

ENFANTS EN SITUATION COMPLEXE OU EN GRANDE DIFFICULTÉ : DE QUI PARLE T-ON ? DE QUOI PARLE T-ON ?

ANALYSE & TÉMOIGNAGES



*Merci aux membres du groupe de travail qui ont partagé leurs expériences ayant permis l'élaboration de ce document :
Guillaume BRIEND (Centre Tremeac) ; Laurent CHAPPUIS (Adaes44) ; Jean-Luc DEPEYRIS, (Sauvegarde 95) ; Olivier DUBOIS, (La Sauvegarde du Nord) ; Katy LEMOIGNE, (Association Chante Clair) ; Mathieu MOLLEREAU (Fondation AJD Maurice Gounon) ; Rachel MONIN (Adapei64) ; Bruno MOUCHARD (SEAY) ; Matthieu PLOU (Sauvegarde 37) ; Maria SAENZ (Grandir Dignement) ; Hervé TERNANT (CODASE).*

Avant propos.

L'Uniopss et Citoyens & Justice ont été auditionnées le 13 juin dernier dans le cadre de la mission interministérielle relative à la prise en charge concertée des mineurs, sous protection, en situation complexe ou en grande difficulté.

Afin de préparer cette audition au plus près des préoccupations actuelles du terrain, l'Union et la Fédération ont opté pour l'organisation d'un groupe de travail réunissant 11 associations sur deux séances de deux heures.

Ces 11 associations sont situées dans les interrégions Ile de France et Outre Mer, Grand Ouest, Nouvelle Aquitaine, Grand-Nord, Centre-Est, Grand-Centre, Grand-Est. Elles accompagnent les jeunes dans le cadre de placement au civil, au pénal, parfois les deux, en milieu ouvert mais aussi en accompagnement de remobilisation sociale et d'insertion.

Cette diversité des modes de prise en charge et des territoires représentés permet d'avoir une vision globale des acteurs associatifs de la protection de l'enfance. Des consensus n'ont pas émergé sur l'ensemble des sujets abordés. Cependant, il est ressorti de vrais positionnements sur la définition des enfants en situation complexe mais aussi sur ce qu'est la mission de la protection de l'enfance et le périmètre des enfants qu'elle doit protéger, ainsi que sur l'essence même du travail socio-éducatif et de ses acteurs qui n'apparaît plus dans les écrits et les discours.

Il nous a paru essentiel de partager ces travaux avec le plus grand nombre, et d'alimenter les réflexions sur les missions de la protection de l'enfance, les enfants et les jeunes ayant un besoin de protection, et la nature de cette protection. Est-on encore dans la protection lorsqu'on limite les établissements de l'aide sociale à l'enfance à une mission d'hébergement, lorsqu'on considère que la situation de certains enfants dépasse « *une simple prise en charge au*

titre de l'ASE » ou relève t-elle d'une autre prise en charge ?

Cela ne sous-entend-il pas l'incapacité de la protection de l'enfance à accompagner les jeunes dans leurs vulnérabilités évolutives et singulières dont l'hébergement n'est d'ailleurs qu'une des modalités possibles ? En effet, les enfants protégés ont tous vécu des traumatismes suffisamment lourds et graves pour qu'une décision administrative ou judiciaire acte de la nécessité de suppléer de manière plus ou moins renforcée aux devoirs de protection, d'éducation des détenteurs de l'autorité parentale en raison de « *difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de enfants ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social* »¹, sans parler du choc que constitue la rupture avec leur milieu naturel pour les enfants accueillis hors de leur domicile familial.

A cet égard, l'ensemble des associations présentes à notre groupe de travail ont rappelé que les différentes situations de vulnérabilité des enfants qui leur sont confiés sont l'essence même de leur mission. Elles rappellent la nécessité de réinvestir et de valoriser les fonctions éducatives autour des notions de l'accroche éducative, de la permanence du lien, de créer et financer la souplesse nécessaire à la réalisation de leur mission, de développer et consolider la confiance réciproque et la responsabilisation conjointe avec les institutions concernées, notamment l'ASE et la PJJ.

Enfin, sans nier les difficultés rencontrées par les associations pour accompagner certains jeunes, la création d'établissements spécifiques et spécialisés ne peut constituer l'unique réponse à l'accompagnement des mineurs en situation complexe, surtout s'ils sont considérés comme la dernière solution institutionnelle pour des jeunes déjà habitués à les mettre à mal, avant un retour en famille par défaut.

¹ Article L221-1 Modifié par LOI n°2022-140 du 7 février 2022 - art. 19 Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes : 1° Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ;

Sommaire.

4

**UN PROBLÈME
DE DÉFINITION :
QUI SONT LES MINEURS
EN SITUATION
COMPLEXE ?**

8

**LES FREINS À L'ACCUEIL
DES ENFANTS LES PLUS
VULNÉRABLES PAR
LES ÉTABLISSEMENTS
ET SERVICES DITS
CLASSIQUES**

11

**LA NÉCESSITÉ DE PENSER
LE SECTEUR ASSOCIATIF
EN TANT QUE PARTENAIRE
DE CONFIANCE DANS UN
MALLAGE TERRITORIAL
PILOTÉ ET COORDONNÉ
PAR L'ASE ET LA PJJ**

13

**AU SEIN DES ÉTABLISSEMENTS
ET SERVICES DE PROTECTION
DE L'ENFANCE, UNE
DIVERSITÉ DE MODALITÉS
D'ACCOMPAGNEMENT
ENTRE UNIVERSALITÉ
ET SPÉCIALISATION**

UN PROBLÈME DE DÉFINITION : QUI SONT LES MINEURS EN SITUATION COMPLEXE ?

