LA PROTECTION DE L'ENFANCE À L'HORIZON 2030-2035

Rapport complet

Une démarche prospective centrée sur les publics et les modalités d'accompagnement

Une publication collective réalisée par

Apprentis d'Auteuil · Chanteclair · Croix-Rouge française · Fondation La Vie au Grand Air – Priorité Enfance · SOS Villages d'Enfants France

Avec la participation de

UNIOPSS · futuribles

Ce document est le rapport complet d'une démarche prospective engagée dans le champ de la Protection de l'enfance par un groupe inter-associatif qui s'est fait accompagner par le centre d'analyse Futuribles.

Elle a été initiée en septembre 2020, durant la première année de la crise Covid, puis, s'est focalisée sur deux thématiques particulières : l'évolution des publics concernés par la Protection de l'enfance et celle des modalités d'intervention.

Ces travaux ne prétendent pas proposer une vision idéale de ce que devrait devenir le secteur de la protection de l'enfance, des publics à accompagner, des pratiques à privilégier, des politiques publiques à faire évoluer.

Ils explorent, avec un certain nombre d'arguments, des tendances possibles susceptibles de concerner le secteur de la Protection de l'enfance.

Autrement dit, le seul "plaidoyer" qui a réuni les associations porteuses de cette démarche est celui de la prospective, d'un nécessaire regard à porter, et bien sûr, à élargir encore, sur ce que devient notre secteur de la Protection de l'enfance.

Et, nous savons qu'il est marqué par de tensions entre ses acteurs mais aussi par la gravité des défis auxquels les familles et les enfants sont confrontés ; ceux des violences intrafamiliales, y compris des violences sexuelles sur lesquelles la société ouvre progressivement les yeux, ceux de la pauvreté avec les discriminations et les fragilités qu'elle engendre, ceux de l'isolement, ceux du délaissement parental, ceux de la santé mentale, ceux du handicap, ceux de l'écoanxiété, etc.

Apprentis d'Auteuil
apprentis-auteuil.org/publications

Croix-Rouge Française
croix-rouge.fr

Futuribles
www.futuribles.com

La Vie au Grand Air
fondationlavieaugrandair.org

SOS Villages d'enfants
www.sosve.org

Uniopss
uniopss.asso.fr

En page 62 vous trouverez la liste des membres du Comité d'orientation qui a accepté de s'intéresser à cette démarche, de nous apporter quelques regards extérieurs, quelques avis critiques et conseils, toujours bienveillants, mais qui ne portent aucune responsabilité dans la rédaction finale de ce rapport. L'ensemble des propos tenus dans ce document est de la seule responsabilité des opérateurs impliqués dans la démarche.

Ce rapport et sa synthèse sont également accessibles sur le site internet de chacun des partenaires de cette démarche.

Vous pouvez les demander à l'adreses suivante :
collectif.prospective.pde@gmail.com

L'ensemble des propos tenus dans ce document est de la seule responsabilité des opérateurs impliqués dans la démarche.

Octobre 2023

Conception graphique & réalisation : Agence Panteo.fr
x.jacobi@panteo.fr

Impression : HelloPrint

SOMMAIRE

PRÉAMBULE 3

INTRODUCTION 7

Ambitions, objectifs et limites de la démarche 10

Calendrier et méthode 10

Les enjeux stratégiques de la démarche prospective 12

Glossaire 12

TOILE DE FOND 13

Contexte global à horizon 2030-2035 14

ANALYSES PROSPECTIVES 21

Axes d'analyse et microscénarios 22

AXE 1 Évolution des politiques publiques et organisation territoriale de la Protection de l'enfance 23

AXE 2 Évolution des publics : enfants, parents 25

AXE 3 Évolution des dispositifs et des modes d'intervention 27

AXE 4 Évolution des professionnels et des métiers 29

SCÉNARIOS GLOBAUX 31

Scénario global 1 : Rien ne bouge 34

Scénario global 2 : Collégialité des institutions et personnalisation de la prise en charge 36

Scénario global 3 : Le choix de la prévention 38

Scénario global 4 : Sanitarisation de l'enfance en danger 40

HUIT ENJEUX MAJEURS POUR LES OPÉRATEURS 43

1. L'inversion de la politique publique vers la prévention et la participation des parents 45

2. La participation et la mobilisation des enfants 45

3. La tension entre personnalisation et segmentation des réponses 46

4. La normalisation des pratiques 46

5. La marchandisation de l'action sociale 47

6. La transformation et la libéralisation de l'emploi 47

7. La collégialité de la gouvernance de la Protection de l'enfance 48

8. Une nouvelle répartition des rôles État-départements 48

ANNEXE DÉTAIL DES TENDANCES OBSERVÉES SUR CHACUN DES QUATRE AXES RETENUS 49

AXE 1 Évolution des politiques publiques et organisation territoriale de la protection de l'enfance 50

AXE 2 Évolution des publics : enfants, parents 54

AXE 3 Évolution des dispositifs et des modes d'intervention 57

AXE 4 Évolution des professionnels et des métiers 58

REMERCIEMENTS 61

INTRODUCTION

Prendre du temps pour imaginer l'avenir dans un domaine devenu tellement complexe que plus personne n'est en mesure d'expliquer comment fonctionne le présent, se préoccuper du futur alors que le présent est si difficile à gérer, suspendre le temps pour « penser » alors que les équipes se battent tous les jours pour faire face aux urgences, prendre un chemin à plusieurs alors que chacun de nous a déjà du mal à savoir où il va, imaginer les futurs possibles quand le nécessaire est déjà impossible à réaliser… Bref, prendre le temps de réfléchir quand manque déjà le temps de l'action, quelle gageure !

Avec un petit groupe d'opérateurs (Apprentis d'Auteuil, Chanteclair, la Croix-Rouge Française, SOS Villages d'enfants, la Vie au grand Air et avec le soutien de l'Uniopss[1], puis l'accompagnement du Cabinet Futuribles), **l'idée nous est venue pendant le premier confinement** - période où il était vital de ne pas se laisser totalement absorber par l'urgence du moment - **de réfléchir à l'avenir, de prendre du recul** par rapport à la gestion quotidienne de la crise Covid, dans nos propres structures comme au sein des collectifs improvisés à cette occasion. Nous avons fait le choix de monter en montgolfière ; le choix de la prise de hauteur pour regarder le paysage et pas seulement pour savoir où poser le prochain pas ; le choix d'essayer de comprendre où nous mènent ces vents de tensions permanentes entre institutions, des pauvretés qui

1. Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux

Activités Protection de l'enfance des associations porteuses du projet

Données 2022 Protection de l'enfance	Apprentis d'Auteuil	Chanteclair	Croix-Rouge	SOS VE française	Vie Au Grand Air	Total
Date de création	1866	1951	1859	1952	1927	
Activité « un jour donné » : accueil + milieu ouvert	6888	844	2323	1306	2838	**14199**
Activité au cours de l'année	10800	1252	3500	1306	4089	**20947**
Nombre d'ETP	3011	157	1345	745	1264	**6522**
Implantations départementales	**46**	**1**	**23**	**19**	**17**	**61**

Activités	Apprentis d'Auteuil	Chanteclair	Croix-Rouge française	SOS VE	Vie Au Grand Air
Protection de l'enfance	• Internats, diffus, urgence • Placement familial • Placement à domicile • Accueil éducatif de jour • Intervention en milieu familial • Centres parentaux • Accompagnement à la parentalité • Visites médiatisées • Aide aux assistants familiaux • Prévention spécialisée • Parrainage • Accompagnement par le logement (FJT, Relais familial, semi-autonomie) MNA : accueil, soutien psy FLE ; conseil juridique • Parrainage • Accueil de jeunes en situations complexes	• Internats • Accueil familial • Accueil en diffus • Accueil de jour • Intervention en milieu familial	• Internats • Lieux de vie et d'accueil • Placement à domicile • Accueil éducatif de jour • Service de répit • Placement familial • Relais parentaux • Accompagnement à la parentalité • Centres parentaux • Prévention spécialisée • Accueil MNA : urgence, mise à l'abri, évaluation de minorité, représentation légale demandeurs d'asile, insertion • Accueil de jeunes en situations complexes	• Internats et accueil de fratries en village d'enfants • Intervention en milieu familial	• Internats • Placement familial • Placement à domicile • Accompagnement des familles • Accueil éducatif de jour • Action éducative à domicile • Équipes mobiles • Visites médiatisées • Semi autonomie • Accueil de jeunes en situations complexes
Uniopss et la Protection de l'enfance	**Fondée en 1947**, l'Union nationale est composée d'environ 100 adhérents nationaux (fédérations, unions ou associations) /champs sanitaires, sociaux et médico-sociaux + 16 unions régionales (Uriopss) ; ce qui représente 25000 établissements, 750000 salariés et un million de bénévoles sur l'ensemble du territoire français. L'Uniopss propose une analyse, une concertation et une représentation des secteurs de l'action sanitaire et sociale pour valoriser le secteur non lucratif de solidarité et veille aux intérêts des personnes fragiles dans les politiques sociales. Elle fait le lien entre les pouvoirs publics et les associations de solidarité dans de nombreux domaines dont la protection de l'enfance. Une commission Enfances-Familles-Jeunesses est présidée par Jean-Pierre Rosenczveig comprend 35 membres du champ de la protection de l'enfance (prévention et prise en charge civile et pénale). Représentations : L'Uniopss dispose de 4 sièges au sein du Conseil national de la Protection de l'enfance. Elle siège au HCFEA et participe à de nombreux comités interministériels sur le champ de la protection de l'enfance. Elle prend part également au comité d'entente du Défenseur des droits sur la protection de l'enfance.				

s'aggravent, des inégalités qui augmentent entre les territoires, des violences à l'intérieur même des familles ou des institutions éducatives, des lois ou des mesures d'assistance éducative pas toujours appliquées ou, parfois, avec un retard lourd de conséquences. Autant de dysfonctionnements dans un contexte de désaffection des métiers du social et du soin, risquant d'étouffer la flamme, pourtant lumineuse, de l'engagement de celles et ceux qui croient encore que l'aide, le soutien, la confiance, la patience, l'éducation, la solidarité… sont le ciment de notre « vivre ensemble ».

Nos cinq organisations (en ne prenant en compte que nos activités de Protection de l'enfance) sont présentes sur **61 départements**. Nous avons accueilli en 2022 près de **21 000 jeunes**. Si nous ne sommes pas représentatifs de l'ensemble de la protection de l'enfance, nous sommes bel et bien concernés car nos implantations nous mettent en position d'observateurs de la très grande diversité des modalités d'action des institutions et des acteurs, privés comme publics. Parfois dans des conditions qui permettent une réelle contribution de nos établissements aux travaux et réflexions territoriales. Parfois pas.

Ainsi en petit groupe, dans un climat de confiance et de bienveillance, et notamment à l'occasion d'une rencontre avec des administrateurs de l'ANDASS – à qui nous partagions notre étonnement sur l'extrême diversité des réactions départementales à la crise sanitaire – nous avons choisi de faire un pas de côté et d'ouvrir une réflexion d'un type nouveau sur **le devenir du secteur de la protection de l'enfance** dans lequel nous sommes engagés.

Au fil de deux saisons de travaux en commun démarrés en septembre 2020, avec l'aide du Cabinet de conseil en prospective et stratégie Futuribles, **nous avons retenu deux thèmes, quatre axes pour structurer nos analyses et quatre scénarios globaux pour se projeter dans l'avenir.**

La prospective est un cheminement plus qu'un chemin, une démarche où nous avançons ensemble et qui permet de voir apparaître, au fil des échanges, entre nous et en nous mettant à l'écoute d'une bonne quinzaine de personnalités extérieures[2], toutes reconnues pour leurs connaissances et la diversité de leurs compétences, quelques points de préoccupation et d'interpellation majeurs pour l'avenir dont les contours ne sont pas encore tous tracés.

Pour guider notre démarche et prioriser les sujets, nous avons ciblé notre réflexion sur deux enjeux majeurs : l'évolution des publics concernés par la Protection de l'enfance et l'évolution des dispositifs et des modes d'intervention pour répondre à leurs besoins.

Nous avons choisi de réfléchir à l'évolution de ces deux enjeux d'ici 2030-2035, considérant que cet horizon temporel permettait d'envisager des bifurcations possibles, des changements de trajectoires par rapport à la situation actuelle, tout en ouvrant des perspectives de réflexion et d'orientations stratégiques pour les acteurs concernés aujourd'hui.

Ce dossier rend compte des **quatre principaux axes de réflexion** à partir desquels nous avons abordé cette double question : (1) politiques publiques, (2) publics accompagnés, (3) dispositifs d'accueil et d'accompagnement, (4) professionnels et métiers.

Pour chacun de ces axes que nous avons rassemblé des données objectives, nous avons pensé à leurs évolutions, puis **nous avons construit des microscénarios** qui traduisent des futurs possibles… mais pas nécessairement souhaitables.

À partir de ces quatre microscénarios nous avons conçu quatre scénarios globaux, subjectifs, quatre histoires qui parlent des futurs possibles de la Protection de l'enfance, et qui nous semblent vraisemblables.

Soulignons que la démarche prospective a pour but d'identifier des voies et des futurs possibles afin de stimuler des échanges et des réflexions et non pour clore des débats.

Ainsi, les microscénarios sont « autoportants » et peuvent permettre de nourrir des réflexions spécifiques à chacun des quatre axes. **Les scénarios globaux sont, eux aussi, des supports à une réflexion stratégique plus globale pour l'ensemble des acteurs et parties prenantes de la Protection de l'enfance** qui pourront se saisir des travaux réalisés dans le cadre de leurs activités et réflexions.

Le rôle de Futuribles

Futuribles est un centre de prospective né dans les années 1960. L'ambition de Futuribles est de contribuer à une meilleure prise en compte des enjeux de long terme dans les décisions et les actions qui engagent l'avenir. Cela suppose de bien identifier et qualifier ces enjeux de long terme, et de favoriser l'implication des acteurs dans la construction du futur.

Au cœur des activités de Futuribles réside l'idée que le futur n'est jamais totalement écrit et qu'il existe une diversité de futurs possibles. L'exploration de ces futurs permet de révéler les marges de manœuvre des acteurs, et de contribuer à l'élaboration de politiques et de stratégies adaptées aux enjeux de demain, et non uniquement déterminées par les trajectoires passées.

Pour mener à bien ses missions, Futuribles développe des activités de réflexion sur l'avenir (à travers la revue Futuribles et les activités de veille et d'analyse de son association), de recherche, d'innovation et de formation aux méthodes de prospective. Elle se consacre aussi à l'accompagnement de démarches de prospective appliquée à tel ou tel sujet, secteur, ou organisme.

Futuribles a assuré un accompagnement méthodologique de la démarche de prospective sur la protection de l'enfance. Son rôle a été de proposer une méthode de travail et d'assurer en continu un rôle de conseil sur la démarche, d'animation des séances de travail, de relecture critique des documents. Les contenus proposés dans ce document sont tous issus d'une démarche participative et ont fait l'objet d'une validation collective par les associations impliquées

2. Voir liste et rôle du Comité d'orientation.

Ambitions, objectifs et limites de la démarche

Cette démarche s'inscrit dans le prolongement de celle engagée en mars 2020 par quatre associations nationales : Apprentis d'Auteuil, la Croix-Rouge Française, SOS Villages d'Enfants, la Vie au Grand Air, en lien avec l'UNIOPSS. L'association Chanteclair l'a rejointe lors de son lancement à l'été 2022.

Pour ces acteurs, l'ambition initiale de cette réflexion était, en plein cœur de la crise sanitaire, de pouvoir donner un nouveau souffle à leurs échanges inter associatifs, en dépassant la gestion des problématiques courantes et de l'urgence et en produisant un discours concerté et argumenté sur l'avenir.

Cette démarche a toujours eu pour ambition de poursuivre **une réflexion collégiale, coopérative et prospective sur le futur de la Protection de l'enfance,** afin que les cinq opérateurs impliqués puissent :

- Appuyer leurs stratégies associatives sur une compréhension partagée des enjeux actuels et à venir de la Protection de l'enfance.
- Anticiper et se préparer à des évolutions structurelles en proposant des scénarios qui mettent en lien les différentes transformations identifiées.
- Être force de proposition.

Ce travail s'est appuyé sur :

- Des **analyses sur 9 phénomènes clés (variables)** qui apparaissent structurants pour le thème central retenu pour la démarche : **« Publics et modalités d'accompagnement en Protection de l'enfance ».** Ces 9 phénomènes clés ont été ensuite regroupés en **4 axes synthétiques** pour faciliter la réflexion et la lecture : (1) politiques publiques, (2) publics accompagnés, (3) dispositifs d'accueil et d'accompagnement, (4) professionnels et métiers.
- Des **scénarios prospectifs globaux à horizon 2035** qui donnent à voir des articulations envisageables, mais non exhaustives, de ces phénomènes, et les enjeux stratégiques que poseraient ces trajectoires aux opérateurs.
- D**e premiers enjeux stratégiques** pour des opérateurs de la Protection de l'enfance, au regard de ces trajectoires identifiées.

Cette démarche n'est **ni normative, ni un plaidoyer commun :** elle ne cherche pas à dire ce qu'il convient de faire mais à identifier le**s futurs vraisemblables à partir de tendances observées,** et elle ne porte pas directement sur l'orientation des politiques publiques de la Protection de l'enfance.

Calendrier et méthode

Pour poursuivre ces objectifs, cette démarche s'est organisée en plusieurs étapes, alternant des phases de discussions entre opérateurs et avec des parties prenantes extérieures et des phases de production et de rédaction de contenus analytiques.

Mars 2020-Juillet 2021
Saison 1. Premiers dialogues inter associatifs, identification d'évolutions émergentes et de défis pour les opérateurs

En mars 2020, les quatre opérateurs impliqués ont souhaité se tourner vers l'avenir pour dépasser les discussions sur leurs problématiques courantes. Le choix d'ouvrir une réflexion prospective leur a permis de créer un espace de travail nouveau, de concentrer leurs travaux sur leurs expériences d'opérateurs dans l'objectif notamment d'éclairer leurs décisions d'aujourd'hui en anticipant les évolutions à venir. Après avoir retenu quatre thèmes majeurs : (1) politiques publiques, (2) publics accompagnés, (3) dispositifs d'accueil et d'accompagnement, (4) professionnels et métiers, les opérateurs ont fait le choix de recourir à l'aide extérieure de Futuribles pour les aider à structurer leurs analyses. Un premier livrable rendant compte de ces travaux et identifiant des premiers défis pour les opérateurs a été rendu public à l'automne 2021.

Juillet 2022
Lancement de la saison 2 : approfondir la dimension prospective

À l'été 2022, les quatre opérateurs, rejoint par l'association Chanteclair et toujours accompagnés de l'UNIOPSS, ont souhaité approfondir les travaux prospectifs engagés en 2021 en se concentrant sur un thème clé « Publics et modalités d'intervention en Protection de l'enfance à horizon 2035 ».

Le cabinet Futuribles a à nouveau été sollicité pour les accompagner. Lors d'une première réunion de lancement, les objectifs et ambitions de la démarche ont été collégialement adoptés et il a été convenu que des scénarios prospectifs exploratoires seraient élaborés sur ce sujet. Quatre instances de travail ont été définies pour mener à bien ce processus :

- un comité de pilotage (Copil), rassemblant un à deux représentants par association et responsable de la démarche ;
- un groupe de travail (GT), constitué des membres du

comité de pilotage et de collaborateurs intéressés au sein de chaque association pour produire les contenus analytiques ;

- un comité d'orientation (CO) rassemblant une dizaine de personnalités qualifiées et d'institutions ;
- l'équipe Futuribles, garante de la bonne orchestration de la démarche et de la méthodologie.

Lors de cette réunion, il a aussi été convenu que les scénarios prospectifs seraient construits grâce à la méthode de l'analyse morphologique. Cette méthode consiste à :

- Identifier les phénomènes clés ou variables ayant un impact important sur les publics et modalités d'intervention en Protection de l'enfance à horizon 2035, c'est le système prospectif (étape 1) ;
- Renseigner chacune de ces variables pour dresser leurs perspectives d'évolution dans la décennie à venir (étape 2) ;
- Articuler les hypothèses prospectives établies pour chacune des variables afin de construire des scénarios globaux (étape 3) ;
- Identifier les enjeux stratégiques pour les opérateurs au regard des trajectoires ainsi identifiées (étape 4).

Septembre 2022-Novembre 2022
Étape 1 : Définition du système prospectif

Pour entamer ce travail, Futuribles a proposé une première cartographie des évolutions à prendre en compte. Cette cartographie a été mise en discussion avec le Copil, le GT et le CO en septembre 2022. Neuf variables[3] ont ainsi été retenues et il a été convenu qu'une toile de fond permettrait de poser le cadre global dans lequel chacun des scénarios pourrait se développer.

Novembre 2022-Avril 2023
Étape 2 : analyses prospectives

Les membres du groupe de travail, sous la houlette de Futuribles, ont renseigné chacune des variables identifiées afin de dresser leurs trajectoires d'évolution vraisemblables à horizon 2035. L'ensemble de ces matériaux d'analyse prospective ont été mis en discussion et validés par tous les opérateurs au cours de quatre sessions de travail qui ont rythmé cette période. Ces matériaux ont ensuite été synthétisés sous la forme de 4 axes principaux, pour simplifier la réflexion : (1) politiques publiques, (2) publics accompagnés, (3) dispositifs d'accueil et d'accompagnement, (4) professionnels et métiers.

Mai 2023
Étape 3 : Construction des microscénarios et des scénarios

Les hypothèses d'évolution émises pour chacune des variables ont été croisées pour proposer des microscénarios pour chacun des axes. Ces microscénarios ont ensuite été assemblés pour proposer une vision globale et systémique du sujet. Les scénarios ont été établis collectivement lors d'une réunion de travail.

NB. Ces scénarios globaux n'ont pas vocation à prédire ce qui pourrait advenir mais **à éclairer le champ des possibles** pour le sujet retenu à horizon 2035. Ils cherchent aussi à attirer l'attention sur des **transformations vraisemblables** des publics et des modalités d'accompagnement en Protection de l'enfance à horizon 2035 qui apparaissent particulièrement cruciales aux opérateurs. Ils sont donc nécessairement et volontairement **archétypaux et clivés.** Par ailleurs, ils ne sont pas exhaustifs et sont le résultat de choix, renseignés par les travaux d'analyse prospective réalisés. La réalité se situera donc très certainement à la croisée de plusieurs d'entre eux.

Juin 2023
Étape 4 : Identification des questions stratégiques pour les opérateurs

Le travail prospectif réalisé a permis aux opérateurs d'identifier des enjeux transversaux mais aussi des enjeux spécifiques à chaque scénario, pour leurs organisations respectives. Ces enjeux synthétisent les questions que posent les évolutions structurelles identifiées, ainsi que les scénarios alternatifs envisagés dans le champ de la Protection de l'enfance à horizon 2030-2035. Ils mettent donc en lumière les défis stratégiques à relever pour les opérateurs en termes de gouvernance, de gestion des ressources humaines, d'accompagnement des publics, ou encore d'adaptation des dispositifs d'intervention, de manière transversale et plus spécifiquement en fonction de chaque scénario.

L'ensemble de ces éléments a été soumis à l'appréciation du Comité d'orientation, réuni une seconde fois en juin 2023.

3. Les neuf variables retenues pour la démarche :
1. Priorités fixées par les pouvoirs publics pour la Protection de l'enfance et budgets associés ;
2. Relations entre les instances décisionnaires de la Protection de l'enfance (État, justice, départements ;
3. Évolution de l'organisation et des ressources territoriales de la Protection de l'enfance ;
4. Répartition des compétences et relations entre acteurs (sociaux, santé, éducation) ;
5. Dispositifs d'intervention et de prise en charge, et compétences associées ;
6. Évolution des connaissances sur les profils accompagnés, de la reconnaissance des publics spécifiques ;
7. Prise en compte et participation des écosystèmes relationnels (parents, famille, proches) et de l'enfant ;
8. Évaluation des effets des interventions de la Protection de l'enfance ;
9. Attractivité des métiers, formations, management des équipes.

Les enjeux stratégiques de la démarche prospective

Une démarche collégiale qui invite à prendre de la hauteur en considérant ce qui nous est commun en tant qu'opérateurs et co-acteurs de politiques publiques auxquelles nous contribuons mais dont nous sommes tributaires.

Une démarche qui permet d'identifier des axes sur lesquels s'engager à plusieurs opérateurs pour enrichir notre compréhension des enfants, de leurs familles et y ajuster nos réponses, nos organisations et les formations des équipes.

Une démarche qui vise à « plaider » pour la mise en place de travaux prospectifs pérennes dans le champ de la Protection de l'enfance, avec un pilotage et un calendrier indépendants, des ressources dédiées et, bien sûr, en y associant des « usagers », donc des jeunes et des familles.

Glossaire

Cette démarche s'appuie sur les concepts et outils fournis par la prospective pour envisager les futurs vraisemblables du sujet étudié. Ci-dessous, quelques termes utilisés tout au long de la réflexion sont définis :

Variable : élément qui exerce ou est susceptible d'exercer une influence sur le problème étudié et donc d'être cause de changement(s). Souvent une variable dans un système prospectif est un mélange de facteur et d'acteur (un facteur évolue le plus souvent sous l'influence d'un acteur ou de plusieurs acteurs).

Tendance lourde : phénomène à forte inertie à moyen-long terme, et très structurant pour le sujet étudié. Évolution lente mais susceptible d'être infléchie.

Émergence : phénomène nouveau qui peut entraîner une inflexion de tendance lourde, une discontinuité, ou la naissance d'une nouvelle tendance. Elle peut être annoncée par un « signal faible ».
Une émergence est souvent liée à l'apparition de nouveaux acteurs, au changement de rôle d'un acteur dans le système, à de nouveaux modes de comportements ou de sociabilité, à des découvertes passées inaperçues, etc.

