la loi, dont les fonctions de recherche et d'observation prendront de l'ampleur. Mais aussi sa déclinaison départementale : les ODPE. Il faut que chaque département se dote et s'appuie sur son ODPE. Des ODPE dont les missions ont encore été renforcées par la loi et qui devront travailler en parfaite articulation avec l'ONPE.

Une instance nationale, des observatoires réaffirmés, l'engagement du travail interministériel devront favoriser une gouvernance de la protection de l'enfance renouvelée et fluidifiée.

C-2 La formation

En plus de cette ambition portée au travers de la gouvernance, la formation des cadres et des équipes constitue certainement le levier le plus important à mobiliser pour parvenir à une évolution des pratiques professionnelles.

Nous en dressons conjointement le constat, les interventions s'inscrivent encore majoritairement dans des cultures professionnelles propres à chaque secteur, très institutionnalisées et cloisonnées, dans lesquelles les bénéficiaires tiennent peu de place.

La mobilisation de savoirs théoriques et surtout le partage d'expériences doivent venir enrichir la formation initiale et continue des professionnels de la protection de l'enfance.

J'ajoute qu'on n'exerce pas en protection de l'enfance comme on exerce n'importe quel autre métier. Le quotidien est parfois difficile, éprouvant. Il faut souvent passer outre ses à priori, il faut être prêt à remettre en question ses schémas de pensée. Et, même si on le sait, la réalité est parfois plus violente, plus déstabilisante que le pire scénario qu'on avait bien voulu s'imaginer.

Grâce à la concertation, ont pu être identifiées de réelles attentes autour de la formation des professionnels et des cadres:

- Pour tous les acteurs qui interviennent auprès des enfants, il est nécessaire de poursuivre l'effort de sensibilisation au repérage des situations de maltraitance. Je pense aux professionnels de la petite enfance, aux travailleurs sociaux, aux médecins, aux enseignants... Ces sujets devront être intégrés aux prochaines révisions des programmes, en concertation avec ces professionnels.
- De plus, dans le cadre de la concertation, vous avez exprimé le besoin d'être mieux formés sur des sujets précis que vous avez identifiés, je pense notamment à l'observation des enfants, ou à l'accompagnement du traumatisme. Ces sujets interrogent

nécessairement la place des approches spécifiques dans le tronc commun des formations. Je veille à ce que ces questions soient prises en compte dans le cadre des états généraux du travail social, qui devront aussi permettre de renforcer la formation des cadres en protection de l'enfance.

- Et enfin, relancer et développer les formations interinstitutionnelles, afin que se développent un langage commun et une compréhension mutuelle.

Dernier levier sur lequel nous appuyer et qu'il ne faut pas négliger, le soutien à la recherche, à la diffusion des savoirs et des expériences dans les pratiques des professionnels.

Ce dernier levier est particulièrement soutenu dans le cadre des préconisations des inspections issues du rapport sur la modernisation de l'action publique.

Voilà les principales dispositions de la feuille de route sur lesquelles que je vous propose d'échanger.

Tout en précisant que la présentation de ces travaux ne signifie pas la fin de nos rencontres, bien au contraire. Tout est encore à faire. Cette feuille de route, elle est pour moi l'acte de naissance d'une réforme de la protection de l'enfance que je ne peux pas, et ne veux pas engager sans vous.

Ce que je souhaite aujourd'hui, c'est que de premières réactions puissent se faire entendre suite à cette présentation orale. Je vous transmettrai très prochainement la traduction en plan d'action de cette feuille de route nourrie de nos échanges d'aujourd'hui. Je vous transmettrai aussi le programme de travail qui sera le nôtre dans les mois à venir afin, comme je tiens vraiment à vous l'assurer, que nos belles intentions se transforment effectivement par l'amélioration du quotidien des enfants, de leurs proches mais aussi des professionnels qui s'engagent à leurs côtés

Je vous remercie.