Mineurs incasables, mineurs en situation complexes, mineur à multiples vulnérabilités, les appellations sont multiples pour définir ces jeunes insaisissables. Cependant le groupe de travail dans son ensemble rejette les nouvelles appellations de certains départements qui parlent aujourd'hui de jeunes aux besoins spécifiques. Cette dénomination se veut certes moins stigmatisante mais ne permet en aucun cas de qualifier des jeunes dont la situation serait particulièrement complexe.

Si tous rejettent cette définition, les associations n'ont pas forcément la même acception de ce que recouvre la complexité, et n'ont pas non plus le même besoin de catégorisation.

Certaines associations souhaitent que soient caractérisés de manière la plus objective possible les jeunes en situation complexe. Plusieurs démarches en ce sens ont été conduites.

Une association cite par exemple les conclusions d'une enquête de l'ONED qui a permis à la Seine Saint Denis en 2011 de créer un protocole de « catégorisation » selon 3 registres et 7 critères. Pour être considéré « parcours complexe », le jeune doit être concerné par au minima 4 critères validés par le médecin référent de l'ASE.

Nous avons également trouvé une autre recherche (présentée dans le cadre de la journée de l'Oned : Une souffrance maltraitée. Parcours et situation de vie des jeunes dits « incasables ») qui, à l'inverse, met en exergue la typologie des jeunes considérés comme complexe par le département à partir d'un recensement exhaustif des situations relevant, pour les référents et les inspecteurs de l'ASE, de « l'incasabilité » et les raisons pour lesquelles ils étaient considérés comme tels. En tout, l'étude concernait 80 dossiers d'enfants.

Les travaux diffèrent mais certains critères se recoupent comme la violence envers soi ou envers les autres, et la difficulté pour les institutions à proposer une réponse adaptée.

“
*C'est un non-sens,
tous les jeunes
ont des besoins
spécifiques.*
”

ENQUÊTE DE L'ONED

**POUR ÊTRE CONSIDÉRÉ
« PARCOURS COMPLEXE »,
LE JEUNE DEVAIT ÊTRE CONCERNÉ
PAR A MINIMA 4 CRITÈRES
VALIDÉS PAR LE MÉDECIN RÉFÉRENT
DE L'ASE.**

1

REGISTRE DES COMPORTEMENTS DU JEUNE

- Violence répétée du jeune contre lui-même (tentative de suicide, automutilation, fugues à répétition, repli sur soi-même)
- Violence répétée du jeune contre l'environnement personnes et/ou biens

2

REGISTRE DE LA MOBILISATION DES INTERVENANTS

- Multiplicité des lieux d'accueil
- Multiplicité des instances de concertation
- Multiplicité des intervenants (ASE, psychiatrie, secteur médico-social, professionnels relevant d'autres champs de compétence)

3

REGISTRE DES EFFETS DE PRISES EN CHARGE

- Impossibilité de mettre en oeuvre le projet éducatif défini au moment de l'admission à l'ASE
- Impossibilité du jeune à bénéficier des prestations offertes par les lieux d'accueil

RECHERCHE PRÉSENTÉE DANS LE CADRE DE LA JOURNÉE DE L'ONED : UNE SOUFFRANCE MALTRAITÉE. PARCOURS ET SITUATION DE VIE DES JEUNES DITS « INCASABLES »

**PAR JEAN-YVES BARREYRE, SOCIOLOGUE,
DIRECTEUR DU CEDIAS, DÉLÉGATION
ANCREAI ILE-DE-FRANCE,
ET PATRICIA FIACRE, CHARGÉE DE
MISSION AU CEDIAS, DÉLÉGATION
ANCREAI ILE-DE-FRANCE.**

CRITÈRES DES SITUATIONS D'« INCASABILITÉ »

- Le comportement du jeune : tendance à mettre « à feu et à sang » l'institution, fugueur, tentative de suicide. Il s'agit de comportements que les professionnels ont du mal à comprendre et face auxquels ils ont encore plus de mal à réagir ;
- Le manque de réponse adaptée : il n'existe pas de réponse pour ces jeunes permettant de prendre en charge leurs besoins scolaires, éducatifs, soins... ;
- La présence d'une problématique de santé, notamment psychiatrique (38 jeunes)
- La complexité de la situation familiale citée comme un critère plus marginal (22 jeunes) ;
- La victimisation (12 jeunes) ;
- La scolarité n'a été évoquée que 9 fois.

Sur ces 80 jeunes, 50 étaient pris en charge dans un lieu institutionnel et 30 étaient retournés en famille, les institutions ayant admis qu'elles ne pouvaient plus travailler avec eux.

Une autre association indique que d'autres travaux de « critérisation » sont en cours de réalisation avec la crainte toutefois d'une prime à la spécificité et d'une tarification par pallier. Le risque serait un financement en fonction de l'évaluation du degré de complexité des jeunes, une complexité figée à l'instant T, là où toutes les associations, unanimement indiquent un besoin à la fois de souplesse et de travail en confiance avec les instances de tarification et d'évaluation développé plus bas dans ce document.

