

La protection de l'enfance est en danger : *les préconisations du CESE*

RAPPORTEURES
Josiane BIGOT et Elisabeth TOMÉ-GERTHEINRICHS

OCTOBRE 2024

2024-015
NOR : CESL1100015X
Mardi 8 octobre 2024

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 8 octobre 2024

La protection de l'enfance est en danger : *les préconisations du CESE*

Avis du Conseil économique, social
et environnemental sur proposition
de la commission affaires sociales et
santé

Rapporteuses :
Josiane Bigot et Elisabeth Tomé-
Gertheinrichs

Question dont le Conseil économique, social
et environnemental a été saisi par décision
de son Bureau en date du 16 avril 2024 en
application de l'article 3 de l'ordonnance
n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée
portant loi organique relative au Conseil
économique, social et environnemental.
Le Bureau a confié à la commission Affaires
européennes et internationales,
la préparation d'un avis *La protection de
l'enfance est en danger : les preconisations
du CESE*.

La commission Affaires sociale et santé,
présidée par Mme Angéline Barth, a désigné
Mmes Josiane Bigot et
Elisabeth Tomé-Gertheinrichs
comme rapporteuses.

sommaire

Synthèse	4
Introduction	8
PARTIE I : AFFIRMER UN PROJET DE SOCIÉTÉ POUR LA PROTECTION DE L'ENFANCE	12
A - Le fil conducteur : l'intérêt supérieur de l'enfant, ses droits et ses besoins	14
B - Protéger l'enfant	17
C - La réalité ne reflète pas l'ambition que porte la loi : une remobilisation autour de l'intérêt supérieur de l'enfant est impérative	23
PARTIE II : RESPONSABILITÉ PARTAGÉE, PILOTAGE COORDONNÉ : COMMENT Y PARVENIR ?	35
A - Certains changements concernant la gouvernance sont trop récents pour qu'un bilan puisse être réalisé mais cette question est reposée et celle du financement demeure à traiter	35
B - Mieux évaluer les besoins et assurer les moyens correspondants à l'échelle des territoires	37
C - Appeler l'État et les départements à assumer leurs responsabilités	40
D - Renforcer la participation des enfants aux instances de gouvernance	45
PARTIE III : PROTÉGER EFFICACEMENT LES ENFANTS	47
A - Protéger les mineurs non accompagnés sans discrimination	47
B - Mieux accompagner les parents et mieux prévenir les risques pour les enfants	50

C - Assurer le respect des droits de l'enfant confié	55
D - Assurer la prise en charge globale notamment en matière de santé et d'éducation	62
E - Permettre à l'enfant de faire respecter ses droits	65
F - La sortie du dispositif	68
PARTIE IV : RECRUTER, FORMER ET VALORISER DES PROFESSIONNELS ENGAGÉS MAIS DÉCOURAGÉS	72
A - Recruter	73
B - Mieux former	76
C - Valoriser	77
Conclusion	79
Déclarations des groupes	80
Scrutin	92
Annexes	94

synthèse

PRÉCONISATION 1

Pour sortir de l'invisibilité statistique, donner au Groupement d'Intérêt Public (GIP) France Enfance Protégée la mission de réaliser chaque année, pour tous les départements, un état des lieux des besoins identifiés et de leurs évolutions prévisibles, des capacités d'accueil et d'accompagnement, des mesures décidées et de celles non exécutées.

PRÉCONISATION 2

Réaffirmer le rôle de l'État : il lui revient de formaliser tous les deux ans une stratégie interministérielle de prévention et de protection de l'enfance ayant pour fil conducteur la garantie d'un accompagnement optimal adapté à chaque enfant et déployé de manière égalitaire sur tout le territoire dans le cadre d'une contractualisation avec les départements.

PRÉCONISATION 3

L'Etat doit être le garant de la mise en œuvre sur l'ensemble du territoire de la stratégie interministérielle de prévention et de protection de l'enfance en instituant :

- un mécanisme de suivi et d'évaluation de cette stratégie ;
- une péréquation financière, en lien avec l'évaluation des besoins et les réponses apportées par les départements ;
- des incitations financières pour les départements, sur la base de critères pertinents et prédéfinis.

PRÉCONISATION 4

Les comités départementaux pour la protection de l'enfance (CDPE) doivent assurer la permanence du dialogue entre tous les acteurs de terrain. Le CESE demande une accélération de cette expérimentation en vue d'une possible généralisation. L'expérimentation pourrait aller plus loin en rattachant les observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) aux CDPE et en organisant leur action à partir de la déclinaison de la stratégie interministérielle de prévention et de protection de l'enfance, avec une évaluation annuelle des travaux conduits.

PRÉCONISATION 5

Afin de consolider la place donnée aux enfants et à leurs droits, rendre effective la participation permanente des jeunes concernés par la protection de l'enfance dans les comités départementaux pour la protection de l'enfance (CDPE) en veillant à la diversité de leurs profils.

PRÉCONISATION 6

Le CESE demande, comme le prévoit la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) qu'aucune distinction ne soit faite entre les mineurs non accompagnés et les autres mineurs et rappelle les enjeux d'intérêt général liés à cette obligation : enjeux sanitaires, d'éducation, de prévention de la délinquance...

PRÉCONISATION 7

Le CESE préconise de formaliser l'engagement des opérateurs en charge des politiques familiales en matière de protection de l'enfance. Pour confirmer le rôle et l'engagement de la Caisse nationale des allocations familiales

(CNAF) en la matière, il est demandé à l'État de consacrer un axe dédié à la prévention primaire en matière de protection de l'enfance dans la Convention d'objectifs et de gestion (COG).

PRÉCONISATION 8

La stratégie interministérielle de prévention et de protection de l'enfance doit comprendre un volet « formation des professionnels » et organiser son financement et sa déclinaison par ministère, en prévoyant des formations interprofessionnelles.

Pour cela, le CESE préconise de définir un plan de formation sur la protection de l'enfance, commun aux différents professionnels qui ont à exercer la fonction de sentinelle pour repérer les situations à risque (éducation nationale, prévention spécialisée, protection maternelle et infantile, médecins et personnels soignants, forces de l'ordre, professionnels de l'animation et encadrants sportifs ...). Cette formation portera notamment sur les différentes réalités de vie suivant le milieu social ou culturel.

PRÉCONISATION 9

Parvenir à une plus grande diversité des modes de prise en charge en :

- renforçant les moyens donnés aux actions éducatives en milieu ouvert renforcées, et/ou avec possibilité d'hébergement ;
- multipliant les petites unités de vie ;
- réduisant et normant le nombre d'enfants suivis par chaque travailleur social.

PRÉCONISATION 10

Le « projet pour l'enfant » (PPE) est obligatoire, il est de la responsabilité du président du conseil départemental de l'établir et d'organiser sa mise en œuvre, dans les conditions prévues par la loi, pour chaque enfant. Il est proposé de le rendre effectif :

- en en faisant une condition préalable à l'attribution de financements dans le cadre de la contractualisation ;
- en organisant, autour de ce projet coconstruit, la coordination des intervenants et la continuité du parcours en veillant à associer l'enfant ainsi que les parents ou bien les titulaires de l'autorité parentale ou l'administrateur *ad hoc*.

PRÉCONISATION 11

Pour assurer précocement et à temps un suivi psychologique de ces enfants que la vie a exposés prématurément à différentes formes de maltraitances (physiques, psychologiques, sociales) il faut :

- considérer qu'ils sont présumés en situation d'urgence psychologique ;
- systématiser de ce fait un accueil rapide dans les centres médico-psycho-pédagogiques des services de pédopsychiatrie sectorisés pour réaliser le bilan prévu par la loi et garantir un suivi psychologique.

Ce suivi psychologique doit être garanti pendant et au-delà de la période de prise en charge par l'aide sociale à l'enfance.

PRÉCONISATION 12

Pour mieux répondre aux besoins des enfants protégés en situation de handicap, il est nécessaire de :

- systématiser une convention entre l'aide sociale à l'enfance, les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et l'agence régionale de santé (ARS) ;
- développer les lieux de prise en charge pluriprofessionnelle regroupant en un lieu unique professionnels du soin et éducatifs et renforcer les établissements et services existants, pour garantir une prise en charge éducative, scolaire et thérapeutique adaptée.

PRÉCONISATION 13

Pour garantir la prise en compte des droits de l'enfant et informer les enfants protégés de ceux-ci, prévoir l'assistance systématique auprès de l'enfant d'un avocat spécialisé, désigné par le bâtonnier.

PRÉCONISATION 14

Le CESE préconise de donner un statut, avec une formation obligatoire et un certificat de compétence, à l'administrateur *ad hoc* désigné lorsque les intérêts de l'enfant doivent être représentés en justice et ne peuvent l'être par ses représentants légaux.

PRÉCONISATION 15

En l'absence de procédures de contrôle effectives, il convient de charger une autorité nationale du contrôle des structures d'accueil des enfants protégés et de lui reconnaître un droit d'accès à tout

moment à ces structures. Informer les enfants protégés de leur droit de la saisir.

PRÉCONISATION 16

Le CESE demande que l'ensemble des dispositifs législatifs et réglementaires visant à accompagner les jeunes sortants de l'aide sociale à l'enfance jusqu'à leurs 21 ans soient effectivement mis en œuvre et que l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) soit saisie d'une mission de contrôle du déploiement de ces mesures.

PRÉCONISATION 17

Se doter d'un code de l'enfance regroupant l'ensemble des dispositions applicables relatives aux droits, libertés et devoirs des enfants pour consacrer la considération donnée à l'enfant comme personne, avec un statut spécifique.

PRÉCONISATION 18

Publier sans délai le décret sur le socle minimal d'encadrement des enfants en accueil collectif, instaurer un nombre maximal de mesures suivies par chaque professionnel en milieu ouvert et réviser le taux d'encadrement, notamment dans les pouponnières, pour assurer une prise en charge sécurisée et garantir aux professionnels des conditions de travail normalisées.

PRÉCONISATION 19

Renforcer la formation initiale et tout au long du parcours professionnel des travailleurs sociaux en :

- consolidant la place donnée aux enjeux de la protection de l'enfance et aux besoins fondamentaux de l'enfant ;
- organisant des modules de spécialisation sur la protection

de l'enfance adaptés aux publics accompagnés, en particulier sur l'impact de la grande pauvreté sur la vie familiale, la gestion de la relation avec les parents, l'impact des violences intra-familiales dans le développement de l'enfant, les conséquences des maltraitements sur le développement, les troubles du neurodéveloppement et quelques notions sur la psychiatrie ;

- développant la connaissance de l'écosystème professionnel pour faciliter la coopération entre les différents secteurs.

PRÉCONISATION 20

Dans ses avis sur *Les métiers en tension* (janvier 2022) et *Les métiers de la cohésion sociale* (juillet 2022), le CESE a formulé des préconisations qui doivent se concrétiser dans le secteur de la protection de l'enfance dans toutes leurs dimensions (attractivité, formation, rémunération, conditions de travail).

Dans le droit fil de ces avis, le CESE pourrait se saisir d'un travail sur les mesures d'accompagnement spécifiques des travailleurs qui interviennent dans le champ de la prise en charge de la souffrance physique, psychique ou sociale. Il s'agit de :

- proposer des mesures spécifiques de prévention et de suivi en matière de santé au travail, de travailler sur leur parcours professionnel et les possibilités spécifiques de valorisation des acquis de l'expérience ;
- examiner dans ce cadre notamment la question de l'organisation des temps de partage, d'échanges interprofessionnels, essentiels pour cette catégorie de travailleurs.

introduction

La protection de l'enfance a investi l'espace public. Mais l'intérêt suscité est né des scandales dévoilés par la presse : décès sous les coups de son père d'un enfant pourtant déjà signalé et suivi par les services sociaux, mort d'une jeune fille confiée à l'aide sociale à l'enfance (ASE) et hébergée provisoirement dans un hôtel, reportages sur les lieux d'accueil indignes et violents exposant les enfants aux dangers plutôt que de les protéger.

Les acteurs de la protection de l'enfance ont subi le choc de ces révélations, alors que la plupart d'entre eux ont multiplié sans faiblir, depuis plusieurs années, les appels à une prise en compte par les pouvoirs publics de la crise de ce secteur, crise qui remet aujourd'hui en cause ses missions et son existence même.

Les besoins augmentent, du fait d'un meilleur repérage mais aussi et surtout d'une croissance préoccupante, aux causes multiples, des situations où une décision de protection s'impose. Selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), au 31 décembre 2022, « 208 000 mineurs et jeunes majeurs sont accueillis à l'ASE », ce qui représente une augmentation de 49 % entre 2002 et 2022. Selon l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), 344 682 mineurs ou jeunes majeurs sont pris en charge par l'aide sociale à l'enfance « toutes prestations et mesures confondues », en augmentation de 18 % depuis 2011. Près de la moitié de ces enfants sont placés - le CESE préférerait parler d'enfants « confiés » - dans des familles ou des structures d'accueil. Le nombre de jeunes accueillis en établissement a augmenté de plus de 50 % entre 2011 et 2022 (de 51 500 à 77 900). Le ministère de la Justice indique quant à lui qu'en 2022, les

juges des enfants ont été saisis de 112 900 nouveaux mineurs en danger, en hausse par rapport à 2021 (+ 1,1 %). Leur nombre n'a cessé de progresser entre 2013 et 2022 : + 3,5 % en moyenne annuelle.

Le contexte de cette saisine est caractérisé par des besoins croissants dont le financement n'est pas assuré. A cela s'ajoute une grande difficulté à recruter des personnels dans toutes les catégories d'emplois, ce qui dégrade les conditions de travail. L'offre de familles d'accueil se restreint, les départs en retraite massifs ne sont pas compensés. L'annonce, fin juillet 2024, par la protection judiciaire de la jeunesse d'un plan d'économies qui met en sursis plusieurs centaines de postes, vient assombrir encore le tableau. Tout cela pose la question non seulement des conditions de travail, des rémunérations mais aussi du sens du travail. Face à ces évolutions, les obstacles s'amoncellent, les interventions préventives dans les familles qui en ont besoin ne sont ni suffisamment nombreuses, ni suffisamment précoces. Globalement, on peut se demander si les objectifs de cette politique de protection de l'enfance sont remplis quand de nombreux jeunes passés par ces dispositifs souffrent d'un « sentiment d'abandon » et expriment la crainte d'une marginalisation et d'une rupture au sortir de leur minorité. Une crainte légitime, puisqu'une étude de l'Insee de 2012 établit qu'un quart des personnes sans-abri avait été accueilli par l'ASE¹.

Et pourtant, paradoxalement, le dispositif législatif n'a jamais été aussi abouti et protecteur. D'une part, la France a ratifié tous les textes internationaux et européens protecteurs de l'enfance.

D'autre part, les lois nationales du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, et du 7 février 2022 relative à la protection des enfants se complètent et forment un ensemble cohérent.

Le droit applicable en France place l'enfant, ses droits et ses besoins fondamentaux, au cœur des objectifs de la protection de l'enfance.

Les défaillances et les manquements résident donc moins dans des lacunes de la loi que dans sa mise en œuvre. Il est par exemple particulièrement alarmant qu'une partie des mesures décidées par la justice parce qu'elle les juge nécessaires pour protéger l'enfant ne soit pas exécutée. Le constat est partagé par tous les acteurs de la protection de l'enfance, mais l'ampleur du phénomène n'est pas mesurée.

Les réponses législatives successives sont bonnes : l'enfant devient sujet et non objet de protection, les lois articulent la protection de l'enfance autour du respect des droits et des besoins des enfants, mais cela n'est ni effectif ni égalitaire sur l'ensemble du territoire. Ce décalage qui persiste et qui s'aggrave entre les principes énoncés par les textes et la réalité a des lourdes conséquences pour les enfants. Il entretient les ruptures dans l'accompagnement et les réponses inadaptées : il ajoute des difficultés à celles que connaissent déjà ces enfants. Parler de la protection de l'enfance, c'est parler de destins individuels et de trajectoires de vie. C'est aussi parler des perspectives qu'une société solidaire leur donne. Ou pas.

¹ INSEE juillet 2013 *L'hébergement des sans-domicile en 2012. Des modes d'hébergement différents selon les situations familiales.*

Cet avis intervient après le rapport du Sénat du 5 juillet 2023 sur l'application des lois relatives à la protection de l'enfance. Son rapporteur, Monsieur Bernard Bonne, déplore une situation où de trop nombreuses dispositions législatives ne sont pas appliquées, soit que les textes réglementaires manquent, soit que les pratiques demeurent éloignées des principes posés par la loi.

