



Avis sur la question des normes d'encadrement en établissement de protection de l'enfance

Dans le cadre d'une stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022, **le Gouvernement souhaite formaliser des normes minimales d'encadrement** dans les établissements relevant de la Protection de l'enfance.

Pour cela une stratégie de concertation a été mise en place et différents organismes, dont en particulier le Conseil national de la Protection de l'enfance (CNPE), ont été saisis pour avis.

La DGCS a pour sa part missionné un cabinet (CGI Business consulting) pour l'accompagner sur ce projet.

Associée aux groupes de travail mis en place dans ce cadre, l'ANDASS a pu participer à la quasi-totalité des réunions, au contraire de l'Assemblée des départements de France.

L'ANDASS regrette que la commande n'ait pas pu se fonder sur un diagnostic plus étayé. En effet, comme le CNPE a pu le faire remarquer, **cette demande n'a pour origine ni les Départements**, en charge de cette politique de protection de l'enfance, **ni les établissements**, de statut privé ou public, financés par les premiers et chargés de la mettre en œuvre. Ces établissements sont en effet **déjà soumis à un ensemble de contraintes** prévues par le régime des autorisations : projet d'établissement, obligation d'évaluations internes et externes, documents individuels de prise en charge, voire normes relatives aux établissements recevant du public. Ces normes forment déjà un cadre qui, **s'il s'inscrit dans un dialogue de gestion constructif de part et d'autre**, permet aux Départements de garantir une bonne qualité d'accueil et de prise en charge des enfants dont il a la charge.

Pour sa part, l'ANDASS **défend, pour l'ensemble des politiques publiques de solidarité au plan national, les principes d'efficacité et de sobriété**. Ces principes semblent également avoir été parmi les **préoccupations de l'exécutif** qui écrivait dans son courrier de saisine du CNPE :

« Pour cette réflexion, je vous invite à garder à l'esprit les attentes de simplicité administrative et de sobriété des dépenses publiques exprimées par les Françaises et les Français. »

La Protection de l'enfance a représenté en 2020 plus de 8,1 milliards d'euros à la charge des Départements, **dont près de 5 milliards d'euros sont consacrés au financement des accueils en établissement**. Ce dernier chiffre est **en progression de 4,5% sur un an**¹. Les mesures d'hébergement collectif sont donc déjà, aujourd'hui, celles qui mobilisent les moyens financiers et humains les plus importants.

Les propositions chiffrées issues des travaux engagés (transmises par CGI Business consulting) font ressortir **un surcoût de l'ordre de 20% sur les prix de journée versés aux établissements**. Même si des

¹ Enquête annuelle sur les dépenses sociales et médico-sociales des Départements, ODAS, octobre 2021

estimations plus fines sont attendues, cette première approche fait ressortir un caractère très difficilement soutenable pour les finances départementales, sur une dépense très dynamique.

Cependant, cela pourrait s'entendre, à condition d'un accompagnement financier massif de l'Etat, s'il était démontré que la définition de normes d'encadrement pouvait avoir un effet bénéfique sur la prise en charge des enfants. Or rien ne permet de le démontrer. En effet, comme le rappelle le CNPE : **« divers travaux ont montré que la réponse aux besoins spécifiques des enfants, un nombre approprié d'adultes les entourant, la formation de ceux-ci, un niveau de rémunération décent, la qualité des conditions de travail, un management et une organisation du travail adapté favorisent un encadrement de qualité. »**

En faisant porter la réflexion sur la seule question numérique du taux d'encadrement, **le traitement du sujet est insuffisant, voire contre-productif** (les autres critères influant sur la qualité de l'accueil pouvant être de ce fait, délaissés).

Regrettant d'une part la représentativité limitée de la démarche engagée qui ne s'appuie pas sur une concertation avec l'ensemble des Départements, et une approche réductrice de la problématique de la qualité et la sécurité des accueils en protection de l'enfance, **l'ANDASS soutient qu'il est cependant nécessaire de disposer d'éléments de référence pour évaluer cette qualité.** Ces éléments devant être construits par les acteurs (Conseils départementaux, associations, usagers).

Cependant le vrai sujet est bien celui de cette **évaluation**, que les normes seules ne garantissent pas. Nous observons de façon empirique **une déconnexion entre le niveau de moyens accordés et la pertinence² de la réponse** apportée par les établissements que les Départements autorisent, financent et contrôlent.

Or l'ANDASS a toujours défendu le principe d'une action publique sobre et efficace. Par ailleurs il convient de **respecter l'autonomie des Départements et les choix structurants qu'ils portent sur leur offre de services.** Nous pouvons en effet observer un vaste mouvement de transformation de l'offre d'accueil et d'accompagnement des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance : ce mouvement, souvent inscrit dans les schémas départementaux et priorités politiques de nos exécutifs, s'appuie sur la capacité d'innovation de nos partenaires privés et publics, et sur des modalités expérimentales de prises en charge : actions de soutien à la parentalité, modalités graduées et séquentielles, adaptées aux publics accompagnés. Le projet de normes tel qu'il a été construit risque de compromettre ou de freiner ce mouvement vertueux.

Enfin, les Départements font actuellement face à **une crise d'attractivité des métiers sociaux et médico-sociaux, et plus singulièrement des métiers de la protection de l'enfance.** Cette crise touche l'ensemble du secteur, de la formation au recrutement, dans le secteur privé comme dans le secteur public. **Si des moyens supplémentaires peuvent être mobilisés, il semble donc que la priorité doive être donnée à des actions d'ampleur favorisant cette attractivité, dont la question des rémunérations ne saurait être exclue,** plutôt qu'à une mesure touchant à la seule question numérique de l'encadrement et dont le coût atteindrait aujourd'hui plusieurs centaines de millions d'euros.

² Pertinence pouvant être évaluée par des critères objectifs mesurant l'évolution de l'enfant accueilli et accompagné, avec des grilles d'analyse telles que celles utilisées dans l'expérimentation Pegase.

Aujourd'hui l'ANDASS formule les propositions suivantes :

- Etablissement d'un **dialogue direct entre l'ANDASS, l'ADF et les principales fédérations d'employeurs publics et privés**
- L'objectif est que ce dialogue aboutisse à **des propositions alternatives, portant sur l'ensemble des facteurs permettant de garantir un accueil de qualité**, autour de normes et d'indicateurs objectifs, dont la question des effectifs.
- Concernant la question de l'encadrement, il est proposé de **se limiter aux critères suivants : taille des groupes, nombre minimal d'adultes présents simultanément, proportion de professionnels titulaires du diplôme requis.**
- Ces critères doivent permettre d'améliorer la qualité de la prise en charge des enfants accueillis, tout en étant soutenables pour les finances publiques.

Enfin, concernant la question de la décentralisation de cette politique, actuellement en question, il est important de rappeler que **les Départements ont massivement investi dans cette politique en augmentant ses moyens de +70% en euros constants depuis les premières lois de décentralisation³**. Il est vrai, en revanche, que cet investissement massif a souffert d'un **déficit d'évaluation et de mesure de l'impact** qu'il a pu avoir sur la qualité des prises en charge. Plutôt qu'un débat stérile sur une éventuelle recentralisation, les professionnels que nous sommes avons aujourd'hui besoin d'un **renforcement de nos outils et moyens d'évaluation de cette politique**. Gageons que la restructuration des instances de pilotage national actuellement à l'œuvre n'en soit pas une énième occasion manquée.

www.andass.fr

13 janvier 2022

³ Contribution ANDASS 2021, disponible sur demande.