Incertitude majeure : question ouverte. Phénomène qui peut ou non se produire et qui est déterminant pour le sujet étudié, à l'horizon étudié.

Rupture : changement majeur et brutal dans la nature ou la direction d'une tendance.

Hypothèse : évolution ou état possible d'une variable à un horizon donné.

Analyse morphologique : technique de construction de scénarios consistant à combiner les hypothèses prospectives établies sur les variables clefs du système étudié.

Microscénario : scénario partiel relatif à une composante du système.

Scénario : jeu cohérent d'hypothèses conduisant d'une situation d'origine à une situation future. Un scénario est une description du système à un horizon donné et du cheminement conduisant à son état final. Il désigne donc une trajectoire, qui prend le plus souvent la forme d'un récit. Le terme est aussi utilisé pour des prévisions ou des simulations (modèles mathématiques).

Scénarios exploratoires : scénarios explorant le spectre des futurs possibles. Ils se distinguent donc des « scénarios » utilisés par les prévisionnistes pour qualifier différentes variantes de projections.

TOILE DE FOND

Contexte global a horizon 2030-2035

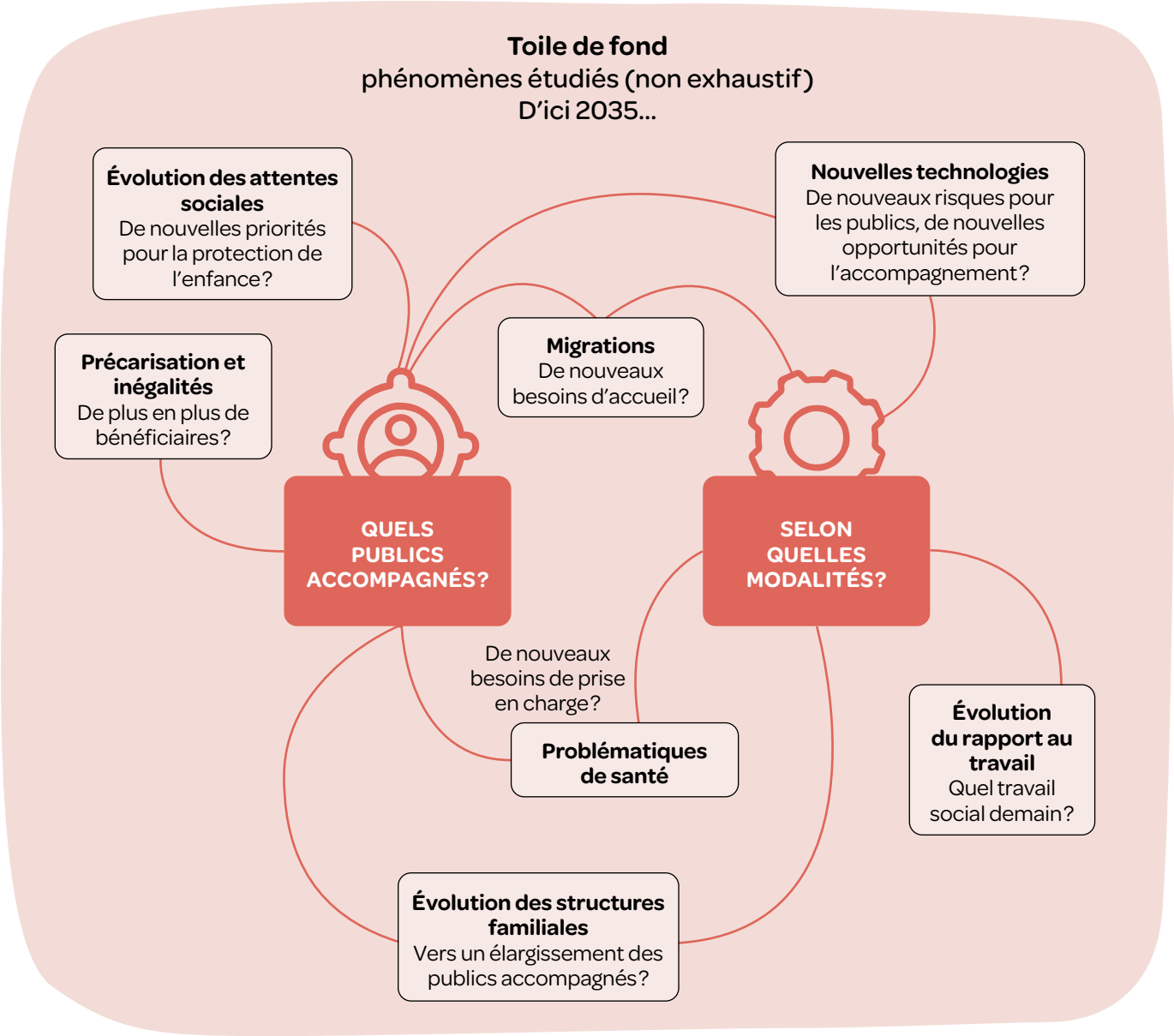
Envisager l'avenir des publics et des dispositifs de la protection de l'enfance suppose de prendre en compte les grandes évolutions de la société dans lesquelles elle s'inscrit. D'ici à 2035, la France, sa population, ses structures politiques, économiques, sociales… sont susceptibles de connaître des transformations profondes et « silencieuses », comme des chocs, des ruptures, des crises plus ou moins spectaculaires.

Ces évolutions forment la toile de fond de notre réflexion prospective. Nous en proposons un panorama synthétique, qui cherche à donner à voir le contexte global dans lequel bénéficiaires et opérateurs de la Protection de l'enfance pourraient évoluer demain. Ce panorama ne se veut pas exhaustif.

Un risque accru de précarisation, de dégradation de l'état de santé de la population

Ce risque est susceptible d'entraîner un accroissement des inégalités et une augmentation sensible du nombre et de la vulnéraire des bénéficiaires.

La pauvreté, la précarité et les fragilités au sens large ne déterminent pas une prise en charge par la Protection de l'enfance. Néanmoins, la précarité affecte la capacité à « exercer sa parentalité » et induit un environnement moins favorable et moins sécurisant pour les enfants, voire pèse sur leur état de santé mental et physique et donc sur leur développement et leur bien-être.



Or, suite à la crise sanitaire, la crise énergétique, la hausse de l'inflation, de plus en plus de familles et de jeunes pourraient se retrouver en difficulté d'ici quelques années.

Par ailleurs, les populations des pays développés ont connu ces dernières décennies une hausse continue de leur espérance de vie et une amélioration générale de leur état de santé. Mais de nombreux facteurs pourraient contribuer à infléchir cette tendance et notamment **la multiplication des maladies chroniques, des pathologies mentales,** et le risque d'une **multiplication des crises sanitaires** (épidémie ou pandémie). Théoriquement, l'ensemble de la population générale peut être affecté par l'un de ces risques. Néanmoins, il est largement établi que **les personnes vulnérables sont plus exposées.** Les bénéficiaires actuels de la Protection de l'enfance, mais aussi ceux qu'elle pourrait avoir à prendre en charge dans les années à venir, parce que plus fragiles, sont déjà et pourraient être particulièrement concernés par une dégradation de leur état de santé dans la décennie à venir, avec de possibles répercussions notamment sur les besoins et les modalités de leur prise en charge.

Situation actuelle : les points clés

L'aggravation de la pauvreté des jeunes, en particulier des mineurs et des adultes de moins de 30 ans les moins diplômés, et des familles monoparentales a été une tendance structurante de la décennie écoulée. Après un plateau bas historique au début du siècle, le nombre de personnes en situation de précarité sociale, matérielle et/ou économique n'a cessé de croître. De 2002 à 2018, le nombre d'enfants de personnes pauvres et de jeunes adultes (18-29 ans) en situation de précarité a augmenté de +760 000, contre « seulement » +400 000 pour toutes les générations au-dessus de 30 ans[4]. Les familles monoparentales sont particulièrement touchées par la pauvreté monétaire, et 41 % des enfants de moins de 18 ans appartenant à des familles monoparentales vivaient dans la pauvreté, contre 21 % de l'ensemble des enfants en 2018[5].

La prévalence des maladies chroniques et des pathologies mentales est en hausse constante en France depuis plus de dix ans, en particulier chez les publics en situation de précarité et tout particulièrement chez les plus jeunes. 20 % des moins de 30 ans vivant dans un ménage pauvre déclarent souffrir d'une maladie ou d'un problème de santé chronique ou durable en 2018, contre 15 % des personnes de moins de 30 ans vivant dans un ménage non pauvre.

La répartition de **la pauvreté est extrêmement variable en fonction des territoires et ces différences tendent elles aussi à s'aggraver.** Les taux de pauvreté les plus élevés recensés aujourd'hui se situent dans les territoires d'outre-mer et en Corse[6]. Mais l'Île de France compte à elle seule 1,8 million de personnes pauvres[7]. Dans les villes, les quartiers prioritaires concentrent très largement la pauvreté car les populations qui y résident cumulent plusieurs facteurs de vulnérabilité[8]. Les enfants, jeunes et familles vivant dans des quartiers prioritaires sont surexposés à la pauvreté. La part des enfants en situation de pauvreté s'élève à 57 % dans les QPV contre 21 % dans le reste de la France[9].

En parallèle, l'exposition aux facteurs de risque de développement de pathologies chroniques ou mentales est, elle aussi, très disparate en fonction, notamment, du territoire de vie des personnes. Les territoires d'Outre-mer souffrent d'une très forte prévalence de l'obésité et du diabète, notamment en raison d'un moindre accès à une alimentation de qualité et aux soins par rapport à la population métropolitaine[10].

Les plus jeunes et les femmes sont particulièrement sensibles à l'ensemble de ces risques, et notamment parce qu'ils se cumulent aux autres inégalités que ces populations subissent. Les plus jeunes sont déjà, par exemple, plus concernés par l'augmentation de la prévalence de l'obésité[11] et celle des épisodes dépressifs caractérisés ces dernières années[12]. Bien que les données soient encore insuffisantes, Santé publique France note, dans son bulletin mensuel sur la santé mentale de décembre 2022, que les passages aux urgences pour geste suicidaire continuent d'augmenter chez les enfants de moins de 11 ans tandis que « pour la première fois depuis janvier 2022 », le niveau des passages pour idées suicidaires tous âges confondus « semble revenir dans des niveaux proches de ceux observés en 2021[13] ».

Les problématiques de santé ont aussi des répercussions sur les proches des personnes malades. Ainsi, il ne s'agit pas simplement de considérer le ou la malade isolément, mais aussi de prendre en compte l'ensemble de son écosystème relationnel.

Et demain ? Perspectives à horizon 2030-2035

Dans les quinze prochaines années, la situation économique nationale et internationale, déjà instable depuis la crise sanitaire et le début de la guerre en Ukraine, pourrait encore se dégrader et participer au

4. https://www.inegalites.fr/La-pauvrete-augmente-chez-les-plus-jeunes-mais-n-epargne-pas-les-plus-ages
5. https://www.insee.fr/fr/statistiques/5422681#titre-bloc-13

6. La Réunion : 42 % des habitants de la Réunion vivent sous le seuil de pauvreté, Martinique : 33 % des habitants de la Martinique vivent sous le seuil de pauvreté, Corse : 21 % des habitants de Corse vivent sous le seuil de pauvreté
7. https://www.insee.fr/fr/statistiques/5896436
8. https://injep.fr/publication/qui-sont-les-jeunes-des-quartiers-de-la-politique-de-la-ville-qpv/
9. Source : Breakpoverty, 2022. https://breakpoverty.com/a-quoi-ressemblent-nos-quartiers-pauvres-en-france/
10. https://www.futuribles.com/urgence-obesite-une-pandemie-encore-trop-mal-comprise/
11. https://www.futuribles.com/urgence-obesite-une-pandemie-encore-trop-mal-comprise/
12. https://www.futuribles.com/sante-mentale-les-jeunes-en-crise/
13. https://www.santepubliquefrance.fr/content/download/493096/3713811?version=3

risque de voir s'aggraver la pauvreté et la précarité aux échelles nationales, même si ces phénomènes pourront être infléchis en fonction, notamment, des orientations prises par les politiques publiques et les acteurs économiques.

Les maladies chroniques, les pathologies mentales et les pandémies pourraient se multiplier en résultante, notamment, du changement climatique. Par ailleurs, ces phénomènes s'entraînent les uns les autres. La dégradation de la santé mentale des personnes observée aujourd'hui pourra aussi participer à la hausse des addictions, elles-mêmes responsables de pathologies physiques et mentales ou de leur aggravation. Les personnes les plus isolées, les plus jeunes et les plus précaires, c'est-à-dire, a priori, les bénéficiaires de la Protection de l'enfance, pourront être particulièrement concernés. Aux États-Unis par exemple, déjà aujourd'hui, la solitude est considérée comme un problème de santé publique car elle participe à la dégradation de la santé physique et psychologique des personnes[14].

14. https://www.google.com/url?q=https://www.washingtonpost.com/health/2023/05/02/loneliness-health-crisis-surgeon-general/&sa=D&source=docs&ust=1686647195123829&usg=AOvVaw1c24HZCz9nYLYAhaDP7BUP

D'ici 2035, la France pourrait donc connaître une précarisation croissante et durable d'une partie de sa population et en particulier au sein des catégories de personnes vulnérables identifiées ci-dessus. Un plus grand nombre de territoires pourront alors connaître **un cumul important de populations fragiles** souffrant du mal-logement, de difficultés à accéder aux services publics et à la santé, et d'isolement géographique et social.

Migrations régionales, impacts globaux : plus de bénéficiaires aux parcours de vie heurtés ?

Pour des acteurs de la protection de l'enfance, l'évolution actuelle et à venir des migrations constitue un enjeu à deux niveaux :

En termes de préparation à l'accueil de publics issus de migration et nécessitant une prise en charge, c'est-à-dire les familles avec enfants, et les mineurs non accompagnés (MNA). Ces publics connaissent le plus souvent un parcours traumatique, et sont confrontés à de grandes difficultés administratives, notamment pour régulariser leur situation.

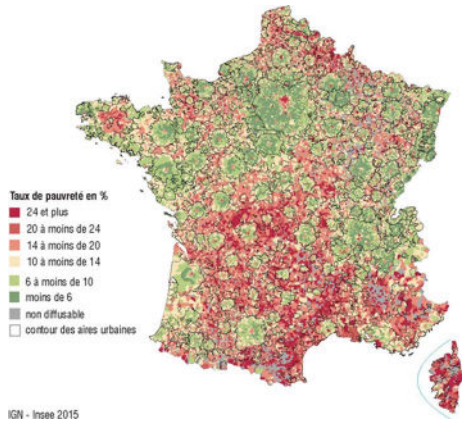
La problématique du cumul de vulnérabilités : le cas du changement climatique

Le changement climatique est un phénomène aux conséquences nombreuses, tant sur l'aggravation des situations de précarité que sur la dégradation de l'état de santé des individus. Il interagit, de fait, avec de nombreux risques qui pourront peser sur les parcours de vie des bénéficiaires de la Protection de l'enfance et, plus globalement, sur le type de problématiques que cette dernière pourrait avoir à prendre en charge.

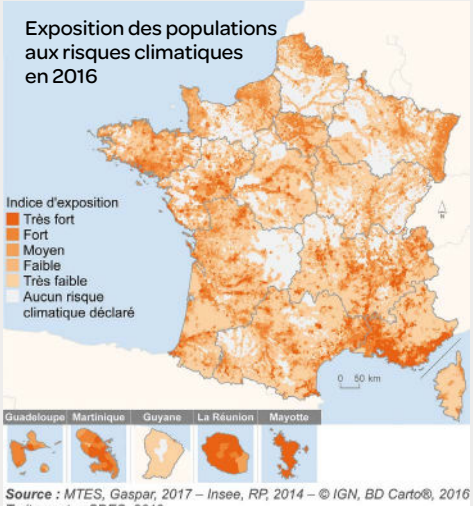
Comme dans tous domaines, être en situation de pauvreté surexpose aux risques climatiques, les populations les plus démunies étant celles disposant des plus faibles moyens d'adaptation. En France, la concordance entre carte d'exposition aux risques climatiques, carte d'inégalités sociales et carte de disparités de santé est déjà frappante. Leur superposition permet de tracer les contours des territoires où se concentreront une partie des problématiques les plus graves et les plus urgentes en termes de cumul de vulnérabilités et de situations de détresse de populations, et donc doit interpeller les acteurs de la Protection de l'enfance.

Sources : https://www.insee.fr/fr/statistiques/1283639 et https://www.ecologie.gouv.fr/impacts-du-changement-climatique-sante-et-societe

Taux de pauvreté communaux



Exposition des populations aux risques climatiques en 2016



Source : MTES, Gaspar, 2017 – Insee, RP, 2014 – © IGN, BD Carto®, 2016
Traitements : SDES, 2019

En termes d'articulation de l'accompagnement de ces publics qui peuvent relever de plusieurs champs de compétences (soin/ santé, logement, insertion, aide sociale à l'enfance…).

Situation actuelle : les points clés

En France, sur période longue, le nombre de demandes d'asile n'a cessé d'augmenter depuis 2007 et a doublé entre 2014 et 2019. Ce chiffre est encore en hausse de 28,3 % en 2021 par rapport à 2020[15].

Le cadre légal français et, plus largement, le cadre européen apparaissent dépassés par la problématique migratoire, comme l'ont démontré les tractations tendues autour des règlements de Dublin déterminant de quels États membres relèvent les demandes d'asile. Le nombre de morts chaque année en mer Méditerranée le prouve aussi régulièrement, nombre en augmentation constante alors même que le nombre de personnes qui traversent a diminué (3 231 décès en 2021 contre 1 881 en 2020, 1 510 en 2019).

Dans ce contexte, le nombre de mineurs non accompagnés (MNA) continue, lui aussi, de croître. En 2021, 11 315 nouvelles personnes se sont vues reconnaître le statut de MNA selon la cellule nationale du ministère de la justice, contre 9 524 en 2020, soit une hausse de plus de 18,8 % par rapport à 2020[16]. 867 MNA ont introduit une première demande de protection internationale en 2021, (contre 634 en 2020), soit une augmentation de 37 % entre 2020 et 2021 (contre + 7 % de hausse pour la demande d'asile globale). Comme les années précédentes, ces MNA sont pour l'essentiel âgés de 16 et 17 ans (86 %) et seuls 7 % d'entre eux ont moins de 14 ans. Plus de 82 % d'entre eux sont des garçons (82,6 %), en augmentation de 8,3 points par rapport à 2020.

Perspectives à horizon 2035

Les flux migratoires pourront croître en Europe, en termes de nombre de personnes concernées mais aussi en termes de nombre de pays d'origine quittés, au regard des fragilités économiques et politiques, ainsi que des risques sécuritaires et environnementaux (réfugiés climatiques) de régions qui, par ailleurs, connaissent pour certaines des perspectives de forte croissance démographique, notamment sur le continent africain.

L'évolution des politiques d'ouverture et de fermeture des frontières reste néanmoins très incertaine ainsi que celles concernant l'accueil sur le territoire national. Or ces politiques joueront sur le volume de populations accueillies en France. La tendance à la fermeture de l'Europe semble se confirmer, avec notamment les accords signés avec les pays frontières comme la Turquie et de nombreux murs anti-migrants construits aux frontières des pays européens[17].

La crise migratoire de 2015 et plus récemment la guerre en Ukraine ont démontré que la pression migratoire, si elle devrait augmenter quoi qu'il arrive d'ici 2035, pourra aussi **être variable et donc très imprévisible, ce qui pose des difficultés d'anticipation et de gestion.**

Technologies numériques et protection de l'enfance

L'impact des technologies pourra constituer aussi bien des opportunités nouvelles dans les modalités de prise en charge que de nouveaux risques pour les publics

L'omniprésence des technologies numériques est un phénomène qui n'est plus à démontrer. En 2021, 85 % des foyers français ont accès à internet à domicile[18]. En 2023, 96 % des mineurs possèdent ou ont recours à au moins un équipement numérique. En moyenne, ils y consacrent au moins 1h19 par jour et 2h07 le week-end[19]. Ces nouveaux outils entraînent donc nécessairement de multiples évolutions pour les publics et les modalités de leur prise en charge au sein de la Protection de l'enfance, qui peuvent être positives comme négatives.

Situation actuelle : les points clés

Le suivi numérisé des bénéficiaires de la Protection de l'enfance est très inégalement mis en œuvre en fonction des territoires. Pour pallier les manques toujours constatés, l'Union européenne finance depuis deux ans un programme spécifique doté d'un budget de 600 millions d'euros. Après une phase expérimentale, ce programme, qui consiste à installer un dossier de l'usager « informatisé et interopérable », devrait se généraliser en 2025[20].

Les technologies numériques reconfigurent la manière dont les enfants eux-mêmes interagissent avec l'équipe éducative mais aussi, et surtout, avec leur famille et plus globalement leur communauté affective. Les technologies numériques permettent de nouvelles formes d'autonomie individuelle chez les mineurs et donc d'autonomie familiale et affective dans la gestion des liens. Elles offrent donc des moyens de contournement de la distance physique mais aussi des décisions judiciaires. La loi ne prend pas en compte à ce jour ces évolutions pourtant fondamentales portées par les outils numériques. Les travailleurs sociaux dénoncent par ailleurs l'absence de formations

15. https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Actualites/Communiques/Statistiques-annuelles-en-matiere-d-immigration-d-asile-et-de-nationalite2
16. Source : MNA : Rapport annuel d'activité 2021, ministère de la Justice, juillet 2022.
http://www.justice.gouv.fr/art_pix/Rapport_annuel_activite_MMNA_2021.pdf
17. Source « Migrations : l'Europe se barricade de plus en plus », V. Collen, Les Échos 10-11 février 2023.
18. https://fr.statista.com/statistiques/471949/equipement-connexion-internet-a-domicile-france/
19. https://www.economie.gouv.fr/campagne-sensibilisation-dediee-parentalite-numerique#
20. https://www.ash.tm.fr/enfance-famille/virage-numerique-un-programme-pour-aider-les-professionnels-de-la-protection-de-lenfance-692749.php

et d'accompagnement proposées par l'administration pour s'adapter aux nouvelles pratiques numériques[21].

Les technologies numériques sont, en outre, **porteuses de nouveaux risque**s pour les enfants, qui se manifestent déjà aujourd'hui par :

- **La dégradation de la santé mentale des plus jeunes.** Une recherche conduite par l'université de Cambridge sur plus de 84 000 individus de tout âge relevait que l'utilisation des réseaux sociaux était corrélée à une dégradation de la santé mentale des sondés, en particulier aux âges pendant lesquels ces derniers se construisent, c'est-à-dire à l'adolescence[22].

- **L'explosion des situations de cyberharcèlement.** Selon l'Unicef, à l'échelle mondiale un tiers des enfants aurait signalé avoir fait l'objet d'un harcèlement en ligne[23]. En France, 20 % des enfants et des adolescents (6-18 ans) seraient touchés par le cyberharcèlement, en particulier au collège (24 %) et au lycée (25 %)[24].

- **Un essor important des situations de prostitution des mineurs.** Entre 2016 et 2020, les affaires de proxénétisme sur mineurs ont augmenté de 68 % en France, selon l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains[25]. Aujourd'hui, « le secteur associatif évalue le nombre de mineur(e)s prostitué(e)s dans une fourchette entre 7 000 et 10 000 » (un chiffre sans doute en deçà de la réalité selon les professionnels). L'Observatoire des violences envers les femmes souligne que, pour 50 % des situations étudiées en Seine-Saint-Denis, Snapchat, Instagram, Facebook et Tik Tok sont les lieux d'approches des clients de prostitution[26]. Le rapport annuel de Watch Foundation constate, par ailleurs, en 2022, « une augmentation de 137 % du nombre d'images d'abus sexuels sur des enfants. » Le nombre de pages web contenant les contenus les plus extrêmes a doublé en deux ans[27].

Enfin l'illectronisme et les difficultés d'accès aux outils numériques concernent encore une part importante des Français et fragilisent l'accès aux droits. Si la dématérialisation continue d'être présentée comme un moyen d'améliorer l'accès aux droits et notamment sociaux, elle doit être pensée de manière pertinente et adaptée en fonction des usagers et de leur situation. La Protection de l'enfance ne peut pas échapper à ce constat, surtout dans un contexte où, comme évoqué plus haut, elle tend, elle aussi, à numériser ses procédures. Les nouvelles modalités de communication, d'échanges, de traitements des dossiers que cette numérisation induit pourront être autant de nouveaux facteurs d'inégalités et d'exclusion et donc de dégradation de la prise en charge des bénéficiaires plutôt que de son amélioration.

Perspectives à horizon 2035

Les risques liés au développement des technologies numériques, à la dématérialisation et à l'exposition croissante des plus jeunes aux réseaux sociaux **pourront se réduire dans les années à venir car ils sont de mieux en mieux perçus et compris.**

Dans le cadre du plan « France Relance », 908 millions d'euros ont été bloqués pour accélérer la transformation numérique des services publics dont 250 millions devraient être **dédiés à l'inclusion.**

Néanmoins, le déploiement et les usages efficients, responsables et sécurisés des outils numériques pour tous et toutes ne pourront se faire sans associer les personnes concernées et les travailleurs sociaux. Dans le cas de la Protection de l'enfance, faire face à ces nouveaux enjeux suppose donc d'adapter les formations des professionnels et de réfléchir à des dispositifs spécifiques permettant d'accompagner les jeunes et leur écosystème relationnel dans leurs pratiques numériques.

