
Mission d'évaluation de la MJIE

Contribution de la CNAPE

Septembre 2018

Propos introductifs

La CNAPE, fédération nationale des associations de protection de l'enfant (70 ans), a pour **cœur de métier historique** la protection de l'enfance, la délinquance juvénile, l'enfance en situation de handicap, et dans le prolongement les jeunes adultes. Elle s'intéresse plus largement à **toutes les problématiques concernant l'enfance et la jeunesse**.

La CNAPE tire l'essentiel de ses réflexions et de son expertise des membres qui la composent à savoir les associations actives sur le terrain, les associations de professionnels (mouvements professionnels) et ATD Quart Monde.

Toutes ses réflexions s'appuient donc sur le terrain, sur les expériences, observations, questionnements dont font part ses adhérents. A partir de toutes ces remontées concrètes, la CNAPE élabore des contributions, formulent des préconisations qu'elle porte auprès des pouvoirs publics et qu'elle diffuse auprès de ses adhérents.

La création de la MJIE : un contexte budgétaire contraint ayant impacté la qualité de la mesure

- La réforme de l'investigation judiciaire a abouti à l'élaboration de la circulaire d'orientation du 31 décembre 2010 mettant en place **une mesure unique**¹ : la mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE), remplaçant les mesures d'investigation et d'orientation éducative (IOE) et les mesures d'enquêtes sociales (ES).
- Tout au long des travaux, les fédérations n'ont eu de cesse de demander que la réflexion sur le fond (objectifs, contenus...) soit menée en parallèle de celle sur l'impact de la mesure en termes financiers, organisationnels et juridiques. Malheureusement, **la réflexion sur le contenu de la mesure a été dissociée de celle sur son financement.**
- La circulaire de tarification du 7 février 2011 a été prise en l'absence d'une réelle concertation sur les modalités de financements, les normes et les effets en termes d'organisation pour les services. Ceci a entraîné une **forte mobilisation des fédérations et des associations en désaccord avec les arbitrages rendus** (une cinquantaine de courriers a été adressée par les associations au Garde des Sceaux, Michel Mercier, pour demander le gel de la circulaire et le report de la MJIE au 1^{er} janvier 2012).
- Suite à l'acceptation du gel des dispositions par le Ministre, de nouveaux travaux ont eu lieu. Cependant, plusieurs des **arbitrages** rendus par le Directeur de la PJJ n'étaient **pas partagés par les fédérations** notamment concernant le coefficient de pondération et le temps d'intervention moyen.
- Cette réforme a entraîné dans le secteur associatif habilité une **refonte des organisations** (fusion des services d'ES et d'IOE, création des SIE...) et à une **remise à plat des organigrammes.**
- En parallèle, les modalités de tarification de la mesure ont été revues en intégrant un **ratio fratrie**. La volonté de l'administration était d'intégrer une proportionnalité de la charge de travail en tenant compte du nombre de jeunes par ordonnance. Alors que l'IOE était une mesure individuelle dédiée à un enfant, la MJIE prend en compte un ratio en fonction du nombre d'enfants présents dans la famille.
- **Dès 2012**, première année de mise en œuvre de la mesure, les fédérations ont recensé les **difficultés** rencontrées par les services associatifs (organisation, fonctionnement, emplois, financement, juridique...) et ont fait des **propositions concernant la simplification de la tarification qui n'ont trouvé réponse qu'en 2016** lors de la mise en place d'un groupe de travail dédié à la tarification.

¹ Mesure unique modulable dans la durée et son contenu (6 mois au maximum). Elle repose sur un socle « d'éléments incontournables », c'est-à-dire un recueil d'informations nécessaires pour toute mesure d'investigation auquel vient s'ajouter, le cas échéant, un ou des modules d'approfondissement permettant d'explorer des problématiques spécifiques.