Le CESE, saisi par le président du Sénat le 21 mars 2024, apporte un éclairage spécifique, celui de la société civile organisée riche de toutes ses composantes, des organisations syndicales de salariés, des organisations patronales, professionnelles, mutualistes et associatives. Il éclaire par ce prisme la crise actuelle majeure du secteur de la protection de l'enfance en mettant en exergue les points saillants auxquels une réponse adaptée doit être apportée : cet avis formule des préconisations en ce sens et retient les droits et besoins de l'enfant comme fil conducteur de l'évaluation demandée.

Premier des droits de l'enfant : la prise en compte de ses besoins, qui repose d'abord sur les parents ou les titulaires de l'autorité parentale. Ces derniers ont ce devoir prioritaire car ils sont les premiers protecteurs de leurs enfants. Cet avis plaide en conséquence pour une politique qui soit en mesure, avec les parents chaque fois que c'est possible, en considérant leurs conditions de vie et l'intérêt de l'enfant, de prévenir les risques de

défaillance dans la protection de l'enfant, voire de mise en danger de l'enfant. Il insiste sur l'impératif d'une action globale, cohérente et coordonnée au service des enfants, privilégiant une stratégie de prévention bien en amont de l'intervention de l'aide sociale à l'enfance.

Une étude s'est intéressée aux conséquences sur la santé du cumul d'événements traumatisants subis pendant l'enfance (violences familiales, abus sexuels, maltraitements sociaux, institutionnelles ou familiales, expériences traumatisantes...). Leur coût est estimé pour la France à environ 34,5 milliards d'euros en 2019. L'espérance de vie des personnes ayant connu de tels événements dans l'enfance est inférieure de 20 ans à celle de la population globale². Il ne s'agit-là que du coût imputable au budget de la santé. Les conséquences des insuffisances de la prévention et de protection de l'enfance, d'une prise en charge tardive, inexistante, ou inadaptée sont bien plus larges. Leurs coûts sociaux sont considérables.

Il apparaît ainsi évident que la protection des enfants est un sujet qui va au-delà de l'aide sociale à l'enfance. Les besoins de l'enfant, la protection de son intérêt supérieur, sont des impératifs qui relèvent aussi d'autres politiques publiques, telles que les politiques familiales, la lutte contre la pauvreté, l'éducation, la culture, les loisirs, le logement, la santé en général, sans omettre la

² Etude de 2021 publiée dans *The Lancet Health and financial costs of adverse childhood experiences in 28 European countries: a systematic review and meta-analysis* Karen Hughes, Kat Ford, Mark A Bellis, Freya Glendinning, Emma Harrison, Jonathon Passmore.

santé mentale.

Cet avis parle de tous les enfants, quelles que soient leurs origines ou les conditions de leur arrivée sur le territoire. Il porte la conviction que les mineurs étrangers isolés présents sur le territoire national sans représentant légal (ou « mineurs non accompagnés » MNA), sont avant tout des enfants qui doivent être protégés et respectés au même titre que tous les autres, et donc bénéficier des mêmes droits.

La question de l'accompagnement des jeunes majeurs était au centre de l'avis du CESE *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance* (rapporteur Antoine Dulin) du 13 juin 2018. La loi 7 février 2022 relative à la protection des enfants a apporté des changements mais, avec ce nouvel avis, le CESE constate qu'ils n'ont pas produit les effets escomptés.

Le présent avis reste dans les limites de la saisine. Ainsi, notre assemblée est convaincue que la question du traitement des enfants en conflit avec la loi relève d'une approche éducative et protectrice de l'enfance, mais elle ne l'aborde pas, car elle n'était pas l'objet des lois de 2007, 2016 et 2022 mentionnées dans la saisine du CESE par le Sénat. La protection judiciaire de la jeunesse sera évoquée exclusivement au titre de la protection de l'enfance dans sa stricte interprétation.

L'actualité a attiré l'attention sur les enfants des territoires ultramarins, plus que jamais fragilisés par la situation sociale, sanitaire, migratoire, écologique, économique des territoires sur lesquels ils sont nés ou vivent. Cet avis aborde la spécificité de la protection de l'enfance sur ces territoires.

- Pour répondre à la saisine du Président du Sénat, il a paru nécessaire de revenir aux fondamentaux en tentant de répondre à 4 questions qui structurent cet avis :
- Quel projet de société portons nous collectivement pour ces enfants ?
- Comment, de manière opérationnelle, garantir, par un pilotage coordonné et des responsabilités assumées, la mise en œuvre de lois récentes structurantes et ambitieuses ?
- Que devons-nous faire de plus et de mieux pour protéger efficacement les enfants ?
- Enfin, peut-on parler de protection de l'enfance sans reconsidérer la question des acteurs et en particulier des personnels assurant les réponses aux besoins de protection des enfants ? La réalité de la pénurie du personnel est centrale. Si un axe spécifique, des préconisations, lui sont consacrés, force est de constater que cette question traverse l'ensemble de cet avis : aucune amélioration ne sera apportée à la protection des enfants sans recrutements de personnels mieux formés, mieux rémunérés, mieux reconnus et soutenus, dans le cadre de parcours professionnels mieux valorisés.

L'enfant doit être au cœur du dispositif : c'est à ce dispositif de s'adapter à ses besoins et non l'inverse. On ne peut plus tolérer que l'enfant soit la variable d'ajustement de tous les dysfonctionnements de la protection de l'enfance. Le fait d'être un enfant protégé ne doit pas, et ne devrait jamais, le condamner à un avenir sans perspectives.

Entre déficit d'ambition collective, désorganisation, épuisement des acteurs et manque de moyens, la protection de l'enfance est en danger.

PARTIE 01

Affirmer un projet de société pour la protection de l'enfance

Aux lois de 2016 et 2022, mentionnées dans la saisine du CESE par le Sénat, il faut en réalité ajouter la loi plus ancienne et fondatrice du 5 mars 2007. C'est en effet cette loi qui a défini les objectifs et le champ de la protection de l'enfance, en mettant, pour la première fois, l'enfant au cœur du dispositif. Elle a renforcé la place donnée à la prévention, organisé le signalement pour mieux détecter et traiter les situations de dangers mais aussi posé le principe de la primauté de l'intervention administrative sur la protection judiciaire. La loi du 14 mars 2016 s'inscrit dans la continuité : elle confirme la pertinence de la référence aux « besoins fondamentaux » qu'avait introduite la loi de 2007, et dont une « conférence de consensus » donnera une définition partagée (cf. *infra*). La loi de 2016 a aussi enrichi les missions de l'aide sociale à l'enfance, apporté des améliorations à sa gouvernance, attaché une importance particulière à la sécurisation du parcours de l'enfant et à sa stabilité. Enfin, la loi du 22 février 2022 constitue la « brique législative » d'une stratégie

globale pour la protection de l'enfance organisée en trois piliers : la prévention et l'accompagnement des parents ; la lutte contre les violences ; l'amélioration de l'organisation institutionnelle de la protection de l'enfance. Cette loi consacre également l'adoption consensuelle et juridique de la définition de la maltraitance : la maltraitance « *vise toute personne en situation de vulnérabilité lorsqu'un geste, une parole, une action ou un défaut d'action compromet ou porte atteinte à son développement, à ses droits, à ses besoins fondamentaux ou à sa santé et que cette atteinte intervient dans une relation de confiance, de dépendance, de soin ou d'accompagnement. Les situations de maltraitance peuvent être ponctuelles ou durables, intentionnelles ou non. Leur origine peut être individuelle, collective ou institutionnelle. Les violences et les négligences peuvent revêtir des formes multiples et associées au sein de ces situations.* »³

Aujourd'hui, les missions confiées à l'aide sociale à l'enfance forment un ensemble complet et cohérent. Elles consistent, telles qu'elles sont

³ Article L. 119-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

posées par l'article L.221-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), à :

- apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs qu'à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social. Elles portent également sur les mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ;
- organiser, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles ;
- mener en urgence des actions de protection en faveur des mineurs mentionnés au premier point ci-dessus ;
- pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs qui lui sont confiés et veiller à leur orientation, en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal ;
- mener des actions de prévention des situations de danger à l'égard des mineurs et, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire, organiser le recueil et la transmission des informations préoccupantes relatives aux mineurs dont la santé, la sécurité, la moralité sont en danger ou risquent de l'être ou dont l'éducation ou le développement sont compromis ou risquent de l'être, et participer à leur protection ;
- veiller au repérage et à l'orientation des mineurs victimes ou menacés

de violences sexuelles, notamment des mineurs victimes de mutilations sexuelles et d'organisations criminelles ;

- apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique au mineur qui se livre à la prostitution, même occasionnellement, réputé en danger ;
- veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec d'autres personnes que ses parents soient maintenus, voire développés, dans son intérêt supérieur ;
- veiller à la stabilité du parcours de l'enfant confié et à l'adaptation de son statut sur le long terme ;
- veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec ses frères et sœurs soient maintenus, si son intérêt le commande.

L'inscription dans la loi de cette approche large est un grand progrès :

elle consacre la nécessité d'une action pour l'enfant qui s'organise le plus en amont possible, pour prévenir, réduire les dangers auxquels il peut être exposé, mais aussi pour assurer son développement dans un environnement sécurisé. Mais elle est aussi un défi puisqu'elle impose de faire interagir une pluralité d'acteurs, de structures et de métiers, à qui il faut donner des moyens humains et financiers et dont il faut coordonner l'action autour d'un objectif partagé : la protection de l'enfant.

Le droit applicable en France place l'enfant, ses droits et ses besoins fondamentaux, au cœur des objectifs de la protection de l'enfance. Les difficultés résident moins dans des lacunes de la loi que dans son application, tant dans sa déclinaison réglementaire que dans sa mise en œuvre sur le terrain. Insuffisance des financements, hausse des besoins de prise en charge, crise des ressources humaines, saturation de l'offre en

établissement : les obstacles se cumulent, les interventions préventives dans les familles qui en ont besoin ne sont ni suffisamment nombreuses, ni suffisamment précoces. Il faut en particulier s'inquiéter de l'inexécution d'une part significative des décisions de

justice. Ce phénomène est grave puisque des mesures que la justice estime nécessaires pour protéger les enfants ne sont pas mises en œuvre. Il est constaté par tous les acteurs que la commission a entendus. Il n'est pourtant pas mesuré.

A. Le fil conducteur : l'intérêt supérieur de l'enfant, ses droits et ses besoins

La Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989 énonce les droits fondamentaux des enfants. Elle est juridiquement contraignante et les juridictions françaises ont considéré que plusieurs de ses dispositions étaient d'applicabilité directe⁴ : c'est le cas de l'article 3 qui impose de donner la primauté à l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions qui le concernent. Le respect de la CIDE fait l'objet d'un examen périodique et la France doit, comme tous les États parties, présenter régulièrement un rapport au comité des droits de l'enfant des Nations Unies sur sa mise en œuvre. Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010, la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels signée en 2007 et dite « Convention de Lanzarote » vise pour sa part à protéger les mineurs des abus et des exploitations sexuelles et s'étend de manière générale à toute

infraction à caractère sexuel contre les enfants.

D'autres instruments internationaux peuvent être mentionnés, à l'instar des lignes directrices du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants. Elles indiquent ce que les principes énoncés dans les textes internationaux devraient impliquer dans les situations - très nombreuses - où les enfants ont besoin de la justice ou y sont confrontés⁵.

L'intérêt supérieur de l'enfant doit être compris comme la conjugaison impérative des droits et besoins de l'enfant.

▣ Les droits de l'enfant

Les engagements internationaux de la France, les lois de 2007, 2016 et 2022 consacrent plusieurs grands principes auxquels le CESE, à l'instar des acteurs que la commission a

⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019.

⁵ Le préambule de ce texte le met en exergue : « Les États membres devraient garantir la mise en œuvre effective du droit des enfants à ce que leur intérêt supérieur prime sur toute autre considération dans toutes les affaires les concernant directement et indirectement ».

entendus⁶, rappelle son attachement :

- ils affirment l'importance de la prévention et la volonté d'organiser le repérage et l'action précoces dans une conception globale et avec l'objectif d'éviter le développement de situations à risque et/ou de limiter leur aggravation ;
- ils donnent les clés pour concilier la protection de l'enfant et la sauvegarde de la relation avec sa famille, en rappelant que la place d'un enfant est auprès de ses parents et que seule la nécessité de sa protection justifie d'y déroger. La CIDE rappelle (article 3) que « *l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* » et précise (article 9) que les États « *veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant* ». La première phrase de l'article 375-2 du code civil indique que : « *Chaque fois que cela est possible, le mineur doit être maintenu dans son milieu actuel* » et l'article 375-1 dispose que le juge doit toujours « *se prononcer en stricte considération de l'intérêt de l'enfant* » : la priorité va donc à la protection de l'enfant et, dans la mesure du possible, au maintien dans son environnement familial dès lors qu'il n'y est pas en danger ;
- ils reconnaissent la légitimité de la parole de l'enfant, afin de mieux prendre en compte ses attentes et ses souhaits ;

- ils affirment l'objectif d'une stabilisation du parcours de l'enfant. La loi de 2016 confie à l'ASE la mission de veiller à la stabilité du parcours de l'enfant et à l'adaptation de son statut sur le long terme.

Les besoins de l'enfant

- **La conférence de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant**

La feuille de route 2015-2017 pour la protection de l'enfance prévoyait de mener une démarche de consensus pluridisciplinaire et transversale, afin « *d'asseoir un corpus scientifique partagé définissant le périmètre, le contenu, les outils d'analyse contribuant à l'appréhension des besoins fondamentaux, universels et spécifiques de l'enfant* ». Remis le 28 février 2017 par Madame Marie-Paule Martin-Blachais à Madame Laurence Rossignol, ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes, le rapport issu de cette démarche identifiait d'abord un « méta-besoin » : le besoin de sécurité qui englobe les besoins physiologiques et en santé, le besoin de protection, le besoin de sécurité affective et relationnelle.

La démarche de consensus a identifié d'autres besoins universels de l'enfant (expériences, exploration, règles, limites, identité, estime de soi) et les facteurs de risque qui peuvent entraver le développement de l'enfant. Elle a également relevé l'existence de besoins spécifiques en protection de l'enfance et de besoins particuliers des mineurs en situation de handicap et bénéficiant d'une mesure de protection. Les besoins spécifiques, propres à chaque enfant, sont liés aux conséquences

6 Audition du 24 avril 2024 de Pierre-Alain SARTHOU, Directeur général de la CNAPE (Convention nationale des associations de protection de l'enfant) et audition du 24 avril 2024 d'Anne DEVREESE, Présidente du CNPE (Conseil national de la protection de l'enfance).

de son exposition à un vécu traumatique (violences physiques, psychologiques, sexuelles, négligences, violences conjugales, troubles de la relation parent-enfant) sur son développement, et aux effets de la rupture, de la séparation, du placement et du parcours de prise en charge en protection de l'enfance. Ils peuvent prendre la forme de besoins fondamentaux exacerbés ou de besoins d'une autre nature visant à compenser ces conséquences et ces effets négatifs sur le développement de l'enfant. Les besoins particuliers sont considérés comme des besoins des enfants présentant une double vulnérabilité (protection de l'enfance et handicap par exemple).

En définissant la « sécurité » comme un méta-besoin, c'est-à-dire un besoin dont la satisfaction est un préalable, la démarche de consensus a montré combien l'absence de danger mais aussi la qualité de « l'environnement », au sens large, de l'enfant sont déterminants pour son développement :

- elle met l'accent sur le rôle des adultes qui entourent l'enfant, et donc en premier lieu des parents, et sur l'importance de la stabilité des liens qu'il doit avoir avec eux. Cet attachement⁷ de l'enfant à une ou plusieurs figures adultes se construit dès les premiers jours de la vie⁸ et doit s'inscrire dans le temps, pour permettre à l'enfant

de retrouver un sentiment de sécurité ;

- elle renvoie aux conditions dans lesquelles l'enfant vit, faisant ainsi écho à la définition de la pauvreté comme « l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux ». Cette définition, désormais reprise internationalement, est celle que proposait le CESE dans son avis de 1987⁹ *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, qui ajoutait que « l'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives ». Dans une partie III consacrée aux droits de l'enfant, cet avis met l'accent sur le droit essentiel des enfants à un niveau de vie suffisant ;
- elle montre l'impératif d'une action préventive et globale sur l'environnement de l'enfant, qui relève d'un large champ de politiques (éducatives, économiques, sociales, sanitaires...), dont la coordination et les liens doivent être renforcés, voire créés.