Des structures sociales bouleversées

L'évolution des structures sociales et familiales ne sera pas sans impacts sur les publics pris en charge et sur les travailleurs sociaux

Nous observons plusieurs transformations sociologiques de fond, en l'apparence disjointes, mais qui participent toutes d'un bouleversement des organisations politiques, sociales, familiales et individuelles en France et qui ont déjà et auront donc nécessairement des impacts sur la Protection de l'enfance.

Ces évolutions sont de trois ordres :

- Une société civile de plus en plus « éruptive ».
- La transformation de la relation des individus au travail.
- De nouveaux modèles familiaux progressivement reconnus.

Situation actuelle

De nombreux sujets anciens de tensions se sont renforcés depuis quelques années, notamment : l'accès au pouvoir d'achat (cf. gilets jaunes, 2018-2019), les conflits sociaux autour de la réforme des retraites (2022-2023), les luttes écologiques de grande ampleur (installations de nombreuses « zones à

21. POTIN Émilie, HENAFF Gaël, TRELLU Hélène, « Quand les liens familiaux s'appuient sur les médias socionumériques. Approche sociojuridique des relations familiales au sein de la protection de l'enfance », Réseaux, 2018/4 (n° 210), p. 179-206. DOI : 10.3917/res.210.0179. URL : https://www.cairn.info/revue-reseaux-2018-4-page-179.htm
22. https://www.nytimes.com/2022/03/28/science/social-media-teens-mental-health.html
23. https://www.unicef.fr/article/proteger-les-droits-de-lenfant-dans-un-monde-numerique/
24. Source : Enquête 2021 Association e-Enfance/Caisse d'Épargne, mai 2021. https://www.e-enfance.org/wp-content/uploads/2021/10/Infographie_Caisse-Epargne-e-Enfance-2021.pdf
25. https://www.franceinter.fr/emissions/interception/interception-08-septembre-2019
26. https://seinesaintdenis.fr/IMG/pdf/16-_etudes_sur_la_prostitution_des_mineures_en_ssd.pdf
27. Source : Enfance & Jeunesse Infos (abonnés) – 26 avril 2023 https://www.enfancejeunesseinfos.fr/pedocriminalite-en-ligne-un-rapport-alerte-sur-une-augmentation-des-images-plus-extremes/

défendre » comme celle de Notre-Dame-des-Landes, 44, mobilisations contre les méga-bassines dans les Deux-Sèvres en 2022, 2023…).

Se structure, depuis quelques décennies, la revendication à un « droit universel des singularités », qu'elles soient religieuses, culturelles, ethniques ou sexuelles. Cette prise en compte des spécificités de chacun(e) est un phénomène qui s'exprime déjà au travers des orientations d'un certain nombre de politiques publiques. Ainsi, par exemple, l'Éducation nationale diversifie ses dispositifs pour prendre en charge en son sein les enfants allophones, les enfants du voyage, les troubles dys, les troubles d'apprentissages, le handicap (loi de 2005), les troubles du spectre autistique (plan autisme) etc.

L'opinion publique exprime une intolérance croissante aux violences, celles faites aux femmes, aux enfants, mais aussi aux personnes âgées (mouvements #metoo et #balancetonporc, scandale Orpéa, démantèlement de réseaux pédo-criminels, affaire Duhamel etc.) et plus largement aux minorités quelles qu'elles soient. Pour autant, ces sujets sont aussi source de fracture et de dissensus au sein de la société française (cf. les réactions très contrastées face aux émeutes qui ont suivi la mort de Nahel, juin-juillet 2023).

Ces mouvements sociaux échappent souvent aux corps intermédiaires et aux arènes de discussion démocratique classiques. La conquête de l'opinion publique prend donc une place importante dans la stratégie de tous les acteurs.

Perspectives à horizon 2035

Il apparaît difficile d'émettre des hypothèses d'évolution de la société civile dans la décennie à venir au regard des très nombreuses incertitudes qui pèsent sur ce sujet complexe. Toutefois :

- La tendance semble être à la prise en compte d'une diversité croissante de problématiques sanitaires, sociales, économiques, individuelles, y compris au sein de la Protection de l'enfance.

- Par ailleurs, si la situation économique continuait de se tendre voire de se dégrader, mais aussi si les luttes militantes continuent de se multiplier si ce n'est de s'éparpiller, il est légitime de s'interroger sur **la place que pourra prendre la Protection de l'enfance dans les priorités et les budgets publics à horizon des quinze prochaines années, et sur les missions qui lui seront assignées.**

- La Protection de l'Enfance pourrait donc se trouver prise en étau entre des exigences de prise en charge d'un nombre de profils croissants, exigences variables dans le temps, mais de plus en plus précises et avec des moyens limités pour le faire.

Transformation de la relation des individus au travail

Situation actuelle

Dans de nombreux secteurs, les pratiques managériales de plus en plus centrées sur des logiques d'optimisation des processus et de réduction des coûts ne favorisent pas la constitution de collectifs et participent d'une augmentation des taux de turn-over pour cause de démissions et/ou de burn-out.

Les individus tendent, en parallèle, à **se détacher de leur activité professionnelle,** là encore tous secteurs confondus. En 2021, 41 % des Français interrogés considéraient les loisirs comme très importants et seulement 24 % indiquaient le travail comme « très important » (-36 points par rapport à 1990)28. **Les personnes en activité aspirent ainsi à rééquilibrer le temps qu'elles dédient au travail.** Plus d'un salarié sur deux souhaiterait ainsi travailler 4 jours par semaine au lieu de 5[29].

Les taux de personnes en emploi précaire, ou en statut indépendant augmentent continuellement ces dernières années, particulièrement dans les classes d'âges les plus jeunes. Le taux de précarité de l'emploi a ainsi été multiplié par deux en 40 ans[30]. Cette précarisation est à la fois subie par les moins diplômés et souhaitée par certains jeunes qui refusent les CDI pour garder leur autonomie.

Les individus apparaissent pris en étau entre **injonction culturelle à se dédier au travail et difficulté à trouver un emploi stable et répondant à leurs attentes,** ce qui participe aux risques de démotivation, de bore-out et de burn-out[31].

Perspectives à horizon 2035

Au regard des tendances actuelles, les travailleurs, particulièrement dans le secteur social, pourraient dans la décennie à venir :

- **Être de plus en plus exigeants** en matière de qualité de vie au travail et d'équilibre vie personnelle-vie professionnelle, et donc refuser des postes trop engageants et insuffisamment rémunérés.

- **Être de plus en plus volatils et quitter plus souvent leur emploi,** en fonction d'autres priorités (vie privée, vie familiale) ou pour préserver leur santé.

- Se tourner de manière croissante vers **des postes d'intérim ou des organisations privées, voire le libéral,** des formats d'emploi plus à même de répondre à leurs besoins.

28. https://www.info-socialrh.fr/rse/bien-etre-au-travail/les-salaries-sont-tres-majoritairement-satisfaits-de-leur-travail-725257.php
29. https://usbeketrica.com/fr/article/au-royaume-uni-une-majorite-d-entreprises-et-de-salaries-convaincue-apres-avoir-teste-la-semaine-de-travail-4-jours
30. https://www.observationsociete.fr/travail/statuts/evolution-precarite/
31. Céline Marty, Travailler moins pour vivre mieux

- **Exprimer un besoin croissant de retrouver un sens au travail,** y compris via la constitution de collectifs, ce qui pourrait conduire soit à un renouveau des syndicats, soit au développement de nouvelles structures de travail comme les coopératives, soit à la réorientation vers d'autres secteurs qui apparaîtront comme plus valorisés socialement comme l'écologie, l'environnement, l'économie sociale et solidaire.

De nouveaux modèles familiaux progressivement reconnus

Situation actuelle

Les structures « classiques » de la famille n'ont cessé d'évoluer ces dix dernières années en France, avec certains phénomènes tendanciels marqués (augmentation des familles monoparentales et du nombre de femmes seules, du nombre de divorces…) si bien que le droit ne parle plus de la famille mais « DES » familles dans le Code de l'action sociale et des familles. Deux modèles en particulier semblent s'opposer : d'un côté, **les familles monoparentales et/ou isolées** qui peuvent connaître une forte diminution du nombre de liens sociaux, avec le risque de voir s'aggraver, dans ce cas, leur situation de précarité ; de l'autre, **les familles avec de plus en plus de figures d'attachement** (grands-parents, oncles, tantes, frères et sœurs, beaux-parents etc.).

Les enfants pris en charge par la Protection de l'enfance aujourd'hui appartiennent parfois simultanément aux deux modèles familiaux décrits ci-dessus. Ainsi, trois quarts des jeunes placés issus de parents nés en France ont au moins 3 frères et sœurs contre 24 % en population générale. Beaucoup d'enfants placés ont donc une famille étendue.

De nouvelles approches se développent pour définir la famille et les proches y compris dans la loi, mais il n'existe pas d'analyse homogène, cohérente et organisée à échelle nationale des modèles familiaux ni d'études appliquées sur l'importance des liens d'attachement.

Perspectives à horizon 2035

Au regard des évolutions actuelles, les acteurs et les institutions de la Protection de l'enfance pourront être de plus en plus confrontés à des situations familiales complexes qui demanderont une étude approfondie des liens d'attachement et de leur écosystème et/ou à des familles monoparentales, potentiellement plus vulnérables.

La reconnaissance sociale et juridique des nouvelles structures familiales pourrait changer significativement, avec une attention croissante accordée aux proches qui ne sont pas les parents pour garantir l'équilibre relationnel de l'enfant, voire pour participer à son accompagnement et à sa prise en charge. La notion d'autorité parentale pourrait, par exemple, être redéfinie.

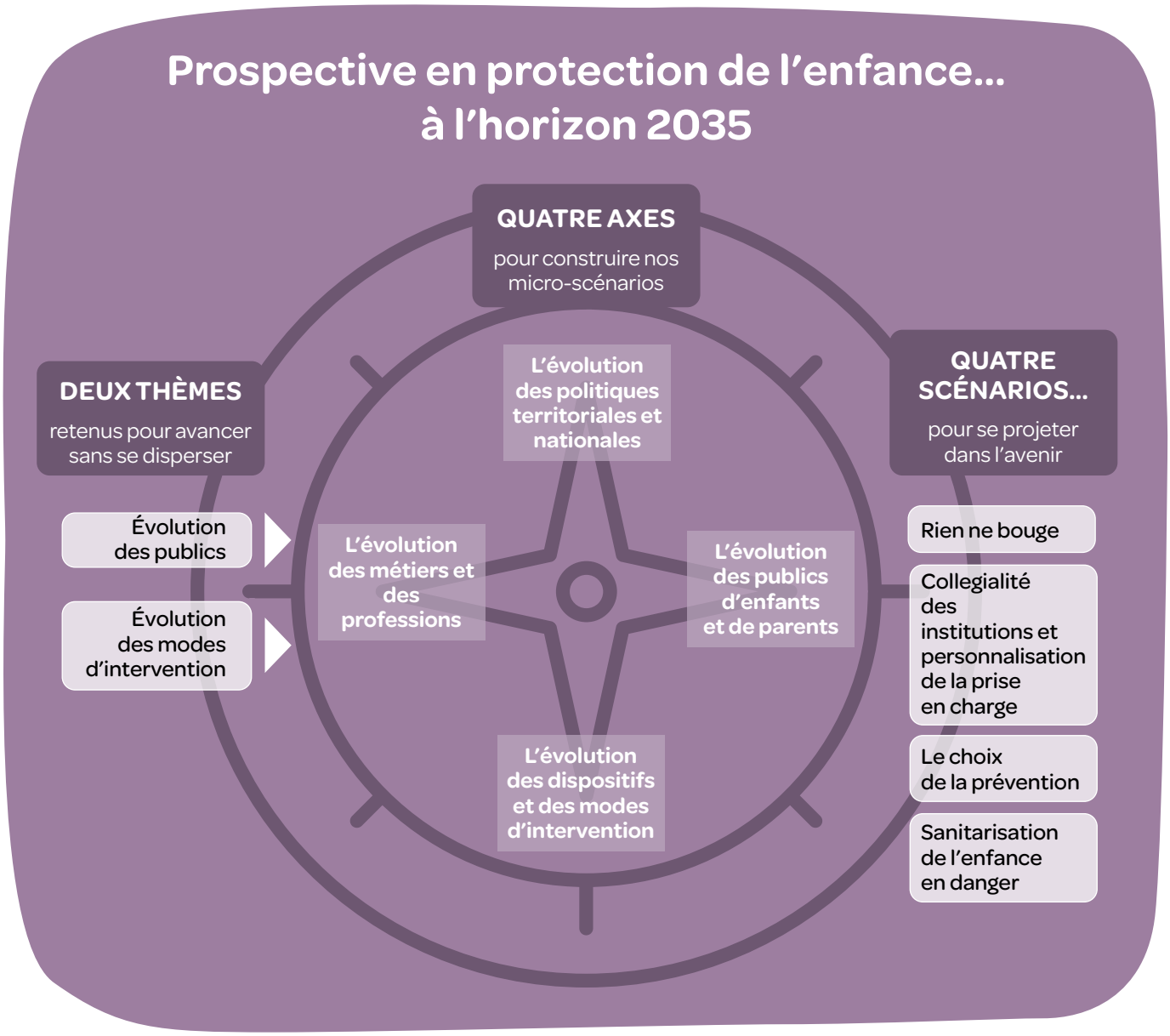
ANALYSES PROSPECTIVES

Présentation synthétique des axes et des micros-scenarios

Les quatre axes d'analyse proposés ici : (1) politiques publiques, (2) publics accompagnés, (3) dispositifs d'accueil et d'accompagnement, (4) professionnels et métiers, ont été retenus pour réfléchir au futur des publics et modalités d'accompagnement en Protection de l'enfance en France, à horizon 2035.

Chacun de ces axes présente ainsi les tendances observées pour les quatre thématiques principales retenues. À partir de ces analyses, des microscénarios d'évolutions possibles de chaque axe à horizon 2035 ont été construits.

Ces microscénarios ont ensuite servi à construire les scénarios globaux présentés dans la dernière partie de ce document.



AXE 1 Évolution des politiques publiques et organisation territoriale de la Protection de l'enfance

INTRODUCTION

La Protection de l'enfance dépend d'une politique publique décentralisée, dont le « chef de file » est le Président du conseil départemental. C'est une politique publique nationale, mais qui se veut de grande proximité et qui mobilise principalement trois instances décisionnaires :

- **L'État central,** garant, sur l'ensemble du territoire, du respect des droits de l'enfant au regard de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), de stratégies nationales qui évoluent avec les gouvernements et d'un cadre législatif notamment inscrit dans le Code Civil et dans le Code de l'Action sociale et des familles. L'État engage des moyens financiers, notamment par la contractualisation avec les départements, mais qui restent limités, en raison de la décentralisation de la Protection de l'enfance.

Les Départements sont désignés comme « chef de file » en matière d'aide et d'action sociale. Ils ont donc notamment la compétence de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) placée sous l'autorité et la responsabilité du Président du Conseil départemental. À ce titre, ils sont responsables de missions de prévention, de protection des mineurs en danger ou en risque de danger, de soutien matériel, éducatif et psychologique, de repérage, de contrôle et de traitement des situations problématiques.

NB. Cet axe propose une synthèse des fiches variables :

- Conception et organisation de la protection de l'enfance par les départements.
- Priorités fixées par les pouvoirs publics et la société civile pour la protection de l'enfance et budgets associés.
- Relations entre les instances décisionnaires de la protection de l'enfance : État/Départements/Justice.
- Évolution des connaissances sur les publics.
- Répartition des compétences entre acteurs.

La Justice est investie d'une mission de sauvegarde des mineurs en danger et peut décider que soient mises en œuvre des mesures d'assistance éducative « si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger, ou si les conditions de son éducation [...] sont gravement compromises ».

Par ailleurs, la France a ratifié la **Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE).** L'État inscrit donc son action dans le respect de ce texte qui met en avant un certain nombre de principes fondamentaux concernant les enfants dont la non-discrimination et l'intérêt supérieur de l'enfant. En outre, l'Europe élabore des priorités et recommandations en matière de protection de l'enfance (Recommandations du Conseil de l'Europe, garantie pour l'enfance etc.).

Malgré ce cadre légal et cette stratégie nationale, la protection de l'enfance est souvent perçue comme le théâtre **de multiples et permanentes tensions entre ces acteurs qui n'ont pas de vision partagée :** ni sur les besoins des familles et des enfants, ni sur les priorités de l'action publique (notamment dans le domaine de la prévention), ni sur les évolutions à 10 ou 15 ans susceptibles de concerner ce secteur de l'action publique, tant des publics concernés que des modalités de leur accompagnement.

Trajectoires d'évolutions possibles à horizon 2030-2035

MICRO-SCÉNARIOS

1 La répartition des rôles reste confuse

À horizon 2035, les tensions restent constantes, voire s'aggravent entre l'État et les conseils départementaux. En l'absence de vision globale, prospective et stratégique, la volonté de cohérence et d'égalité de l'action publique se heurte à l'hétérogénéité constante et à la disparité des territoires.

Dans ce contexte, le manque de coordination entre les institutions publiques pourtant en charge des mêmes familles reste patent : l'ARS, l'Éducation nationale, l'ASE, la CNAF, la Justice... ne dialoguent pas ou peu.

Si l'inflation législative se poursuit, elle reste toujours peu efficace dans ses effets sur les pratiques, toujours par manque de coordination, d'évaluation et de contrôle.

Sans politique volontariste, les données nationales et consolidées sur les publics, leurs problématiques et leurs besoins restent manquantes.

Au regard de cette situation dégradée, les critiques internationales se multiplient.

2 Décentralisation et autonomie maximale des territoires

À horizon 2035, l'État assume une décentralisation poussée. Autonomes, les collectivités adaptent leurs actions et leurs budgets à leur propre analyse des besoins des territoires qu'elles régissent, sans

avoir à rendre de comptes. L'État continue, toutefois, d'édicter des grands principes sur la Protection de l'enfance mais ne produit plus de politique globale ni ne joue un rôle de contrôle des acteurs locaux. La contractualisation État/Départements disparaît. Les visions, objectifs et ambitions sont propres à chaque territoire. L'action sociale est conçue et réalisée au plus proche des besoins tels qu'ils sont perçus par chaque collectivité territoriale. Dans ce contexte, seuls les magistrats peuvent arbitrer entre urgence, nécessité, égalité de droits des enfants et des parents. L'entrée en Protection de l'enfance reste donc judiciarisée.

3 Un pilotage collégial, centralisé et opposable

À horizon 2035, les instances décisionnaires de la Protection de l'Enfance s'organisent sous forme d'un comité national avec une répartition équitable et équilibrée des compétences. La gouvernance de ce comité est collégiale : départements, État, CNAF, l'Assurance maladie, et opérateurs y sont représentés. Ces acteurs conduisent une politique globale stratégique, socio-éducative et économique de prévention et d'action sociale face aux risques, négligences et maltraitances et de leurs conséquences.

Ce comité peut prendre des mesures opposables et mène, avec les autorités concernées, une politique de contrôle et d'évaluation.

Pour que cette trajectoire se maintienne dans le temps, elle suppose un déblocage de fonds dédiés via, par exemple, la création d'une Caisse nationale de Protection de l'enfance dotée au prorata des budgets d'action publique et permettant de garantir les principes et l'effectivité de ce pilotage collégial

4 Une segmentation plus nette des rôles entre États, départements et magistrats

Ce microscénario envisage une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les départements. Ces derniers deviennent uniquement responsables de la prévention et des décisions non judiciaires. Ils sont maîtres de leurs stratégies de prévention, du soutien aux familles et aux parents. L'État, lui, est responsable de la mise en œuvre des mesures judiciaires (avec accueil ou en milieu ouvert) ainsi que de la coordination des services publics relevant de ses responsabilités.

Cette trajectoire pourrait s'inscrire dans la logique des demandes répétées des instances internationales de voir la France assurer la cohérence et le contrôle de ses dispositifs de Protection de l'enfance et de respect des Droits de l'enfant.

AXE 2 Évolution des publics : parents, enfants

INTRODUCTION

L'ensemble des actions conduites au titre de la Protection de l'enfance (administratives ou judiciaires) concerne l'enfant, son intérêt supérieur, ses droits, ses besoins fondamentaux. Mais ces actions concernent aussi ceux qui, titulaires de l'autorité parentale, sont chargés de son éducation, ceux qui, par délégation, exercent pour lui des responsabilités, à titre institutionnel (ex. en établissement scolaire), pour les loisirs (ex. activités sportives), la vie courante (y compris dans la famille élargie ou chez des voisins) ; et enfin ceux qui comptent pour lui, dans son environnement familial et amical.

NB. Cet axe propose une synthèse des fiches variables :

- Priorités fixées par les pouvoirs publics et la société civile.
- Évolution des connaissances sur les publics accompagnés et publics spécifiques.
- Prise en compte de l'écosystème relationnel des enfants, sa participation et des parents.

L'enfant et sa famille font, en effet, partie d'un écosystème à la fois relationnel, économique, historique, psychique, sociologique, culturel, parfois confessionnel qu'il faut prendre en compte pour les accompagner dans leurs difficultés, leurs fragilités autant que dans leur dignité, leurs libertés, leurs responsabilités.

Aussi, quand un enfant et ses parents font l'objet de mesures de Protection de l'enfance, il est prévu par la loi, que soient pris en compte leurs droits respectifs et notamment l'intérêt supérieur et les besoins de l'enfant. Mais de nombreux travaux de recherche montrent que ce qui fait leur environnement, l'écosystème relationnel et social dans lequel ils vivent doit également être pris en compte, non seulement pour les aider, mais pour prévenir l'apparition ou l'aggravation de risques pour les enfants.

Si la mise en danger des enfants peut procéder de comportements maltraitants de la part de leurs parents, elle peut aussi être liée à une accumulation de fragilités et de négligences qui, sans un soutien précoce et personnalisé, s'aggravent avec le temps.

Enfin, au sein de cet « écosystème relationnel », il faut considérer l'enfant lui-même qui en est partie prenante, avec sa propre capacité de discernement et son droit d'expression sur toute question l'intéressant. Or, chaque enfant pris en charge par la Protection de l'enfance est singulier et a besoin de réponses individualisées. Des « catégories » de problématiques se structurent alors dans le champ de l'action sociale et font apparaître autant de « publics spécifiques », ayant des besoins de même nature. Mais ces spécificités sont d'abord les reflets d'évolutions sociétales et d'évolution des connaissances sur les publics pris en charge. Elles ont des conséquences sur le secteur de la Protection de l'enfance qui se voit tenu d'accompagner des enfants dont les besoins spécifiques supposent de mobiliser d'autres compétences que celles de l'Aide sociale à l'enfance et qui ne relèvent pas toujours d'une « protection » contre des dangers intrafamiliaux.

Trajectoires d'évolutions possibles à horizon 2030-2035

MICRO-SCÉNARIOS

1 Approche morcelée des publics et des problématiques

À horizon 2035, les publics, les difficultés spécifiques et les parcours des enfants et des parents restent insuffisamment connus, notamment par manque de données, et la définition du profil des personnes à prendre en charge reste imprécise et hétérogène selon les territoires. Les politiques de prévention restent peu développées. Sans vision homogène et opérationnelle, l'entrée en protection de l'enfance continue d'être judiciarisée et conditionnée par les capacités de repérage des situations les plus graves rendant « visibles » les problématiques des enfants et des familles.

2 Approche préventive et inclusive : le public de la Protection de l'enfance s'élargit

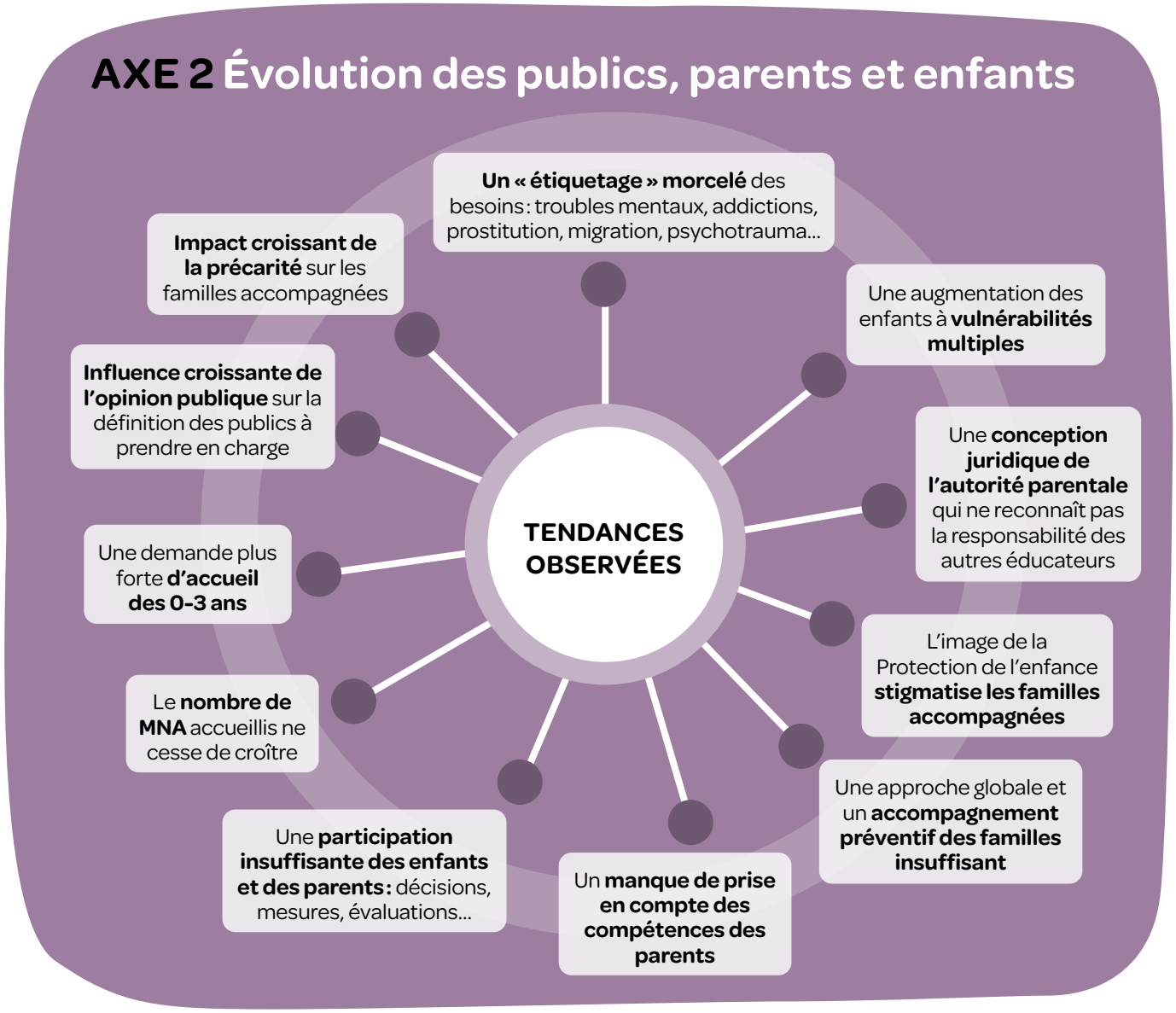
D'ici 2035, la Protection de l'enfance s'ouvre à l'intervention précoce et diversifie les modes de soutien aux parents. Elle élargit ses critères d'identification des situations à risque (notamment en prenant en compte, sans les stigmatiser, les facteurs de vulnérabilité socio-économiques. En accompagnant les familles plus de façon plus précoce, le soutien aux parents propose, dans le cadre administratif, un « contrat de responsabilité » qui engage mutuellement parents et services sociaux. L'image de la Protection de l'enfance s'améliore. Les bénéficiaires se savent soutenus et respectés et sont moins réticents à recourir aux aides proposées qui n'est plus contrainte.