- Le passage à la MJIE s'est accompagné de la **réduction des postes** notamment d'encadrement et de secrétariat. La définition des temps d'intervention a induit une charge de travail accrue pour les psychologues (nombre plus important de mineurs par rapport à l'IOE) qui ont dû réduire le nombre de rencontres avec les enfants et les familles et le temps consacré à la réflexion et à l'analyse.
- La réduction des temps de secrétariat a eu un **impact sur l'organisation** des services et sur l'ensemble des professionnels ainsi que sur les familles (accueil, contact téléphonique, heures d'ouvertures...).
- La diminution des moyens s'est traduit par une **réduction du nombre de visites** des professionnels au domicile des familles et des échanges avec les partenaires.

▶ D'une manière générale, la création de la MJIE s'est faite dans un contexte difficile et tendu et ne s'est pas accompagnée d'une réelle étude et analyse des besoins.

▶ Contrairement aux objectifs annoncés, l'inadéquation entre les moyens et les exigences posées n'ont pas permis une amélioration de la qualité.

▶ Les fédérations estiment que c'est le montant des enveloppes financières qui a guidé la définition des besoins en termes de capacité et de fermeture de services².

▶ Les associations ont également constaté un transfert de mesures vers le service public³. Ce transfert est d'ailleurs confirmé par le rapport du Sénateur MICHEL⁴.

² Dans le cadre du groupe de travail 2016/2017 relatif à la tarification de la mesure il a été confirmé que la réforme de la MJIE a permis de rationaliser les moyens dans un contexte budgétaire contraint.

³ Le SAH a perdu des mesures pénales (529 mesures en 2010 à 41 en 2015). S'agissant des MJIE civiles, le SAH a perdu de l'activité (environ 10%) ; celle-ci se retrouve dans la hausse d'activité du secteur public.

⁴ Rapport « La PJJ au service de la justice des mineurs » 18 décembre 2013.

Les difficultés recensées à l'épreuve du terrain

Une tarification trop complexe

- **La CNAPE et la FN3S interpellent la DPJJ depuis plusieurs années (2012) sur les difficultés existantes qui limitent l'ambition qualitative de la MJIE** (complexité de la formule de tarification, insécurité des services en raison d'un organigramme pouvant changer tous les 5 ans, réduction des temps d'intervention des psychologues, secrétariat, direction et travailleurs sociaux...).
- Les **modalités de tarification trop complexes** ne permettent pas une compréhension de l'attribution des moyens. Véritable « casse-tête » pour les services d'investigation comme pour les tarificateurs, elles nécessitent de longues explications d'autant plus qu'il existe une différence entre les services du secteur public et ceux du secteur associatif. Ainsi, les juges eux-mêmes s'y perdent.

Un ratio fratrie insécurisant les services et contraire à l'individualisation des réponses

- **L'instabilité des normes d'emplois liée à l'impact du ratio fratrie engendre une insécurité permanente⁵** dans le fonctionnement des services qui, au contraire, ont besoin de permanence et de sérénité pour développer leurs compétences, pérenniser et fidéliser leurs équipes.
- Le système actuel de tarification est d'autant plus **injuste** que le ratio, par nature fluctuant, ne dépend pas des services, et a pour conséquence de **diminuer les moyens en fonction de l'importance de la fratrie**. Or, c'est justement dans les situations de fratrie importante que des moyens plus conséquents sont nécessaires.
- Si nous entendons l'idée de la pondération du travail effectué dans le cadre d'une fratrie, nous réaffirmons que cette **pondération est remise en question dès lors que les services interviennent auprès de familles séparées, éloignées ou recomposées**. En outre, les situations de filiations multiples au sein d'une même fratrie, les situations d'enfants placés souvent dans des structures différentes, ou encore les mesures d'investigation liées aux demandes de placement auprès de tiers digne de confiance impactent fortement la charge de travail des professionnels (temps de déplacements, éloignement...).