⁷ La théorie de l'attachement, formalisée par le psychiatre et psychanalyste John Bowlby, indique que, pour qu'un enfant puisse se développer convenablement d'un point de vue social et émotionnel, il a besoin d'une relation d'attachement avec au moins une personne qui prend soin de lui.

⁸ Cf. la démarche des « 1000 premiers jours de l'enfant ».

⁹ Conseil économique et social, 28 février 1987 *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* (Joseph Wresinski).

- **La définition de l'autorité parentale**

L'autorité parentale fait l'objet du titre IX du livre 1^{er} du code civil. Elle est définie comme « un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant » (article 371-1 du code civil).

Elle appartient aux parents jusqu'à la majorité ou à l'émancipation de l'enfant :

- pour le protéger dans sa sécurité, sa santé, sa vie privée 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.

Le code civil fixe les droits et devoirs des parents mais il énumère également les cas de restriction à l'exercice de l'autorité parentale.

B. Protéger l'enfant

Les parents sont les premiers référents en matière de protection de l'enfance.

Comme le rappelle la Cour européenne des droits de l'Homme, il appartient à l'Etat de les soutenir en leur apportant toutes les aides nécessaires. Cet accompagnement doit être ajusté à la nature et aux évolutions des difficultés des parents. L'Etat doit contribuer à la sécurité et la stabilité de l'enfant. Cette responsabilité doit se poursuivre, tout au long du parcours en protection de l'enfance. Il revient à l'Etat de prendre le relais en cas de défaillance parentale et en particulier lorsque la santé de l'enfant, son entretien ou son éducation l'exigent.

Le schéma choisi par le législateur est celui d'une protection de l'enfance décentralisée mais aussi partagée avec l'autorité judiciaire.

☐ **Un système de protection partagé**

Les départements sont, depuis la loi de décentralisation du 22 juillet 1983, responsables du service de l'aide sociale à l'enfance (ASE), dont ils assurent le financement. Les missions confiées à l'aide sociale forment, avec la protection maternelle et infantile (PMI) et le service départemental d'action sociale, une politique de prévention et

de protection de l'enfance : soutien aux familles, actions urgentes de protection, prévention spécialisée destinée à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale, mais aussi repérage et orientation des mineurs victimes de violences sexuelles, sauvegarde des liens d'attachement de l'enfant et stabilisation de son parcours...

Depuis la loi de 2007, la compétence judiciaire est dite subsidiaire. Le juge a un rôle prépondérant et définit les modalités de prise en charge de l'enfant lorsqu'il est en danger et que les parents s'opposent aux mesures proposées par le département. Les parents bénéficient de droits dans le cadre de cette procédure. L'avis d'ouverture de la procédure devant le juge des enfants leur est transmis (article 1195 du code de procédure civile). Ils peuvent accéder au dossier par une consultation au tribunal avec, pour le juge, la faculté de retirer des pièces en cas de danger pour l'enfant (article 1197 du code de procédure civile). Ils peuvent être assistés par un avocat, choisi ou désigné par le bâtonnier. Ces droits sont rappelés dans l'avis initial et dans toutes les convocations adressées aux parents, de même que les possibilités de recours contre les décisions rendues, qui sont motivées. Cependant les associations

qui interviennent auprès des familles notamment précaires alertent sur les difficultés de mise en œuvre effective de ces droits : elles insistent sur l'asymétrie du rapport qui s'installe alors avec les institutions. Les difficultés de compréhension des démarches et du dossier s'ajoutent à la crainte des conséquences de leurs initiatives.

L'article L.226-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF) présente les hypothèses devant conduire le président du conseil départemental à aviser sans délai le procureur de la République :

- lorsqu'un mineur est en danger au sens de l'article 375 du code civil (santé, sécurité, moralité en danger ou conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social gravement compromises) ;
- lorsqu'il a déjà fait l'objet d'une ou de plusieurs actions qui n'ont pas remédié à sa situation ;
- lorsque le service de l'aide sociale à l'enfance se heurte à un refus de la famille d'accepter son intervention ou que la famille est dans l'impossibilité de collaborer ;
- lorsqu'il y a impossibilité d'évaluer la situation.

Ainsi, le critère d'intervention du juge des enfants est exclusivement le danger : c'est ce danger qui fonde sa compétence. Il lui incombe ensuite de se prononcer dans la stricte considération de l'intérêt de l'enfant, pour ce qui est des mesures qu'il est amené à prendre.

■ **Il existe plusieurs types de mesures, administratives et judiciaires, d'accompagnement des enfants en risque de danger ou en danger, à domicile ou en structures d'accueil**

• **Les dispositifs de droit commun**

Le soutien aux familles passe d'abord par des dispositifs de droit commun : protection maternelle et infantile (PMI), polyvalence de secteur, réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP)... Cet avis plaide pour leur renforcement, nécessaire pour assurer aux familles un meilleur accompagnement et pour interpellier, en cas de danger pour l'enfant.

• **Les aides financières et l'accompagnement social et familial**

Différentes mesures sont possibles dans l'objectif de maintenir l'enfant dans son milieu familial. Les départements, mais également les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS), peuvent verser des aides financières aux familles. Certaines d'entre elles rencontrent des difficultés éducatives et sociales perturbant leur vie quotidienne. A ce titre, elles peuvent bénéficier d'un accompagnement spécifique par les professionnels de l'intervention et de l'économie sociale et familiale, comme les techniciennes et techniciens de l'intervention sociale et familiale (TISF) et les conseillères et conseillers en économie sociale et familiale (CESF), qui les accompagneront de façon très

concrète, à leur domicile, avec l'objectif de les aider à retrouver leur autonomie (cf. *infra*).

La loi du 5 mars 2007 a institué des mesures d'accompagnement en économie sociale et familiale pour les familles confrontées à des difficultés de gestion de leur budget qui peuvent avoir des conséquences sur les conditions de vie de l'enfant. Ces mesures peuvent être administratives : elles sont demandées par les parents (ou les détenteurs de l'autorité parentale) ou décidées en accord avec eux. Mais le juge des enfants peut également ordonner des « *mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial* », si les prestations familiales ne sont pas utilisées pour répondre aux besoins des enfants. La gestion des prestations est alors confiée à un tiers qui « *prend toutes décisions, en s'efforçant de recueillir l'adhésion des bénéficiaires des prestations familiales* »¹⁰. Ce « *délégué aux prestations familiales* » est aussi chargé d'aider les familles dans l'emploi de ces aides : l'objectif est bien que la famille retrouve sa capacité à les gérer de manière autonome. Cette mesure est financée par la branche famille de la sécurité sociale.

- **Les mesures éducatives à domicile (il s'agit d'un accompagnement éducatif du mineur et de sa famille ou du jeune majeur)**

On parle ici de « *mesures en milieu ouvert* ».

Ce sont des mesures qui s'exercent avec un enfant vivant à domicile, elles sont d'ordre :

→ **administratif** (aide éducative à domicile - AED). Cette mesure est mise en œuvre à la demande ou avec l'accord de la famille et fait l'objet

d'une convention entre le conseil départemental, le service éducatif et la famille. Cette convention fixe les objectifs et les engagements de chacune des parties pour une durée de 6 mois renouvelable. L'AED apporte une aide éducative et/ou matérielle et peut être renforcée, pour les situations les plus compliquées (AED-renforcée). Ces mesures peuvent également concerner des jeunes majeurs : AED-jeunes majeurs.

→ **judiciaire** (assistance éducative en milieu ouvert - AEMO). Cette mesure est décidée par le juge des enfants qui s'efforce de recueillir l'accord de la famille. L'AEMO est mise en place pour une durée qui peut aller de 6 mois à 2 ans et est renouvelable. Elle est exercée par un travailleur social qui rend compte au magistrat. Ces mesures sont susceptibles d'appel. Elles peuvent être renforcées (AEMO-renforcée), si la situation l'exige.

Les mesures d'AED, d'AEMO, d'AEMO renforcée sont exercées théoriquement par une équipe pluridisciplinaire : éducatrice ou éducateur spécialisés (c'est le principal interlocuteur, et trop souvent le seul), psychologue, assistante ou assistant de service social, conseillère ou conseiller en économie sociale et familiale. Ces mesures peuvent être précédées par une mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) d'une durée de 6 mois, qui a pour objectif d'évaluer une situation. Elle doit être exercée par une équipe pluridisciplinaire (éducateur, assistant du service social, psychologue voire psychiatre). Elle n'est pas susceptible d'appel, mais doit respecter le principe du contradictoire. Le juge des enfants peut aussi, dans le cadre ou en dehors de ces mesures,

¹⁰ Article 375-9-1 du code civil

subordonner le maintien de l'enfant dans son milieu à des obligations particulières, telles que celle de fréquenter régulièrement un établissement sanitaire ou d'éducation.

- **Les mesures d'accueil en dehors du milieu de vie habituel**

Un mineur qui ne peut demeurer dans son milieu de vie habituel ou dont la situation nécessite un accueil spécialisé peut être confié au service de l'aide sociale à l'enfance. La mesure d'accueil peut être prise par le président du conseil départemental, sur proposition des services de l'ASE et à la demande ou avec l'accord des parents ou des détenteurs de l'autorité parentale : elle est alors dite « administrative » et est contractualisée entre les parents et le département. L'enfant peut ainsi être confié à un établissement, à une famille d'accueil ou à un tiers digne de confiance.

La mesure d'accueil peut également être imposée par le juge au titre de l'article 375-3 code civil (*cf supra*). Ainsi, le juge peut décider de confier l'enfant :

- aux services de l'ASE qui déterminent les modalités de son accueil : famille d'accueil ou établissement – *cf infra* ;
- à l'autre parent, à un autre membre de la famille, à un tiers digne de confiance. Cette dernière possibilité a été expressément priorisée par la loi de 2022, qui exige, sauf urgence, une évaluation par les services compétents des conditions d'éducation et de développement physique, affectif, intellectuel et social de l'enfant dans le cadre d'un accueil par un membre de sa famille ou

par un tiers digne de confiance, en cohérence avec le projet pour l'enfant, et après audition de l'enfant lorsqu'il est capable de discernement. En outre, en l'absence de mesure d'action éducative en milieu ouvert, le juge peut désigner le service de l'aide sociale à l'enfance ou un organisme habilité à accompagner le membre de la famille ou la personne digne de confiance à qui l'enfant a été confié, et qui sera chargé de la mise en œuvre du projet pour l'enfant ;

- à un service ou établissement habilité pour l'accueil de mineurs à la journée ;
- à un service ou à un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé.

- ☐ **Les structures de protection de l'enfance**

- **Les foyers de l'enfance** ont pour mission d'accueillir tout mineur en difficulté ou en danger confié par sa famille ou par mesure judiciaire au service de l'aide sociale à l'enfance, en assurant sa sécurité, sa santé, son éducation, son développement social et culturel, son épanouissement personnel. L'accueil dans un foyer de l'enfance se fait en principe dans l'urgence. Ces foyers sont donc ouverts 24h sur 24 et 365 jours par an.

- **Les maisons d'enfants à caractère social (MECS)** accueillent des enfants, des adolescentes et des adolescents dont les familles ne peuvent assumer la charge et l'éducation à la suite de difficultés momentanées ou durables. Cet accueil se fait en principe sur un temps plus long.
- **Les lieux de vie et d'accueil (LVA)** correspondent à des dispositifs de petite taille, avec des projets spécifiques.
- **Le modèle d'accueil du village d'enfants et d'adolescents** se situe entre la famille d'accueil et la MECS. Ils permettent une prise en charge inspirée du modèle familial.

Des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance peuvent également être accueillis dans un établissement ou service social ou médico-social, ou encore dans une structure relevant de l'Education nationale, quand cela répond à leurs besoins et pour une période adaptée.

Aujourd'hui, en raison du manque criant de places, les spécificités de ces structures ne sont pas toujours respectées. Les réponses varient selon les territoires, les capacités d'accueil et les accords qui peuvent exister entre les structures. Trop souvent, des enfants sont placés de façon pérenne dans des structures qui ne correspondent pas à leurs besoins. Cela peut les mettre dans une situation potentiellement dangereuse.

Les pouponnières à caractère social ont pour objet d'accueillir jour et nuit les enfants de moins de trois ans accomplis qui ne peuvent ni rester au sein de leur famille ni bénéficier d'un placement familial surveillé et dont l'état de santé ne nécessite pas de soins médicaux (D.341-1 CASF). Certains des enfants qui y sont orientés par le service d'aide sociale à l'enfance cumulent des problèmes familiaux et de santé. Les pouponnières à caractère social sont soumises à une réglementation spécifique mais ancienne, qui précise les qualifications des personnels et le taux d'encaement des enfants. Cet avis revient, en partie III, sur cette réglementation qu'il juge inadaptée.

Au-delà de cette présentation des différentes structures, la commission s'est interrogée sur ce que pourrait être le « meilleur modèle ». Des auditions d'anciens enfants protégés, il ressort que les assistantes et assistants familiaux répondent aux attentes pour une raison simple : c'est ce qui ressemble le plus à une famille. En dehors de ce cas, la structure idéale est, pour M. Davy Beauvois, du comité de vigilance des enfants placés, « *petite, pas plus de cinq enfants* », elle doit être un « *lieu de vie* », « *à hauteur d'enfants* ». Ce format réduit est, pour Evan Barcojo (ADEPAPE 69) nécessaire pour permettre « *la reconnaissance des individualités de chacun* », mais aussi un « *travail éducatif focalisé sur le projet de l'enfant* », ce qui est plus difficile dans les grandes structures. Toutes les personnes entendues partagent un constat : les ruptures de parcours, les changements de structure d'accueil, ont des effets dévastateurs. Selon Alissa Denissova, présidente de Repairs ! 44 : « *Plus un même est déplacé, plus il est abîmé. Plus il est abîmé, plus il est déplacé. Les ruptures de parcours provoquent le changement d'école, de copains, de référents de santé et éducatifs, et donc*

des ruptures affectives. Celles-ci fragilisent l'enfant dans sa capacité à faire confiance, à aimer, à se faire aimer des autres. Lorsqu'on aime mal ou que l'on se sent mal-aimé, l'on peut occuper une place de suiveur, coûte que coûte, pour espérer trouver de l'amour »¹¹.

❑ **Les violences intra familiales et sexuelles**

Aux trois lois structurantes de 2007, 2016 et 2022, s'ajoutent d'autres dispositions législatives pour protéger les enfants des violences. Les lois des 28 décembre 2019 et 30 juillet 2020 visent les violences au sein de la famille et ont notamment introduit des situations de suspension automatique de l'autorité parentale¹². Un troisième plan contre les violences faites aux enfants a été présenté le 20 novembre 2023. La loi du 18 mars 2024 a pour objet de mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales¹³ (voir *supra*).

Le rapport publié par la commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (CIIVISE) le 17 novembre 2023 indique que 160 000 enfants sont victimes chaque année de violences sexuelles, dont 75 200 d'inceste. 81 % des violences ont lieu au sein de la famille. Les violences intraconjugales ont augmenté de 16 % entre 2021 et 2020. Dans ce rapport *Violences sexuelles faites aux enfants : on vous croit*, la CIIVISE livre son analyse des violences sexuelles faites aux enfants, appelant à « regarder la réalité en face » et à « sortir du déni »¹⁴.

11 Table ronde du 15 mai 2024 de « jeunes sortis de l'ASE » : Alissa DENISSOVA, présidente de Repairs ! 44, Evan BARCOJO, référent sociale à l'ADEPAPE 69 (Association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance et pupilles de l'État), Dorian STUMPF, président de l'ADEPAPE 57, Davy BEAUVOIS accompagné de Lyes LOUFFOK pour le comité de vigilance des enfants placés.

12 Suspension automatique de l'autorité parentale du parent poursuivi ou condamné pour crime commis sur l'autre parent ainsi que la possibilité d'un retrait de l'autorité parentale ou de son exercice pour le parent condamné pour un délit (et plus seulement pour un crime) commis sur son enfant ou sur l'autre parent.

13 Dans son rapport de novembre 2023, la Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (Ciivise) avait préconisé la création d'une mesure judiciaire d'urgence permettant au juge aux affaires familiales de statuer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale en cas d'inceste vraisemblable.