Pour les autres associations présentes, nul besoin d'une critérisation fine, le jeune en situation complexe est un jeune qui a de multiples ordonnances ou notifications. La définition posée est ainsi administrative et juridique, et relève de notifications formelles. Pour ces associations, la complexité ne vient pas du jeune mais de la difficulté à mettre en action ensemble les différents acteurs co-porteurs de la prise en charge.

“

Ces jeunes sont dans des processus de désaffiliation voire désaffiliés. Ils viennent percuter et questionner nos organisations de travail dans ce qu'elles sont parfois rigides à comprendre voire à proposer un accompagnement.

”

“

Je ne sais pas ce que veut dire « cas complexe ». Pour moi c'est lorsqu'un accompagnement psychiatrique n'arrive pas à se mettre en place.

”

Cette même association relève que

“

La scission civile/pénale (ASE/PJJ) a fragilisé les institutions et notamment l'ASE qui ne sait pas faire [avec des jeunes plus fragiles sur le plan comportemental].*

”

Enfin pour d'autres associations, la complexité naît de l'impossibilité des institutions à trouver une réponse adaptée à la situation de l'enfant qui met à mal l'institution, les équipes, le jeune concerné et, parfois, les autres jeunes accueillis. Deux associations proposent de changer d'approche et d'accompagner le jeune depuis le lieu qui lui convient y compris dans des prises en charge au pénal.

[*] - Recontextualisé par Citoyens & Justice et l'Uniopss

La complexité n'est pas vue ici sous l'angle d'un découpage des différentes vulnérabilités qui deviennent alors concurrentielles mais dans une approche globale autour de l'enfant et la construction de réponses qu'il est en capacité d'accepter et que les équipes éducatives sont en capacité de penser.

“

Il faut prendre en considération à la fois ce que le jeune a vécu de traumatique dans son parcours mais aussi en quoi nos organisations ne peuvent pas ou ne peuvent plus le penser à partir de son traumatisme et de la rencontre qu'il fait avec la société.

”

Cependant il est vrai que la porte d'entrée en protection de l'enfance questionne parfois. Ainsi un adhérent s'interroge sur des jeunes confiés à l'ASE par manque de places dans des établissements du médico-social et dont la situation se dégrade. Dans le même registre, la question de la création de la complexité ou de son accentuation en raison des prises en charge tardives ou inadaptées est posée. Sur de nombreux départements, nos adhérents témoignent des mois d'attente avant l'exécution d'une mesure judiciaire de protection, y compris en milieu ouvert (jusqu'à 2 ans d'attente pour une AEMO renforcée dans certains départements). Les délais d'accès aux CMP se comptent aussi en mois voire en années dans certains départements.

“

Il est alors nécessaire d'accepter une prise de risque et d'échanges ASE /PJJ/Juge pour construire des réponses sur mesure pour des jeunes qui parfois concentrent à la fois de la prostitution, de la délinquance et du handicap. On ne va pas construire une réponse pour chaque symptôme, il faut accueillir le jeune dans sa globalité.

”

Si aucune définition ne fait pleinement consensus, un enjeu fort réside pourtant dans la « détermination » et la « validation » de la complexité. Les conséquences en matière de prise en charge sont en effet importantes en l'état actuel des modalités d'accueil et d'accompagnement en protection de l'enfance : orientations ou non dans des structures spécifiques ; moyens supplémentaires pour les établissements accueillant des jeunes identifiés « complexes » ; prix de journée variant du simple au triple...

Les modalités de décision relatives à la complexité et aux orientations et moyens afférents diffèrent d'un département à l'autre : elles peuvent reposer uniquement sur l'association accueillant l'enfant, sur un médecin seul rattaché à l'ASE, sur une commission ad hoc...

De même, les commissions « situations complexes » n'existent pas sur l'ensemble des départements mais sont dans l'ensemble jugées utiles par nos adhérents là où elles se situent.

LES FREINS À L'ACCUEIL DES ENFANTS LES PLUS VULNÉRABLES PAR LES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES DITS CLASSIQUES

Si la définition du mineur en situation complexe ne trouve pas de consensus entre les associations, toutes disent à la fois leur volonté et leur capacité intrinsèque à les accompagner, et la difficulté à la fois conjoncturelle et structurelle à le faire dans un environnement particulièrement dégradé.

Ainsi, l'universalité de la protection et de l'accueil dans des établissements de protection de l'enfance n'est en aucun cas remise en cause, mais les conditions de l'accueil sont, elles, interrogées voire dans le contexte actuel dénoncées.

“

Personne n'a envie d'exclure les enfants, laissez-nous nous en occuper.

”



ZOOM SUR L'ENQUÊTE UNIOPSS SUR LA PÉNURIE DE PROFESSIONNELS EN PROTECTION DE L'ENFANCE

A l'automne 2023, l'Uniopss a conduit une enquête auprès de l'ensemble de son réseau portant sur les tensions dans les établissements et services de protection de l'enfance, liées à la pénurie de professionnels et à l'augmentation du nombre d'enfants et de jeunes à protéger. 316 établissements et services ont répondu (accompagnant des enfants et des jeunes au titre de l'aide sociale à l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse). 97% d'entre eux déclarent rencontrer des difficultés de recrutement. Le taux moyen de postes vacants (tous postes confondus) dans ces établissements et services s'élève à 9%.