Par ailleurs **la logique du ratio ne va pas dans le sens des lois relatives à la protection de l'enfant qui privilégient la mise en œuvre de réponses individualisées et adaptées à chaque situation et à chaque enfant** (singularité).

- Cette mesure est destinée aux magistrats pour les aider à prendre leur décision de protection (assistance éducative) ou à rendre leur jugement (cadre pénal). Elle est la mesure d'entrée dans le dispositif judiciaire pour la majorité des enfants. C'est donc une mesure essentielle, cruciale, car elle permet au magistrat de se prononcer en ayant connaissance de la situation personnelle du mineur, de sa personnalité, des facteurs du passage à l'acte, de

⁵ Initialement le ratio fratrie devait être recalculé tous les ans ce qui insécurisait les services qui ne peuvent être confrontés à un changement d'organigramme tous les ans. C'est suite aux demandes des fédérations qu'il a été décidé de le geler le ratio fratrie pour 5 ans (rythme des habilitations).

l'environnement familial et social du jeune. Ces éléments lui permettent d'apporter la réponse la plus adaptée à la situation singulière du jeune et à ses besoins.

Des temps d'intervention insuffisants portant atteinte à l'interdisciplinarité

- Comme évoqué précédemment, le passage à la MJIE s'est accompagné de la réduction d'un certain nombre de postes d'encadrement et de secrétariat ce qui a eu un impact sur l'organisation des services.
- **L'interdisciplinarité est au cœur de la MJIE**, c'est même son essence. Ce travail indispensable de regards croisés entre plusieurs champs d'intervention nécessite des temps institutionnels. Or, **le temps attribué au psychologue est largement sous doté**. Il est tout juste suffisant pour des entretiens avec la famille et le mineur mais **ne permet pas toujours la confrontation avec d'autres professionnels**.
- Plus dommageable encore, certains services, faute d'un temps de psychologue adéquat, **ne peuvent assurer une intervention directe auprès de toutes les familles** et se voient contraints, pour certaines mesures, de limiter sa participation à un soutien dans l'analyse de la situation.
- Par ailleurs, les difficultés à faire fonctionner convenablement l'interdisciplinarité génèrent des tensions entre les professionnels pris dans des injonctions paradoxales entre obligation de travail commun et difficultés, voire impossibilité à se rencontrer.

De nombreuses confusions

- Les fédérations constatent de **nombreuses confusions** quant à ce que recouvre le terme même de MJIE : « MJIE ordonnée », « MJIE comptable » (tarifée), « MJIE par famille »... Il en résulte, par exemple, des disparités dans la définition des capacités dans les arrêtés d'habilitation. Certains font figurer une capacité en nombre de décisions judiciaires, d'autres en nombre de MJIE « pour une famille avec un enfant », dans d'autres apparaît uniquement un nombre de mineurs. Sont également constatées des disparités d'application des orientations nationales induisant des traitements différents selon les territoires pour des situations pourtant similaires.

Des inquiétudes et des incertitudes persistantes malgré les travaux menés en 2016/2017