Dans ce contexte, la parole des bénéficiaires (enfants et écosystème relationnel) est réellement prise en compte. En même temps, des processus de repérage des situations de rupture du lien d'autorité parentale sont établis pour sécuriser les enfants qui en ont besoin.

3 Priorité aux situations les plus urgentes

D'ici 2035, dans un contexte de crise sociale et économique, la Protection de l'enfance ne concerne plus que les situations les plus critiques et urgentes car elle n'a plus les moyens d'assumer ni la prévention ni l'accompagnement des familles. Le soutien aux parents se résume donc à quelques mesures standardisées, de visite à domicile ou de consultation à distance. Le législateur doit faire des choix entre priorités sanitaires ou sociales, entre personnes âgées ou jeunesse.

AXE 2 Évolution des publics, parents et enfants



4 Catégorisation et étiquetage des publics

À horizon 2035, la tendance à la segmentation et la catégorisation des publics se poursuit en fonction de problématiques sociales considérées par les pouvoirs publics ou par l'opinion publique. Cela conduit à des politiques publiques différenciées mais stigmatisantes. Ainsi, les publics sont regroupés, par souci d'efficacité de prise en charge en fonction de leurs problématiques : les enfants ayant fait l'objet de violences sexuelles intrafamiliales, ceux souffrant de troubles du comportement, ceux ayant des comportements addictifs ou prostitutionnels, ceux souffrant de dysphorie de genre ou de troubles éco anxieux. Les politiques de collecte de données se développent et de nouvelles catégories de publics ne cessent d'être créées au gré des enjeux qui « éclatent » sur la place publique.

Cette approche conditionne l'entrée en Protection de l'enfance à la « visibilité » sociale des problématiques des enfants et des familles.

AXE 3 Évolution des dispositifs et des modes d'intervention

INTRODUCTION

À ce jour, la Protection de l'enfance met en œuvre des actions à des fins de prévention, de repérage des situations de danger ou de risque de danger et des actions de protection. Les modalités de mise en œuvre de ces actions doivent être adaptées à chaque situation et chaque enfant. Elles se classent en deux principales catégories : l'intervention à domicile et le placement.

NB. Cet axe propose une synthèse des fiches variables :

- Évolution des dispositifs de prise en charge et compétences associées.
- Conception et organisation de la PE par les départements.
- Évolution de l'évaluation des effets de l'intervention de la Protection de l'enfance.

Les dispositifs d'intervention à domicile recouvrent diverses formes d'action qui peuvent être administratives ou judiciaires : aides financières, accompagnement des familles rencontrant des difficultés éducatives et sociales, accompagnement des familles confrontées à des difficultés de gestion de budget, action éducative à domicile (AED), décision administrative prise lorsque les parents sont confrontés à de grandes difficultés sur le plan éducatif et action éducative en milieu ouvert (AEMO), avec les mêmes objectifs que pour l'AED, mais dont la décision est judiciaire.

Les mesures de placement d'enfants en dehors de leur milieu familial peuvent être administratives ou judiciaires, c'est-à-dire prises en accord avec les parents par le Conseil départemental ou imposées par le Juge des enfants. Les enfants confiés à l'Aide sociale à l'enfance peuvent être accueillis selon différents modes d'accueil : par des assistants familiaux ou en établissement habilité – pouponnière à caractère social, maison d'enfants à caractère social (MECS), foyer de l'enfance, village d'enfants et lieu de vie et d'accueil. Ils peuvent également être accueillis, pour les adolescents et jeunes majeurs, dans des hébergements autonomes, ou dans d'autres modes d'hébergement : placement auprès d'un tiers digne de confiance, internat scolaire, etc.

Par ailleurs, il existe des formes alternatives ou temporaires d'accueil : l'accueil de jour, permettant l'accueil de l'enfant en journée dans un établissement habilité, à proximité du domicile des parents ; le placement à domicile (PAD), qui consiste en une mesure de placement avec hébergement au quotidien chez les parents ; l'accueil d'urgence et l'accueil de 72 heures.

Trajectoires d'évolutions possibles à horizon 2030-2035

MICRO-SCÉNARIOS

1 Dispositifs et modes d'intervention multiples, hétérogènes et disparates

D'ici 2035, par manque de coordination et de repères communs, les modes d'intervention en Protection de l'enfance et les compétences des professionnels se diversifient et sont de plus en plus disparates. Les disparités territoriales portent sur tous les sujets qui concernent les opérateurs : appels à projets, allocation de moyens, orientations des bénéficiaires, choix des modes d'accueil, accueil des MNA, accompagnement des jeunes majeurs, soutien aux parents, etc.

Sans coordination entre les institutions (ASE, ARS, EN, CAF…), les établissements sont sous tensions dans l'accueil des jeunes aux besoins multiples (situations complexes). Ces tensions sont renforcées lorsque les CPOM visent principalement des objectifs budgétaires. Les opérateurs multi-départementaux sont plus sensibles à cette disparité, qui impose à

leurs établissements des modalités d'intervention et d'organisation différentes pour des besoins analogues.

2 Normalisation des dispositifs et des modes d'intervention, homogénéisation nationale

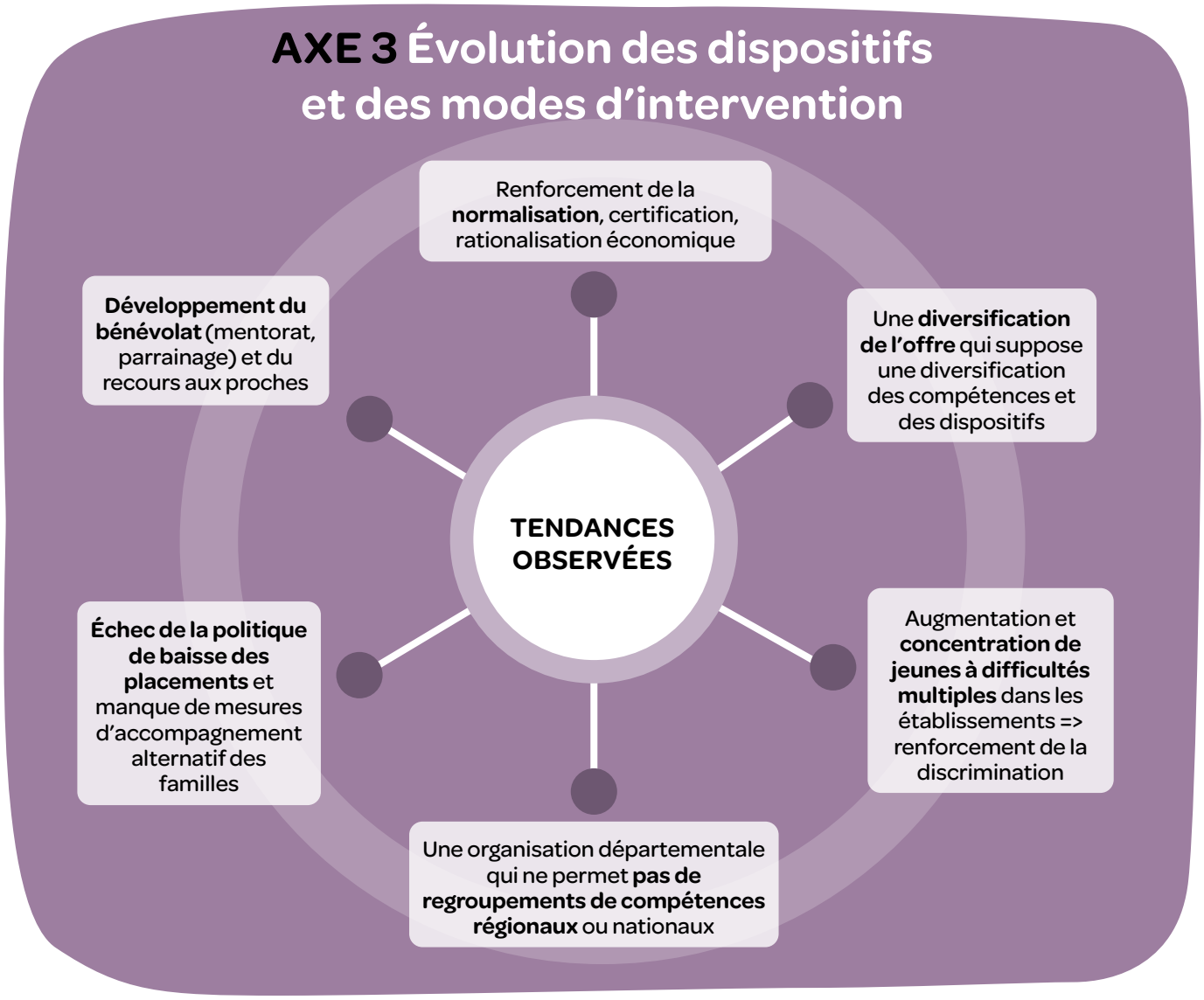
Cette trajectoire envisage le déploiement à l'échelle nationale de référentiels normalisés qui prennent en considération les spécificités des publics et des missions socio-éducatives des équipes.

Cette trajectoire pourrait découler, entre autres, d'un réinvestissement de l'État dans la Protection de l'enfance. Avec très peu de moyens dédiés à l'action sociale et à la protection de l'enfance, mais par souci d'égalité sur tous les territoires, le gouvernement pourrait souhaiter rationaliser l'action publique par la normalisation des pratiques et des organisations. N'ayant plus la responsabilité opérationnelle de l'action et n'étant pas en mesure de vérifier son efficacité, l'État ferait alors le choix des normes, des protocoles et de la tarification à l'acte ; indicateurs plus faciles à contrôler que la pertinence de mesures socio-éducatives personnalisées.

Les établissements ne sont plus évalués en fonction de leurs projets d'établissement co-construits avec les Départements mais sur la base de standards nationaux. Le pilotage territorial obéit à des logiques de « cadenassage budgétaire » qui définissent les modes d'intervention en fonction d'enveloppes budgétaires fermées.

3 Désinstitutionalisation, par défaut, des dispositifs et des modes d'intervention

Face au manque d'évaluation de l'efficacité des mesures de placement qui sont, de loin, les plus coûteuses, le choix est fait par l'État, dans le



cadre d'une politique à la fois territoriale, sociale et judiciaire de mettre en œuvre une politique de désinstitutionalisation.

L'intervention en milieu familial et milieu ouvert, le recours aux tiers aidants et à des non-professionnels se généralisent. Cette trajectoire économique vise à faire baisser les coûts de l'action sociale. Dans ce contexte, les établissements d'accueil sont mobilisés seulement sur les situations les plus complexes et/ou urgentes. Le redéploiement des activités d'accueil entraîne le déplacement des établissements dont les locaux étaient principalement utilisés comme lieux de vie ainsi que la réattribution des territoires d'activité (prévention et milieu familial) entre les acteurs… Les opérateurs créent des pôles de compétences dédiés à l'intervention à distance.

4 Spécialisation et segmentation de la prise en charge

Grâce à une segmentation plus fine et à un repérage plus précis des problématiques des enfants et des familles, les dispositifs se diversifient pour proposer des offres de prise en charge plus personnalisées.

Des pôles régionaux voire départementaux spécialisés dans la prise en charge de tels ou tels enjeux sont créés (psycho-traumas, prostitution des mineurs…).

Les départements aux populations plus denses, ou les plus riches, peuvent assurer des prises en charge diversifiées à proximité des bassins de vie. Les autres sont obligés de mutualiser leurs dispositifs avec des territoires limitrophes, dont plus éloignés des lieux de vie des familles.

AXE 4 Évolution des professionnels et des métiers

INTRODUCTION

Les tensions liées aux conditions de travail et au recrutement de la profession des travailleurs sociaux s'accroissent alors que les missions des professionnels évoluent et se complexifient et que les besoins augmentent.

NB. Cet axe propose une synthèse de la fiche variable « Attractivité des métiers ».

Un certain nombre d'effets-ciseaux permettent de décrire et de comprendre les problématiques que rencontrent les professionnels aujourd'hui, entre difficultés croissantes rencontrées sur le terrain, inadéquation des formations aux compétences attendues par les acteurs de la Protection de l'enfance, ou encore évolution du rapport au travail.

Trajectoires d'évolutions possibles à horizon 2030-2035

MICRO-SCÉNARIOS

1 Un secteur professionnel en déshérence

Sans changement majeur du statut des travailleurs sociaux, de leurs conditions de travail et de leurs missions, la crise du recrutement s'aggrave. La normalisation et la standardisation des pratiques entraînent une forme de déresponsabilisation des professionnels. En parallèle, les normes prévoient un nombre précis d'adultes par enfants mais renoncent progressivement aux obligations de qualification. Les incidents augmentent donc, devant les situations les plus complexes par manque de savoir-faire des équipes. Pour éviter les incidents au cours des interventions à domicile, les professionnels sont invités à développer l'intervention à distance.

Dans un contexte de grande disparité territoriale, les départements ont des stratégies différentes pour valoriser l'emploi. Dans l'urgence, le recours à l'intérim augmente.

2 Libéralisation et spécialisation

Dans cette trajectoire, face à la dégradation tendancielle de la qualité de vie au travail et en réponse à une attente de spécialisation croissante pour prendre en charge les publics, les professionnels tendent de plus en plus à développer des compétences spécifiques et techniques, et à choisir un statut libéral, en tous les cas à choisir leur établissement, leur cadre d'emploi et leur rythme de travail.

L'intérim devient la forme la plus fréquente de libéralisation. Mais, de plus en plus de travailleurs sociaux « libéraux » sont sollicités pour des missions précises et temporaires.

Les établissements et les professionnels choisissent leurs modalités d'action à condition de respecter des protocoles validés. Sur le modèle médical, leurs obligations déontologiques sont de recourir à des méthodes « certifiées ». Les professionnels doivent être eux-mêmes « certifiés » pour intervenir devant des problématiques spécifiques. Pour s'adapter,

les établissements développent leurs réseaux d'indépendants.

Dans ce contexte, face aux urgences, les tarifs augmentent et les départements proposent des réponses différentes ce qui met les associations gestionnaires multi-départementales en grande difficulté pour assurer un cadre d'emploi homogène

3 Revalorisation et élargissement des compétences des travailleurs sociaux

Si la revalorisation du travail social a d'abord concerné les rémunérations et la qualité de vie au travail, elle s'est étendue, d'ici 2035, à l'ensemble des compétences nécessaires pour qu'un travailleur social puisse faire face à la multiplicité des besoins sociaux. Ainsi, un certain nombre de « savoir-faire » sont revalorisés : les savoir-faire auprès de collectifs (quartier, rue, action sociale…) selon les référentiels de l'éducation populaire ; les savoir-faire préventifs (accompagnement et soutien à la parentalité, travail social en quartier, gestion des sites ouverts aux publics, soutien à l'entraide entre personnes), les savoir-faire spécialisés et certifiés devant des besoins spécifiques (addictions, psychotraumas, migration, situations complexes, troubles des apprentissages, violences parentales et intraconjugales, soutien à la parentalité, etc.) mais aussi les savoir-faire d'ingénierie sociale (évaluation, organisation, innovation, capitalisation) sont valorisés.

En conséquence, la posture de l'éducateur évolue et se précise. Il n'est plus le « responsable éducatif » de l'enfant et se voit reconnus comme « tiers » et « médiateur » entre l'enfant et ses parents, entre les parents, tiers entre familles et proches, entre l'enfant et le groupe, entre le lieu de vie et les parents ou l'école, etc. Dans ce contexte, le rôle et les responsabilités des travailleurs sociaux sont diversifiées et mieux reconnues, l'attractivité des métiers est en hausse.

AXE 4 Évolution des professionnels et des métiers

SCÉNARIOS GLOBAUX

Scénarios d'évolution des publics et des modalités d'accompagnement en protection de l'enfance, à horizon 2030-2035

Ces scénarios prospectifs globaux à horizon 2035 dessinent quelques grandes logiques d'évolution des publics et des modalités d'accompagnement en Protection de l'enfance à horizon 2030-2035. Ils résultent d'articulations des microscénarios proposés dans la partie précédente. Ces scénarios mettent en lumière les enjeux stratégiques que poseraient ces trajectoires aux opérateurs.

Ces scénarios s'inscrivent tous dans le contexte global décrit dans la toile de fond et supposent l'absence de choc majeur aux échelles française, européenne ou nationale d'ici 2030-2035. En effet, d'autres scénarios dit « de rupture » ont été envisagés mais n'ont pas été développés ici. Parmi ceux-ci, retenons notamment :

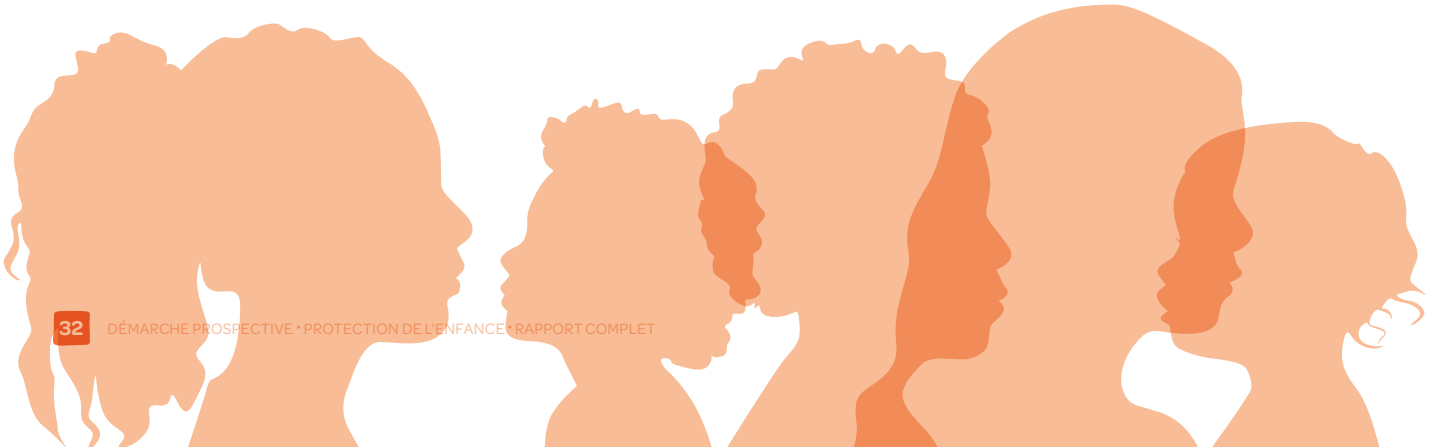
D'ici 2035, la France connaît un afflux de réfugiés massif, suite à un ou plusieurs chocs de grande ampleur dans un ou plusieurs pays étrangers (crise alimentaire, conflit armé, catastrophe environnementale…). Cette hausse dramatique du nombre de personnes en situation de grande précarité - adultes et familles, mineurs non accompagnés - met sous forte pression le système de Protection de l'enfance, ses travailleurs comme ses dispositifs d'accueil, et participe de tensions politiques et sociales autour de la prise en charge des réfugiés. Le paradigme même qui structure les politiques de Protection de l'enfance pourrait s'en trouver bouleversé.

D'ici 2035, la France et/ou l'Union européenne sont confrontées à une grave crise économique. La récession qui s'en suit oblige les pouvoirs publics à prioriser l'allocation de leurs budgets, au détriment des services et des acteurs de la Protection de l'enfance, alors même que, dans ce contexte, les situations des publics pris en charge se dégradent.

Ces scénarios pourraient faire l'objet d'approfondissement ultérieurs.

De même, certaines thématiques n'ont peu ou pas été abordées dans les scénarios en raison, notamment, du prisme retenu pour conduire l'analyse – celui des opérateurs - et des moyens disponibles pour mener à bien cette démarche. La place de la parole des jeunes dans les politiques publiques de Protection de l'enfance, l'évolution du métier des juges ou encore les questions budgétaires sont autant de sujets qui mériteraient des analyses complémentaires.

NB. Ces scénarios globaux n'ont pas vocation à prédire ce qui pourrait advenir mais à **éclairer le champ des possibles** pour le sujet retenu à horizon 2035. Ils cherchent aussi à attirer l'attention sur des **transformations vraisemblables** des publics et des modalités d'accompagnement en Protection de l'enfance à horizon 2035 qui apparaissent particulièrement cruciales aux opérateurs. Ils sont donc nécessairement et volontairement **archétypaux et clivés**. Par ailleurs, ils ne sont **pas exhaustifs** et sont le résultat de choix, renseignés par les travaux d'analyse prospective réalisés. La réalité se situera donc très certainement à la croisée de plusieurs d'entre eux.



Des microscenarios jusqu'aux scenarios globaux

Les quatre scénarios globaux que nous proposons ont été construits à partir des microscénarios associés aux quatre axes retenus pour la démarche.

Les regroupements que nous avons retenus, pour associer tel microscénario à tel ou tel scénario global, résultent de choix tranchés et motivés par la volonté de mettre en lumière des problématiques globales qui nous ont semblé importantes et pertinentes. D'autres combinaisons, qui n'ont pas été explorées, seraient tout à fait envisageables.

L'enjeu a été de proposer des scénarios globaux vraisemblables, construits avec une certaine cohérence et qui, même discutables, suscitent échanges, débats et dialogue sur des futurs qui semblent possibles, parfois probables, souhaitables ou non souhaitables.

	MICROSCÉNARIO 1	MICROSCÉNARIO 2	MICROSCÉNARIO 3	MICROSCÉNARIO 4
AXE 1 Politiques publiques et organisation territoriale	La répartition des rôles reste confuse	Décentralisation et autonomie maximale des territoires	Un pilotage collégial, centralisé et opposable	Une segmentation plus nette des rôles entre États, départements et magistrats
AXE 2 Évolution des publics	Approche morcelée des publics et des problématiques	Approche préventive et inclusive : le public de la Protection de l'enfance s'élargit	Priorité aux situations les plus urgentes	Catégorisation et étiquetage des publics
AXE 3 Évolution des dispositifs et des modes d'intervention	Dispositifs et modes d'intervention multiples, hétérogènes et disparates	Normalisation des dispositifs et des modes d'intervention, homogénéisation nationale	Désinstitu-tionalisation des dispositifs et des modes d'intervention	Spécialisation et segmentation de la prise en charge
AXE 4 Évolution des professionnels et des métiers	Un secteur professionnel en déshérence	Libéralisation et spécialisation	Revalorisation et élargissement des compétences des travailleurs sociaux	

SCÉNARIOS GLOBAUX			
1. Rien ne bouge	**2.** Collégialité des institutions et personnalisation de la prise en charge	**3.** Le choix de la prévention	**4.** Sanitarisation de l'enfance en danger

SCENARIO GLOBAL 1: RIEN NE BOUGE

Un manque de coordination entre instances décisionnaires qui les conduit à un repli sur soi, sans stratégie nationale cohérente.

RÉSUMÉ

Ce scénario tendanciel se caractérise par le repli sur soi des instances décisionnaires et des acteurs de la Protection de l'enfance. Il s'appuie sur la poursuite des tendances lourdes identifiées dans le cadre de notre analyse prospective, notamment : la difficulté de mise en place d'une gouvernance partagée de la Protection de l'enfance et l'insuffisante coordination des différents acteurs amenés à intervenir auprès des enfants et des familles. Dans un contexte global de hausse du nombre de personnes en difficulté (inflation, précarité, crise énergétique et climatique…), d'aggravation et de complexification de leurs problématiques, et de raréfaction des ressources financières, l'État continue « d'investir » le champ de la protection de l'enfance -en instaurant de nouvelles priorités et obligations- sans consacrer de moyens financiers pour les mettre en œuvre. Les départements, responsables de la Protection de l'enfance, déclinent donc les orientations nationales de manière hétérogène et fluctuante, en fonction des ressources dont ils disposent et de leurs priorités propres. Les disparités territoriales s'accentuent et se creusent. Ce contexte aggrave l'épuisement et la démobilisation des professionnels. L'accentuation de la crise d'attractivité conduit les opérateurs à un recours massif à l'intérim. Dans ce scénario, l'ensemble des acteurs, y compris les opérateurs, se replient sur eux-mêmes dans une posture défensive.