Dans un contexte d'augmentation continue du nombre d'enfants et de jeunes protégés, près de 60% des établissements et services ont été contraints au cours des derniers mois de dépasser leur capacité autorisée d'accueil ou d'accompagnement. Ces dépassements touchent les établissements d'accueil comme les services d'accompagnement en milieu ouvert.

Pour près de 30% des répondants, ce dépassement de capacité autorisée est régulier ou permanent, témoignant de difficultés structurelles à répondre de manière réactive et adaptée au besoin de protection des enfants. En outre, 44,6% indiquent accompagner des enfants et des jeunes dont les profils ne correspondent pas à leur habilitation. Ces accompagnements s'effectuant hors habilitation d'après les répondants concernent très largement des enfants ou jeunes en situation de handicap, incluant des troubles psychiques.

Les difficultés d'accompagnement des enfants en situation complexe ont trait aux conditions dans lesquelles ces accueils se réalisent :

- Saturation des établissements et des services et accueil en surnuméraire
- Sous dotation des établissements et services, avec par exemple des taux d'encadrement faibles (1 professionnel pour 12 jeunes dans une MECS)
- Pénurie de professionnels qualifiés et fort turn over dans les équipes

ENQUÊTE DE L'UNIOPSS



A la demande de l'autorité de tutelle, votre établissement/service a-t-il dépassé au cours des derniers mois ou dépasse-t-il sa capacité autorisée ?

source : enquête Uniopss, 2023



De quels profils s'agit-il ?

source : enquête Uniopss, 2023



Les associations présentes dans le groupe de travail ont toutes exprimées des difficultés similaires à celles recensées dans l'enquête Uniopss précitée, notamment en matière de recrutement et des conséquences sur l'accompagnement des enfants.

“
Comment demander à des jeunes professionnels diplômés ou non diplômés de rester avec des jeunes qui castagnent un peu, surtout au démarrage de la relation.”

“
Il faut des équipes qui tiennent avec des jeunes compliqués avec un manque de professionnels sur les bassins de recrutement ravagé.”

“
Je n'ai plus de professionnels dans mon établissement mais on me dit 'Ne vous inquiétez pas on vous envoie l'équipe mobile !”

Les associations disent également la difficulté des nombreux arrêts maladies qui en résultent, du turn over des personnels et des changements de lieux d'accueil pour libérer des places pour d'autres enfants qui ne permettent pas de garantir la permanence du lien nécessaire au travail socio-éducatif. Comme évoqué en introduction de ce document, les établissements de la protection de l'enfance ne constituent en rien un « hébergement ». Sans lien, sans accroche et permanence éducative, rien n'est possible et les situations se dégradent. Selon les associations, le confinement lié à la crise sanitaire a par exemple permis de rassénérer un certain nombre de jeunes protégés accueillis en établissement, et de mettre en exergue l'importance de la sérénité, la permanence éducative.

“
Pourtant ce lien éducatif et sa permanence sont centraux dans l'accompagnement des jeunes de la protection de l'enfance.”

“
L'expérience du covid a montré tout le bienfait de la permanence éducative.”

L'ensemble des associations ont toutes insisté sur la nécessité de valoriser, y compris financièrement, la relation éducative quand bien même celle-ci n'est pas quantifiable.

“
Cela échappe à la norme et à la quantification. La résilience s'appuie sur la qualité de cette relation et tant que les pouvoirs publics ne reconnaîtront pas que cette relation éducative et de soin ne peut pas être quantifiée, on rentrera dans le mur.”

Les mêmes difficultés en matière de recrutement de professionnels et la même impermanence se retrouvent dans les services d'aide sociale à l'enfance où certains enfants ne disposent ni de référent, ni de projet pour l'enfant.

Par ailleurs, comme évoqué dans les résultats de l'enquête Uniopss, les taux d'encadrement trop bas ne permettent pas aujourd'hui d'accueillir comme il se doit les enfants protégés dans beaucoup d'établissements et les renforts proposés sont trop parcellaires et manquent de souplesse.

LA NÉCESSITÉ DE PENSER LE SECTEUR ASSOCIATIF EN TANT QUE PARTENAIRE DE CONFIANCE DANS UN MAILLAGE TERRITORIAL PILOTÉ ET COORDONNÉ PAR L'ASE ET LA PJJ

“

*Deux marqueurs s'estompent :
la caractérisation des Départements qui se défaussent,
et la mise en réseau avec les partenaires.*

”

Les difficultés d'accompagnement des enfants et jeunes en situation complexe sont également liées à l'absence de partenaires dans la prise en charge ou à des difficultés de coordination. La saturation et la pénurie de professionnels décrites plus haut concernant les établissements et services de la protection de l'enfance n'épargnent pas les secteurs partenaires essentiels à l'accompagnement des jeunes, comme le médico-social ou la pédopsychiatrie. Face à ces difficultés, nos adhérents situés en Loire-Atlantique louent en particulier l'expérimentation Santé Protégée qui facilite réellement l'accès aux soins des enfants et jeunes protégés. Le comité technique de l'innovation en santé a rendu en juin 2024 un avis favorable concernant la généralisation de cette expérimentation, que nous soutenons pour l'ensemble des enfants et des jeunes protégés par l'ASE et par la PJJ. Certains Départements tentent aussi de faciliter la mobilisation des partenaires ou de services internes autres que l'aide sociale à l'enfance. Une association cite à cet égard, l'expérience de la mise à disposition d'un référent ASE au sein de la MDPH avec un retour très positif sur les prises en charge de enfants en situation complexe.