- La DPJJ a conduit des travaux d'évaluation de la mise en œuvre de la mesure en 2013 et 2014 qui ont conduit l'administration à rédiger **une nouvelle note du 23 mars 2015 abrogeant la circulaire de 2010** en la modifiant pour l'essentiel par la suppression des modules d'approfondissement et de la modularité temporelle qui n'étaient pas utilisés dans la pratique par les magistrats.
- Fin 2016, elle a accepté de mettre en œuvre un **groupe de travail relatif à la tarification** de la mesure qui a donné lieu à quatre réunions.
- **La CNAPE et la FN3S reconnaissent des avancées** quant à ces travaux, mais elles demeurent insuffisantes.
Bien qu'ils aient conduit au desserrement de la norme horaire par MJIE et des ETP par emploi, le ratio fratrie a été maintenu et l'objectif de simplification n'a pas été atteint.
- Tout d'abord, **la méthode adoptée nous interroge**. Les travaux ont reposé sur une analyse très partielle élaborée à partir des retours de 5 directions interrégionales. L'échantillon très restreint (moins d'un quart des services), l'origine des éléments recueillis (issus essentiellement d'audits réalisés antérieurement à la note de mars 2015), et l'absence d'une nouvelle consultation des juges, ne permettent pas une vision éclairée et précise des organisations et modalités de la mise en œuvre de la MJIE au sein des différents services.
- **Un état national du nombre d'ETP** (équivalent temps plein) a été établi dans une **logique purement comptable** (organigramme national d'ETP), qui met en évidence une dotation en personnel par comparaison à une moyenne nationale théorique, moyenne totalement déconnectée des besoins sur le terrain pour mettre en œuvre une mesure de qualité.
- En effet, si quelques adaptations des organigrammes par rapport au calibrage retenu par la circulaire initiale ont permis, sur certains territoires, de préserver quelques moyens, ce qui a occasionné « un dépassement de moyens à hauteur de 60.79 postes au niveau national », la situation des services demeure insatisfaisante et très difficile. Ces postes ne sont pas superflus. A cet égard, **la hausse des arrêts maladie et du turn-over sont des indicateurs à regarder**.
- Les thématiques interrogées au cours des travaux abordaient principalement le registre de la conformité aux textes **sans s'intéresser à la plus-value de l'investigation dans le dispositif de protection de l'enfant**.
- Par ailleurs, à aucun moment, **il n'a été pris en compte les données sociologiques, les évolutions familiales et des problématiques des mineurs** qui impactent fortement le travail d'investigation et qui nécessitent des adaptations en termes de formations, d'organisation, de développement de la pluridisciplinarité, et de partenariat.
- **Le maintien du ratio fratrie, au-delà de son aspect inique, n'a qu'une vocation comptable et de rationalisation** des moyens, mais n'est pas en lien avec les réalités des situations que connaissent les SIE.

- **Il renforce la fragilité et l'insécurité des SIE** puisque l'organigramme a vocation à changer tous les 5 ans, et est préjudiciable à la qualité du service attendu.

L'augmentation de temps des fonctions de psychologue et de secrétariat, mérite d'être étudiée de plus près. Puisqu'en 2012, grand nombre de services a dû procéder à des licenciements, il reste à voir si la hausse des temps d'intervention ne sera pas trop résiduelle, sinon elle risque de ne pas pouvoir se concrétiser par de la création de postes (0.10/ 0.20 ETP).

- Les services constatent un **manque crucial d'encadrement** pour mener à bien leur mission et garantir l'interdisciplinarité, y compris pour ceux disposant d'un temps d'encadrement sensiblement supérieur à la norme théorique. Or, il apparaît d'ores et déjà qu'en raison du re-calcul du ratio fratrie, plusieurs SIE perdront à nouveau des temps de direction en 2019 ce qui nous inquiète quant à la pérennisation des services.
- Il est à noter que de nombreux services constatent des **listes d'attente** de plus en plus longues. La non réalisation de la mesure dans les délais impartis par le magistrat est source de risque de danger pour l'enfant.
- **En outre, le re-calcul du ratio fratrie sur la base de la moyenne des 3 derniers exercices⁶ va mettre en difficulté les services ayant, depuis 2012, un ratio fixé par les DIR très éloigné du nouveau ratio.**
- La circulaire de tarification 2018 indique que « *la définition des capacités (...) sera l'opportunité de leur recalibrage en fonction de données démographiques, de la complémentarité SP/SAH et de la moyenne réalisée sur les 3 dernières années* ». Plus loin il est ajouté que pour les situations excédentaires en personnels, une augmentation de l'activité pourra être proposée si cela « *n'a pas de conséquences sur l'activité du secteur public* ». L'ensemble des projections doivent remonter à l'administration centrale qui étudiera les mesures nouvelles et demandes de hausse des capacités.
- A ce jour, la CNAPE et la FN3S n'ont pas de visibilité sur ces remontées et la situation des SIE.
- Par ailleurs, elles s'interrogent sur la source des données démographiques et sur leur pertinence pour analyser les besoins du territoire. En outre, **la notion de complémentarité n'a jamais été définie et est souvent prise en compte dans une logique comptable où le SAH est une variable d'ajustement** ce que la circulaire tend à confirmer, ainsi que les chiffres nationaux sur le transfert vers le secteur public.
- Les fédérations souhaitent que **l'examen des besoins et des capacités des SIE se fasse en concertation sur les territoires**, avec les fédérations, afin de mieux comprendre les éléments objectifs mis en avant pour modifier les capacités et accompagner les services en conséquence.
- Enfin, les fédérations déplorent que ces modifications de tarification soient actées et mises en œuvre sans attendre les résultats de l'évaluation qualitative menée par votre inspection.