14 Voir l'avis du CESE *Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle* du 10 septembre 2024 (Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose), notamment pages 13 et 137,

C. La réalité ne reflète pas l'ambition que porte la loi : une remobilisation autour de l'intérêt supérieur de l'enfant est impérative

Pour préparer cet avis, le CESE a pu recourir à deux grandes sources d'informations qui présentent certaines limites :

- le volet ASE des enquêtes « aide sociale » de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)¹⁵. Il agrège les données transmises par les départements sur le nombre et le type de mesures. Sa limite tient à ce que les résultats sont publiés en décembre de l'année n+1. Il porte aussi sur les dépenses d'aide sociale des départements, mais, compte tenu d'un nécessaire retraitement par la DREES des données départementales, les publications détaillées ne sont diffusées qu'au 2ème trimestre n+2. L'enquête de la DREES sur les activités des établissements et services de la protection de l'enfance est pour sa part réalisée tous les 4 ans ;
- les données sur les prises en charge en protection de l'enfance de l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), qui estime les prises en charges en protection de l'enfance en croisant les données de la DREES sur l'ASE dans les départements et celles du ministère de la Justice (protection judiciaire de la jeunesse et activité des tribunaux pour enfants). L'étude de l'ONPE publiée en février 2024 a notamment montré d'importantes différences entre les départements¹⁶. Elle reflète la situation de 2022.

L'état des lieux est alarmant, il marque un fort et préoccupant contraste entre les objectifs que fixent les lois et la réalité de leur mise en œuvre.

- ❑ **La hausse des besoins en protection de l'enfance ne peut pas s'analyser indépendamment du contexte économique et social**

La corrélation est forte entre la prévalence de la pauvreté dans la société et l'augmentation des mesures prises au titre de l'ASE. Selon un rapport publié en décembre 2023 par le centre de recherches *Innocenti* des Nations Unies, dans 40 pays les plus riches du

monde, plus d'un enfant sur cinq vit dans la pauvreté. La France, avec un taux de pauvreté infantile de 20 %, se positionne en 33^{ème} position sur 39 pays de l'Union européenne et/ou de l'OCDE. Les parents en situation de grande pauvreté sont beaucoup plus confrontés à l'intervention de la protection de l'enfance que la population générale. Mais il n'existe pas de monographies ou de statistiques pour déterminer la part des familles en grande pauvreté qui seraient concernées par des mesures de l'aide sociale à l'enfance.

La crise économique de 2008, puis la crise sanitaire ont accru les vulnérabilités des familles et des

¹⁵ DREES, *L'aide sociale à l'enfance*, n°119 juillet 2024.

¹⁶ ONPE, *Données sur les prises en charge en protection de l'enfance au 31 décembre 2022 : variations départementales et évolutions*, février 2024

enfants¹⁷. Le niveau de vie des plus défavorisés a été plus affecté par ces crises et il a moins progressé depuis. Aujourd'hui en France, plus de 2,9 millions d'enfants sont dans des familles vivant sous le seuil de pauvreté monétaire¹⁸. Plus de 20,2 % des moins de 18 ans sont concernés par la pauvreté. 42 000 enfants sont sans domicile fixe (en foyer d'hébergement ou en hôtel), dont 2 000 sont sans solution d'hébergement, dormant potentiellement à la rue ou dans des abris de fortune¹⁹. La pauvreté en « condition de vie », qui se définit par rapport à 13 indicateurs de privation matérielle ou sociale, est plus fréquente chez les enfants que chez les adultes²⁰.

Cette situation ne peut qu'indigner.

Elle démontre une incapacité persistante à faire respecter, en France, les droits de chaque enfant à « *un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social* » (article 27 de la CIDE) et, d'une manière plus générale, le droit de toute personne et donc des parents « *à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille* »

» (article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme). Cet avis présentera, dans une partie III, ce que cela devrait impliquer, pour le CESE.

- **Le nombre de mesures de protection de l'enfance a augmenté et leur « déjudiciarisation » n'a pas eu lieu**

Au total, au 31 décembre 2022, 344 682 jeunes (310 577 mineurs et 34 105 jeunes majeurs²¹) bénéficient au moins d'une prestation ou mesure relevant de la protection de l'enfance. Entre 2011 et 2022, concernant les mineurs, le taux de prise en charge (c'est-à-dire le rapport entre le nombre de mineurs concernés par une prestation ou une mesure de protection de l'enfance et le nombre total de mineurs), toutes prestations ou mesures confondues, est passé de 19 pour 1000 à 21,9 pour 1000. Cela signifie, compte tenu de l'évolution de la population enfantine sur cette même période, que le taux de prise en charge a augmenté de 15 % à l'échelle nationale (avec de fortes disparités territoriales : cf. *infra*). L'augmentation du nombre de mineurs pris en charge a été

17 Les associations et le CESE s'en sont fait l'écho. Cf. déclaration du Bureau portée par Martine Vignau, décembre 2020, *Pauvreté, entendre les alarmes pour éviter la crise*.

18 Un individu (ou un ménage) est considéré comme pauvre (au sens de la pauvreté monétaire) lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. En France et en Europe, le seuil est fixé à 60 % du niveau de vie médian. Ce seuil tient compte des dispositifs sociaux et fiscaux qui, d'après la DREES, ont eu, en 2018, pour effet de diminuer de 12 points le taux de pauvreté des enfants. Ces chiffres ne concernent que la part de la population vivant en logement dit ordinaire.

19 6^{ème} baromètre de l'UNICEF France et la Fédération des acteurs de la solidarité 29 août 2024 : « *Au moins 2 043 enfants étaient sans solution d'hébergement dans la nuit du 19 août 2024, soit une hausse de 120% par rapport à 2020. Parmi eux, 467 ont moins de trois ans.* ».

20 16,8% pour les moins de 16 ans, contre 12,8 % pour l'ensemble de la population (chiffres de 2014, cités dans le dossier *Protection de l'enfance et pauvreté* de la RFAS 2023).

21 « Jeunes majeurs » : appellation usuelle issue du CASF pour viser les jeunes de 18 à 21 ans, suivis par l'ASE.

régulière entre 2011 et 2019 (+ 14 %), avant de connaître une baisse entre 2019 et 2020 (- 1,5 %) puis de repartir à la hausse en 2021-2022 (+ 1,4 %)²².

La part, parmi l'ensemble des mesures, des mesures d'origine judiciaire est majoritaire et cette tendance s'accroît. Au 31 décembre 2022, 254 673 enfants faisaient l'objet d'une mesure de protection de l'enfance décidée par un ou une juge des enfants. Ainsi, à cette date, près de 82% des prises en charge de mineurs résultent d'une mesure judiciaire (contre 78,9 % en 2011). La répartition entre prestations administratives et mesures judiciaires varie néanmoins selon le mode de prise en charge : les mesures judiciaires sont à l'origine de 91,9 % des prestations et mesures d'accueil et de 71,6 % des prestations et mesures en milieu ouvert²³.

Le recours à la justice par les services de l'aide sociale à l'enfance peut être la conséquence de la non-adhésion des parents aux mesures d'accompagnement proposées, mais traduit surtout l'échec des mesures de prévention et de soutien à la parentalité, sur lesquelles cet avis revient en partie III, le plus souvent en raison de l'insuffisance des moyens mis en place. En effet, si le département est le pivot de la protection de l'enfance, **seul le juge peut imposer une protection, lorsque les parents n'acceptent pas une aide éducative ou une proposition d'accueil du département**, alors que la situation de danger est avérée. Le juge est, dans le cadre de cette saisine, également compétent pour décider de la mesure appropriée.

Les mesures d'accueil, en établissement ou en famille d'accueil, sont en augmentation par rapport aux prestations et aux mesures en milieu ouvert. Entre 2011 et 2022, la part du milieu ouvert parmi l'ensemble des mesures et prestations est passée de 52,4 % à 49 %. Ces chiffres sont à prendre avec précaution. Il faut, comme le signale l'ONPE, tenir compte du fait que certaines mesures alternatives, comme celles dites de « placement à domicile », quantitativement importantes dans certains départements, sont considérées comme des accueils, alors qu'elles se réalisent à domicile (la Cour de cassation vient d'ailleurs de les qualifier de « mesures de milieu ouvert »²⁴). De plus, il faudra être en mesure d'évaluer les effets des dispositions de la loi de 2022 qui avaient bien prévu de donner une priorité à l'accueil par un tiers digne de confiance. Cela implique de distinguer, dans les statistiques, à qui les enfants sont confiés.

Pour les enfants confiés, le recours à une famille d'accueil est désormais moins fréquent que l'hébergement en établissement. Au 31 décembre 2022, 37,8 % des mineurs ou jeunes majeurs confiés vivent en famille d'accueil, contre 40,7 % en hébergement et en établissement, 6,3 % en logements autonomes et 15,2 % dans un autre mode d'hébergement (internats scolaires, tiers digne de confiance, placement à domicile, et hébergement « d'attente »). Ils étaient près de 54 % à vivre en famille d'accueil en 2010²⁵. Le nombre de jeunes accueillis en établissement a augmenté de 51 % entre 2011 et 2022 (de 51 500 à

22 ONPE, *Données sur les prises en charge en protection de l'enfance au 31 décembre 2022 : variations départementales et évolutions*, février 2024.

23 Ces chiffres concernent les seuls mineurs.

24 Avis n° D 23-70.015 de la Cour de cassation du 14 février 2024.

25 Entretien du 14 juin 2024, avec Mme Sonia Mazel-Bourdois, présidente de la FNAF-PE, et Mme Patricia Benoît, trésorière.

77 900). Parmi eux, au 31 décembre 2022, 75 % sont dans des maisons d'enfants à caractère social (MECS) et 12 % dans des foyers de l'enfance. Les autres solutions (lieux de vie, villages d'enfants, établissements d'éducation spécialisés, pouponnières à caractère social, établissements sanitaires) ne représentent que 13 % des mineurs et jeunes majeurs confiés. Les effectifs des assistants familiaux ont baissé de 9 % en 6 ans (de 36 687 au 31 décembre 2016 à 33 319 au 31 décembre 2022). Cette situation interroge fortement sur la baisse d'attractivité de la profession d'assistante et assistant familial et plus largement des métiers de la protection de l'enfance. Cela devrait imposer de nouvelles mesures. Le CESE a déjà travaillé sur cette question²⁶. La partie IV de cet avis porte de nouvelles propositions.

❑ **Face à une offre d'accueil insuffisante, les inégalités se renforcent**

En 2021, sur un total de dépenses des départements pour l'ASE de 9,1 milliards d'euros²⁷, les dépenses totales d'accueil de l'ASE s'élevaient à 7,4 milliards d'euros et se décomposaient en 5,2 milliards d'euros (soit 69,9 %) de dépenses hors accueil familial et 2,2 milliards

d'euros (soit 30,1 %) de dépenses d'accueil familial. La même année, la dépense annuelle d'accueil par bénéficiaire s'établissait, au niveau national, à 36 500 euros.

Ces chiffres dissimulent de fortes disparités entre les départements. Elles ne sont pas seulement la conséquence des différences dans le nombre et le taux de bénéficiaires mais s'expliquent aussi par des différences dans le niveau de la dépense moyenne par bénéficiaire. Les disparités de dépenses entre départements peuvent ainsi s'expliquer par le poids variable du recours aux différents modes de prise en charge (accueil familial ou en établissement notamment) et par les écarts de coûts, selon les territoires, entre ces derniers. Les coûts d'une prise en charge en établissement sont eux-mêmes variables, sachant que les départements ont toute latitude pour décider de gérer directement les établissements ou de déléguer à une association. Et, s'agissant de l'accueil familial, l'indemnité d'entretien versée aux assistantes et assistants familiaux n'est pas la même dans tous les départements²⁸.

Les données de l'enquête « aide sociale à l'enfance » de la DREES ne permettent pas de distinguer précisément le coût de chaque type d'accueil. Toutefois, les dépenses

²⁶ CESE, *Les métiers de la cohésion sociale*, 12 juillet 2022 (Evanne Jeanne-Rose) et CESE *Les métiers en tension*, 12 janvier 2022 (Pierre-Olivier Ruchenstain).

²⁷ Hors dépenses de personnel, à l'exception de la rémunération des assistants familiaux. Source : DREES, *L'aide sociale à l'enfance*, Edition 2023, n°115 octobre 2023.

²⁸ L'indemnité d'entretien est la somme allouée, par jour, à l'accueillant familial pour s'occuper de l'enfant, et inclut la part du logement, d'électricité, la nourriture, produits d'hygiène. Elle n'est pas égale dans tous les départements (minimum : 14,53€). Selon une enquête de la Fédération nationale des assistants familiaux et protection de l'enfance, pour couvrir les frais d'entretiens il faudrait 25€ hors loisirs, 35€ dans les DOM-TOM (entretien du 14 juin 2024 avec Mme Sonia MAZEL-BOURDOIS, Présidente de la Fédération nationale des assistants familiaux et protection de l'enfance -FNAF-PE- et Mme Patricia BENOIT, trésorière)

d'accueil par bénéficiaire ont tendance à être plus élevées dans les départements où les accueils en établissement et les autres modes de prise en charge hors famille d'accueil sont proportionnellement plus importants. De fait, la dépense d'accueil moyenne par bénéficiaire est sensiblement moins élevée en famille d'accueil que pour les autres modes de prise en charge. En 2022, elle est ainsi estimée à 31 600 euros par an et par bénéficiaire (soit 2 630 euros par mois en moyenne), contre 41 900 euros pour les autres modalités d'accueil (soit 3 490 euros par mois)²⁹.

Les tensions auxquelles est confronté l'accueil familial sont un élément déterminant : certains départements souhaiteraient le privilégier, en raison des avantages qu'il présente pour l'enfant, mais sont confrontés à la baisse tendancielle du nombre d'assistantes et assistants familiaux.

Dans ce contexte, les inégalités territoriales se renforcent :

→ **dans les niveaux de prise en charge, avec des écarts qui ont tendance à s'accroître.** La hausse moyenne nationale de 15 % en 10 ans (2011-2022) du taux de prestations et mesures mentionnée ci-dessus dissimule des réalités différentes. Sur la période 2011-2022, la tendance est à l'augmentation des écarts entre départements. Au 31 décembre 2022, le taux de prise en charge³⁰ des mineurs (suivis en milieu ouvert ou accueillis) varie, selon les départements, de 10 pour

1000 en Guyane à 49 pour 1000 dans la Nièvre. En ordre de grandeur, 20 départements sont en dessous de 20 pour 1000, 25 au-dessus de 30 pour 1000 ; 6 se distinguent par un taux proche ou supérieur à 37 pour 1000 ;

→ **dans le niveau de recours aux mesures d'actions éducatives (AED et AEMO).** A l'échelle nationale, elles concernent 10,3 mineurs pour 1000 jeunes de moins de 18 ans. Dans plus de la moitié des départements, les taux sont assez proches de cette valeur médiane. Toutefois, une quinzaine de départements (dont la moitié situés en Île-de-France et son pourtour) ont un taux inférieur tandis que sept ont un taux très largement au-dessus de la médiane³¹ ;

→ **dans la part des mesures judiciaires.** Elle varie, toutes mesures confondues, de 56,1 % (dans le Loiret) à 95,1 % (en Seine-Saint-Denis). Pour les seules mesures d'accueil, la part des mesures judiciaires varie de 80,1 % dans les Alpes-de-Haute-Provence à 98 % dans la Creuse. L'ONPE remarque, sans proposer d'explication, que les territoires où la part des mesures judiciaires est la plus forte sont concentrés dans les Hauts-de-France et dans le Grand-Est, et que c'est en Bretagne que la part des mesures judiciaires est la plus faible ;

→ **dans les modes de prise en charge, entre établissement et famille d'accueil.** Les départements qui font le moins appel à l'accueil familial sont situés

29 DREES, *L'aide sociale à l'enfance*, n°119 juillet 2024.

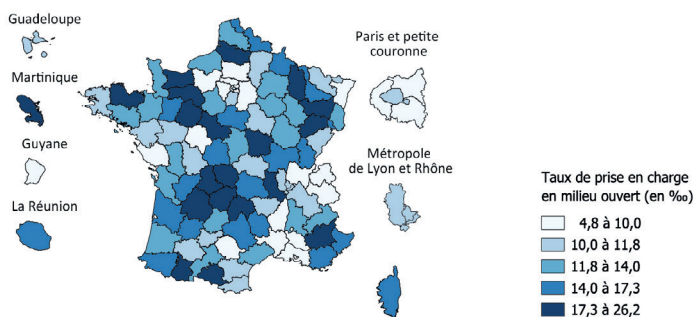
30 Rapport entre le nombre de mineurs concernés par une prestation ou une mesure de protection de l'enfance dans le département et le nombre total de mineurs domiciliés dans le département.