Dans ce scénario, « l'inflation » législative se poursuit, voire s'accélère, ainsi que la succession de différents plans ministériels permettant à l'État de réaffirmer son rôle dans le champ de la protection de l'enfance. Mais ce « réinvestissement » de l'État est davantage guidé par l'opinion publique en réaction à des scandales médiatiques, que par une vision et une ambition stratégique. **Sans moyens financiers et humains dédiés ni vision stratégique, les lois et normes se superposent, restent inégalement appliquées, voire peu effectives et pas évaluées** (ex : le projet pour l'enfant date de 2007 mais n'est toujours pas mis en œuvre dans l'ensemble des départements).

Les départements mettent en œuvre les orientations nationales de manière hétérogène et fluctuante, en fonction des ressources dont ils disposent et de leurs priorités propres. Cela participe à une aggravation des disparités territoriales déjà existantes.

Les départements, confrontés à un dispositif de protection de l'enfance déjà saturé (manque de places dans les lieux d'accueil, etc.) ainsi qu'à une hausse et une aggravation des difficultés socio-économiques, ne parviennent pas à répondre à l'émergence de nouveaux besoins, ni à l'individualisation des prises en charge. Face à la dispersion, au manque de cohérence et de visibilité des **priorités énoncées par l'État, non assorties des moyens humains et financiers nécessaires, les tensions continuent de s'accentuer entre l'administration centrale et les départements.**

Il semble qu'aucun acteur ne soit réellement perçu, par les autres, comme légitime pour coordonner l'ensemble des institutions amenées à accompagner les enfants et les familles (ARS[32], Éducation nationale, CNAF[33], ASE[34], Justice…). Dans certains territoires, ce contexte conduit à un **repli sur soi de chaque institution au détriment de la qualité de l'accompagnement des publics.**

Les priorités départementales **ne reposent pas sur une vision partagée et coordonnée des besoins.** Cela se traduit par des appels à projets qui sont de plus en plus « contraints » et « directifs », laissant peu de marge de manœuvre aux opérateurs pour innover. Malgré leurs compétences et leur volonté de contribuer à l'élaboration des politiques publiques, **les opérateurs associatifs n'ont qu'une faible marge de manœuvre pour faire entendre leur voix.**

Les données nationales et consolidées continuent à manquer. Or, sans une connaissance fine des publics (familles et enfants), de leurs difficultés spécifiques et de leurs besoins, les politiques publiques mises en œuvre et les réponses apportées par les opérateurs restent insuffisantes, voire inadaptées.

Dans ce scénario, les opérateurs doivent composer avec des injonctions parfois nationales, parfois territoriales, qui ne sont pas toujours cohérentes, ce qui engendre des prises en charge disparates selon les territoires, pas coordonnées, et sans référentiels communs (ex : l'accompagnement des jeunes majeurs ou des mineurs privés de protection familiale ; l'accueil des jeunes en situations complexes). Les conditions de coopération et de coordination entre institutions sont également différentes d'un territoire à l'autre. Les opérateurs qui interviennent dans plusieurs départements se trouvent surexposés aux impacts de ces disparités territoriales qui leur imposent des modalités d'intervention différentes pour des besoins analogues. Autre conséquence, l'ingénierie d'accompagnement devient exigeante, voire chronophage pour les équipes qui tentent de répondre à une variété de situations de plus en plus complexes.

Par ailleurs, la prévention ne fait toujours pas l'objet d'une politique publique globale dédiée et assortie de moyens propres. **L'entrée dans le système de protection de l'enfance continue donc d'être fortement judiciarisée,** les situations repérées comme préoccupantes sont déjà **très dégradées et exigent des prises en charge en urgence.** Ce contexte est d'autant plus compliqué que les mesures judiciaires décidées restent en attente sur des périodes longues, faute de places et de moyens pour les mettre en œuvre, ce qui aggrave encore les situations.

32. Agence Régionale de Santé.
33. Caisse Nationale des Allocations Familiales.
34. Aide Sociale à l'Enfance.

Les moyens financiers de la protection de l'enfance sont donc majoritairement dédiés aux situations les plus graves, notamment les décisions d'éloignement et d'accueil, au détriment du développement d'interventions plus précoces. Dans ce contexte, il est particulièrement difficile de travailler avec les familles, en amont de la prise en charge, de manière collaborative et en co-construction. La volonté de mobiliser l'environnement des familles et des enfants reste théorique, voire inexistante.

En outre, sans stratégie nationale forte, revalorisation ni changement majeur du statut des travailleurs sociaux et de leurs conditions de travail, **la crise d'attractivité des métiers s'aggrave.** Le turn-over s'amplifie, les professionnels sont de plus en plus démobilisés et en souffrance, ce qui oblige les établissements à recruter de plus en plus de personnels non qualifiés et à recourir encore plus fortement à l'intérim.

Dans ce contexte, **l'organisation et l'animation des collectifs de travail se complexifient et se « déshumanisent »** (perte de cohérence et de la force du collectif, baisse des solidarités et du sentiment d'appartenance à une institution et à un projet commun…), avec des risques d'épuisement des cadres contraints de consacrer un temps croissant au travail d'équipe avec des professionnels intérimaires qui ne restent pas. **Les opérateurs font face à un enjeu majeur en termes de gestion des ressources humaines et de qualité de vie au travail.**

Les départements et les opérateurs développent des stratégies hétérogènes et individuelles pour essayer de valoriser l'emploi et de fidéliser leur personnel. Le contexte concurrentiel est de plus en plus prégnant entre départements et associations et entre opérateurs associatifs. Les professionnels choisissent où ils veulent aller travailler en fonction des salaires, comme c'est déjà le cas aujourd'hui des assistantes familiales qui quittent le secteur associatif pour aller travailler au sein des départements parce que ces derniers proposent des rémunérations plus attractives.

Les professionnels sont de plus en plus mobilisés pour encadrer et accompagner les bénévoles (parrains, mentors, tiers digne de confiance…). A cela s'ajoute la nouvelle mission des professionnels d'encadrer et de former sur le terrain les personnes non formées et non qualifiées au sein de leurs équipes. Ces missions supplémentaires pèsent sur les professionnels, et sont d'autant plus mal perçues qu'ils ne sont ni outillés adéquatement, ni valorisés socialement pour y faire face.

En l'absence d'évaluations menées par un tiers extérieur et indépendant des parties prenantes, la qualité et l'efficience des modalités d'intervention mises en œuvre ne sont toujours pas connues. Les décisions sont guidées par des principes de convergence tarifaire (qui visent à rapprocher les tarifs des établissements exerçant dans un même secteur d'activité).

Dans un contexte d'interventions de plus en plus tardives pour des situations très dégradées, les établissements sont surexposés à l'accueil d'enfants et de jeunes ayant des problématiques multiples de plus en plus complexes. **De fortes tensions apparaissent au sein des structures,** les incidents se multiplient, notamment du fait du manque d'expérience et de savoir-faire des professionnels. Pour éviter les incidents au cours des interventions à domicile, les professionnels pourraient être invités à développer l'intervention à distance.

Ces tensions sont renforcées lorsque l'allocation de moyens, y compris avec les Contrats d'objectifs et de moyens, visent des objectifs purement budgétaires plus qu'une amélioration du service rendu aux enfants et aux familles ou son efficacité.

Les moteurs de ce scénario

- L'augmentation du nombre d'enfants et de jeunes à protéger dans un contexte national dégradé.
- L'absence de stratégies et mesures fortes et partagées pour renforcer l'attractivité des métiers.
- L'obligation de maîtrise des dépenses publiques et les contractualisations État/Collectivité territoriales types « Contrat de Cahors[35] » alors que les besoins s'intensifient.
- La faiblesse du suivi et de l'évaluation des politiques conduites en matière de prévention et de protection de l'enfance.

35. Les contrats de Cahors visent à associer les collectivités à la maîtrise de la dépense publique. Lors de la conférence nationale des territoires (CNT) tenue en 2017 à Cahors, une démarche de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales a été initiée afin d'associer les secondes à la maîtrise des dépenses publiques sous la forme de contrats de trois années pour 2018, 2019 et 2020.

Les freins de ce scénario

- L'expérimentation (et la possible généralisation) des comités départementaux de prévention et de protection de l'enfance avec une co-présidence Départements / Préfets, et associant l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance d'un département.
- La structuration progressive des observatoires départementaux de protection de l'enfance, et des liens entre ODPE et ONPE.
- La mise en place d'outils et de mécanismes permettant d'évaluer les moyens nécessaires à la mise en œuvre effective des politiques publiques en faveur de la protection de l'enfance, et de s'assurer que les crédits nécessaires soient affectés conformément aux résultats de cette évaluation.

EN CONCLUSION

Si certains départements font des appels à projet un outil d'organisation collégiale en comptant sur la capacité des opérateurs à s'entendre intelligemment, d'autres l'utilisent pour conduire une politique de division des opérateurs ou de réduction des coûts. Dans ce contexte, le risque est que les opérateurs cherchent à préserver leurs acquis en occupant des **positions défensives** visant à protéger leurs établissements, leurs équipes, leurs biens immobiliers, leurs territoires et leur identité. Cela **pourrait être un frein à l'innovation**, qui suppose des relations de confiance et durables, non soumises aux aléas de difficultés opérationnelles.

SCENARIO GLOBAL 2 : COLLEGIALITÉ DES INSTITUTIONS ET PERSONNALISATION DE LA PRISE EN CHARGE

Une dynamique collégiale des institutions pour une harmonisation et une coordination renforcée des acteurs et des réponses

RÉSUMÉ

Dans ce scénario, la Protection de l'enfance devient une politique publique pilotée de manière collégiale par plusieurs décideurs et opérateurs : État (Santé, Éducation nationale, Solidarités, Justice, CNAF…), Conseils départementaux (ASE, PMI, MDPH…), associations et fondations gestionnaires, sans oublier les personnes concernées (enfants et parents). Elle est mise en œuvre par une instance nationale disposant de fonds dédiés à ses missions de pilotage (de la recherche à l'évaluation des pratiques et de leurs effets), et repose sur une répartition équitable et équilibrée des compétences entre l'ensemble des acteurs. Cela conduit à l'élaboration de référentiels et outils partagés s'imposant à l'ensemble des acteurs et permettant des repères et références communes pour faciliter le travail partenarial. Cependant, la mise en place de référentiels induit peu à peu une spécialisation des accompagnements ; spécialisation qui nécessite des compétences fortes de la part des professionnels qui se spécialisent eux-mêmes en fonction des besoins des jeunes et des familles.

Cette instance, qui pourrait être une Caisse nationale de Protection de l'enfance, a autorité pour définir la politique de Protection de l'enfance à conduire au bénéfice des enfants et des familles en besoin d'aide, en danger ou en risque de danger.

Elle dispose de fonds dédiés émanant des différents champs et secteurs qui interviennent auprès des enfants et des familles (éducatif, social, santé…). Les opérateurs publics et privés disposent donc des moyens nécessaires à la mise en œuvre des orientations nationales.

Cette instance pourrait avoir plusieurs rôles et missions parmi lesquels :

- élaborer et mettre en œuvre une politique de protection de l'enfance co-construite et harmonisée, reposant sur une vision stratégique et transversale ;
- élaborer des référentiels et outils partagés et opposables ;
- développer et piloter la recherche en protection de l'enfance ;
- contribuer à la collecte des données ;
- allouer des financements aux départements et aux opérateurs ;
- exercer les contrôles et les évaluations des établissements de protection de l'enfance…

Ce scénario envisage donc une évolution majeure de la Protection de l'enfance, dans la mesure où les critères d'analyse des diverses situations de danger et de risques, et d'une manière générale, des différentes modalités d'intervention en protection de l'enfance font désormais l'objet de repères et référentiels co-construits entre tous les acteurs, leur donnant une légitimité et une reconnaissance. Cette démarche amène à dépasser les frontières entre les différents champs et à sortir des logiques institutionnelles propres à chaque secteur. La protection de l'enfant est pensée dans une vision holistique et l'approche systémique est portée par tous.

Cette évolution conduit à l'élaboration de divers référentiels et outils (sur les besoins fondamentaux de l'enfant, sur l'observation des compétences parentales, sur les compétences psychosociales des enfants et des jeunes…) visant à fonder une approche partagée et commune des différents acteurs intervenant auprès des enfants et des familles (langage commun, repères communs d'observation, d'évaluation et de prise en charge). Pour aider à l'appropriation de ces outils, des formations communes inter secteurs sont mises en œuvre (juges, policiers, enseignants, professionnels du social, du soin, du médico-social…). Elles s'appuient sur les référentiels nationaux élaborés par la Caisse nationale.

Dans ce scénario, la parole des enfants, des jeunes et de leurs familles est prise en compte. Ils sont associés aux décisions et actions les concernant, ils y participent dans une démarche d'alliance, car chacun à sa place contribue à co-construire les réponses aux situations. Des formations sont mises en place pour aider les professionnels à travailler en ce sens.

Dans ce contexte, les professionnels de terrain sont satisfaits par le principe d'égalité et d'équité de traitement qui découle de cette instance nationale collégiale. Pour autant, ils restent vigilants à ce que ces outils n'évoluent pas vers une standardisation ou une uniformisation, sans prise en compte des besoins spécifiques et individuels des enfants et des jeunes.

L'élaboration de guides et référentiels partagés permet une meilleure capacité de repérage des problématiques et des besoins des enfants et des familles. Peu à peu, ces outils se multiplient : **à chaque problématique est associé un référentiel.** Cela induit une prise en charge de plus en plus spécifique et personnalisée (individualisation forte). Cela impacte

les opérateurs qui perdent peu à peu leur mission d'accueil « généraliste », ouverte à une variété de situations, pour se spécialiser sur des prises en charge en fonction des besoins et difficultés des publics (jeunes en errance, jeunes en situation de prostitution, jeunes en situation complexe…). Des pôles régionaux voire départementaux spécialisés dans la prise en charge de problématiques spécifiques sont crées (psycho-traumas, prostitution des mineurs…).

En parallèle, cela induit une spécialisation des professionnels et de leurs compétences. Ces derniers deviennent « experts » d'une problématique et développent des techniques singulières d'intervention. Si cela contribue d'une certaine manière à la valorisation de savoir-faire spécialisés en réponse à des besoins spécifiques (addictions, psychotraumas, migration, situations complexes, troubles des apprentissages, violences parentales et intraconjugales…), certains professionnels ne s'y retrouvent pas, craignant d'être enfermés dans une expertise au détriment d'un compétence générale, transversale et transférable d'un secteur à l'autre (mobilité professionnelle).

Cette transformation des métiers et des missions pourrait conduire à un mouvement de libéralisation du travail socio-éducatif, qui résulterait, par ailleurs, des exigences accrues des professionnels concernant le choix de leurs lieux de travail, leurs formes d'emploi et leur rythme de travail. Ce mouvement de libéralisation pourrait également se traduire par des pratiques de sélection des professionnels dans leur choix de qualification, pour se former à des catégories spécifiques d'intervention et de publics. Ces mutations pourraient aboutir à une segmentation des profils des travailleurs sociaux, avec :

- Des travailleurs sociaux « libéraux » de plus en plus sollicités pour des missions précises et temporaires ;
- Des professionnels qui doivent être « certifiés » pour intervenir sur des problématiques spécifiques (prostitution, jeunes en situation complexe, psycho traumas…) ;
- Des établissements qui développent leurs réseaux de professionnels indépendants spécialisés.

Les moteurs de ce scénario

- La mise en place de comités départementaux de prévention et de protection de l'enfance avec une co-présidence Départements / Préfets (loi 7.02.22) montre la volonté des pouvoirs publics d'améliorer la gouvernance locale et de dépasser les clivages institutionnels.
- La conférence de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant préconise l'élaboration d'un cadre de référence national transversal partagé et de cadre d'analyse et d'évaluation avec des cahiers des charges de référence.
- Les pouvoirs publics comme les acteurs associatifs insistent depuis de nombreuses années sur la nécessaire collaboration inter institutionnelles et le décloisonnement des politiques publiques.
- Les professionnels ont besoin de retrouver du sens.

Les freins de ce scénario

- L'État, engagé dans une « reprise en main » de certains enjeux de protection de l'enfance (stratégie globale, contrôles…) pourra-t-il accepter de participer à cette collégialité (co-égalité, co-portage) ?
- Les parties prenantes sont-elles réellement prêtes à s'investir collégialement et à partager le pouvoir ? Attention aux conséquences possibles de la normalisation croissante dans ce scénario. Même si les opérateurs de la Protection de l'Enfance appellent de leurs vœux le développement de référentiels communs et homogènes, l'accélération de la normalisation participe d'une technocratisation de la profession, qui amène à l'épuisement des professionnels, en particulier des cadres.
- La multiplication des référentiels nécessite du temps pour se les approprier collectivement et co-construire les accompagnements ; temps dont ne disposent plus les professionnels. Le développement et la mise en œuvre des référentiels en protection de l'enfance seront conditionnés à la hausse du nombre de professionnels et à leur accompagnement, sans quoi ils resteront des outils non appliqués.

EN CONCLUSION

Ces évolutions exigent un accompagnement méthodologique des professionnels et une ingénierie spécifique pour intégrer et s'approprier ces nouveaux repères et référentiels, et pour les faire vivre au sein des équipes et de leurs pratiques professionnelles. Seules les structures gestionnaires les plus importantes pourraient être en mesure de mobiliser des ressources humaines pour y parvenir, au détriment des petites associations, ce qui pourrait conduire à une profonde recomposition en Protection de l'enfance (fusions, absorptions, regroupements des petites structures par les principaux opérateurs…).

En outre, l'individualisation et la spécialisation des prises en charge nécessitent des compétences spécifiques et singulières des professionnels. Les opérateurs sont donc confrontés à un enjeu fort autour du recrutement et de la composition de leurs équipes. Ils sont amenés à développer des viviers d'experts, avec des professionnels libéraux ou en intérim.

SCENARIO GLOBAL 3 : LE CHOIX DE LA PRÉVENTION

Priorité donnée à la prévention et au soutien à la parentalité, désinstitutionalisation des prises en charge

RÉSUMÉ

Ce scénario est fondé sur la consécration d'une véritable politique de prévention en Protection de l'enfance, motivée par une prise de conscience sociale et politique de l'importance de proposer des interventions précoces pour diminuer le nombre de personnes prises en charge par la PE, dans un contexte national d'aggravation des tensions économiques, sociales et d'accroissement des inégalités. Dans ce scénario, une nouvelle répartition des compétences entre l'État et les Départements est envisagée avec la segmentation nette des missions de protection de l'enfance (le judiciaire revenant à l'État, et les Départements conservant uniquement les missions de prévention et de protection administrative). Pour répondre à ces évolutions majeures, les opérateurs développent de nouvelles modalités d'accompagnement des enfants et des familles (désinstitutionnalisation partielle).

Dans ce scénario, l'État est responsable de la mise en œuvre des mesures judiciaires, les départements sont désormais uniquement responsables de la prévention et des mesures administratives, dans le cadre d'une politique territoriale de proximité. Il existe donc **une scission claire des rôles et compétences en fonction de la nature des mesures décidées.** Cette nouvelle répartition des rôles entre l'État et les départements modifie le cadre législatif et réglementaire de la Protection de l'enfance, en particulier les autorisations et habilitations accordées aux opérateurs.

Parallèlement à cette réorganisation des rôles, les missions de la Protection de l'enfance sont recentrées à la fois sur l'enfant et sa famille, dans un objectif d'aide et de soutien précoce aux familles. Cette évolution marque une transformation importante de la nature des missions de la Protection de l'enfance. Désormais, la Protection de l'enfance prend en considération l'enfant en tant qu'individu ayant des droits et des difficultés globales impactant son bien-être et son développement (harcèlement à l'école, cyberharcèlement, pauvreté, ...), et ne se préoccupe plus exclusivement que de leur mise en danger. Le soutien à la parentalité est donc pensé et construit comme partie intégrante de la Protection de l'enfance.

Comme sur le modèle allemand, la Protection de l'enfance s'intéresse désormais aux parents et à la prise en compte de leurs difficultés (précarité, problèmes parentaux, problèmes psychologiques, addictions, autres facteurs de risque...). Elle leur propose une palette de réponses variées, diversifiées et modulables. La segmentation des rôles entre les départements (prévention) et l'État (mesures judiciaires) contribue à redonner confiance aux parents et les incite à accepter les aides proposées dans une approche préventive, précoce et soutenante de l'aide à l'enfant et à sa famille (l'aide n'est plus contrainte).

Ce scénario s'appuie également sur une approche plus centrée sur les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance (enfants et familles), sur leur autonomisation, leur responsabilisation et leur pouvoir d'agir. Il s'agit de favoriser la mobilisation des enfants, ainsi que des parents, et de l'ensemble de leur entourage.

Vis-à-vis des enfants et des jeunes, les acteurs de la Protection de l'enfance cherchent à définir avec eux les modalités de leur accompagnement et à leur donner une réelle place pour participer à la résolution de leurs difficultés.

Le soutien aux parents, dans le cadre des mesures administratives, s'articule quant à lui autour de **« contrats de responsabilité »** qui engagent à la fois parents et services sociaux, dans le cadre d'une **démarche collaborative et co-construite** (cf. modèle des conférences familiales, groupe d'entraide mutuelle etc.), fondée sur une **prise en compte de la parole de l'ensemble de l'écosystème relationnel de l'enfant et de sa famille.**

Cette approche préventive conduit à un **recours accru aux tiers aidants** (entourage, personnes ressources dont développement de la **pair-aidance,** tiers digne de confiance, tiers bénévole...) et au **développement d'espaces et de lieux d'accueil des familles** (relais parentaux, maison des familles, résidences sociales ouvertes à l'accueil de femmes victimes de violences conjugales avec leurs enfants...).

Cette évolution de la vision et des missions de la Protection de l'enfance a des conséquences importantes sur le rôle, les prestations et les modalités d'accompagnement des opérateurs. Ils élargissent en effet leurs missions de Protection de l'enfance à celles de soutien à la parentalité afin de proposer un accompagnement précoce des parents et des enfants. Cette nouvelle approche entraîne pour les opérateurs une diversification de leurs modalités d'accompagnement et des lieux d'intervention (repérage et travail de connaissance sur les difficultés de la famille et de l'enfant, renforcement de la prévention spécialisée, accompagnement individuel et collectif au domicile, en familles d'accueil, en établissements, développement social local, actions dans l'entourage de l'enfant, dans des centres sociaux...). On assiste à l'émergence d'équipes mobiles d'appui et de soutien, ainsi qu'à des interventions à distance, avec des pôles de compétences dédiés chez les opérateurs.

Dans ce contexte, les établissements et services doivent se familiariser avec de nouvelles compétences centrées sur l'intervention autour de l'enfant et de sa famille : bénévolat, travail social de quartier, intervention à distance, animation de réseaux d'intervenants sociaux libéraux.

La priorité donnée à cette approche préventive n'exclut pas, au cas où le repérage des difficultés en amont l'exige, le recours à la prise en charge des situations les plus complexes et/ou urgentes et graves (maltraitance sexuelle par exemple) dans le cadre judiciaire au sein de structures et dispositifs. Les établissements de protection de l'enfance ont donc davantage recours à des habilitations multiples (ASE, Justice, ARS).

Ces différentes évolutions ont des impacts positifs sur le bien-être des enfants et de leurs familles, sur la motivation des professionnels et in fine sur l'attractivité des métiers et la vitalité des opérateurs. On assiste à une baisse du recours à l'intérim et à une dynamique d'innovation dans les champs de la prévention, de la Protection de l'enfance et du soutien aux familles. La Protection de l'enfance bénéficie d'une image revalorisée dans l'opinion publique.

Les professionnels retrouvent du sens à leurs missions, se sentent à nouveau reconnus et valorisés. On assiste à une professionnalisation des métiers ainsi qu'à la montée en compétences des professionnels dans de nouveaux savoirs et champs d'expertise : prévention spécialisée, éducation populaire, soutien à la parentalité, travail social de quartier / développement social local, prise en charge des situations complexes, prévention et accompagnement des situations de violence, addictions, ingénierie (évaluation, innovation, capitalisation…).

En outre, la posture de l'éducateur évolue vers une fonction de tiers entre l'enfant et ses parents, entre l'enfant et son entourage, entre les parents eux-mêmes, selon chaque situation.

Les moteurs de ce scénario

- S'il existe une réelle prise de conscience collective du coût des violences faites aux enfants (cf. rapport de la CIIVISE : estimation à 9,7 milliards d'euros par an[36]), alors l'État pourrait faire le choix d'orienter les politiques publiques sur la prévention.
- Le poids croissant de la parole des enfants et des jeunes pourrait participer à infléchir la politique de Protection de l'enfance vers une prise en charge de plus en plus amont des problématiques.