⁶ Orientation prévue dans la circulaire de tarification 2018.

Les propositions de la CNAPE et de la FN3S

- La CNAPE et la FN3S plaident pour une **stabilité des organigrammes** par une suppression du principe de révision à 5 ans et demandent la **simplification de la procédure de tarification** par le biais d'un calcul unique et moins complexe, notamment en **supprimant le ratio fratrie**.
- Les fédérations souhaitent que **les temps d'intervention de certains métiers puissent être réévalués** et que les fonctions qui le nécessitent soient renforcées (encadrement, secrétariat).
- Aujourd'hui la **norme des emplois** est présentée comme une cible vers laquelle tendre mais ne devant pas être considérée comme un impératif immédiat (cf. circulaire de tarification). Pourtant, elle est **appliquée comme une norme rigide** dans de nombreux territoires. Il est nécessaire de **laisser de la souplesse, une marge de manœuvre aux services** pour qu'ils puissent organiser leur organigramme dans la limite de l'enveloppe budgétaire accordée. Les services pourront ainsi s'organiser de manière appropriée en fonction des besoins pour faire face aux situations ponctuelles pouvant induire une déstabilisation et une fragilité du service (fongibilité entre les postes).
- **Une marge de manœuvre devrait être laissée aux services dans la réalisation de l'activité afin de ne plus décompter l'activité aux mineurs près.** En effet, les services associatifs ont souvent atteint leur capacité dès le moins de juin. Ensuite il leur est demandé de ne plus accepter d'autres mesures précisant qu'elles ne seront de toute façon pas financées.
- La mise en œuvre de la **dotation globale de financement** (DGF) pour les SIE permettrait d'intégrer ces évolutions. Cette possibilité est évoquée depuis plusieurs années, mais les travaux ne sont toujours pas engagés pour lancer cette réflexion.

Créée en **1948**, la CNAPE est une fédération nationale dans le domaine de la protection de l'enfant, qui regroupe

124 associations,
11 fédérations et mouvements,
des personnes qualifiées et une association nationale d'usagers.

Ce sont près de **8 000 bénévoles** et
28 000 professionnels qui accueillent chaque année plus de **250 000 enfants**, adolescents et adultes en difficulté.

La protection de l'enfant doit être appréhendée dans son acception la plus large : elle recouvre tout le champ défini par les lois du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

Elle concerne la prévention de manière générale, et particulièrement la prévention des situations de risque et de danger pour l'enfant, l'accompagnement des familles confrontées à des difficultés diverses ayant des incidences pour l'enfant, les actions de protection administratives et judiciaires, mais aussi l'enfant en situation de handicap, l'adolescent concerné par la justice pénale des mineurs, en situation de vulnérabilité sociale ou confronté à des difficultés d'insertion. Certaines de ces actions se prolongent pour les jeunes adultes.

La CNAPE est reconnue d'utilité publique par décret du 17 septembre 1982.

www.cnape.fr
www.reforme-enfance.fr
www.toutsurlesdroitsdelenfant.fr