31 Au cours de la première décennie des années 2000, la hausse du nombre d'AED a été plus rapide que celle du nombre d'AEMO. La proportion d'AED s'est stabilisée vers 2010 à environ 30%, les AEMO restant largement majoritaires à environ 70% du total de mesures d'action éducative (70 % fin 2021). Là aussi, l'hétérogénéité est la règle : la seule part d'AED dans l'ensemble des actions éducatives varie de moins de 10 % à plus de 60 %...

d'avantage dans l'est et le sud-est de la France et en Île-de-France. À l'échelle des régions, les Hauts-de-France³² concentrent plus d'un sixième des enfants (10 400) vivant en famille d'accueil et enregistrent le taux de prise en

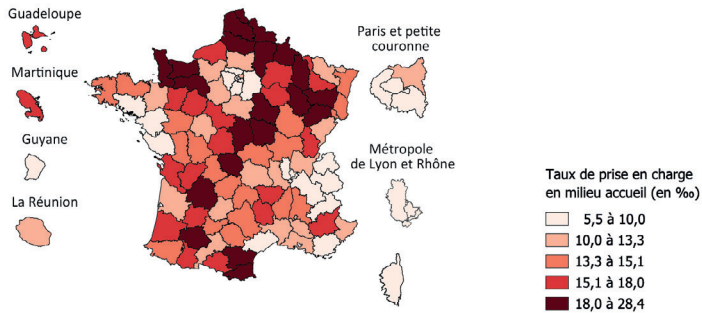
charge par région le plus élevé, devant la Nouvelle-Aquitaine (6 400) et l'Occitanie (6 000). Au 31 décembre 2022, les interventions en milieu ouvert ne prévalent sur l'accueil que dans 45 départements.

TAUX DE MINEURS BÉNÉFICIAIRES D'INTERVENTION EN MILIEU OUVERT AU 31 DÉCEMBRE 2022 (FRANCE MÉTROPOLITAINE ET DROM, HORS MAYOTTE)



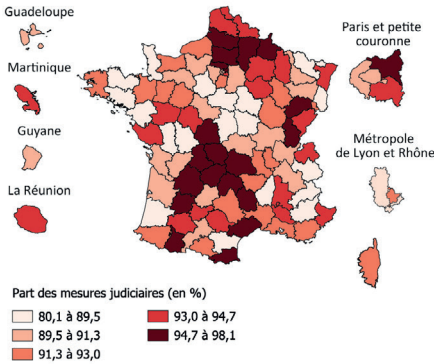
32 « Les enfants vivant en famille d'accueil au prisme de l'enquête annuelle de recensement », les Dossiers de la DREES n° 116, mars 2024.

TAUX DE MINEURS BÉNÉFICIAIRES D'UN ACCUEIL AU 31 DÉCEMBRE 2022 (FRANCE MÉTROPOLITAINE ET DROM, HORS MAYOTTE)

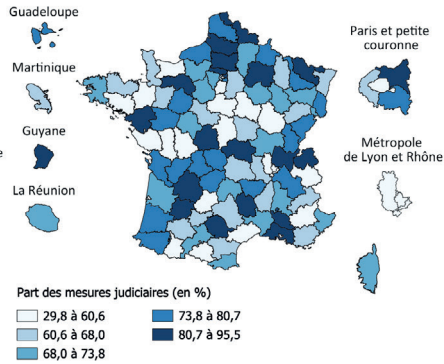


PROPORTION DE MESURES JUDICIAIRES AU 31 DÉCEMBRE 2022 (FRANCE MÉTROPOLITAINE ET DROM, HORS MAYOTTE)

En accueil



En milieu ouvert



Source : ONPE, données sur les prises en charge en protection de l'enfance au 31 décembre 2022

DES VARIATIONS TERRITORIALES AMPLIFIÉES OUTRE-MER

L'article 42 de la loi du 7 février 2022 habilitait le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions relevant du domaine législatif pour adapter la loi dans les Outre-mer et étendre les dispositions concernant l'interdiction de l'hébergement hôtelier et le renforcement des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ainsi qu'à Wallis-et-Futuna. Le Gouvernement n'a pas jugé nécessaire de publier cette ordonnance dans le délai prévu³³. Il convient de rappeler que le droit commun de la protection de l'enfance s'applique dans les territoires d'Outre-mer, et relève de la compétence du département ou de la collectivité territoriale selon le statut de chaque territoire. En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, il s'agit d'une compétence propre du gouvernement local.

Comme l'indique le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA), « *divers rapports tendent à conclure à des besoins plus élevés dans les Outre-mer qu'en métropole en matière d'aide sociale à l'enfance et de protection maternelle et infantile. Les moyens déployés par l'ASE et la PMI devraient par conséquent y être plus importants qu'en France hexagonale. Or tel n'est pas le cas*³⁴ ».

En octobre 2020, la Convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE) a publié un rapport sur l'enfance en Outre-mer³⁵. La CNAPE identifie quatre caractéristiques communes aux différents territoires ultramarins : les difficultés de déclinaison locale des politiques nationales d'enfance et de jeunesse, le décrochage scolaire et l'illettrisme, les phénomènes de délinquance, de violence et d'addiction, les difficultés de recrutement. Sur ce dernier point, la CNAPE souligne que les personnes diplômées ont tendance à partir pour bénéficier de formations ou d'emplois adaptés à leurs ambitions, « *ce qui entraîne des difficultés de recrutement de personnes qualifiées sur les territoires ultramarins, notamment dans les domaines de la petite enfance, de l'enfance et de la jeunesse* ». Pourtant, la connaissance des langues territoriales et du contexte culturel sont des atouts majeurs des professionnels locaux.

³³ Cf sur ce point : Rapport d'information du Sénat, fait au nom de la commission des affaires sociales par M. Bernard Bonne, n° 837 (2022-2023), déposé le 5 juillet 2023 *Application des lois relatives à la protection de l'enfance*.

³⁴ HCFEA, *La situation des familles dans les départements et régions d'Outre-mer (Drom) : réalités sociales et politiques menées*, Rapport du Conseil de la famille, mars 2022.

³⁵ CNAPE, *La protection de l'enfance en Outre-mer : état des lieux et phénomènes émergents*, octobre 2020.

Les difficultés rencontrées tiennent aussi à la faiblesse des données disponibles pour examiner en connaissance de cause certaines difficultés et les résoudre : statistiques dispersées, données parfois incomplètes et/ou trop anciennes, de qualité variable voire peu fiables... Les méthodologies de recueil de données peuvent diverger, les rendant difficilement comparables.

En septembre 2021, la CNAPE publiait un second rapport intitulé *La protection de l'enfance en Outre-mer : pratiques et expériences innovantes qui concluaient : « les associations font preuve d'innovation et développent des actions qui permettent de pallier le manque de structures et de services publics et institutionnels. Ainsi, le bien-être des enfants repose en grande partie sur l'engagement des professionnels associatifs. »*

Au total, que l'on se place du seul point de vue « hexagonal » ou que l'on examine la grande diversité des Outre-mer, force est de constater l'existence et la persistance d'inégalités entre territoires. La non-application de décisions judiciaires ou leur exécution tardive, des différences importantes comme l'absence de certaines structures d'accueil, la législation et les moyens octroyés aux mineurs non accompagné (MNA) sont des inégalités ou des sources d'inégalités.

- ❑ **Le nombre de mineurs non accompagnés (MNA) pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance a augmenté.**

Les migrations internationales³⁶ sont en hausse et plus de la moitié des personnes déplacées dans le monde sont des enfants. D'après la dernière enquête flash de l'association Départements de France, 66 899 jeunes se sont présentés en tant que mineurs non accompagnés pour l'année 2023, dont 23 % ont été reconnus mineurs après évaluation. En 2023, 19 370 MNA ont été confiés aux services des conseils départementaux, soit une augmentation de 31 % par rapport à 2022 (hors Outre-Mer), caractérisée par une augmentation du nombre de jeunes filles (1 613 contre 751 en 2019)³⁷.

Pour les services de la protection de l'enfance, les enjeux sont multiples : il

faut faire face à cette hausse d'activité, mais aussi adapter les méthodes d'accompagnement à la situation particulière des MNA. Une réalité

partagée par ces mineurs étrangers est de se retrouver sur le territoire français privés de protection familiale dans une situation de très grande vulnérabilité, avec, en particulier, un risque très élevé de traite et d'exploitation. Les parcours sont singuliers, loin d'être linéaires, le plus souvent chaotiques et douloureux et exposent aux « fragilités multiples ». Il faut aussi dessiner un avenir pour les MNA à leur sortie de l'ASE. La régularisation de leur situation administrative doit être une préoccupation transversale dans leur prise en charge par l'ASE, comme le prévoit la loi.

Cet avis reviendra sur le sujet des MNA dans une partie consacrée aux droits de l'enfant, autour d'une idée-force : la Convention internationale des

³⁶ Avis du CESE, *Migrations et Union européenne*, 28 novembre 2023 (Kenza Occansey et Françoise Sivignon) adopté dans le contexte des négociations du Pacte sur la migration et l'asile de l'Union européenne.

³⁷ Enquête Flash ASE-MNA (mineurs non accompagnés) réalisée par Départements de France du 01/09/23 au 27/10/23.

droits de l'enfant (CIDE)³⁸ doit s'appliquer, comme à tout enfant, notamment quand elle impose de donner la primauté à son intérêt supérieur dans toutes les décisions le concernant. Le risque serait celui d'une protection de l'enfance à deux vitesses, contraire aux engagements de la France.

- ❑ **Il existe un déficit préjudiciable de statistiques, de suivi et d'évaluation de la politique de protection de l'enfance**

Dans l'ensemble, les études manquent pour expliquer la hausse des besoins, la chiffrer, identifier les points de ruptures dans les parcours, comprendre les disparités territoriales. Ces études devraient notamment porter sur les conditions socio-économiques des familles, les motifs de placement, les parcours des enfants concernés.

La hausse de l'activité de la protection de l'enfance peut aussi être le signe d'une plus grande vigilance et d'une amélioration du repérage ou de l'évaluation de la situation des enfants en danger ou en risque de l'être³⁹.

Ainsi l'augmentation de l'accueil des enfants de moins de 6 ans (+45 % entre 2011 et 2022, de 19 320 enfants accueillis en 2011 à 27 940 en 2022) peut être le signe

d'un repérage plus précoce. Cette tranche d'âge a longtemps été sous-représentée dans les dispositifs de protection de l'enfance : la période qui précède l'entrée à l'école « échappait » encore trop largement à l'attention. Ce serait un progrès au vu des conséquences à long terme, jusque dans sa vie d'adulte, des expériences traumatiques auxquelles un enfant a été exposé dans ses toutes premières années de vie. En attendant, les alertes se multiplient.

- ❑ **Le manque de professionnels et de places dans les structures produit des conséquences en chaîne, en contradiction directe avec l'objectif de prévention posé par la loi**

Le manque de professionnels est au cœur des difficultés et cet avis y consacre sa partie IV.

Les familles sont confrontées au manque de places dans des structures pluridisciplinaires et à un fonctionnement institutionnel en silos qui fait intervenir de multiples acteurs : l'éducation nationale, mais aussi les structures sectorisées de la psychiatrie (les CMP, centres médico-psychologiques, les CMPP, centres médico-psycho-pédagogiques), les maisons départementales des personnes

38 Au sein de l'UE, la directive 2011/95/UE concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection donne une définition du MNA : elle s'applique dans le cadre plus général de la politique d'asile et de migration, lui-même revu en avril 2024 avec le Pacte asile et migrations.

39 Il existe bien des données sur le nombre d'appels au 119 et le profil des mineurs concernés (*Etude statistique de l'activité du 119 année 2022/ France Enfance Protégée*). Elles permettent de détecter des évolutions d'une année sur l'autre, mais n'apportent pas d'explications sur les causes de ces évolutions (les situations de danger sont-elles plus nombreuses ? Davantage signalées ? Les deux ?).

handicapées (MDPH), le secteur médico-social, la protection judiciaire de la jeunesse.... Les conséquences de la précarité, des mauvaises conditions de vie, des troubles du comportement, du décrochage scolaire⁴⁰, de l'errance, ou de pathologies mal diagnostiquées et donc mal prises en charge, s'accumulent et se renforcent. Les repérages sont tardifs et les interventions ne sont pas articulées. Avant même l'intervention de l'ASE, les parcours des enfants dits « à difficultés multiples » sont ponctués de ruptures et d'échecs⁴¹. Les difficultés des parents, restées trop longtemps sans réponse, s'accroissent et se reportent finalement sur le secteur de la protection de l'enfance, qui intervient « en bout de chaîne ».

Le développement d'un enfant nécessite, aux côtés des parents, l'intervention d'une pluralité de structures, d'acteurs et de professionnels, éducateurs, professionnels de santé... Cet écosystème a été particulièrement mis à mal ces quinze dernières années. Pour de nombreux enfants, les fragilités - sociale, de santé, scolaire ... - s'additionnent. La situation de l'ASE est aussi la conséquence de la crise des secteurs essentiels de la prévention que sont les services sociaux et éducatifs de l'éducation nationale⁴², la PMI, la pédopsychiatrie⁴³, ou la médecine scolaire⁴⁴, dont la loi de 2007 était pourtant venue affirmer le rôle. Il faut

par le renforcement en professionnels et en moyens, par l'articulation des interventions, assurer le repérage précoce, la prévention et casser ce cercle vicieux, qui conduit à ce que de trop nombreux enfants ne fassent l'objet d'aucun accompagnement stabilisé et coordonné.

- ❑ **Le système repose dans les faits trop largement sur des juges, en nombre insuffisant, et dont les décisions ne sont pas correctement exécutées**

Chaque juge pour enfant suit entre 450 et 500 enfants (ou fratries), jusqu'à 800 dans certaines juridictions, alors qu'il ou elle devrait, pour avoir le temps de rendre une justice de qualité, ne pas suivre plus de 325 enfants⁴⁵. Et quand elle prend une décision, parce qu'elle la juge impérative pour protéger l'enfant, la justice est de nouveau confrontée aux limites des capacités de l'ASE. C'est un cycle préjudiciable à l'enfant et à la famille qui s'enclenche puisque l'absence de mesures en milieu ouvert génère des situations de danger nécessitant un déplacement hors de son milieu familial.

L'inexécution des décisions prises par la justice pour enfants est très préoccupante. Dans une alerte publiée en 2018, les juges pour enfants du tribunal de Bobigny se qualifiaient de « juges des mesures fictives ». Depuis, la situation de surcharge s'est aggravée et l'état des services départementaux

40 Les enfants relevant de l'ASE ont, à 16 ans, 4 fois plus de risques d'être déscolarisés : entretien du 14 juin 2024 avec M. Marc PELLETIER, Sous-directeur de l'action éducative, DGESCO (Direction générale de l'enseignement scolaire) et Mme Claire BEY, cheffe du bureau de la santé et de l'action sociale à la DGESCO.

41 Entretien du 17 juin 2024 avec le professeur Guillaume BRONSARD, pédopsychiatre.

42 CESE, *Pour des élèves en bonne santé*, mars 2018 (Jean-François Naton et Fatma Bouvet de la Maisonneuve).

43 CESE, *Améliorer le parcours de soins en psychiatrie*, mars 2021 (Alain Dru et Anne Gautier).

44 CESE, *Pour des élèves en bonne santé*, mars 2018 (Jean-François Naton et Fatma Bouvet de la Maisonneuve).

45 Sondage effectué par le syndicat de la magistrature en novembre 2023 auprès des 522 juges des enfants, cité dans *La justice protège-t-elle les enfants en danger ? Etat des lieux d'un système qui craque*, mai 2024

de la protection de l'enfance s'est dégradé. Les décisions des juges sont inexécutées ou mal exécutées⁴⁶.

Des juges des enfants, pris dans des situations de conflit éthique, anticipent cette inexécution et renoncent à prendre des décisions confiant à l'aide sociale à l'enfance les enfants en danger dans leur famille, en raison d'une absence de places ou de structures adaptées à leur accueil.

- ❑ **Des pans entiers des lois de 2007, 2016 et 2022 ne sont pas mis en œuvre**

La non-application des lois sur la protection de l'enfance a des causes immédiates, à commencer par le retard pris dans l'adoption des textes réglementaires. Un point a été fait dans le rapport du sénateur Bernard Bonne⁴⁷. Depuis, les décrets ont été publiés : il faut déplorer la tardivité de cette publication mais aussi, cet avis y reviendra au fil de ses développements, une mise en œuvre encore insuffisante par les départements.