Là où il fallait un an pour activer une prise en charge, les problématiques se résolvent en quelques jours.

Le partenariat se heurte aussi à des difficultés de compréhension des missions et actions d'autres institutions, chacun ayant l'impression que l'autre « abandonne » les jeunes concernés. Le dialogue entre institutions peut s'avérer difficile sur certains territoires, toutes ne se sentant pas concernées au même niveau par la prise en charge des jeunes protégés en situation complexe, ou poursuivant des stratégies différentes voire incompatibles. Une structure bénéficiant de financements de l'ASE et de l'ARS témoigne ainsi de désaccords entre les financeurs quant au projet même de la structure : lieu de soin et d'extinction de crise nécessitant des prises en charge courtes pour l'ARS, et lieu de vie et de développement de liens pour l'enfant pour l'ASE impliquant de maintenir l'accueil de l'enfant après extinction de la crise. Les comités départementaux de protection de l'enfance, expérimentés dans 10 départements, devraient en théorie permettre à chaque institution de se sentir pleinement concernée par les réponses à apporter aux besoins des enfants protégés mais aussi de s'inscrire dans des stratégies communes.

A l'échelle des situations individuelles, les relais entre les différents lieux d'accueil et avec les partenaires peinent aussi en raison des difficultés dans la référence de parcours à l'aide sociale à l'enfance :

- Dans un grand nombre de départements, le suivi de parcours par les référents ASE est très complexe du fait d'un fort turnover au sein des équipes ASE, d'un manque de disponibilité et de réactivité ;
- Ainsi, certains de nos adhérents témoignent ne pas arriver à joindre les référents ASE pendant plusieurs mois, tandis que certains enfants n'auraient « jamais vu » leur référent ASE et que d'autres en changeraient « tous les deux mois, au gré du turn-over ».

Pour pallier le manque de professionnels dans les services départementaux, la délégation de la référence éducative aux établissements est envisagée dans plusieurs départements.

L'Uniopss n'y est pas favorable pour plusieurs raisons :

- Les enfants accueillis dans les établissements sont majoritairement des enfants confiés au président du conseil départemental qui est le garant des réponses qui leur sont apportées.
- Il est important pour certains enfants et certains jeunes de disposer d'un adulte-relai de confiance en dehors de l'établissement d'accueil ;
- La protection de l'enfant et son parcours ne doivent pas être réduits à son accueil dans un établissement à un instant T : le référent ASE doit incarner le « fil rouge » pour l'enfant si plusieurs mesures et lieux de protection se succèdent et doit garantir la mobilisation des partenaires nécessaires pour répondre aux besoins de l'enfant.

Certains de nos adhérents notent ainsi une « défausse » des départements sur les associations qui doivent évaluer seules les situations et organiser des partenariats en dehors de tout cadre inter-institutionnel formalisé.

Les associations demandent au contraire un travail partenarial et coordonné où les prises de risque et les responsabilités sont partagées en confiance et en conscience. Il faut ainsi penser l'accompagnement de ces jeunes à travers la création d'un maillage territorial interassociatif et interinstitutionnel à même de répondre à leur besoin. Une journée organisée par la fédération Citoyens & Justice le 19 septembre 2024, intitulée « *Placement dans les établissements ASE/PJJ : Pour un risque éducatif partagé au service de tous les enfants à protéger* » était dédiée à la question de la prise de risque partagée (ASE, PJJ, juridiction, associations) et à la nécessité de sortir du cadre pour accompagner les enfants les plus vulnérables.

JOURNÉE CITOYENS & JUSTICE



Dans cet écosystème partenarial, les associations doivent être considérées comme des acteurs tout aussi légitimes que les autres. Les associations ont durant les échanges rappelé le caractère non lucratif de leur activité et de leur engagement au service des enfants qui leur sont confiés. Habilitées justice, elles remplissent une mission de service public tout comme les agents de l'aide sociale à l'enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse selon l'avis du conseil d'Etat en date du 14 octobre 2021. Or elles ont le sentiment d'être considérées comme des opérateurs là où elles devraient être des partenaires à part entière. Elles dénoncent dans le cadre de la tarification un défaut de confiance et un manque de souplesse avec des micro-ETP non recrutables, des taux d'encadrement insuffisants, des injonctions à la prise en charge ne prenant pas en considération les jeunes déjà présents dans la structure et leurs problématiques, l'état des équipes etc.

AU SEIN DES ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES DE PROTECTION DE L'ENFANCE, UNE DIVERSITÉ DE MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT ENTRE UNIVERSALITÉ ET SPÉCIALISATION

L'accompagnement des jeunes en situation complexe fait l'objet de stratégies départementales et de projets d'établissements et de services variés.