36. « Violences sexuelles faites aux enfants : le coût du déni » - Avis de la CIIVISE - 12 juin 2023

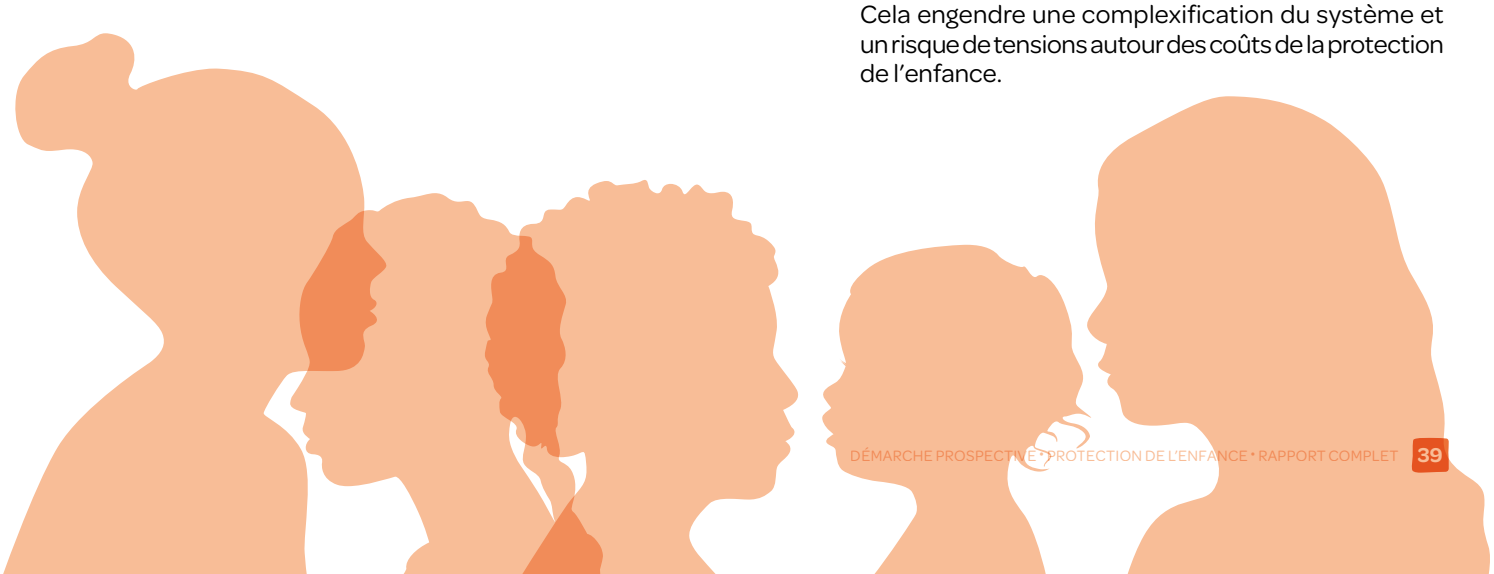
Les freins de ce scénario

- Ce scénario suppose que les départements déploient des moyens conséquents pour mettre en œuvre une telle politique de prévention.
- Quel rôle pour la branche « famille » de la Sécurité sociale, qui, aujourd'hui a des compétences en matière de prévention et de soutien à la parentalité, dans ce scénario ?
- Ce scénario implique un risque d'extension des situations faisant l'objet d'actions de prévention (prévention précoce et globale) avec un nombre croissant de familles et d'enfants concernés, sans que de réels moyens soient alloués à leur prise en charge (cf. la situation actuelle au Royaume-Uni dont le système social ne parvient pas à répondre à tous les besoins identifiés).
- Est-on certain que les mesures judiciaires seront davantage mises en œuvre et que l'hétérogénéité et les disparités territoriales seront réduites si c'est l'État qui a la responsabilité des décisions judiciaires ?

EN CONCLUSION

Dans ce scénario, le système de la protection de l'enfance se « désinstitutionnalise » partiellement du fait du développement de modalités d'accueil, d'intervention et d'accompagnement en amont de situations de placement, dans le cadre de la prévention.

Mais ces évolutions ont **des impacts sur le patrimoine immobilier des opérateurs et des départements,** ainsi que **sur les financements,** du fait de la coexistence de plusieurs habilitations émanant de différentes autorités publiques et induisant plusieurs conventions de financement pour les opérateurs. Cela engendre une complexification du système et un risque de tensions autour des coûts de la protection de l'enfance.



SCENARIO GLOBAL 4 : SANITARISATION DE L'ENFANCE EN DANGER

Priorité donnée à la prévention et au soutien à la parentalité, désininstitutionalisation des prises en charge

RÉSUMÉ

Ce scénario se caractérise par une sanitarisation de la Protection de l'enfance et donc une mutation des modalités d'accompagnement, qui changent le profil des publics comme celui des professionnels. Des partenariats nouveaux s'y créent entre les professionnels du secteur social et du secteur médical. Ces derniers ont une légitimité nouvelle à rejoindre des équipes relevant du social pour pouvoir accompagner de manière holistique des publics dont les problématiques sont davantage observées sous le prisme de la santé.

Ce scénario s'inscrit dans le prolongement de certaines tendances identifiées depuis quelques années déjà. Depuis avril 2018, la Haute Autorité de Santé (HAS) a ainsi intégré les missions de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (Anesm). En plus de son rôle central dans le champ sanitaire, la HAS intervient désormais aussi dans les champs social et médico-social : évaluation des établissements, élaboration de recommandations pour l'inclusion sociale, la protection de l'enfance, l'accompagnement des personnes handicapées et des personnes âgées.

Cette intégration correspond à l'évaluation de la définition de la santé par l'Organisation Mondiale de la Santé OMS appréhendée dans sa globalité, « la santé est un état complet de bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité » qui intègre tous les aspects de la vie des personnes. L'objectif affiché est de favoriser des parcours de santé complets et de qualité, coordonnés et transversaux, répondant aux besoins de soins et aux situations de vie de chaque personne.

Ce scénario ouvre des pistes de réflexion quant à ce qu'il pourrait se passer si cette tendance à la sanitarisation, et à la multiplication de normes et de protocoles de contrôle des acteurs qui l'accompagnent, s'amplifient à horizon 2030-2035.

Ces évolutions semblent d'autant plus plausibles que nous observons une sorte de « sanitarisation » à la fois des politiques publiques qui confient la gestion de divers pans de l'action sociale à des instances spécialisées dans la santé et, en même temps, une augmentation des publics repérés pour leurs problématiques de santé et de santé mentale.

Dans ce scénario, la Protection de l'enfance s'organise de plus en plus comme le secteur sanitaire avec une tendance à établir un diagnostic pour les publics pris en charge, comme on le fait pour une pathologie. Reste à appliquer un protocole thérapeutique qui vise la « guérison » dans un délai plus ou moins bref, mais toujours déterminé. La performance se mesure alors au résultat obtenu.

Dans ce contexte, propice à la rationalisation de la Protection de l'enfance :

- La **prise en charge est de plus en plus segmentée** en fonction du « problème » dominant identifié chez les familles et les enfants : troubles psy, addictions, prostitution des mineurs, violences intra-familiales… À chaque public sa problématique, son protocole et sa grille d'observation.
- Les métiers du social se spécialisent autour d'expertises techniques, voire médicales précises. La prise en charge est de plus en plus spécifique et « sanitarisée » avec la mobilisation d'un panel de professionnels du champ médical. En conséquence, de nouveaux lieux d'accueil hyper-spécialisés sont construits et le métier plus généraliste de travailleur social (volet diagnostic en amont, ensemblier des différents professionnels du médico-social) se reconfigure.
- Cette évolution pourrait favoriser l'émergence de nouveaux acteurs (associations, organismes privés…) sur des besoins spécifiques.
- Cette évolution fait également émerger des travailleurs sociaux avec des statuts professionnels différents : libéral ou privé qui traduisent leurs aspirations à des conditions de travail améliorées.
- La coordination entre acteurs investis dans le parcours des enfants pourrait s'améliorer autour de certaines thématiques ciblées par l'État (les plans ministériels).

Ces approches conduisent à fusionner le sanitaire et le médico-social au motif que de nombreux enfants accueillis sont également en situation de handicap (notification MDPH). Alors, il devient légitime d'appliquer à la protection de l'enfance les postures du champ du handicap qui visent à accompagner la personne en termes de compensation afin de mieux vivre dans le temps long (équipes mobiles ressources intervenant à domicile etc.).

Dans ce contexte, les situations de protection de l'enfance jusqu'alors inscrites dans le champ dit social[37] pour lesquelles l'accompagnement se veut complexe sont moins ou mal prises en charge.

En termes de prévention, la politique publique

37. Le travail social est un ensemble de pratiques professionnelles qui s'inscrit dans un champ pluridisciplinaire et interdisciplinaire.

essentiellement centrée sur la bonne adéquation entre le diagnostic et les solutions identifiées fait courir le risque d'invisibilisation des problématiques ne rentrant pas dans les cadres normalisés existants.

On le voit, ce scénario interroge et fait s'entrechoquer plusieurs cultures professionnelles. En effet, cette trajectoire suppose d'intégrer des méthodes, les temporalités, les positionnements et les engagements qui ne sont pas de même nature chez les publics comme chez les professionnels. Ce sont des cultures différentes qui ont chacune leur histoire, leur valeur, leur pertinence.

Par ailleurs, en termes de gouvernance ce scénario pose la question des niveaux de compétence, puisque la Protection de l'enfance est une politique décentralisée, alors que la santé est une politique déconcentrée (pilotée au niveau national, et en région via les ARS).

La « sanitarisation » de la Protection de l'enfance a, en parallèle, déjà des effets sur l'évaluation et la qualité. En 2018 l'intégration à la HAS de la mission d'évaluation sociale et médico-sociale fut motivée par une volonté d'efficience et de rationalisation. Cependant, la complémentarité et le pilotage transversal des secteurs sanitaire, social et médico-social fait craindre à certains une évolution très sanitaire, plus structurée et référencée, mais qui pourrait aussi comporter des incompréhensions culturelles. La nature même des évaluations de notre secteur qualifie les attendus, d'abord à caractère sanitaire, avant de rendre compte d'une dynamique sociale, familiale et parentale.

EN CONCLUSION

Enjeux pour les opérateurs

Dans ce scénario, la politique publique de la protection de l'enfance a comme prisme la question des besoins en santé.

Avec un curseur qui passe à la santé, le soutien à la parentalité s'estompe et la question sociale est appréhendée sous un angle de plus en plus sanitaire.

Pour les institutions cela suppose de penser des prestations « socles » en protection de l'enfance ; autrement dit il s'agirait de proposer un panier de prestations médico-sociales, à l'identique du programme séraphin PH (tarification à l'acte dans le milieu hospitalier), mais dupliqué dans notre secteur. En conséquence, c'est une possible ouverture en protection de l'enfance à des acteurs historiques du champ médico-social afin de s'ajuster à la porosité des frontières entre ces champs : de la complémentarité des secteurs vers l'absorption par le secteur médico-social.

Pour les professionnels, ce scénario favorise la mise en œuvre de nouvelles relations partenariales entre les secteurs du social et du médical. Les structures comprennent des équipes pluridisciplinaires pour répondre aux besoins de façon plus holistique en partant des besoins de santé. Ce croisement des compétences et des cultures professionnelles impacte le management des équipes, et les protocoles. Cela se reflète dans les pratiques et leur évaluation : une influence des techniques et des pratiques qui relèvent du champ médical avec des outils d'évaluation inspirés du secteur de la santé (HAS). Cela impliquerait une redéfinition des besoins en RH et un positionnement nouveau en termes de marque employeur afin d'attirer des profils nouveaux en PE.

Enjeux sur les associations qui opèrent les politiques publiques

Cette sanitarisation impliquerait soit une coopération entre les associations relevant du champ de l'enfance et du champ du handicap, soit l'intégration des associations de protection de l'enfance vers des associations du handicap, soit des fusions/absorption justifiées par la nécessité de répondre prioritairement et uniquement aux troubles repérés, jugés cause des difficultés. En ce sens, les prises en charge plus globales ne seraient plus une visée, mais il s'agirait plutôt d'éteindre la crise, et donc de satisfaire à l'urgence de celle-ci.

Les moteurs de ce scénario

- Le système d'évaluation rattaché à la Haute Autorité de la Santé (HAS).
- Le rattachement du secrétaire d'état à l'enfance au Ministère de la Santé.
- Une augmentation de la prise en considération des psychotraumas.
- Une augmentation des notifications MDPH sur les enfants bénéficiant d'une mesure de l'ASE.
- Une augmentation des élèves en situation de handicap bénéficiant
- de l'aide sociale à l'enfance.
- Une augmentation des opérateurs santé qui proposent un panel de services de prise en charge plus holistiques de la santé psychique à la santé physique.
- Les professionnels en recherche de conditions de travail porteuses de sens.
- La contractualisation tripartite entre préfets, départements et ARS au sujet de la protection de l'enfance (suite à la circulaire de février 2022).
- La formation des professionnels rattachés à l'OPCO38 santé : alors que les professionnels du secteur social se forment en continu dans leur champ d'expertise, aujourd'hui, l'organisme collecteur et distributeur des fonds de formation relève de la santé, secteur majoritaire dans notre branche professionnelle. L'offre social, se secondarise, et perd en expertise, à la faveur de celle de la santé.

38. Opérateur de compétences chargé d'accompagner la formation professionnelle. Ils ont remplacé les anciens organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Les freins de ce scénario

- Le manque de ressources humaines dans le milieu hospitalier entrave la transition du secteur de la santé vers le secteur social.
- Une divergence dans la définition de la santé selon le haut comité du travail social et l'organisation mondiale de la santé.
- Les difficultés d'articulation des logiques de financement aux niveau national et territorial.
- Les cas des violences intra familiales requiert l'intervention du judiciaire.

HUIT ENJEUX MAJEURS

pour les opérateurs

Des évolutions possibles aux fortes incidences stratégiques pour les opérateurs de Protection de l'enfance

1 L'inversion de la politique publique vers la prévention et la participation des parents

Un premier enjeu stratégique concerne **l'évolution de la politique publique et la répartition des ressources entre prévention et protection.** En effet, bien que la politique de protection de l'enfance a pour mission « préventive » d'aider les familles à éviter l'aggravation de leurs difficultés éducatives[39], plus de 80 % des dépenses de protection de l'enfance sont dédiées à la mise en œuvre de mesures judiciaires qui s'imposent aux familles. Et ce, malgré la loi du 5 mars 2007 qui visait à privilégier les mesures administratives négociées et co-construites avec les parents en posant le principe de subsidiarité des décisions à caractère judiciaire[40]. Aujourd'hui, les mesures judiciaires - qui mobilisent la grande majorité des ressources financières de Protection de l'enfance - s'imposent donc aux Départements qui en assurent la mise en œuvre et le financement.

Quels que soient les leviers politiques ou institutionnels pour faire évoluer cette situation, nous soulignons comme un enjeu majeur pour les opérateurs l'inversion de la politique publique qui flècherait davantage de moyens à l'accompagnement précoce et global des familles afin d'éviter la dégradation des situations et leur aggravation.

39. L'article 112-3 du CASF précise que la protection de l'enfance comprend des actions préventives en faveur de l'enfant et de ses parents.
40. Recherche de l'implication et de l'accord des parents avant de recourir à l'autorité judiciaire (protection administrative) (article L226-4 du CASF).

Cette inversion de tendances dans l'allocation des ressources de la Protection de l'enfance supposerait une évolution du regard porté sur les parents et une autre approche de leur participation. Elle supposerait de les considérer, sauf dans des cas précis de maltraitance (et judiciairement condamnables), comme des alliés à mobiliser, disposant de ressources et de compétences contribuant à répondre aux besoins fondamentaux de leurs enfants et non plus à partir du seul prisme de leurs carences et de leurs incapacités à assumer leurs responsabilités.

Le développement d'une politique plus préventive et précoce aurait des conséquences inévitables sur les opérateurs : nouvelles modalités d'intervention, développement de nouvelles réponses, évolution des compétences des équipes, des pratiques et postures professionnelles, implantations immobilières à revoir du fait de la priorité donnée aux actions de proximité, etc.

➜ **La réflexion prospective** nous invite à imaginer ce que deviendraient les publics prioritaires de la Protection de l'enfance ainsi que les modalités d'action des opérateurs si les politiques publiques s'orientaient vers une prévention précoce et globale en y affectant des moyens importants.

2 La participation et la mobilisation des enfants

Sur un registre analogue et même si nous n'avons pas été en mesure d'identifier les transformations opérationnelles qui en découleraient à moyen ou long terme, nous considérons que **la participation des enfants eux-mêmes** – y compris des jeunes majeurs ayant fait l'expérience de l'Aide sociale à l'enfance – **constituera un levier essentiel de transformation pour la protection de l'enfance.** L'expérience montre que le dialogue avec les jeunes eux-mêmes est particulièrement fertile. La prise en considération de leurs réflexions et de leurs propositions viendrait faire évoluer le regard porté par les professionnels, et plus largement la société, sur leurs expériences, leurs parcours, leurs talents et leurs réussites et non plus seulement leurs fragilités et difficultés.

Le développement et l'intégration de la pair-aidance dans nos institutions (établissements et instances de réflexion et de décision) serait une étape importante pour évoluer vers une participation effective des enfants et des jeunes dans le système de la protection de l'enfance.

➜ **La réflexion prospective** nous invite à imaginer comment évolueraient nos modalités d'action et d'intervention dans un système où les enfants, les jeunes mais aussi les parents seraient en permanence associés à sa mise en œuvre.

3 La tension entre personnalisation et segmentation des réponses

Le troisième enjeu stratégique majeur est lié à la diversité, à la complexité et à la segmentation croissante des problématiques rencontrées par les enfants, les jeunes et les familles pour lesquelles des réponses de plus en plus spécialisées sont attendues :

- Compte tenu du manque de moyens dévolus aux politiques de **santé mentale, d'accueil du handicap ou des troubles de l'apprentissage**, les parents les plus fragiles, souvent les plus précaires, se voient finalement accompagnés par l'Aide sociale à l'enfance lorsqu'ils n'ont pas pu faire face aux difficultés éducatives aggravées par les troubles du développement ou du comportement de leurs enfants. Un enjeu d'avenir essentiel en protection de l'enfance est de s'adapter à l'accueil et l'accompagnement d'un nombre croissant de situations exigeant des compétences relevant de différents secteurs (pédopsychiatrie, médico-social, scolaire…).

- Un autre enjeu concerne les **migrations (sociales, économiques, demain climatiques…)** qui conduisent les équipes de protection de l'enfance à accueillir un nombre croissant de mineurs privés de protection familiale, dits « Mineurs non accompagnés ». Nombre de besoins leurs sont spécifiques : la prise en compte des traumatismes liés à leurs parcours d'exil, leur éloignement familial, relationnel et culturel, l'apprentissage de la langue et des codes culturels, etc. et nécessitent donc des savoirs faire et des compétences spécifiques.

- La problématique croissante des **violences, y compris sexuelles, subies par des enfants au sein de leurs propres familles,** constitue également un enjeu majeur en protection de l'enfance du fait de l'ampleur du phénomène et de la gravité des psychotraumatismes qu'elles engendrent. Elle exige de repenser les compétences à mobiliser sur l'ensemble des territoires.

Ces évolutions impactent fortement les opérateurs : développement de dispositifs spécialisés et innovants, montée en compétence des professionnels, mise en place de formations spécifiques sur ces problématiques.

➜ **La réflexion prospective** nous invite à imaginer ce que deviendraient nos modes d'action et d'intervention, ainsi que nos compétences professionnelles si les publics étaient progressivement orientés vers des structures de plus en plus spécialisées. La concentration des moyens et des ressources aurait l'avantage de renforcer les compétences des équipes. A l'inverse, la spécialisation pourrait engendrer des difficultés pour répondre rapidement à des besoins nouveaux.

4 La normalisation des pratiques : entre besoins de normes/référentiels et technocratisation du travail social

Le quatrième enjeu majeur repéré dans le cadre de nos travaux est celui de la **normalisation et de la standardisation des pratiques et des organisations.** La protection de l'enfance semble concernée par ce nouvel enjeu pour trois raisons :

- Plus la protection de l'enfance devient un sujet de débat public et médiatique (du fait de ses dysfonctionnements, de la mobilisation des jeunes eux-mêmes, de l'importance et de la visibilité données par les pouvoirs publics) plus l'hétérogénéité des pratiques et des politiques territoriales, qui génère des inégalités, est l'objet de critiques. Ainsi, la rationalisation des pratiques, des organisations, des règles d'allocation de ressources, tout en garantissant une plus grande égalité de prise en charge, serait davantage contraignante pour les établissements et les professionnels.

- La gouvernance d'un certain nombre d'instances en charge de l'action sociale est progressivement confiée à des institutions de santé dont les missions se voient élargies. Ainsi, la Haute autorité de santé s'est vue confier les missions de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) ; l'Agence du numérique en santé porte les investissements de l'État pour le déploiement des Dossiers usagers informatisés (Systèmes d'information) dans le secteur social et, spécifiquement, dans celui de la Protection de l'enfance. Dans ce contexte, il apparaît que les modèles conceptuels de l'organisation et de la normalisation propres au secteur de la santé (jusqu'à son financement à l'acte) pourraient progressivement s'appliquer au secteur social, alors même que les outils de mesure de son utilité et de son efficacité ne sont pas du tout de même nature.

• La troisième raison est liée à l'augmentation très significative d'enfants accompagnés au titre de la protection de l'enfance mais souffrant de troubles de la santé mentale ou de handicaps. A défaut de pouvoir assurer un accompagnement pédopsychiatrique ou médico-social au sein des institutions de droit commun et spécialisées - dont les ressources sont défaillantes - la « sanitarisation » des établissements de protection de l'enfance pourrait conduire à une normalisation des pratiques et de leur financement.

Une conséquence principale de ce mouvement de normalisation et de « technocratisation » du travail social est l'épuisement des professionnels, en particulier des cadres.

➜ **La réflexion prospective** nous invite à imaginer ce que deviendraient nos modes d'action et d'intervention si le dispositif évoluait vers une segmentation de plus en plus précise des publics et de leurs problématiques et vers la standardisation et la normalisation des pratiques.

5 La marchandisation de l'action sociale

Le cinquième enjeu majeur tient à l'émergence dans le secteur de la Protection de l'enfance de nouveaux acteurs qui n'appartiennent plus au secteur de l'action sociale et médico-sociale ou de l'économie sociale et solidaire, mais à celui des entreprises concurrentielles où l'on a vu, par exemple, certaines « équipes éducatives » être exclusivement composées de personnel intérimaire.

Ici, l'enjeu n'est pas celui de la contribution d'acteurs sociaux aux schémas des territoires en réponse aux besoins des publics. Le développement de ce type d'entreprise traduit la marchandisation progressive d'une action qui risque de perdre son identité sociale en ne visant plus l'intérêt général mais un retour sur investissement générant des bénéfices. En outre, l'action socio-éducative s'appuie sur la stabilité des travailleurs sociaux et des équipes éducatives comme éléments déterminants de l'efficacité de leur intervention. Or le recours à l'intérim ne permet plus cette stabilité.

➜ **La réflexion prospective** nous invite à interroger les actions et les valeurs qui sous-tendent nos modèles sociaux d'intervention en Protection de l'enfance dès lors que le modèle lucratif et intérimaire se développe et risque de profondément les remettre en cause.

6 La transformation et la libéralisation de l'emploi

Le sixième enjeu majeur identifié au cours de notre démarche est **celui de la transformation du rapport au travail**[41]. Les deux indicateurs les plus significatifs sont, d'une part, les difficultés accrues de recrutement, et d'autre part, l'augmentation considérable des charges d'intérim financées par les établissements face à la pénurie de personnels. Cette double évolution, dont l'une est la conséquence de l'autre, confronte les « opérateurs-employeurs » à des enjeux majeurs qui vont de la qualité de vie au travail à la sécurité et la continuité des prises en charge et des parcours des enfants et des jeunes.

Les équipes risquent d'être de moins en moins constituées d'un collectif qui construit dans le temps, la confiance et la cohésion, une approche commune. A l'inverse, le recours à l'intérim traduit de nouvelles attentes par rapport au travail (flexibilité, articulation vie privée/vie professionnelle...) ainsi qu'un refus de s'engager dans des missions aux lourdes conséquences personnelles.

➜ **La réflexion prospective** e nous invite à analyser les évolutions du cadre d'emploi et du rapport au travail non seulement en termes de contraintes pour les employeurs mais également comme attentes nouvelles de la part des collaborateurs. Elle nous invite à imaginer des perspectives de gestion des ressources humaines répondant mieux aux besoins de reconnaissance, d'autonomie et de diversification des compétences et des missions des professionnels.

41. Recherche de flexibilité, moins d'engagement à durée indéterminée, recours à l'intérim et à l'auto-entreprenariat...

7 La collégialité de la gouvernance de la protection de l'enfance

La politique publique de protection de l'enfance relève de différents acteurs (État, Départements, Justice) et nécessite une coordination entre les acteurs institutionnels (santé, scolarité, aide sociale, soutien à la parentalité...).

Si une instance collégiale de gouvernance existe (aujourd'hui sous forme du GIP France enfance protégée), elle n'a pas de pouvoir réglementaire et ne peut prendre aucune décision opposable améliorant le fonctionnement de la protection de l'enfance, l'adaptation des modalités d'action aux besoins des publics, la réduction des disparités territoriales. Les enfants et les familles en sont les premières victimes.

Dans ce contexte, la création d'une **instance collégiale et commune associant Départements et État** (Santé, Cohésion sociale, CNAF, Éducation Nationale, Protection Judiciaire de la Jeunesse...) est un enjeu important pour améliorer la gouvernance de la protection de l'enfance.

➜ **La réflexion prospective** nous invite à imaginer une gouvernance nationale et locale plus adaptée et plus équitable, donnant plus de place aux différentes parties prenantes et garantissant aux enfants et aux familles un égal accès aux droits et aux dispositifs d'aide et d'assistance éducative.

8 Une nouvelle répartition des rôles État-départements

Dans l'un des scénarios, nous envisageons une nouvelle répartition possible des rôles entre l'État et les départements. Ces derniers resteraient responsables de l'aide aux familles en situation de difficultés éducatives. Outre la compréhension des difficultés et des besoins, ils seraient en charge de la mise en œuvre et du financement de toutes les actions allant de la prévention aux décisions administratives d'aide éducative non judiciaire.

L'État aurait la responsabilité des mesures judiciaires et de leur financement. Pour maintenir un équilibre entre les responsabilités de chacun, les Départements seraient évalués sur leurs capacités à réduire le nombre et la part des décisions judiciaires et l'État sur sa capacité à faire revenir les familles dans le cadre d'un accompagnement non judiciaire, voire à sortir du périmètre de l'Aide sociale à l'enfance.