Cet écart alarmant entre les lois porteuses d'ambitions et la réalité rend impérative une remobilisation autour d'un projet partagé pour l'enfant qui rappelle les fondamentaux :

- **rien ne saurait justifier une inégalité de traitement entre les enfants, selon le territoire où ils vivent, leurs origines ou leur milieu social ;**
- **la recherche de l'intérêt supérieur de l'enfant doit intégrer toutes les politiques publiques.**

« Il est de notre devoir collectif de veiller à ce que les lois que nos parlementaires adoptent ne restent pas de simples déclarations d'intention, mais se traduisent par des améliorations tangibles dans la vie des enfants que notre système s'engage à protéger » Davy BEAUVOIS (Comité de vigilance des enfants placés).

⁴⁶ Elles sont « mal exécutées » lorsque la mesure effectivement mise en œuvre n'est pas celle qui était demandée.

⁴⁷ Rapport d'information du Sénat, fait au nom de la commission des affaires sociales par M. Bernard Bonne, n° 837 (2022-2023), déposé le 5 juillet 2023 Application des lois relatives à la protection de l'enfance

PARTIE 02

Responsabilité partagée, pilotage coordonné : comment y parvenir ?

La gouvernance de la prévention et de la protection de l'enfance fait face à deux difficultés :

→ à l'échelle nationale, **sa dimension interministérielle⁴⁸ est affirmée dans la loi de 2022 et dans la stratégie de prévention et de protection de l'enfance, mais elle est peu lisible et surtout peu portée.** C'est autour de cette dimension interministérielle que doit s'organiser une animation et une coordination permanentes⁴⁹ des acteurs de l'enfance, de la lutte contre la pauvreté, de la santé, de l'éducation, du handicap... ;

→ à l'échelle départementale, **il persiste de fortes disparités dans les pratiques, les moyens et les ressources mobilisées, au détriment des enfants, ce que la libre administration des départements ne saurait justifier.**

Les difficultés de la gouvernance de la protection de l'enfance sont anciennes. La loi de 2022 a apporté des modifications. Les préconisations du CESE visent à résorber le décalage déjà constaté entre les ambitions et la réalité.

A. Certains changements concernant la gouvernance sont trop récents pour qu'un bilan puisse être réalisé mais cette question est reposée et celle du financement demeure à traiter

☐ Des mesures récentes difficiles à évaluer

Les comités départementaux pour la protection de l'enfance par exemple

(CDPE, *cf. infra*) sont encore expérimentaux et n'ont été installés que dans 10 départements. La Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 a défini des

⁴⁸ A travers les références aux plans stratégiques de lutte contre la pauvreté, de lutte contre la violence, à la stratégie handicap, aux « 1000 premiers jours de l'enfant ».

⁴⁹ Les dynamiques de concertations, qui ont précédé les lois de 2017 et 2022, ne se sont pas poursuivies dans la phase de mise en œuvre des lois : table-ronde du 15 mai 2024 avec Isabelle SANTIAGO, députée, rapporteure de la commission d'enquête sur les manquements des politiques de protection de l'enfance, Marion CANALES et Laurence ROSSIGNOL, sénatrices.

objectifs et un cadre contractuel avec les départements. Elle formalise les engagements réciproques, sur des actions concrètes en termes d'accès à la prévention en santé, de sécurisation des parcours, de sorties de l'aide sociale à l'enfance. Les fonds affectés par l'État (au titre du « programme 304 », du Fonds d'intervention régional, de l'ONDAM médico-social) sont assortis d'objectifs et de cibles chiffrées. Les signataires s'engagent à réaliser une évaluation conjointe chaque année.

❑ **Le financement de l'ASE demeure au cœur des tensions⁵⁰**

Les départements sont tenus de financer cette compétence obligatoire. En 20 ans (2001-2021) les dépenses consacrées par les départements à l'aide sociale à l'enfance (ASE) ont doublé, atteignant, en 2023⁵¹, 9,7 milliards d'euros pour l'ensemble de l'année⁵². En moyenne, les dépenses nettes concernant l'ASE constituent 23 % des dépenses nettes totales d'aide sociale des départements. Leurs ressources restent celles qui ont été décidées au moment

des transferts de compétences, à savoir un transfert de fiscalité (les droits sur les mutations à titre onéreux d'immeubles situés sur leur territoire – DMTO- représentent 14,6 milliards d'euros), et un concours de l'État (via la dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement). L'évolution de ces ressources, dont certaines dépendent ainsi de facteurs économiques exogènes, comme le dynamisme du marché immobilier local, ne fait pas écho à la dynamique très forte des dépenses. Les mécanismes de péréquation financière ne sont pas suffisants. Pour autant, la décentralisation, par définition, laisse aux départements la possibilité de faire des choix politiques, de cibler des priorités en termes de politiques sociales. Dans un contexte budgétaire contraint, les départements font des arbitrages. De fortes disparités existent entre les départements, sans qu'il ne soit toujours possible d'établir si elles font ou non écho à des besoins locaux différents.

50 La participation financière de l'État et de la sécurité sociale à la protection de l'enfance au sens large (au-delà de l'ASE) est difficile à évaluer. La publication d'un premier « Jaune budgétaire enfance » annexé au PLF 2024, destiné à retracer l'ensemble des actions menées en faveur de l'enfance et, tout particulièrement, des enfants les plus vulnérables, doit néanmoins être saluée. Cet exercice de synthèse budgétaire doit permettre d'identifier dans les grandes lignes les budgets consacrés à la protection de l'enfance au sens large par les départements, la sécurité sociale et les différentes administrations de l'État. Il fait clairement apparaître que les départements sont en première ligne pour les financements de l'aide sociale à l'enfance et que la contribution de l'État est marginale. Le programme 304 consacre par exemple 33M€ à la mise à l'abri préalable des mineurs non accompagnés et environ 140M€ de crédits pour les départements dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (contractualisation tripartite entre l'État, l'ARS et les conseils départementaux).

51 Rapport annuel de l'Observatoire de la décentralisation et de l'action sociale (ODAS) publié le 19 juin 2024.

52 y compris la rémunération des assistants familiaux mais hors frais des autres personnels départementaux.

❑ **La question de la gouvernance et du financement de la protection de l'enfance est reposée**

Dans le cadre des débats sur la décentralisation, le rapport d'Eric Woerth, *Décentralisation : le temps de la confiance* de mai 2024 a posé frontalement la question : faut-il recentraliser la protection de l'enfance ? Deux scénarios sont suggérés. Le premier est celui d'une recentralisation, avec la mise en place d'une administration de l'État dédiée au pilotage national de la protection de l'enfance et de services déconcentrés départementaux.

Le second consisterait à créer un établissement public local « service départemental des solidarités » co-financé par l'État et les départements, qui porterait sur toutes les compétences sociales obligatoires des départements.

La répartition des compétences en matière sociale entre l'État et les collectivités territoriales est un sujet en soi. Elle pourrait faire l'objet d'un avis du CESE car, quelle que soit la politique sociale observée, on note des incohérences, des manques d'engagement, qui interrogent et créent des inégalités territoriales.

B. Mieux évaluer les besoins et assurer les moyens correspondants à l'échelle des territoires

❑ **La connaissance et l'analyse - de l'offre, des besoins, de leurs évolutions - sont au centre de la mission du groupement d'intérêt public (GIP) France Enfance Protégée.**

De fait, l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) publie les données sur la prise en charge et réalise ou fait réaliser de nombreux travaux de recherche, accessibles sur son site internet. Les observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) sont pour leur part chargés de recueillir et d'expertiser les données départementales.

❑ **Les données disponibles ne permettent pas d'analyser suffisamment l'évolution des besoins, les profils socio-économiques et les parcours des enfants concernés, les motifs de placement et les possibilités d'adaptation de l'offre aux différentes situations.**

Le Sénat en a fait le constat dans son rapport précité de 2023, jugeant cette défaillance « *d'autant plus grave qu'elle empêche le législateur de disposer des informations nécessaires à sa fonction*⁵³ ». Pour le CESE, ce manque de données empêche de comprendre ce qui fait obstacle à la concrétisation des principes posés par la loi. Les départements eux-mêmes n'ont pas toujours une vision globale de l'offre disponible sur leur territoire. Il faudrait aussi connaître le nombre de mesures qui, tout en ayant été demandées par les

⁵³ Rapport d'information du Sénat, fait au nom de la commission des affaires sociales par M. Bernard Bonne, n° 837 (2022-2023), déposé le 5 juillet 2023 *Application des lois relatives à la protection de l'enfance*.

services de l'ASE ou par la justice, ne sont pas mises en œuvre. Quand elles existent, les données soulignent l'hétérogénéité des situations, sans l'expliquer. Ces écarts constatés ne paraissent faire l'objet ni d'études ni de travaux de recherche. C'est cette situation qu'il faut corriger.

- ❑ **Les moyens de l'ONPE doivent être renforcés pour qu'il puisse effectivement, en lien avec les ODPE, réaliser un diagnostic des besoins et proposer une redéfinition de l'offre en adéquation avec ces besoins. Un soutien doit être donné aux ODPE dans le recueil et l'analyse des données statistiques.**

Les études doivent également davantage porter sur les parcours des enfants, dans une approche globale, c'est-à-dire en intégrant les conditions de vie, le contexte de leur entrée dans l'ASE, les mesures dont ils ont bénéficié, l'âge auquel elles sont intervenues, le nombre et la situation des enfants concernés par des prises en charge multiples (médicale, handicap, sociale), et ce qu'ils ou elles deviennent à la sortie de l'ASE. Les travaux consacrés aux différentes situations de danger pour l'enfant, dans un objectif d'amélioration du repérage, se cantonnent trop souvent à une dimension (les violences, les maltraitements, les mineurs non accompagnés, les problèmes de santé mentale...) : ils ne s'interrogent pas assez sur l'adaptation des

réponses apportées aux situations des enfants dans leur diversité, ni sur l'impact de ces situations sur le secteur de la protection de l'enfance. L'insuffisance des données concerne aussi les causes des mesures décidées dans le cadre de l'ASE. Il faut d'emblée le souligner : les enfants victimes directes ou indirectes des violences intrafamiliales ou conjugales sont issus de tous les milieux sociaux et de toutes origines. Certains d'entre eux échappent à la vigilance des institutions, qui présupposent que leur milieu social les protège. Le CESE a pu aussi constater, au gré des auditions menées, que la parole de l'enfant n'est pas toujours relayée vers les bonnes instances, y compris au niveau judiciaire. Des études anciennes⁵⁴ avaient relevé le poids majeur des difficultés sociales et/ou familiales, à distinguer des carences éducatives, et de la maltraitance. Elles faisaient ainsi apparaître différentes catégories de grands risques pour les enfants, de nature sociétale (transformation et fragilisation des familles, disparition des réseaux de sociabilité et de solidarité), sociale (prévalence plus importante de la précarité, difficultés d'accès à l'emploi) ou davantage psychologique (carences relationnelles aggravées par la misère et la solitude). Le CESE regrette le manque de statistiques sur ces différentes situations.

⁵⁴ IFREP *Le placement familial de l'aide sociale à l'enfance : étude nationale (mai 1992-septembre 1993)* ; Pointage, réalisé en 1991, des situations de 155 enfants accueillis en famille d'accueil sur une circonscription semi urbaine (Sellenet 1994) ; Etude sur la maltraitance des enfants (Andro, Bapt, Chanteloup, Dayant, Sellenet), effectuée dans les foyers de l'enfance en 1999.

Le dispositif OLINPE (Observation Longitudinale, Individuelle et Nationale en Protection de l'Enfance) et ses limites

Ce dispositif d'information national a été mis en place par la loi de 2007. Les conseils départementaux ont obligation de transmettre chaque année à l'ONPE et, depuis 2022, à la DREES les informations sur les mineurs et jeunes majeurs ayant fait l'objet d'une prestation ou d'une mesure de la protection de l'enfance, qu'elle soit administrative ou judiciaire. Il s'agit de données individuelles et longitudinales.

Les données recueillies sont administratives et individuelles et permettent de décrire les parcours des enfants protégés. Elles intègrent les caractéristiques des bénéficiaires d'une prestation ou d'une mesure de l'ASE ; des informations sur les décisions, mesures et interventions de l'ASE ; des informations sur le danger ou le risque de danger à l'origine de la mesure ; des informations sur les durées de prise en charge et le cadre de vie sociale et familiale des enfants et jeunes concernés.

OLINPE constitue l'unique outil qui permet à la DREES de récolter et d'exploiter des données départementales. Mais il a ses limites : seul un tiers des départements envoient des données et quand elles sont transmises, leur analyse procède souvent d'extrapolations statistiques. Elles ne peuvent pas être en l'état appariées avec d'autres sources comme celles des données de scolarité du ministère de l'Éducation nationale ou les données de santé du Système national des données de santé (SNDS). Il faut donc encore progresser vers un système d'information national unique qui collecterait les données agrégées des départements.

PRÉCONISATION #1

Pour sortir de l'invisibilité statistique, donner au Groupement d'Intérêt Public (GIP) France Enfance Protégée la mission de réaliser chaque année, pour tous les départements, un état des lieux des besoins identifiés et de leurs évolutions prévisibles, des capacités d'accueil et d'accompagnement, des mesures décidées et de celles non exécutées.

La réalisation de cette mission revient à l'ONPE qui doit pouvoir, sur ces points, s'appuyer sur les observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) qui lui communiqueront :

- un état des lieux des capacités d'accueil en établissement et dans les familles d'accueil ;
- un état des lieux des mesures prises pour assurer une prise en charge globale et de qualité des enfants, notamment sur le plan de la santé et du handicap ;
- un recensement des mesures de protection de l'enfance non mises en œuvre et des décisions de justice non exécutée ;
- des données et analyses sur les motifs des mesures prises, les parcours des enfants et la situation socio-économiques des familles concernées ;
- les données relatives aux violences contre les enfants : infanticides, hospitalisations faisant suite à des maltraitances, enfants victimes ou co-victimes de violences conjugales ou intrafamiliales...

C. Appeler l'État et les départements à assumer leurs responsabilités

- ❑ **Le pilotage interministériel est trop faible et mal articulé avec les départements**

La Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) est chargée de la conception, du pilotage et de l'évaluation des politiques publiques de solidarité, parmi lesquelles figure la protection de l'enfance. A l'égard de la seule aide sociale à l'enfance (ASE), elle intervient surtout par l'édiction de normes. Elle doit en contrôler l'application et veiller à leur bonne appropriation : en pratique, ses capacités d'intervention sont faibles. Ses moyens sont très limités⁵⁵ et, dans le contrôle de leur application⁵⁶, la DGCS se heurte à la libre administration des départements.

De nombreuses autres politiques non décentralisées doivent contribuer à la protection de l'enfance, mais il a toujours manqué une structure nationale de portage et d'animation. La protection de l'enfance fait ainsi intervenir le ministère de la justice, dont la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ),

compétente en matière de justice des mineurs. La création en 2016 du CNPE (Conseil national de la protection de l'enfance) n'a pas suffi à remédier à cette défaillance. Dans son avis de 2018, le CESE demandait un renforcement de ses moyens. La loi de 2022 affichait l'objectif d'une gouvernance « *plus cohérente et plus efficiente* » et a redéfini les missions et la composition du CNPE. Elle a parallèlement créé le groupement d'intérêt public (GIP) France Enfance protégée, organisme national unique compétent pour appuyer l'État et les conseils départementaux, notamment dans la définition et la mise en œuvre de la politique de prévention et de protection de l'enfance. Composé de représentants de l'État et des départements, il a repris les missions de l'ancien GIP *Enfance en danger*⁵⁷. Le GIP France Enfance protégée gère (comme le faisait le GIP Enfance en danger avant lui) l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) dont l'objectif est de mieux connaître l'enfance en danger pour mieux prévenir et mieux traiter.

55 Devant la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale, le 14 mai 2024, Jean-Benoît Dujol, directeur général de la cohésion sociale (DGCS), que la commission des affaires sociales et de la santé du CESE a également entendu, a indiqué que, pour exercer sa mission d'inspection et de contrôle sur la France entière, l'État ne disposait en 2021-2022 que de 55 ETP affectés à « l'ensemble du champ des ESMS » (établissements et services sociaux et médico-sociaux) dans ses directions régionales et départementales en charge de la cohésion sociale (Dreets et Ddets). Il a toutefois annoncé un renforcement de ses moyens : une vingtaine d'ETP supplémentaires, des formations, une instruction de méthode sur la protection de l'enfance à paraître.