L'une des 10 associations entendues dans le cadre de la préparation de la présente contribution a expérimenté la création de 3 places dédiées dans chacune des 3 maisons d'enfants de 12 places pour des mineurs en situation complexe. Toutefois, les crises cathartiques des enfants nouvellement accueillis entraînent chez les autres enfants la réminiscence de leur traumatisme. Le directeur de cette association indique que la capacité du collectif à 12 places était sans doute trop importante pour envisager ce fléchage de 3 places par structure.

Selon les autres associations, l'accueil de jeunes en situation complexe est possible dans leurs maisons d'enfants mais elles souhaitent le faire et le font effectivement lorsque le groupe est en capacité d'accueillir le jeune sans que celui-ci ne soit mis à mal. Ainsi aucune place n'est fléchée au préalable pour un jeune en situation complexe ce qui n'empêche pour autant pas l'accueil.

Une association en accueille régulièrement mais dans des petits collectifs, un seul à la fois et à condition que le projet d'établissement puisse répondre à la problématique du jeune et que l'accompagnement puisse être pensé en lien avec l'équipe éducative. Cette association propose aux jeunes se trouvant dans l'incapacité de s'inscrire dans du collectif un accompagnement hors les murs, adapté à ce que le jeune est prêt à accepter, y compris dans des prises en charge au pénal sous contrainte².

L'importance d'une prise de risque partagée a aussi été abordée par l'ensemble des associations du groupe de travail qui se retrouvent parfois esseulées avec des enfants sans solution. Outre le nécessaire partenariat avec les collectivités territoriales et l'Etat mentionnés plus haut, les associations présentes louent la possibilité de pouvoir travailler ensemble, auprès des mêmes enfants successivement ou alternativement en fonction des besoins ou des situations permettant aux jeunes et aux équipes de s'octroyer des temps de répit et de poser des choses différentes en fonction du lieu et des liens qui s'y tissent. Ce temps de répit s'il est pensé et préparé en lien avec le jeune non pas comme la solution à une crise mais comme un temps dédié préventif et apaisant est salué par les associations comme une pratique intéressante. Ce répit ne doit pas être ressenti par le jeune comme un rejet mais bien comme un accueil à différents endroits.

² - Ce service en son articulation avec les maisons d'enfants et foyer de cette association sera présenté lors d'une journée thématique organisée par la fédération Citoyens & Justice le 19 septembre prochain précitée

Dans ce même ordre d'idée, une association est en train de repenser l'organisation des plannings avec une présence accrue des éducateurs le week-end permettant de privilégier les retours à domicile chez leur parent la semaine sur des temps journaliers moins longs et moins vecteurs de tension et d'appréhension pour les enfants mais aussi pour leurs parents. Une autre association met également en exergue la nécessité d'un accueil en journée pour les jeunes ne pouvant pas être scolarisés sur un lieu différent de la maison d'enfants.

Les associations peuvent également faire appel à d'autres associations ayant développé des savoir-faire particuliers pour les aider à travailler des problématiques spécifiques, ou créer des ponts au sein de leur propre association. Un adhérent a ainsi pris la décision de mutualiser les temps de direction des structures du médico-social avec les structures du socio-éducatif qu'il gère avec des résultats intéressants sur l'interconnaissance professionnelle et le travail collaboratif au service du parcours des jeunes.

Les initiatives pour adapter les modalités de prise en charge et les volontés de travail conjoint, interpoles, inter-associatif, interinstitutionnel, existent donc. Elles sont néanmoins souvent entravées par les financements ou co-financements nécessaires et bloqués par des institutions ayant l'impression de financer 2 fois, en « doublon », l'accompagnement des jeunes au lieu de penser l'enveloppe globale. Les financeurs qui aujourd'hui sont pourtant prêts à financer des structures dédiées à la complexité

très onéreuses refusent paradoxalement de financer des structures garantes du lien pérenne et leur mise en lien. Une association relate à titre d'illustration le parcours d'un jeune accueilli en CEF et pour lequel un accueil de préparation à la sortie avait été accepté en maison d'enfants. La PJJ a refusé de financer les jours de non-présence, créant un déficit de prix de journée pour l'association et donc in fine pour le département. L'association ne renouvellera pas l'expérience, privant les jeunes de CEF de la possibilité de bénéficier d'une sortie préparée, sereine, et inclusive dont chacun pourtant reconnaît l'utilité. Une autre association cite l'exemple d'une structure de répit ouverte pour les enfants qu'elle accompagne dans un premier temps, puis pour les enfants des autres associations jusqu'à ce que le département décide de ne plus financer les journées des associations émettrices. Ce service qui avait pourtant fait ses preuves, répondant à un besoin identifié collectivement sur un territoire, est aujourd'hui en déficit d'activité.

La question de la temporalité est également interrogée. Ainsi une prise en charge cible sur 6 mois, comme inscrite dans plusieurs cahiers des charges, est vivement questionnée tout comme les injonctions à l'insertion socio-professionnelle et à une recherche d'autonomie en décalage au regard des traumatismes et ruptures que ces jeunes ont vécus.

“

Comme le dit un adhérent

Si jeune arrive chez nous pour un problème de justice, avant de régler le problème de justice, il faut traiter les choses qui se sont passées il y a 7/8 ans alors qu'ils arrivent chez nous à 16 ans.