➜ **La réflexion prospective** e nous invite à imaginer comment pourraient évoluer la répartition des compétences entre les acteurs décisionnaires de la Protection de l'enfance (État, Départements, Justice) en poursuivant comme objectifs principaux la clarification et la lisibilité des rôles ainsi que la responsabilisation de chacun.

ANNEXE

Détail des tendances observées sur chacun des quatre axes retenus

Synthèse en version longue des tendances observées pour les 4 axes

AXE 1. Évolution des politiques publiques et organisation territoriale de la protection de l'enfance

TENDANCES OBSERVÉES

Tensions constantes entre les instances décisionnaires : État, Départements, Justice

Ces tensions s'observent notamment entre l'État et les départements au sujet des publics qui relèvent de leurs compétences respectives. Exemples :

- Les enfants ayant besoin des services de l'Aide sociale à l'enfance (compétence départementale) et, en même temps, de compétences médico-sociales, pédopsychiatriques ou de réponses scolaires adaptées (compétences d'État).
- Les enfants privés de protection familiale du fait de leurs parcours migratoire et relevant donc des deux politiques publiques ; migratoire (qui relève de l'État) et de protection des mineurs (qui relève des Départements). Si la politique migratoire est conduite sous l'autorité de l'État, l'accueil inconditionnel de mineurs en danger relève de l'autorité des Départements (art. 375 et 375-5 du Code Civil).

Elles ont pour effet un manque de coordination entre acteurs et des réponses peu ou mal assurées auprès des publics concernés. En parallèle, le système de la protection de l'enfance reste très fortement judiciarisé. Depuis plus de 20 ans, **la part de mesures judiciaires se situe toujours autour de 75 % des mesures de protection de l'enfance** (70 % des mesures de milieu ouvert et 80 % des mesures d'accueil). De ce fait, 80 % des dépenses de l'ASE consacrées à la Protection de l'enfance procèdent de mesures judiciaires, qui contraignent l'action des Départements.

Réinvestissement de l'État par la normalisation et la contractualisation

Ces dernières années, l'État a réaffirmé son rôle en matière de protection de l'enfance par diverses actions et moyens. Il est intervenu notamment à plusieurs reprises via le cadre légal. Ces vingt dernières années, plusieurs lois sont venues réformer la Protection de l'enfance, notamment :

- la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ;
- la loi du 5 mars 2007 réformant la Protection de l'enfance ;
- la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant ;
- la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants ;
- la loi du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption.

La place que souhaite prendre l'État se concrétise également par la place donnée à l'enfance et à la famille, parfois à la protection de l'enfance, dans la **composition des Gouvernements successifs avec des ministres ou des secrétaires d'État en charge de la famille et/ou de l'enfance, parfois rattachés à un ministère, parfois au Premier ministre.**

Par ailleurs, la politique de Protection de l'enfance mobilise nécessairement des compétences interministérielles incluant l'Enfance, la Justice, la Santé, les Solidarités, l'Éducation nationale et l'Intérieur ainsi que de nombreuses administrations et plusieurs institutions. Avec la loi du 7 février 2022, le Gouvernement entérine l'élargissement des acteurs investis de cette mission, en la présentant comme une compétence « partagée ». Dans cette logique, le gouvernement a annoncé la reconduction des contractualisations possibles entre préfet, ARS et Départements en matière de Protection de l'enfance et pour les 5 années à venir. Ces contrats sont désormais ouverts, à compter de 2023, à l'Éducation nationale et à la Justice (PLF 2023). La contractualisation consiste à octroyer des moyens supplémentaires aux départements s'ils acceptent de développer des actions répondant à des objectifs définis par l'État et de rendre compte des actions conduites via des indicateurs précis d'évaluation.

Disparité des politiques territoriales : ressources économiques et humaines

Il faut aussi souligner que, dans un contexte de crises socio-économique et de recrutement, les orientations politiques économiques et sociales propres à chaque territoire génèrent **des inégalités de réponses aux publics qui ont besoin** des services de l'Aide sociale à l'enfance. Ces inégalités s'observent, par exemple, dans :

- le nombre de places d'accueil au prorata de la population et, plus largement, les **budgets** dédiés à l'Aide sociale à l'enfance par département ;
- les politiques des Départements d'aide aux **jeunes majeurs ;**
- les politiques des Départements concernant l'accueil des **Mineurs privés de protection familiale** (Mineurs non accompagnés, MNA) ;
- l'hétérogénéité de l'engagement des Départements dans le domaine de la **prévention spécialisée ;**
- l'inégalité d'application de la procédure d'élaboration et de mise à jour du **Projet pour l'enfant,** etc.

Des priorités multiples et un manque de données sur des sujets clés ne permettent pas de construire

une vision prospective et stratégique concernant les enfants et les parents.

La Protection de l'enfance prend en charge deux grandes catégories de publics : les enfants à protéger et les familles à soutenir. Depuis longtemps la France a du mal à trouver un équilibre entre ces deux publics cibles. **Les textes et orientations ciblent comme priorité l'intérêt de l'enfant, tout en rappelant les droits des parents, leur autorité parentale et leurs responsabilités, leur nécessaire participation ainsi que leur accompagnement devant les difficultés éducatives et avant leur aggravation.** La complexité réside dans la mise en œuvre de ces concepts.

Ainsi, dans la pratique l'intérêt de l'enfant n'est pas toujours préservé :

- confusion entre maintien des liens familiaux et projet de retour de l'enfant dans sa famille ;
- **idéologie du retour :** ce fonctionnement a deux grands fondements : anthropologique, avec la norme de l'exclusivité du lien de filiation (un enfant ne doit avoir qu'un père et qu'une mère) et juridique (un placement ne doit être qu'une parenthèse dans la vie de l'enfant) ;
- **le manque de mobilisation et de moyens** pour comprendre les difficultés des parents et mieux les accompagner.

Ce dernier point est lié, plus globalement, **au manque de données nationales précises sur les publics accompagnés.** À côté de données longitudinales publiées chaque année par la DREES (rapport annuel sur l'action sociale et séries statistiques) et synthétisées par l'ONPE, des rapports publient régulièrement **d'autres données mettant en avant des enjeux importants** qui entrent dans le périmètre de la Protection de l'enfance (ex : données sur les jeunes en situations complexes, sur la prostitution des mineurs, les maltraitances, les violences sexuelles intrafamiliales, etc.). Mais les analyses globales et longitudinales manquent pour apprécier l'importance de ces problématiques et de leur impact sur les situations des enfants et des familles.

En plus du manque de données sur les enfants, le manque de données sur leurs parents se traduit par une méconnaissance de leurs difficultés propres et des conséquences qu'elles peuvent avoir sur leurs enfants. Cela ne permet pas **de repérer quand et comment aider ceux qui en auraient besoin.** En cela, le manque de données ne permet pas de construire et de conduire une politique publique de prévention et d'intervention précoce auprès des familles.

Enfin, l'une des principales caractéristiques des données disponibles dans le champ de la Protection de l'enfance est qu'elles portent sur **les mesures et les actions conduites par le secteur plus que sur les besoins des publics accompagnés et leurs parcours.**

L'ONPE, dans son rapport de 2019, indiquait ainsi qu'il était nécessaire d'approfondir le recueil de données et de connaissances fiables sur les trois sujets suivants :

- Connaître la population à protéger : De quels enfants parle-t-on ?
- Que doit-on faire pour eux ?
- Quelles sont les pratiques et dispositifs déjà existants dont l'on peut s'inspirer ? Mais aussi quels sont les « angles morts » du système de protection de l'enfance, ce qui n'est pas encore mise en œuvre ou insuffisamment ?

Ajoutons à cela que la culture du travail social est aussi très marquée et influencée par la psychologie individuelle, sans indicateur objectivé de mesure.

Si les équipes éducatives ont parfois l'impression, qu'au fil du temps, les difficultés des enfants accompagnés semblent s'aggraver, ce constat n'est pas étayé par des données. Le suivi des enfants accompagnés par l'Aide sociale à l'enfance ne fait pas l'objet d'un recueil de données continu avec des indicateurs validés, stables et communs à l'ensemble des acteurs. Ainsi, la connaissance et la compréhension des problématiques prises en compte évoluent mais reposent davantage sur des perceptions (subjectives, médiatiques, politiques…) plus que sur des observations scientifiques.

La politique de Protection de l'enfance peine donc à démontrer son utilité et sa légitimité également en termes de coûts évités pour enfin être reconnue dans l'opinion publique et par les décideurs comme un réel investissement qui doit être pérennisé dans le temps.

L'ensemble de ces facteurs concourt au sentiment que l'Aide sociale à l'enfance est éparpillée dans ses missions, ses objectifs et ses actions.

Inflation législative et écart croissant entre lois et pratiques sur le terrain

La loi du 5 mars 2007 est venue réformer en profondeur le dispositif de protection de l'enfance en clarifiant les missions et les compétences des différents acteurs (départements « chefs de file »). Dix ans plus tard, la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a voulu remettre l'enfant au centre et au cœur du dispositif, suite à une loi de 2007 jugée « trop familialiste ». Cette loi a modifié la définition de la mission de protection de l'enfance en introduisant explicitement la réponse nécessaire aux besoins fondamentaux de l'enfant. Elle vise en outre à améliorer la gouvernance nationale et locale de la protection de l'enfance, sécuriser le parcours de l'enfant en protection de l'enfance, et adapter le statut de l'enfant placé sur le long terme. La prévention est renforcée et apparaît désormais comme une mission à part entière de la protection de l'enfance. Cette loi renforce également les compétences de l'observatoire national et des observatoires départementaux. Enfin,

la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants a cherché à remédier à certaines difficultés persistantes malgré les lois précédentes (gouvernance inadaptée, difficulté de coordination des acteurs, ruptures de prise en charge des enfants…).

Ces évolutions successives traduisent les difficultés du législateur à organiser une mission complexe, obligatoire, à la croisée des compétences régaliennes de l'État et des politiques décentralisées de l'action sociale.

De fait, un écart consistant et persistant, depuis la loi de 2007, perdure entre les grands principes législatifs et la réalité de la mise en œuvre des politiques publiques. Certaines mesures demeurent mal appliquées plus de 15 ans plus tard (ex. : la formalisation du « Projet pour l'enfant » ou le « bilan de santé en entrée de parcours » qui ne sont pas systématiquement mis en œuvre). Selon la Cour des comptes, « Les ambitions législatives tardent à se concrétiser » ; ce qu'elle a encore souligné dans un rapport de 2020. Selon l'ONPE (Observatoire national de la Protection de l'enfance), dans une analyse de la loi du 7 février 2022, l'inflation législative et réglementaire dans le champ de la protection de l'enfance ne garantit pas sa cohérence d'ensemble. Ce phénomène est particulièrement visible dans la hausse continue des décisions de placements depuis 2002, en contradiction avec les attendus des textes législatifs adoptés.

Poids croissant des institutions de santé : Haute Autorité de Santé (HAS), Agence Nationale d'Accréditation Sanitaire (ANS), Agences Régionales de Santé (ARS)

Le secteur social et éducatif a construit une méthode, des outils et des modalités évaluatives propres contrairement à la mise en place de l'accréditation sanitaire (pilotée par l'Agence Nationale d'Accréditation Sanitaire (ANS)).

L'évaluation, introduite par la loi du 2 janvier 2002, devait permettre de construire un processus d'amélioration continue de la qualité par la mobilisation des équipes, le secteur souhaitant résolument éviter des référentiels uniformisés et des recommandations de bonnes pratiques professionnelles standardisées. Les débats ont été vifs quant au statut des recommandations de bonnes pratiques selon qu'elles soient envisagées comme des repères pour agir ou comme des consignes à appliquer.

En 2018, la mission d'évaluation sociale et médico-sociale a été intégrée aux prérogatives de la HAS (Haute autorité de santé) dans un but d'efficience et de rationalisation. L'exposé des motifs de la loi précisait qu'il s'agissait de « renforcer la complémentarité et le pilotage transversal des secteurs sanitaire, social et médico-social ». Mais ce changement fait craindre au secteur social et médico-social une évolution « sanitaire » plus structurée et référencée qui pourrait comporter des incompréhensions culturelles. Selon Roland Janvier (chercheur en sciences sociales et docteur en sciences de l'information et de la communication) : « Le problème est culturel. Le code génétique de la HAS est sanitaire. Quelle différence cela fait-il ? Au risque de la caricature, nous pouvons décrire ainsi les manières de faire :

- Dans le sanitaire : face à une pathologie, on applique un protocole thérapeutique et la personne, dans le meilleur des cas, guérit dans un délai plus ou moins bref, mais toujours limité. La performance se mesure au résultat obtenu.
- Dans le médico-social : face à un handicap, on accompagne la personne pour l'aider à compenser son désavantage et vivre avec, dans le temps long.
- Dans le social, c'est encore plus compliqué : face à une difficulté, on accompagne la personne pour œuvrer, avec elle, à une résolution des problèmes qui n'est jamais fixée d'avance, qui évolue et se modifie en fonction du contexte ».

Critiques réitérées des instances internationales à l'égard de la France : Europe, ONU

Les lignes directrices de l'Europe revêtent un statut important en soi qui leur permet, entre autres, de servir de référence au Comité des droits de l'enfant de Genève dans ses observations finales relatives au respect par les États de la CIDE. Or les pouvoirs publics français citent peu ces différentes orientations, alors qu'elles irriguent en partie l'évolution de notre champ via l'Europe notamment. Ainsi, depuis une vingtaine d'années, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU critique régulièrement la France pour son application partielle de la Convention Internationale des Droits de l'enfant. Dès 2009, le Comité alertait sur la non prise en compte par les pouvoirs publics d'un certain nombre de dispositions fondamentales de la CIDE, parmi lesquelles « l'incorporation de la notion de l'enfant comme sujet de droits, l'âge minimum de la responsabilité pénale, l'enregistrement des naissances, le regroupement familial, l'adoption internationale, les châtiments corporels, les mineurs non accompagnés et la justice pour mineurs ». En 2023, le Comité relaie la parole de la Défenseure des droits qui alerte toujours sur « la gravité sans précédent de la détérioration de la situation de la protection de l'enfance dans le pays, au détriment des enfants et de leur intérêt supérieur. »

Un déficit structurel de coordination entre institutions, une grande hétérogénéité des pratiques à échelle départementale

D'après l'étude conduite par l'ONPE en 2015, l'amélioration de la coordination des acteurs figure dans les objectifs de 90 % des schémas

départementaux analysés. Dans cette optique, la loi du 14 mars 2016 et le décret n° 2016-1285 du 29 septembre 2016 actent la composition pluri-institutionnelle des observatoires départementaux de la protection de l'enfance. L'article 37 de la loi du 7 février 2022 propose quant à lui une expérimentation autour d'un comité départemental pour la protection de l'enfance dans les départements volontaires, co-présidé par le président du département et le représentant de l'État dans le département Le texte comporte une liste d'acteurs devant composer ces observatoires : les services départementaux, les services de l'État, les acteurs de la Justice, les organismes débiteurs de prestations familiales, mais aussi des professionnels de la protection de l'enfance et des gestionnaires d'établissement. Ce comité doit « assurer la coordination des politiques publiques mises en œuvre dans le département en matière de protection de l'enfance. Il peut décider d'engager des actions communes de prévention en faveur de la protection de l'enfance ».

Si la coordination des acteurs en protection de l'enfance en tant qu'objectif est une tendance lourde, de multiples travaux démontrent néanmoins qu'il est loin d'être atteint :

- « La coordination au sein des services déconcentrés de l'État est aujourd'hui inexistante sur ce sujet, de sorte que la complémentarité avec les politiques de santé ou d'éducation n'est pas assurée. Il est dès lors nécessaire qu'une coordination stratégique et opérationnelle s'instaure au sein des services déconcentrés de l'État » Cour des Comptes, novembre 2020, La protection de l'enfance : une politique inadaptée au temps de l'enfant.

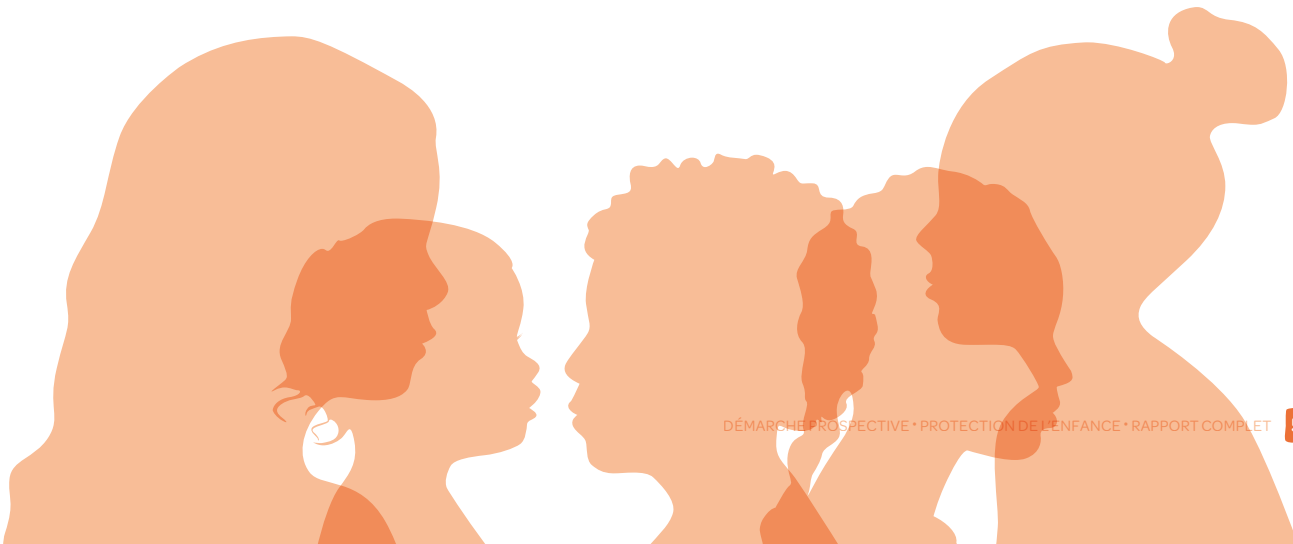
- « La traduction concrète du décloisonnement, tant espéré, des différentes institutions concourant à la protection de l'enfance se fait attendre » Défenseur des droits, communiqué de presse du 14 novembre 2022.

Cette situation se traduit par une grande hétérogénéité des pratiques à l'échelle départementale, qui ne garantit pas la cohérence du soutien aux enfants et aux familles à l'échelle nationale. Au-delà de la loi du 7 février 2022, l'État affiche un objectif d'équité en matière d'accès à certains dispositifs d'accompagnement, en particulier ceux dédiés aux enfants protégés en situation de handicap. La Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 avait notamment pour ambition de créer des dispositifs souples, « croisés entre la protection de l'enfance et le médico-social », adossée à un objectif quantitatif d'une 1 équipe mobile par département. Le gouvernement entend également lancer en 2023 une mission visant à déterminer une « offre territoriale de référence » pour la prise en charge des enfants protégés en situation de handicap. (source : dossier de presse publié à l'issue du premier comité interministériel à l'enfance).

Dans le même esprit, le rapport IGAS de 2019 sur la démarche de consensus relative aux interventions de protection de l'enfance à domicile préconise la mise en place « dans chaque département et au niveau infra départemental, d'un » panier de services socles « comportant les différentes modalités d'intervention de protection à domicile prévues par la loi ».

Sur un volet opérationnel, les contractualisations État/Départements mises en œuvre par l'État sont prolongées pour les 5 années à venir « dans un souci d'accompagnement des départements chefs de file de la protection de l'enfance, de plus grande homogénéité dans la mise en œuvre de cette politique sur le territoire » (source PLF 2023).

L'ambition d'homogénéiser les pratiques est donc bien présente mais peine encore à se mettre en œuvre, ce qui se traduit par des inégalités de traitement des publics pris en charge par la Protection de l'enfance.



AXE 2. ÉVOLUTION DES PUBLICS : ENFANTS, PARENTS

TENDANCES OBSERVÉES

Un repérage et un « étiquetage » morcelé des besoins : troubles mentaux, addictions, prostitution, migration, psychotraumas, etc.

La tendance à l'individualisation des réponses découle d'une meilleure connaissance et compréhension des besoins des enfants. Mais elle est aussi le reflet d'une certaine fragmentation du corps social dont chaque membre, même très minoritaire, attend des réponses spécifiques. Ainsi la personnalisation des réponses répond aujourd'hui à une véritable attente de la société civile mais représente aussi un défi complexe au regard du nombre de situations spécifiques à prendre en considération. Il existe aussi un risque d'hyper-segmentation des réponses et des prises en charge susceptibles de conduire à un « étiquetage » délétère pour les publics accompagnés.

En termes de repérage, de plus en plus de données sont produites sur les besoins spécifiques des enfants qui entrent dans le périmètre de la Protection de l'enfance (sur les jeunes en situations complexes, sur la prostitution, sur les maltraitances, sur les violences sexuelles et l'inceste, sur les mineurs non accompagnés, sur les tentatives de suicide…). Pour autant, ces données restent incomplètes et encore trop morcelées. Ainsi, par exemple, les analyses manquent pour apprécier l'importance en volume de ces problématiques et leur impact sur le secteur de la protection de l'enfance.

Une augmentation des enfants à vulnérabilités multiples

Le secteur de la Protection de l'enfance est de plus en plus sollicité pour accueillir des enfants dont les problématiques intrafamiliales se mêlent et se cumulent avec des problématiques spécifiques nouvelles ou mieux connues aujourd'hui :

- les **psychotraumatismes** provoqués par la maltraitance, les agressions sexuelles, l'inceste ;
- les pratiques prostitutionnelles impliquant des mineurs ;
- les enfants auteurs d'agressions sexuelles ;
- les enfants ayant fait des **tentatives de suicide ;**
- les enfants ayant des troubles du **comportement alimentaire ;**
- les enfants ayant des troubles de **l'apprentissage ;**
- les enfants ayant des **troubles non diagnostiqués** de la relation, du comportement, de la confiance, de l'émotion, etc. aux graves conséquences sur leur sociabilisation ; …

Il faut aussi citer les enfants identifiés par la justice pour leurs comportements délinquants et à ce titre suivis par les services de **Protection judiciaire de la jeunesse** (PJJ).

Une conception juridique de l'autorité parentale qui ne reconnaît pas les responsabilités éducatives des autres éducateurs de la vie quotidienne

Selon l'article 371 du Code civil, « l'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant. Elle appartient aux parents jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne.

L'autorité parentale s'exerce sans violences physiques ou psychologiques. Les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité ».

Devant les difficultés ou l'incapacité des parents à exercer pleinement cette « autorité parentale », le Code civil autorise le juge à prendre des mesures d'assistance éducative visant, le plus souvent, à aider les parents et à protéger l'enfant en faisant intervenir dans son éducation et même dans sa vie quotidienne d'autres éducateurs. En réalité, dans les cas, très nombreux, de familles recomposées, les beaux-parents font également partie de ceux qui, dans la vie quotidienne de l'enfant, contribuent à son éducation et à son développement.

Or le cadre législatif manque de précision sur l'exercice des responsabilités éducatives de ceux qui ne détiennent pas l'autorité parentale. Cela concerne les beaux-parents, les équipes éducatives des enfants accueillis au titre de l'aide sociale à l'enfance, les assistants familiaux en familles d'accueil, les Tiers dignes de confiance, la « parrains » et « mentors » cités dans la Loi de février 2022, les « personnes de confiance majeure… que l'enfant pourra désigner pour l'accompagner dans ses démarches ou solliciter » en cas de difficulté » lors de son placement.

D'une part, la réglementation ne cesse de désigner de nouveaux intervenants pour remplir des missions spécifiques auprès des enfants accompagnés, qui s'ajoutent les unes aux autres, sans schéma de coordination. Et cela se traduit, pour les enfants, leurs parents, et pour les professionnels, par une complexité croissante dans la répartition des rôles et des responsabilités (éducatives, sociales, judiciaires, administratives, entre institutions, entre les autorités de contrôle, etc.).

D'autre part, le cadre juridique de reconnaissance des responsabilités de tous ces co-acteurs de l'éducation est encore très imprécis ce qui peut mettre les enfants dans des situations de tensions ou de conflits entre adultes qui portent gravement atteinte à leur qualité de vie et à leur développement. Par exemple, un enfant accueilli en Maison d'enfant du fait des graves difficultés parentales peut ne pas avoir le droit de bénéficier d'une sortie scolaire car ses parents n'en ont pas donné l'accord formel alors que l'équipe éducative sait pertinemment combien ça lui serait profitable.

Des enfants et des familles accompagnés qui se sentent stigmatisées

L'image de l'aide sociale à l'enfance et de la Protection de l'enfance est souvent négative alors même que cette politique publique porte des mesures dites d'assistance éducative visant à aider les publics pris en charge. Ce paradoxe tient au moins à plusieurs causes, parmi lesquelles :

- **La stigmatisation.** Les parents en grandes difficultés socio-économiques sont très souvent stigmatisés. De même, dans certains règlements intérieurs d'établissement scolaire, les enfants accueillis par l'aide sociale à l'enfance sont désignés comme des enfants dont les comportements sont « à risque ».
- **La méconnaissance** de la population des parents concernés par l'aide sociale à l'enfance. Or, moins un phénomène social est connu et identifié, plus il peut générer de peurs et de discriminations.