56 Le préfet, en mobilisant les services déconcentrés concernés (ARS, PJJ) peut exercer une mission de contrôle des contrôles, de même que l'IGAS.

57 Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (le « 119 ») et activités d'études et de recherche (avec Observatoire national de la protection de l'enfance - ONPE).

Pour réinvestir le pilotage dans le champ de la protection de l'enfance, politique décentralisée, l'État a eu recours à la contractualisation. Ainsi, la majorité des actions envisagées par la stratégie de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 repose sur la mise en place de contrats locaux tripartites préfet/agences régionales de santé (ARS)/départements portant sur la prévention et la protection de l'enfance. Les objectifs définis par les contrats⁵⁸ doivent être assortis d'indicateurs et de cibles chiffrées, avec un suivi et un bilan au moins annuel, sur la base d'un rapport initié par le conseil départemental, partagé avec le préfet et l'ARS. Dans le cadre de cette contractualisation entre l'État et les départements, l'État a pu ainsi flécher des budgets, sachant qu'une évaluation régulière conditionne l'allocation de moyens financiers pour les exercices suivants. Cette contractualisation a toutefois ses limites. Son levier financier est faible⁵⁹, au regard de l'ensemble des dépenses de la protection de l'enfance. Elle n'assure pas la cohérence globale de la politique de protection de l'enfance car elle n'organise pas la coordination des départements avec l'ensemble des services de l'État concernés.

- ❑ **Dans les départements, l'organisation d'une coordination plus forte est en cours d'expérimentation sous l'égide des comités départementaux pour la protection de l'enfance (CDPE)**

L'impératif de coordination est tout aussi fort dans les territoires.

Le dialogue doit être permanent et permettre des évaluations mieux partagées des situations mais aussi une meilleure articulation des acteurs impliqués dans la réponse. La coordination doit porter aussi bien sur la prévention que sur la protection de l'enfance elle-même. Elle doit donc associer, au-delà de l'ASE et de ses opérateurs, la justice (magistrats et services territoriaux de la protection judiciaire de la jeunesse), les services au contact des familles (communes et intercommunalités, via les centres communaux d'action sociale - CCAS), la protection maternelle et infantile (PMI), l'éducation nationale, les acteurs de la prévention spécialisée des départements, mais aussi les secteurs sanitaire et médico-social (agences régionales de santé-ARS, maisons départementales des personnes handicapées-MDPH).

Les comités départementaux pour la protection de l'enfance (CDPE) créés à titre expérimental par la loi de 2022 dans 10 départements, ont pour mission de coordonner les actions menées pour la protection de l'enfance dans le département. Ils sont coprésidés par le préfet et le président du département. Ils doivent réunir les acteurs intervenant

58 Circulaire n° DGCS/SD2B/DGS/SP1/2020/34 du 20 février 2020 relative à la contractualisation préfet/ARS/département pour la prévention et la protection de l'enfance.

59 600 millions d'euros ont été fléchés par l'État, pour que les départements améliorent leur système de protection de l'enfance, dans le cadre de la stratégie de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 autour de différents objectifs mais avec deux impératifs pour les départements : réinvestir dans la PMI et mettre en place un ODPE.

dans la protection de l'enfant sur le territoire (des représentants des services du conseil départemental et des services de l'État, de l'ARS, du tribunal judiciaire, de la maison départementale des personnes handicapées, de la caisse d'allocations familiales, de la caisse primaire d'assurance-maladie, de la mutualité sociale agricole, des gestionnaires des établissements et services de l'aide sociale à l'enfance, les associations représentant des usagers).

La création des CDPE peut être une réponse aux limites rencontrées par les précédentes tentatives de coordination des acteurs dans les départements,

qui avaient déjà pour objectif de déterminer les objectifs stratégiques partagés en fonction des besoins. De fait, les schémas (schémas d'organisation sociale et médico-sociale, schémas départementaux des services aux familles, généralisés en 2015, dont les volets relatifs à la parentalité et à la petite enfance relèvent assurément de la dimension préventive de la protection de l'enfance, et schémas départementaux de protection de l'enfance) se multiplient, mais leur cohérence est problématique et leur suivi n'est pas assuré.

Au moment de la mise en place des CDPE, il était annoncé qu'ils auraient pour mission de réaliser le *« diagnostic territorial de l'action menée en matière de protection de l'enfance, d'en déterminer les axes prioritaires mais aussi de produire des indicateurs précis de mesure*

*de leur efficacité »*⁶⁰. Ils pourront s'appuyer sur les observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) créés en 2016, en matière de données, d'analyse et de propositions produites. Les ODPE ont notamment pour mission d'assurer le suivi du schéma départemental de protection de l'enfance.

Les CDPE peuvent décider des actions communes à mener pour développer la prévention et adapter les réponses aux besoins des enfants. Ils peuvent aussi se réunir en formation restreinte pour coordonner les actions menées pour la prise en charge d'un mineur ou d'un majeur âgé de moins de 21 ans particulièrement complexe ou ayant fait l'objet d'un dysfonctionnement grave. **Ainsi, l'apport des CDPE dépendra de leur capacité à se positionner à la fois comme l'instance stratégique de coordination des acteurs du territoire, mais aussi comme instance de décision sur les situations complexes.**

L'expérimentation des CDPE doit faire l'objet d'une évaluation en 2 étapes, à 3 ans (soit en mars 2026) puis 6 mois avant la fin de l'expérimentation de 5 ans. Le CESE demande une accélération de ce processus et de son évaluation en vue d'une possible généralisation des CDPE à tous les départements, eu égard à l'impérieuse nécessité de mieux coordonner la gouvernance de la protection de l'enfance.

⁶⁰ Communiqué de presse de Charlotte Caubel, secrétaire d'État auprès de la Première ministre, chargée de l'Enfance, le 2 février 2023.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), en condamnant la France pour ne pas avoir assuré la sécurité d'une enfant⁶¹, mais aussi le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, en rappelant les obligations qui découlent de la ratification de la Convention des droits de l'enfant, l'ont souligné : en dépit de la compétence des départements pour l'aide sociale à l'enfance, c'est bien à l'État qu'il revient de veiller à la définition et à la mise en œuvre d'une politique nationale de protection de l'enfance. C'est aussi à lui qu'il appartient de s'assurer, territoire par territoire, que les dispositifs de protection de l'enfance fonctionnent au mieux, en mobilisant et en articulant entre eux tous les acteurs publics et associatifs⁶².

Ainsi, le CESE retient quatre idées-forces autour desquelles devrait s'affirmer la gouvernance de la protection de l'enfance :

- 1. le périmètre de cette politique publique va bien au-delà de l'aide sociale à l'enfance** et sa dimension préventive doit être renforcée. Il revient à l'État de se doter d'une politique de protection de l'enfance interministérielle plus lisible et plus efficace : **l'effectivité des droits de l'enfant doit être un objectif de l'ensemble des politiques publiques et faire l'objet d'une évaluation systématique.**
- 2. l'État doit aussi être facilitateur, dans la mobilisation de tous les services concernés,** pour une meilleure prise en compte des droits de l'enfant : droit à la protection, à l'éducation, à la santé...

3. les départements sont les « chefs de file » de la politique de l'aide sociale à l'enfance ; **ils doivent exercer pleinement cette responsabilité,** qui est une compétence obligatoire, même s'ils bénéficient, au titre de leur libre administration, d'une autonomie pour déterminer ses modalités et son financement ;

4. l'État est le garant de l'égalité entre les enfants, quel que soit leur lieu de vie et leur milieu social. Les ressources actuelles des départements ne sont pas suffisantes et les inégalités sont fortes, dans les besoins comme dans les ressources.

Les préconisations suivantes dessinent un nouveau cadre de la relation entre l'État et les départements. C'est un chantier prioritaire qui suppose que soient mises en œuvre les préconisations relatives à l'évaluation des besoins, la réponse collective à ces besoins et l'analyse de la réponse apportée, aux plans individuel (retour sur la trajectoire des enfants suivis) et collectif.

⁶¹ Le 4 juin 2020, la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme affaire, dans l'affaire « Marina », pour une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme qui interdit de pratiquer la torture et les traitements inhumains ou dégradants et crée une obligation de protection contre les mauvais traitements à l'égard des enfants.

⁶² Auditions du 19 juin 2024 d'Éric DELEMAR, Défenseur des enfants et Noémie NINNIN, Chargée de plaider protection/justice à UNICEF France.

PRÉCONISATION #2

Réaffirmer le rôle de l'État : il lui revient de formaliser tous les deux ans une stratégie interministérielle de prévention et de protection de l'enfance ayant pour fil conducteur la garantie d'un accompagnement optimal adapté à chaque enfant et déployé de manière égalitaire sur tout le territoire dans le cadre d'une contractualisation avec les départements.

PRÉCONISATION #3

L'Etat doit être le garant de la mise en œuvre sur l'ensemble du territoire de la stratégie interministérielle de prévention et de protection de l'enfance en instituant :

- **un mécanisme de suivi et d'évaluation de cette stratégie ;**
- **une péréquation financière, en lien avec l'évaluation des besoins et les réponses apportées par les départements ;**
- **des incitations financières pour les départements, sur la base de critères pertinents et prédéfinis.**

Le suivi de la stratégie interministérielle se fera au regard de l'état des lieux des capacités et des besoins de chaque département (cf. préconisation 1) et en considérant un ensemble d'indicateurs, parmi lesquels le CESE juge particulièrement important que figurent :

- la place donnée à **l'action préventive** et au **soutien à la parentalité** ;
- l'effectivité de **la coordination** entre l'ensemble des acteurs (ARS...) ;
- **la qualité de l'accompagnement** et l'amélioration des parcours des enfants et de leur situation **à la sortie de l'aide sociale à l'enfance** ;
- le recours aux **familles d'accueil** et aux **unités de vie de petite taille** ;
- **l'effectivité de l'ensemble des droits des enfants** dans les politiques publiques.

La péréquation financière se réalisera à travers la création d'un fonds national pour la protection de l'enfance.

PRÉCONISATION #4

→ **Les comités départementaux pour la protection de l'enfance (CDPE) doivent assurer la permanence du dialogue entre tous les acteurs de terrain. Le CESE demande une accélération de cette expérimentation en vue d'une possible généralisation. L'expérimentation pourrait aller plus loin en rattachant les observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) aux CDPE et en organisant leur action à partir de la déclinaison de la stratégie interministérielle de prévention et de protection de l'enfance, avec une évaluation annuelle des travaux conduits.**

Cet avis plaide pour un État qui joue réellement son rôle : **de stratège**, dans la définition d'une politique de prévention et de protection de l'enfance, mais aussi **de garant, dans la mise en œuvre interministérielle et dans les territoires, de cette stratégie**. Aussi, le CESE estime que cette politique doit être confiée, au sein du gouvernement, **à un ou une ministre ou un ou une secrétaire d'État, placé auprès du Premier ministre**, chargé de l'enfance et des familles, **en mesure de mobiliser l'ensemble des directions ministérielles mais aussi des services déconcentrés de l'État** concernés par la protection de l'enfance.

D. Renforcer la participation des enfants aux instances de gouvernance

La protection de l'enfance doit viser les besoins et les droits de l'enfant. Cette priorité est au cœur de la partie III de cet avis : elle implique le droit à l'enfant d'être entendu pour toute décision qui le concerne. Cela passe aussi par l'association des enfants à la définition de la politique publique de protection de l'enfance : cela implique d'assurer leur représentation et une participation effective aux instances de gouvernance nationales et départementales.

- **En 2020, le Défenseur des droits estimait que le droit des enfants à la participation demeurait encore**

peu effectif⁶³ dans le champ de la protection de l'enfance, qu'il s'agisse de la prise en compte de la parole de l'enfant dans le cadre de son accompagnement individuel ou de participation collective. Dans ce contexte, la participation des enfants constituait l'un des objectifs de la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022.

Le Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) comprend un collège des enfants et des jeunes protégés ou sortants de dispositifs de protection de l'enfance de

63 Rapport 2020 du Défenseur des droits, *Prendre en compte la parole de l'enfant*.

12 membres. Au minimum deux représentants de ce collège prennent part aux sessions plénières. Les observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) ont également été désignés par la Stratégie comme l'un des principaux vecteurs pour donner aux enfants protégés « les moyens d'agir et de garantir leurs droits » à travers la présence de représentants des Unions départementales des associations familiales (UDAF), des associations départementales d'entraide et le cas échéant d'autres associations. En 2022, les Associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (ADEPAPE) siégeaient dans 70 % des ODPE (contre 40 % en 2016)⁶⁴.

- **Plusieurs ODPE, mais aussi des établissements et des associations ont conduit des démarches de participation des enfants.** Celles-ci se développent également via le réseau des ADEPAPE et les Inter-Repairs⁶⁵, ou encore par l'intermédiaire du secteur associatif habilité.

- **L'ONPE a publié en juin 2023 un bilan de ces démarches⁶⁶.** La participation de jeunes aux travaux des ODPE reste encore peu répandue. Des enseignements devaient être tirés des expérimentations, notamment dans les rapports des professionnels avec les enfants (encore souvent asymétriques). L'étude constate que les données permettant d'identifier précisément les effets de ces démarches sur les politiques publiques sont encore lacunaires.

PRÉCONISATION #5

Afin de consolider la place donnée aux enfants et à leurs droits, rendre effective la participation permanente des jeunes concernés par la protection de l'enfance dans les comités départementaux pour la protection de l'enfance (CDPE) en veillant à la diversité de leurs profils.

64 Enquête ONPE auprès des conseils départementaux (ONPE, juin 2023).

65 Les REPAIRS sont des communautés d'entraide entre pairs, par et pour les enfants placés d'hier et d'aujourd'hui.

66 Écouter pour agir - La participation collective des enfants protégés - Observatoire National de la Protection de l'Enfance - ONPE.

PARTIE 03

Protéger efficacement les enfants

A. Protéger les mineurs non accompagnés sans discrimination

Dans ses observations finales sur les sixième et septième rapports combinés de la France, adoptées le 26 mai 2023, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a retenu comme sujet de préoccupation majeure la situation des enfants demandeurs d'asile et migrants et a affirmé que la France ne considère pas suffisamment l'intérêt supérieur de l'enfant comme un principe directeur, dans tout le processus d'évaluation initiale et les dispositions ultérieures.

Il relève en particulier :

- les pratiques arbitraires d'évaluation de l'âge avec l'utilisation continue de tests osseux et l'application discrétionnaire de la « minorité manifeste » ;
- l'accès insuffisant des enfants non accompagnés aux structures de protection de l'enfance, à la représentation juridique, au soutien psychologique, à l'assistance sociale, à la santé et à l'éducation ainsi qu'à l'hébergement.

Le comité demande à la France :

- d'aligner la procédure d'évaluation de l'âge sur le principe de la présomption de minorité et de donner à la personne la possibilité de contester le résultat de cette évaluation par le biais d'une procédure judiciaire. Pendant la durée de cette procédure, le jeune devrait se voir accorder le bénéfice du doute et être traité comme un enfant, et donc maintenu dans un système de protection

de l'enfance ;

- de veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale dans toutes les décisions ;
- de garantir les ressources humaines, techniques et financières suffisantes sur l'ensemble de son territoire pour apporter un soutien spécialisé et spécifique aux enfants migrants non accompagnés.

Le CESE se réfère expressément à ces observations dans l'examen proposé de la situation actuelle des mineurs non accompagnés et les fait siennes.

Cette question des mineurs non accompagnés crispe très fortement les relations entre l'État, les départements et le secteur associatif autour du financement de leur accueil et de leur accompagnement.

Les personnes se déclarant mineures doivent être accueillies d'urgence, dans des structures à la charge du département. Toutefois, l'État verse une contribution forfaitaire pour la mise à l'abri provisoire ainsi que pour l'évaluation de la minorité et de l'isolement. Celle-ci est effectuée au cours de l'accueil provisoire après un temps de répit déterminé par le président du conseil départemental.

Il est essentiel de rappeler que ces mineurs arrivent sur le territoire national après une histoire personnelle et familiale initiale complexe, un long parcours souvent sous la coupe de passeurs aux seuls intérêts financiers. Il leur faut un

environnement sécurisant, une réelle prise en charge matérielle, sanitaire, éducative et psychologique avant de pouvoir exposer ce qui sera leur récit de vie, indispensable pour leur prise en charge. Ayant souvent fait l'objet de traumatismes multiples, on ne peut être surpris par des exposés parcellaires, souvent tronqués, la crainte justifiant bien des omissions ou des inexactitudes.

La réalité aujourd'hui de l'accueil ne repose trop souvent plus sur la bienveillance nécessaire.