Pour eux c'est tellement difficile de tout recommencer. Ils ont une vision très négative sur eux, il faut travailler l'estime de soi avant tout autre chose.

”

Plusieurs leviers sont ainsi identifiés pour favoriser l'accueil de jeunes en situation complexe dans des établissements de protection de l'enfance non spécialisés :

- Privilégier des établissements avec de faibles capacités d'accueil, et établir les orientations en fonction des profils des autres jeunes accueillis – ce dernier point est également valable pour l'accueil familial
- Renforcer les capacités d'accompagnement éducatif dans les établissements (ou auprès des assistants familiaux) – la résilience s'appuie en grande partie sur la qualité de la relation. Ce travail autour du lien n'est pas quantifiable et n'est aujourd'hui pas valorisée que ce soit sur la plan financier ou sur le plan professionnel.
- Repenser la temporalité des accueils – des appels à projet sont publiés en préconisant des prises en charge d'une durée maximale de 6 mois, une durée trop courte pour comprendre et établir des liens de confiance avec les jeunes
- Dissocier accueil, hébergement et accompagnement, pour maintenir le lien durable avec les jeunes
- Organiser des temps de répit, y compris pour l'accueil familial, alterner collectif et individuel en fonction des besoins du jeune
- Permettre davantage de souplesse dans les financements qui demeurent aujourd'hui très rigides même sous CPOM, qui comportent en réalité des prix de journée et des reprises d'excédents et ne permettent aucune latitude pour s'adapter aux enfants accueillis (recrutement d'un professionnel supplémentaire en soutien, mobilisation ponctuelle d'un autre service de l'association...)

D'autres établissements ou services sont au contraire spécialisés : micro-structures dédiées aux mineurs ayant des comportements sexuels problématiques, structures dédiées à l'accueil de mineurs en situation de prostitution, ISEMA ou structures apparentées portant un autre nom... Les équipes de ces établissements ou services spécialisés notent pour certains de réels effets bénéfiques pour les enfants et jeunes accueillis, qui cessent d'être ballotés entre plusieurs lieux de prise en charge, bénéficient de davantage de stabilité et de repères spatio-temporels, et d'un taux d'encadrement bien supérieur aux MECS par exemple.

Une association présente a par exemple été missionnée par le département pour accompagner le suivi de 10, puis maintenant 30 enfants auteurs d'agression sexuelle dont la moitié réside dans des maisons d'enfants. L'accompagnement des enfants et l'étayage des professionnels qu'elle propose sont positifs et permettent également d'évaluer la complexité ou la non-complexité de certaines situations. Néanmoins, la question aujourd'hui se pose d'ouvrir une structure collective dédiée avec un nombre de places limitées pour les enfants les plus fragiles.

Ces différentes stratégies et modalités d'accueil ne doivent pas s'exclure entre elles. Il est impératif de garantir l'universalité de la protection, et une palette diversifiée de possibilités d'accompagnement, toujours dans l'intérêt des enfants et des jeunes.

Les associations alertent toutefois sur les risques d'une trop grande segmentation et spécialisation des établissements et services de protection de l'enfance en fonction de ce qui constituerait le symptôme ou le trouble prédominant d'un jeune :

- Les structures spécialisées sont aujourd'hui des échappatoires à double titre
 - Elles garantissent des moyens accrus comparativement à des établissements « classiques » d'accueil qui n'ont pas en réalité pas les moyens de l'accueil universel.
 - Elles intègrent souvent une dimension sanitaire en leur sein parce que les liens avec les partenaires du médico-social et du sanitaire n'existent pas ou difficilement
- La spécialisation pose la question du dénominateur commun des accueils collectifs, qui peut en réalité toujours se réduire pour recréer de nouvelles « cases ».
- La spécialisation organisée à une échelle territoriale ne prend pas en compte la capacité des enfants à évoluer en figeant les organisations et financements, ou alors on génère de la rupture de parcours et de liens au moment où le projet spécifique d'établissements ou de services ne correspond plus au jeune.
- La spécialisation est rassurante parce qu'elle permet souvent de conjuguer différentes expertises, mais elle tend à nier l'expertise éducative en tant que telle et ne cultive pas la dimension inclusive. Elle risque de fragiliser le savoir-faire des maisons d'enfants en les reléguant à un rôle mineur et erroné d'hébergement d'enfants sans vulnérabilité.

“

On peut toujours trouver une situation plus complexe que la complexité précédente. Est-ce qu'au bout du bout, il n'y a pas encore d'autres bouts finalement ?

”



LES ISEMA : DES ÉTABLISSEMENTS RÉPONDANT À DES BESOINS INDÉNIABLES MAIS SUSCITANT DES RÉSERVES

Plusieurs appels à projet publiés en France ont dû être renouvelés faute de candidats. Certains adhérents nous ont indiqué ne pas avoir déposé de dossier car le cahier des charges national travaillé par plusieurs ministères ne leur semblait pas suffisamment porté localement. Une association parle même de « coquille vide ».

Ici nous touchons aux limites des appels à projet tels que fixés dans le CASF. Les projets sont dictés par des institutions, mais les associations candidates doivent ensuite tout porter seules alors même que ces établissements de type ISEMA demandent une co-construction, un portage et une prise de risque partagée, (ASE, PJJ, ARS, association).