Une approche globale et un accompagnement préventif des familles insuffisant

Compte tenu de l'augmentation continue du nombre de placements et des budgets qui y sont consacrés, l'absence de politique publique de prévention et d'accompagnement précoce des parents qui en ont besoin est préoccupante. S'il est évident que ce n'est pas la diminution du nombre de places d'accueil qui fera baisser les négligences et maltraitances parentales, un accompagnement plus précoce des parents en difficulté réduirait le risque d'apparition et d'aggravation des difficultés éducatives et, par conséquent, le nombre de situations où l'éloignement devient inévitable. Or ces mesures d'éloignement sont à la fois :

- **les plus tardives** au regard de stratégies de prévention visant à aider les familles de manière plus précoce et avant l'aggravation des difficultés éducatives ;
- **les plus graves** pour la vie familiale, même quand elles sont nécessaires ;
- **les plus perturbantes** pour l'écosystème relationnel de l'enfant ;
- les plus coûteuses.

Un manque de prise en compte des compétences des parents

En plus du manque de données homogénéisées sur les enfants, leurs origines et leurs parcours, le manque de données sur leurs parents se traduit par une méconnaissance de leurs difficultés propres et des conséquences qu'elles peuvent avoir sur leurs enfants. De plus, le manque de données sur les parents, leurs difficultés et leurs fragilités, ne permet pas de repérer quand et comment aider ceux qui en auraient besoin, en s'appuyant aussi sur leurs ressources, leurs compétences, leurs savoir-faire, leur « propre expertise de leur vie » pour reprendre les termes d'ATD-quart-monde à propos des savoirs des personnes les plus pauvres. Ainsi, par exemple, ne dispose-t-on d'aucune série longue sur le positionnement économique et social des parents, leurs territoires et bassins de vie, leurs facteurs de vulnérabilité, leurs fragilités psychique, sociale, comportementale, etc. Le système de Protection de l'enfance apparaît dans l'incapacité à énoncer de manière claire et explicite que, dans la plupart des situations, elle a pour objet la protection des enfants en même temps que l'aide aux parents.

Une participation insuffisante des enfants et des parents : décisions, mesures, évaluations…

Dans les pays occidentaux, la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE, Nations Unies, 1989) précise que **« l'enfant qui est capable de discernement [a] le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant,** les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération […] et d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant » (CIDE, article 12) ». La participation croissante des jeunes accompagnés par l'Aide sociale à l'enfance, ou qui l'ont été, comme celles des parents est une évolution tendancielle majeure, mais dont les modalités de mise en œuvre sont loin d'être arrêtées. En 2014, l'ANESM publiait un guide de Recommandations de bonnes pratiques relatives à l'expression du mineur, de ses parents et du jeune majeur dans le champ de la Protection de l'enfance. En février 2022, le rapport de Denis Piveteau remis au gouvernement et portant sur les métiers de l'accompagnement social et médicosocial propose un « bouleversement sociétal » par une approche « centrée sur la personne et son parcours de vie considérant l'autodétermination de la personne accompagnée ». Pour autant, cette approche peine encore à se traduire concrètement dans les pratiques, tout au long du parcours des publics en Protection de l'enfance. Comme l'exprime l'ONPE, il existe notamment une tension dans » le fait de solliciter la participation de mineurs qui demeurent sous la responsabilité des détenteurs de l'autorité parentale ».

Le nombre de MNA accueillis ne cesse de croître

Parmi les publics de la protection de l'enfance, celui des Mineurs privés temporairement ou définitivement de protection familiale, autrement dit des mineurs étrangers non-accompagnés (appelés communément Mineurs non accompagnés - MNA) est celui dont l'augmentation aura été la plus visible au cours des dernières années. Selon la DRESS, « les effectifs du public MNA pris en charge par l'ASE étaient estimés en France métropolitaine et dans les DROM hors Mayotte, à environ 10 000 jeunes en 2013 contre 41200 fin 2020 » . Selon le rapport 2021 de la Mission MNA de la DPJJ, le nombre total de MNA accueillis par les départements (de la France hexagonale) au titre de la protection de l'enfance est de 19 893 jeunes en 2021, en raison d'une baisse des arrivées avec la crise sanitaire et donc moins de jeunes globalement pris en charge en 2020 et 2021.

À noter : Le nombre de jeunes évalués mineurs et isolés, donc qualifiés de « MNA » et confiés par décisions judiciaires du 1er janvier 2023 au 5 mai 2023 est de 5 832 jeunes. Au pro rata, et si les arrivées restent ainsi exponentielles, le nombre de jeunes pourrait à nouveau atteindre, les niveaux de 2019. Les données de 2022 ne sont pas encore disponibles.

Une demande plus forte pour l'accueil des 0-3 ans

Depuis plusieurs années, les Conseils départementaux alertent et sollicitent les associations et établissements quant à une forte augmentation des besoins de prise en charge pour les enfants de 0 à 3 ans. La prise en charge en famille d'accueil (qui représente 30 % à 100 % des placements dans certains départements pour les enfants âgés de moins de 6 ans) est déjà saturée alors même que le nombre de pouponnières reste insuffisant. Sur l'année 2020, le Département du Nord constatait ainsi qu'un peu plus de 6 % des placements en attente concernaient les enfants de 0 à 3 ans. Selon le cahier des charges, le Département a pu identifier que le manque de places d'accueil dédiées aux 0-3 ans générait, en établissement, des épisodes de suractivité, qui avaient un impact négatif sur la qualité de prise en charge des enfants.

Influence croissante de l'opinion publique sur la définition des publics à prendre en charge

Les citoyens exigent de plus en plus d'être entendus, écoutés et d'être au cœur des décisions publiques (mouvement des gilets jaunes, référendum d'initiative citoyenne, mouvement des Indignés, mobilisations citoyennes pour le climat...). De plus en plus de collectifs se montent et prennent la parole sur les réseaux sociaux. Ils sont visibles dans l'espace public et influencent les opinions, et parfois les législations. Le champ de la Protection de l'enfance n'échappe pas à cette tendance. Ainsi plusieurs sujets émergent dans le débat public :

- les violences intra-familiales pendant la crise sanitaire, notamment en raison des effets des confinements ;
- a prise en compte des questions d'identité de genre et d'orientations sexuelles ;
- les relations filles-garçons, la lutte contre les stéréotypes de genre et l'éducation genrée, la question du patriarcat ;
- une meilleure inclusion des enfants et jeunes en situation de handicap (en village, à l'école, dans les loisirs etc.) ;
- la fin des tabous et plus de considérations pour les situations particulières : violences sexistes et sexuelles (VSS), incestes, etc.

Ces débats peuvent se traduire de manière concrète dans des propositions à l'attention des pouvoirs publics. À titre d'illustration, Make.org a mené, du 23 septembre au 22 novembre 2020, avec Wavestone, Kering Foundation, La Banque Postale, Bayard Jeunesse, Mediatransports, le soutien du Secrétariat d'État chargé de l'Enfance et des Familles, et en partenariat avec plus de 60 associations et startups, une **consultation nationale autour de la question « Comment protéger les enfants contre toutes les formes de violences ? ».**

Cette consultation a rassemblé plus d**e 70 000 participants.** Elle a abouti à **4 293 propositions**. Cela montre l'engouement et l'intérêt pour le sujet de l'enfance. Les priorités exprimées par les citoyens lors de cette consultation ont permis à **Make.org** et ses partenaires de bâtir un plan de **9 actions composées autour de 4 axes.** Elles seront mises en œuvre et déployées sur l'ensemble du territoire au cours des deux prochaines années via les différents partenaires mobilisés.

Une précarisation croissante qui pèse sur les familles accompagnées

La crise Covid-19 et les retombées économiques de la guerre en Ukraine ont déjà participé d'une aggravation **de la pauvreté et de la précarité des familles les plus vulnérables** mais fragiliseront aussi de nouveaux publics. Or, il est établi que la pauvreté et la précarité sont des facteurs qui peuvent réduire la capacité des familles à répondre aux besoins de leurs enfants, mais aussi diminuer leur possibilité de mobiliser les ressources de droit commun, fragiliser leurs liens sociaux de proximité, accroître les risques d'épuisement dû aux conditions de vie etc. L'ensemble de ces éléments pourra avoir un impact sur le public à prendre en charge au sein de la Protection de l'enfance dans les années à venir et sur les problématiques que les enfants et leur famille rencontreront.

AXE 3. Évolution des dispositifs et des modes d'intervention

TENDANCES OBSERVÉES

Renforcement de la normalisation, certification, rationalisation économique

Plusieurs acteurs et institutions concourent à cette tendance. La Haute Autorité de Santé produit des recommandations qui servent de référence mais ne sont pas des critères d'évaluation et de comparaison des dispositifs de prise en charge et d'accompagnement des publics en Protection de l'enfance. À échelle nationale, la Cour des comptes, l'inspection générale des affaires sociales, l'ONPE et l'INDE produisent des normes par leurs pratiques d'évaluation. À échelle départementale, les ODPE, et les cellules d'audit mises en place par certains CD sont aussi des instances de contrôle. Au niveau des ESMS, des cabinets de conseil accompagnent l'évaluation et produisent des rapports dont dépendent les renouvellements d'autorisation pour les établissements. Il existe aussi une forme d'évaluation « au fil de l'eau », par les services dits de « tarification » et de « dialogue de gestion », qui pourraient, à terme, notamment dans le cadre des CPOM, renforcer le recours à des évaluations du service rendu par les acteurs de la Protection de l'enfance. Ajoutons que les inspecteurs de l'ASE, les Juges des enfants et préfets ont des prérogatives de visite et de contrôle des établissements ou services dans lesquels les enfants sont confiés. Faute de temps, ces mesures sont peu appliquées jusqu'alors. L'IGAS pointait par ailleurs ce qu'elle nommait « un biais méthodologique » : le fait qu'il revienne à l'ESSMS de sélectionner son évaluateur, de le rémunérer, de réceptionner le rapport, dont il est propriétaire, et de le transmettre aux autorités, instaurant de fait une relation de client avec l'évaluateur.

Chacun de ces organismes ou instances propose son prisme financier et réglementaire, fondé sur les droits ou recommandations de bonnes pratiques avec pour objectif de développer un accueil de qualité. Pour autant, il n'existe pas de consolidation qui permette de porter un regard global sur la valeur du système d'ensemble et de son impact sur les bénéficiaires comme sur la société. Il existe peu d'études portant sur les coûts évités à moyen et long termes grâce à l'investissement dans une politique de protection de l'enfance.

Une diversification croissante de l'offre

La loi du 5 mars 2007 a entériné le principe de diversification des dispositifs, en introduisant dans le code de l'action et des familles des modalités de réponses qui étaient déjà expérimentées et mises en œuvre parmi lesquelles :

- L'accompagnement en économie sociale et familiale.
- L'accueil de jour.
- L'accueil modulable / séquentiel.
- L'AEMO-Renforcée, avec possibilité d'hébergement provisoire.
- Les MJAGBF (mesures judiciaires d'accompagnement à la gestion du budget familial).

En effet, la complexité et la diversité des enjeux rencontrés par la Protection de l'enfance nécessitent une diversification des modalités d'intervention, tant dans les modalités d'accueil qu'en intervention en milieu familial. Cela permet aujourd'hui de disposer d'une palette plus large et plus individualisée de modes d'action, en fonction des problématiques rencontrées par les enfants et leurs familles. L'objectif est bien l'individualisation et la modularité des réponses qui doivent être plus souples et sur mesure pour sortir du seul choix binaire « domicile ou placement ». Ces nouvelles réponses exigent de recruter des professionnels dotés de compétences nouvelles et diversifiées. En décembre 2019, la démarche de consensus relative aux interventions de protection de l'enfance à domicile recense :

- Entre 20 000 et 30 000 familles aidées par les interventions de technicien(ne)s d'intervention sociale et familiale.
- 18 000 familles accompagnées dans le cadre judiciaire en gestion du budget familial.
- Entre 3300 et 5500 bénéficiaires de l'accueil de jour.
- Entre 5 000 et 6 000 enfants concernés par des pratiques dites de « placement à domicile », qui visent à protéger un enfant maintenu dans son milieu familial.

L'augmentation et la concentration de jeunes à difficultés multiples dans les établissements participent au renforcement de leur discrimination

Les jeunes non éligibles à l'accompagnement en milieu ouvert ou familial se retrouvent de plus en plus concentrés dans les lieux d'accueil et les unités d'hébergement, par un « effet de tamis ». (+ de troubles psychiatriques, + de handicaps, croissance du nombre de MNA.).

Échec de la diversification et du développement politique de mesures d'accompagnement alternatif des familles

Le placement en établissement et en famille d'accueil sont les deux principaux modes d'accueil proposés par l'Aide sociale à l'enfance. Nous constatons depuis plusieurs années une tendance à une part croissante de l'accueil en établissement, corrélée à une baisse de la part de la prise en charge en famille d'accueil. En 2018, moins d'un enfant confié à l'ASE sur deux (44 %) est accueilli en famille d'accueil (76 000 mineurs et jeunes majeurs), 38 % sont accueillis en établissement. Bien que nous constations une augmentation en valeur absolue du nombre d'enfants hébergés en famille d'accueil depuis plusieurs années, leur part en proportion est en baisse constante depuis 2015, passant de 52 % à 44 %.

Nous observons, par ailleurs, depuis 2014 une croissance du recours à d'autres modes d'hébergement que l'accueil en établissement ou en famille d'accueil : internat scolaire, placement auprès d'un tiers digne de confiance, foyer de jeunes travailleurs, hôtel, location, etc. En effet, la part de jeunes accueillis dans des hébergements autonomes ou dans d'autres types d'accueil a augmenté de 255 % entre 2009 et 2018, contre 6 % en famille d'accueil. En parallèle, les départements ouvrent de plus en plus de places en habitat semi-autonome ou diffus (appartements partagés), principalement destinés aux MNA et jeunes majeurs, et aux prix de journée très inférieurs à la moyenne.

Ces chiffres traduisent une difficulté à proposer des mesures d'accompagnement alternatif au placement des enfants, malgré la volonté de diversifier les offres de prise en charge en milieu ouvert.

Développement du bénévolat (mentorat, parrainage) et du recours aux proches

Avec la loi de février 2022 apparaît une volonté portée par l'État d'enrichir et de développer des modes d'accompagnement des enfants, complémentaires aux processus professionnels habituels de l'action éducative : le « parrainage », le « mentorat », le recours aux » tiers dignes de confiance », et aux » personnes de confiance ». Encore tâtonnantes, ces évolutions ont déjà et auront un impact sur les modalités d'intervention, sur les dispositifs, sur les pratiques d'accompagnement des publics, sans qu'il existe encore de référentiel homogène pour les encadrer.

AXE 4 Évolution des professionnels et des métiers

TENDANCES OBSERVÉES

Une crise de l'attractivité des métiers : baisse des inscriptions en formation initiale, démissions, nouvelles attentes de QVT et d'équilibre avec vie perso.

On observe une perte d'attractivité des métiers du social. Les institutions et les organisations peinent à recruter du personnel qualifié stable, y compris aux postes d'encadrement (direction, chefs de service) sur une durée suffisante pour un métier qui demande pourtant du temps, de l'investissement et la création de liens de confiance pour mener à bien ses objectifs.

Selon la DREES, en 2017, 13 900 élèves étaient inscrits dans un établissement de formation pour devenir éducateur spécialisé. Le nombre de diplômés de cette formation s'élevait alors à 4 100. Il accuse une baisse de 10 % en cinq ans. Cette baisse s'explique, pour partie par le recul du nombre d'inscrits en première année (-7 % entre 2010 et 2015) mais aussi par la forte augmentation du nombre d'interruptions de scolarité et de redoublement (+43 % et +17 % entre 2009 et 2017). De même, le nombre d'assistants familiaux a fortement diminué, passant de 50 000 en 2012 à 37 100 en 2018. Pourtant, le secteur du travail social recrute fortement avec +43 % d'emplois ouverts entre 2005-2018.

En parallèle, les phénomènes de turn-over dans les structures et la croissance de l'absentéisme des professionnels du fait d'arrêts de travail lié à un épuisement important sont identifiés et pointés du doigt par un certain nombre d'acteurs du champ social et d'institutions (par exemple CNFPT, 2020). Attention toutefois, ces facteurs semblent encore peu documentés à l'échelle nationale.

Enfin, les individus cherchent à mieux équilibrer leur vie privée et leur vie professionnelle, non pas nécessairement avec l'objectif de travailler moins mais plutôt celui de travailler différemment, par exemple en séquençant autrement les temps de travail et les temps de repos pour les adapter aux réalités du métier et aux besoins personnels (*cf.* toile de fond). De même, la quête de sens marque de plus en plus fortement les orientations professionnelles des individus. En l'absence d'une valorisation sociétale du travail social, les individus tendent aujourd'hui à se tourner plutôt vers l'écologie, l'environnement, l'économie sociale et solidaire.

L'intérim se développe sans répondre au besoin relationnel des enfants et au dépend du travail en équipe

Le volume d'activités des agences d'intérim augmente, à défaut d'autres solutions proposées aux professionnels. Les agences d'intérim pourraient être un facteur de dérégulation du travail social dans les prochaines années car elles exercent une forte pression sur les structures. En effet, le coût d'un intérimaire pour une structure est 2,5 fois plus important que celui d'un salarié recruté sous contrat. Ces intérimaires sont aussi souvent embauchés de manière temporaire, favorisant les phénomènes de turn-over. Ces deux facteurs obligent les employeurs à conduire des arbitrages délicats entre recrutements coûteux et temporaires ou équipes en sous-effectif… Pour les travailleurs, la libéralisation est aussi une manière d'avoir plus de latitude dans son travail et un meilleur salaire.

Une tendance à la paupérisation des travailleurs sociaux

Bien que sous forte tension, les métiers du secteur social se paupérisent. Par exemple, le salaire net médian des éducateurs spécialisés s'élève à 1770 € par mois entre 2017 et 2019. Il n'est pas indexé à l'évolution du coût de la vie, ni au lieu d'activité des professionnels. Ainsi, dans certains départements, les professionnels se trouvent fortement précarisés et parfois en difficulté de trouver un logement. Par ailleurs, on observe un décalage croissant entre public et privé non lucratif, alors même qu'à la fin 2017, sept structures sur dix sont associatives (et donc privées). Les différences de rémunérations entre la fonction publique et les associations se sont accentuées (requalification des grilles de niveau III). Sur un même métier, les écarts se creusent donc entre le public et l'associatif. Ces mêmes disparités de traitement se retrouvent entre professionnels du travail social et professionnels de la santé, notamment suite au Ségur de la Santé, non applicable aux travailleurs sociaux.

La hausse des intervenants peu qualifiés menace l'équilibre des équipes

En raison du décalage entre, d'une part, les besoins de main d'œuvre sur le terrain et, d'autre part, la diminution du nombre de professionnels qualifiés, les territoires les plus isolés géographiquement mais aussi, de plus en plus, les métropoles confrontées à des problématiques croissantes et des services surchargés, peinent à recruter. Les structures tendent à intégrer, dans leur fonctionnement, la présence de collaborateurs non-diplômés du secteur social. Certaines associations notent que leurs établissements fonctionnent avec quasiment un salarié sur 5 non diplômé du secteur social sur les trois dernières années. Le recours aux bénévoles et aux tiers aidants suppose déjà et supposera, par ailleurs, de nouvelles compétences d'accompagnement pour les professionnels.

La nécessaire diversification des compétences suppose de nouvelles formes d'évaluation, de formation, et de certification des professionnels

Un écart important est souligné entre les acquis professionnels liés à la formation qualifiante et la mise en œuvre de ces acquis, en les adaptant au secteur et au lieu d'exercice professionnel ; les raisons de cet écart sont multiples :

- Une évolution du public : problématique polymorphe qui sort le travailleur social de sa « bulle éducative » et l'amène sur des compétences de soignant (médico-social) ; ce qui l'inscrit de façon insécure en lisière de compétences.
- Des professionnels plutôt volontaristes pour travailler en tant que coordinateurs, mais de moins en moins, en tant que travailleur social de terrain (souvent relayé au niveau de moniteur éducateur/AES). Ce qui constitue un paradoxe important : des difficultés de terrain croissantes et une déqualification des professionnels en charge de ce terrain.
- Des moyens d'encadrement insuffisants qui obligent à revisiter ces acquis (*cf.* rapport du CESE sur les conditions de travail et le sens du travail social (2022)).
- L'inscription de nos métiers du travail social sur la plateforme de parcours sup, qui entrave cette notion volontaire de choix d'orientation, et surtout de métier.

En parallèle, les établissements d'accueil expriment un besoin accru de compétences nouvelles chez les professionnels, pour accompagner et appréhender les publics accueillis, aux problématiques multiples et mais aussi de plus en plus spécifiques (prévention de la radicalisation, soutien aux enfants victimes de violences intra-familiales et de violences sexuelles, accompagnement des MNA, accompagnement de jeunes en errance, en situation de prostitution, prise en charge de troubles du comportement, de troubles psychologiques et psychiatriques, attention croissante aux questions d'identité de genre etc.).

Les établissements cherchent donc à recruter de nouveaux profils de professionnels : psychologues spécialisés en médiation thérapeutique, sophrologues, psychomotriciens pour espaces Snoezelen, juristes, coordinateurs de parcours, d'appui à la scolarité et à l'insertion etc. dans un contexte de crise d'attractivité du secteur et de pénurie de jeunes désireux de se former dans le secteur sanitaire et social.

La « technocratisation » du travail social réduit la marge d'autonomie des professionnels : vers un métier de coordination et de gestion au détriment de l'accompagnement et de la relation

La technocratisation de la profession (rationaliser et évaluer les actions de manière quantitative, suivre des référentiels et des normes, subir la multiplication des contrôles, maîtriser des budgets de plus en plus contraints, etc.) entre en contradiction avec le discours tenu sur la personnalisation des parcours (et donc d'avoir le temps, de privilégier le lien etc.). Elle empêche aussi les professionnels d'appliquer au mieux les compétences apprises en formation. Ces injonctions paradoxales sont un motif d'exaspération pour le personnel sur le terrain, voire de perte de sens. Ainsi, la Protection de l'enfance se fixe comme objectif de personnaliser ses réponses aux problématiques rencontrées mais le nombre de situations individuelles croît et le temps disponible des professionnels est trop faible pour permettre une personnalisation adéquate et assurer une action éducative de qualité. La présence des professionnels auprès des enfants et des jeunes est de plus en plus réduite.

REMERCIEMENTS

L'ensemble des propos tenus dans ce document est de la seule responsabilité des opérateurs impliqués dans la démarche.

MEMBRES DU COMITÉ DE PILOTAGE ET DU GROUPE DE TRAVAIL

Apprentis d'Auteuil

Baptiste Cohen, directeur de Projet, coordinateur du Pôle Protection de l'enfance

Pascale Lemaire-Toquec, directrice des ressources éducatives et de l'accompagnement des métiers

Audrey Pallez, coordinatrice du programme national « jeunes en situation complexe »

Sophie Touvet, coordination veille, études et stratégie, assistée de Lila David, chargée de projet

Anne Werey, directrice régionale adjointe de la Région Nord-est

Association Chanteclair

Katy Lemoigne, directrice générale

La Vie au Grand Air

Didier Wallace, directeur général

Sophie Savournin, directrice régionale

Croix-Rouge française

Clémentine Braillon, directrice de la filière Protection de l'enfance

Marc Vannesson, directeur du développement des programmes

Sophie Desboves, directrice de relais parental

Karine Carabin, directrice, chargée de développement

SOS Villages d'enfants

Hervé Laud, directeur Prospective et plaidoyer

Isabelle Moret, directrice générale

Hanane El Khodri, chargée de projet

Uniopss

Alexandra Andres, conseillère technique Enfances, Familles, Jeunesses

MEMBRES DU COMITÉ D'ORIENTATION

Nathalie Audouard, membre du CA de l'ANDASS, directrice enfance famille, Conseil départemental des Pyrénées orientales

Violaine Blain, Directrice générale adjointe du GIP France Enfance protégée

Maxime Boidin, directeur prospective et innovation, Conseil départemental de Loire-Atlantique

Flore Capelier, Directrice de l'Observatoire national de la Protection de l'enfance (ONPE)

Bérangère Dejean, Conseillère technique Protection de l'enfance, Confédération nationale des associations de Protection de l'enfance (CNAPE)

Claudine Desobry, pédopsychiatre, membre du Conseil national de la PRotection de l'enfance (CNPE)

Emma Etienne, présidente de l'association SPEAK

Muriel Eglin, magistrate, vice-présidente du tribunal pour enfants de Bobigny

Philippe Fabry, psychosociologue, formateur

Roland Giraud, ancien président de l'ANDASS, membre du CNPE

Céline Jung, sociologue, chercheure

Isabelle Leroux, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

Aurélie Picot, chargée de mission à l'ONPE

Eric Santamaria, directeur de l'EFPP

Pierre-Alain Sarthou, directeur général de la CNAPE

Gilles Séraphin, professeur des universités à Paris-Nanterre

Nadège Séverac, sociologue spécialiste de la Protection de l'Enfance

Céline Truong, responsable Petite enfance famille à ATD Quart Monde

Klara Vinceneux, DREES

Entre le possible, le probable et le souhaitable…

Engager une démarche prospective pour imaginer la Protection de l'enfance à l'horizon 2035 alors même que les équipes qui accueillent et accompagnent les enfants et les familles passent leur temps à gérer des urgences, quelle gageure !

Dans ce contexte, nous proposons de faire un pas de côté en ouvrant une réflexion d'un type nouveau sur le devenir de ce secteur dans lequel nous sommes engagés et en imaginant quelques futurs possibles, souhaitables ou non.

Cette démarche est une invitation au débat et au dialogue. Que chacun se sache inviter à y participer.

Une publication collective réalisée par

Apprentis d'Auteuil · Chanteclair · Croix-Rouge française · Fondation La Vie au Grand Air – Priorité Enfance – C'est une question d'avenir · SOS Villages d'Enfants France

Avec la participation de

UNIOPSS · futuribles – L'anticipation au service de l'action