En l'état actuel des textes, il n'est même pas possible d'autoriser l'ouverture d'une structure sous l'égide des 3 autorités, affaiblissant de facto l'engagement d'un des acteurs.

L'Uniopss et Citoyens & Justice avaient déjà indiqué cette difficulté à la PJJ le 12 mars 2021 lors d'une concertation sur la création d'un cahier des charges au national concernant les établissements socio-éducatif médicalisé pour adolescents (ESEMA) :

« Nous souhaitons en tout premier lieu attirer votre attention sur le vide juridique du Code de l'Action Sociale et des Familles s'agissant de la possibilité de délivrer des autorisations tripartites. Ce cas particulier n'est en effet pas listé parmi les 6 appels à projet possibles.

Le fait même que les différents cas soient nommément cités dans le CASF paraît conforter l'hypothèse de la nécessité d'amender le texte législatif afin de sécuriser juridiquement ces nouveaux appels à projet. Cela pourrait faire l'objet d'un ajout au projet de loi en préparation sur la gouvernance de la protection de l'enfance. »

En effet, en l'état actuel du CASF, l'article L313-3 prévoit la délivrance d'autorisation par :

1. Le préfet
2. Le directeur général de l'Agence Régionale de Santé
3. Le Président du Conseil Départemental
4. Conjointement par le DG de l'ARS et le PCD
5. Conjointement par le préfet et le PCD
6. Conjointement par le Préfet et et le DG de l'ARS

Mais rien n'est prévu pour une autorisation tripartite (ARS/CD/Préfet).

Pour permettre l'autorisation tripartite des ISEMA, il faudrait donc créer la catégorie des établissements socio-éducatif médicalisé au sein de l'article L312-1 du CASF listant les ESMS puis modifier l'article L313.3 fixant les différentes modalités de délivrance des autorisations.

Au-delà du défaut juridique et des difficultés réelles de co-portage, la nature de ces établissements et les objectifs poursuivis interrogent certains de nos adhérents.

La concentration de difficultés au sein de structures dédiées ne risque-t-elle pas de fragiliser les enfants et jeunes accueillis, et réveiller de manière parfois particulièrement violente des traumatismes pour des enfants qui au contraire ont besoin d'apaisement et de stabilité ? Nous avons à ce titre pu consulter un bilan d'activité d'un ISEMA faisant état d'évènements indésirables quotidiens, souvent violents pour les jeunes accueillis et pour les professionnels. Dans cet établissement, le turn over est très important malgré un engagement fort des professionnels qui se trouvent dans des situations de violence difficilement soutenables et pour lesquelles ils n'ont pas porté plainte.

Cet ISEMA d'une capacité de 8 jeunes dont une place de répit semble confirmer la nécessité de groupes plus petits et le refus d'accueil de jeunes dans l'urgence et dans la crise au risque de mettre à mal le groupe dans son entièreté ainsi que l'équipe éducative. Il affiche pourtant un taux d'occupation supérieur à 100%, soumis à la même pression à l'accueil que les établissements non spécialisés.

Enfin les attentes relatives aux ISEMA et la perception de leurs projets d'accueil et d'accompagnement ne semblent pas faire consensus.

Sont-ils la dernière solution proposée à des jeunes en situation de rupture majeure, après avoir testé différentes solutions institutionnelles ?

Perçus ainsi « en bout de chaîne », quelles nouvelles solutions envisager en cas d'échec de l'accueil ? Un retour chez les proches du jeune ou dans une structure dite classique ?

C'est d'ailleurs ce que préconise le bilan de cet ISEMA pour les enfants qui ne tiennent pas non plus dans ces structures dédiées et qui questionne.

Par ailleurs, la question de « l'après » se pose également lorsque l'accompagnement se passe bien. Comment passe-t-on d'un ISEMA à une structure plus classique de la protection de l'enfance ? Comment créer les passerelles ? Comment garder les liens ? Croit-on vraiment que des enfants nécessitant un accueil en ISEMA en ressortent sans vulnérabilité ?

“

On attend de ces établissements que les jeunes en ressortent tout beau tout propre comme d'une machine à laver.

”

Ces établissements spécialisés qui travaillent en bout de chaîne peuvent ainsi se retrouver très isolés eux aussi. Parce qu'ils concentrent des moyens plus importants que des établissements classiques, ils doivent supposément pouvoir répondre seuls à l'ensemble des besoins des jeunes accueillis et les apaiser de manière permanente. Le bilan de l'ISEMA mentionné plus haut témoigne ainsi de l'impossible mobilisation de la pédopsychiatrie.

L'accueil en ISEMA ne peut donc se penser que dans un maillage territorial excessivement fort, décroisé, solidaire et coresponsable tant au niveau associatif qu'au niveau de l'ASE, de la PJJ, de l'ARS et de la juridiction.

Les problématiques soulevées dans les premières parties de cette contribution valent donc également pour ces structures dédiées qui ne peuvent exister qu'en articulation avec les autres et non comme la création d'une dernière case, d'un bout de chaîne, pour les incasables.



CONTACT

Uniopss

Alexandra Andres, Conseillère technique
enfances, familles, jeunesses
aandres@uniopss.asso.fr

Citoyens & Justice

Sophie Diehl, Responsable du pôle Justice
des enfants et des adolescents
s.diehl@citoyens-justice.fr