C'est ainsi que la France a fait l'objet de condamnations à la suite de procédures de présentation de communications au nom de mineurs non accompagnés par le Comité des droits de l'enfant, pour manque d'accès d'un enfant migrant au système de protection de l'enfance car il était considéré comme un adulte après une procédure de détermination de l'âge non conforme, et sans garantie de représentation ni de recours efficace et accessible contre cette décision⁶⁷.

Le nombre significatif d'enfants migrants arrivant sur notre territoire ne saurait justifier de ne plus tenir compte de la vulnérabilité manifeste de ces enfants et de leur parcours migratoire parsemé de violences sur leur personne. La Mission MNA (rattachée à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse) qui coordonne le dispositif de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation recense de nombreux cas d'agression, particulièrement sexuelle, de viol, d'emprise par des réseaux les forçant à commettre des

délits.

L'état d'esprit qui prévaut aujourd'hui laisse à craindre une approche bien plus centrée sur les politiques migratoires que protectrice. En atteste ainsi la dernière loi « pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration » du 24 janvier 2024, heureusement partiellement censurée par le Conseil constitutionnel, qui a néanmoins validé la création d'un fichier pour les mineurs soupçonnés d'avoir participé à une infraction ainsi que la non prise en charge, dans le cadre d'un contrat jeune majeur, de jeunes précédemment confiés à l'aide sociale à l'enfance lorsqu'ils ont fait l'objet d'une décision portant obligation de quitter le territoire français.

La procédure d'évaluation de la minorité et de l'isolement est très imparfaite : elle s'appuie essentiellement sur des entretiens réalisés par les services du département ou une structure habilitée par le président du conseil départemental. Ils doivent se dérouler dans une langue comprise par la personne, et portent sur son parcours migratoire, son état de santé et ses conditions de vie depuis son arrivée en France. Si nécessaire, le préfet apporte son concours par la consultation du fichier d'appui à l'évaluation de la minorité et de l'isolement, qui regroupe des données d'identification biographique et biométrique (fichier contesté par les associations au soutien des droits de l'enfant, mais les recours n'ont pas abouti) ou pour la vérification des documents d'identité de la personne.

⁶⁷ Comité des droits de l'enfant des Nations Unies - Décision CRC/C/92/D/130/2020 du 25 janvier 2023

L'autorité judiciaire peut également intervenir pour diligenter des examens radiologiques osseux, dont on connaît le manque de fiabilité scientifique, et statuer sur la validité des pièces d'identité produites. L'ensemble représente un faisceau d'indices qui permet d'évaluer si la personne est mineure et isolée. La notion d'isolement est elle-même source d'interprétations diverses, et il peut être reproché à un jeune d'entretenir des relations avec une personne rencontrée lors de son processus migratoire pour refuser de le qualifier d'isolé.

Les pratiques d'évaluation sont très disparates sur le territoire, et le Comité des droits de l'enfant a noté que les entretiens étaient souvent extrêmement lapidaires, voire expéditifs.

Le jeune qui a été évalué majeur peut saisir un juge des enfants pour contester cette décision mais son recours n'est pas suspensif et les tribunaux statuent dans des délais souvent extrêmement longs, sans qu'aucune assistance (même matérielle) ne soit assurée pendant ce laps de temps.

S'agissant de la prise en charge de ceux dont la minorité est reconnue, elle est loin de répondre aux exigences de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE).

Les structures d'accueil des MNA sont aujourd'hui spécifiques pour la plupart, avec un prix de journée apparaissant comme inférieur à celui alloué habituellement pour la protection d'enfants du même âge, entraînant *de facto* un encadrement éducatif insuffisant. Elles doivent être *a minima* dotées des mêmes moyens que les autres services de la protection de l'enfance en termes de personnels qualifiés et de prix de journée.

S'il n'existe pas de données nationales sur ce sujet, on constate, à partir des informations données en audition, un prix de journée compris entre 50 et 60 euros⁶⁸ pour les MNA contre un prix de journée moyen de 170 euros, pour les autres mineurs de même âge. Surtout les besoins spécifiques en santé, soutien psychologique, lutte contre les addictions sont totalement négligés, de même que leur droit à l'éducation. L'exposition de ces jeunes à divers réseaux de traite des êtres humains et de trafics divers reste extrêmement forte en l'absence de lieux suffisamment encadrants et bienveillants pour les accueillir.

Le CESE constate que, loin d'offrir une protection à la hauteur de la vulnérabilité et des traumatismes subis par ces jeunes migrants, la France leur propose aujourd'hui une protection « au rabais ».

C'est ce que ne cesse de répéter le Défenseur des enfants⁶⁹, en rappelant aux départements de respecter leurs obligations et en demandant à l'État de les soutenir dans le contexte actuel de saturation des structures d'accueil.

PRÉCONISATION #6

Le CESE demande, comme le prévoit la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), qu'aucune distinction ne soit faite entre les mineurs non accompagnés et les autres mineurs et rappelle les enjeux d'intérêt général liés à cette obligation : enjeux sanitaires, d'éducation, de prévention de la délinquance...

68 INFOMIE Observatoire des appels à projets MIE/MNA publiés - 2019

69 Défenseur des droits, *Les mineurs non accompagnés au regard du droit*, février 2022.

B. Mieux accompagner les parents et mieux prévenir les risques pour les enfants

« La famille, unité fondamentale de la société et milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres et en particulier des enfants, doit recevoir la protection et l'assistance dont elle a besoin pour pouvoir jouer pleinement son rôle dans la communauté »
(Préambule de la CIDE)

- **Un préalable : le droit de l'enfant à un niveau de vie suffisant**

Les enfants ont le droit à un niveau de vie suffisant, selon la CIDE (article 27) :

- **Ce droit est essentiel parce qu'il conditionne le respect des autres droits. C'est ce que montre la définition de la pauvreté donnée par l'avis du Conseil économique et social** *Grande pauvreté et précarité économique et sociale (J.Wresinski, 1987) : « la précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle*

conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible ». **Cette conception a guidé les avis que le CESE a pu ensuite adresser au gouvernement, qu'il s'agisse de la lutte contre les exclusions⁷⁰, de mettre en place un revenu minimum social garanti⁷¹ ou d'appeler au respect des engagements internationaux en matière de lutte contre la pauvreté⁷².**

- **La pauvreté est une atteinte aux droits de l'Homme, elle est une atteinte aux droits de l'enfant, elle empêche les parents de faire face à leurs responsabilités.** L'avis du CES de 1987 le soulignait : « les conditions de vie par trop précaires empêchent les personnes et familles d'exercer leurs responsabilités aussi bien que leurs droits fondamentaux pourtant reconnus par la Constitution ». En particulier, les enfants des familles en situation de grande pauvreté sont plus susceptibles de rencontrer des obstacles dans l'accès à

⁷⁰ Le rapport du CES « L'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté », présenté en 1995 par Geneviève de Gaulle Anthonioz, a inspiré la « loi d'orientation de lutte contre les exclusions » adoptée le 29 juillet 1998.

⁷¹ CESE, *Revenu minimum social garanti*, Marie-Aleth Grard, Martine Vignau, avril 2017.

⁷² CESE, *Eradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030*, Marie-Hélène Boidin Dubrule et Stéphane Junique, juin 2019.

certains biens et services essentiels pour garantir le respect de leurs droits comme l'éducation, les soins de santé, une alimentation adéquate, un logement décent ou encore des services d'accueil du jeune enfant. La pauvreté est multidimensionnelle⁷³ : vivre en situation de pauvreté a des conséquences majeures au-delà des manques et privations, qui doivent être analysées dans les situations d'intervention de la protection de l'enfance. Les familles en situation de grande pauvreté sont toujours prises entre le combat pour la survie au quotidien et la dépendance aux aides et aux institutions. Aussi il peut être difficile de tenir son rôle de parent comme attendu par la société quand on manque de pouvoir sur sa propre vie et celle de ses enfants.

- **Or ces différentes dimensions de la pauvreté peuvent être identifiées comme une « situation de danger pour l'enfant ».** Ce constat s'ajoute aux difficultés des pouvoirs publics à organiser auprès des familles une action préventive de lutte contre la pauvreté dans toutes ses dimensions : éducation, logement, santé, transport, culture, loisirs, vacances, vie en famille. Ayant parfois connu l'intervention des services de la protection de l'enfance depuis plusieurs générations, elles ont une peur ancrée de ses services et peuvent être tentées de tout faire pour les éviter et ne pas demander d'aide aux institutions, même en cas de fortes difficultés éducatives.

Cette peur est elle-même un frein à l'acceptation et au déploiement de la dimension préventive de la protection de l'enfance. De fait, trop souvent tardives, les interventions des services sociaux conduisent à des mesures d'urgence et notamment de retrait des enfants de leur famille. Les familles en situation de grande pauvreté sont souvent stigmatisées et perdent l'estime de soi. Les différentes dimensions de la grande pauvreté et leurs conséquences sur le quotidien des personnes sont souvent méconnues.

☐ **Consolider le soutien à la parentalité**

Le soutien à la parentalité consiste à accompagner les parents dans leur rôle de premiers éducateurs de leur enfant, notamment par des actions d'écoute, de soutien, de conseils et d'information, ou à favoriser l'entraide et l'échange entre parents, à chacun des âges de la vie de l'enfant et en fonction des situations de vulnérabilité des enfants ou des parents. La politique de soutien à la parentalité doit être universelle, ouverte à toutes les familles, et adaptée à toutes les situations. Elle doit créer les conditions d'un véritable partenariat avec les parents, mettant en valeur leurs compétences.

Les actions de soutien à la parentalité, de prévention, de repérage précoce ont un prix, mais ce sont aussi, pour la société, des « coûts évités ». Difficilement chiffrables, ils sont insuffisamment pris en compte dans les arbitrages budgétaires. Des

⁷³ Une recherche internationale menée par ATD quart monde et l'université Oxford dans six pays différents, avec comme co-chercheurs des personnes qui vivent la pauvreté, des universitaires et des praticiens de terrain (personnes de la justice, de l'école, du travail social...) définit huit dimensions de la pauvreté : privations matérielles et de droits ; peurs et souffrances ; dégradation de la santé physique et mentale ; maltraitance sociale ; maltraitance institutionnelle ; isolement ; contraintes de temps et d'espace ; compétences acquises et non reconnues. (<https://www.atd-quartmonde.fr/download/347/changer-le-regard-sur-la-pauvrete/77752/rapport-sur-les-dimensions-cachees-de-la-pauvrete-en-france.pdf>).

travaux semblables à ceux que l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a réalisés en 2012 sur l'évaluation de la politique de soutien à la parentalité⁷⁴ devraient être renouvelés. En s'appuyant sur les données alors disponibles, ils soulignaient que le soutien à la parentalité peut participer « d'un investissement social « rentable » en induisant des dynamiques positives pour ses bénéficiaires, permettant aussi d'éviter des interventions curatives ultérieures »⁷⁵.

Des interventions précoces auprès des parents doivent conduire à éviter, dans la mesure du possible, la séparation des familles et le placement des enfants. Les personnes que la commission a entendues - magistrats, enfants confiés, représentants des travailleurs sociaux- partagent un même constat : lorsque l'évaluation est réalisée, à la suite d'une information préoccupante, la situation est souvent déjà très dégradée, l'intervention de l'aide éducative est trop tardive.

La prévention primaire est d'abord la mission de la protection maternelle et infantile (PMI), des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des polyvalences de secteur : elle s'est perdue au profit d'autres tâches administratives notamment de contrôle ou de reporting. Elle exige des moyens et des professionnels

qualifiés.

Des dispositifs d'accompagnement ont pour objectif la prévention de la dégradation de la situation familiale :

- **C'est le cas par exemple des lieux d'accueil parents-enfants,** des « espaces des parents », des relais parentaux, des ateliers de soutien à la parentalité, des services spécifiques comme la médiation, les « espaces de rencontre ». Ils favorisent le maintien des liens familiaux, en apportant une aide face aux dissensions familiales qui constituent des situations de risque pour les enfants. Reste que ces structures sont en nombre insuffisant, que la configuration de leurs espaces ne favorise pas suffisamment l'intimité et qu'il manque de professionnels pour les encadrer. Le CESE réitère⁷⁶ sa proposition pour la création de nouveaux lieux d'accueil parents-enfants, géographiquement mieux répartis sur les territoires, plus adaptés à une intimité familiale à retrouver, et plus sécurisés pour les enfants avec plus d'encadrants, dans une approche pluridisciplinaire.
- **Les travailleurs sociaux et plus particulièrement les techniciennes et techniciens de l'intervention sociale et familiale (TISF) et les conseillères et**

⁷⁴ IGAS, *Évaluation de la politique de soutien à la parentalité*, février 2013.

⁷⁵ Entretien du 10 juin 2024 avec des représentants de la Croix-Rouge française (M. Marc VANNESSON, directeur du développement des programmes et Mme Clémentine BRAILLON, directrice filière de la protection de l'enfant.)

⁷⁶ CESE, *Les conséquences des séparations parentales sur les enfants*, 27 octobre 2017 (Pascale Coton et Geneviève Roy).

conseillers en économie sociale et familiale (CESF) ont un rôle essentiel en matière de soutien aux familles et aux enfants. Ils accompagnent les familles ayant un enfant de moins de 18 ans, dans un moment temporairement difficile (grossesse, décès, séparation...), les soutiennent dans leur fonction parentale et les accompagnent vers l'insertion. Parce qu'ils partagent souvent leur quotidien, les TISF peuvent créer ou consolider le lien de confiance avec les familles qui est un élément crucial pour le succès de la prévention.

- **Les centres maternels** proposent un hébergement et une aide aux femmes enceintes, mineures ou majeures, ainsi qu'aux mères isolées en situation difficile. **Les centres parentaux**, insuffisamment nombreux, accueillent pour leur part les parents avec leur enfant, dans des phases critiques qui entraînent des effets sur la santé des enfants (parcours de rue, addictions, difficultés sociales, parents très jeunes).

Du soutien au budget familial, en passant par la médiation, l'intervention des travailleurs sociaux, le recours aux lieux de rencontre parents-enfants et la prévention spécialisée, les dispositifs de soutien à la parentalité sont variés, ils sont activés par une pluralité d'acteurs (les communes, les départements, la justice, la CNAF...) et font intervenir, à côté des travailleurs sociaux de l'ASE, la PMI, la médecine scolaire (cf. *infra*), la justice... Du point de vue du CESE, le maintien de cette diversité d'actions est nécessaire pour apporter des réponses adaptées aux spécificités de la situation des familles, sans stigmatiser. Elle impose toutefois plus de coordination. Ces dispositifs ne sont pas toujours connus, - y compris par

certaines professionnels - ou ne couvrent pas l'ensemble du territoire. Ils sont insuffisamment financés, ce qui freine leur développement et leur généralisation.

PRÉCONISATION #7

Le CESE préconise de formaliser l'engagement des opérateurs en charge des politiques familiales en matière de protection de l'enfance. Pour confirmer le rôle et l'engagement de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) en la matière, il est demandé à l'État de consacrer un axe dédié à la prévention primaire en matière de protection de l'enfance dans la Convention d'objectifs et de gestion (COG).

Au-delà de la CNAF, tous les opérateurs doivent mettre en place un réel travail de soutien à la parentalité. C'est la garantie de prises en charge plus courtes et moins coûteuses.

Il faut aussi regretter la place trop limitée donnée par les départements à la prévention spécialisée, qui sert souvent de variable d'ajustement quand les budgets sont contraints. Elle fait pourtant partie intégrante des missions de l'aide sociale à l'enfance telles qu'elles sont définies par l'article L.221-1 du code de l'action sociale et des familles (cf. partie I). Ses équipes socio-éducatives ont pour vocation d'aller au-devant des publics ; la prévention spécialisée est donc incontournable pour prévenir et réduire les phénomènes de marginalisation et de décrochage social. Elle contribue à l'acceptation de l'accompagnement par l'enfant et son entourage. Son rôle est aussi de renforcer les capacités éducatives de l'environnement familial et social des jeunes. Il faut donc, pour le CESE, à la fois garantir, dans tous

les territoires défavorisés, la présence de la prévention spécialisée et mieux intégrer ses professionnels – éducatrices et éducateurs spécialisés, animatrices et animateurs socio-culturels - dans la coordination des acteurs de la protection de l'enfance.

❑ Repérer le plus tôt possible

- **Les acteurs qui peuvent contribuer au repérage des situations de risque de danger sont nombreux :** services sociaux du département et de l'éducation nationale, protection maternelle et infantile, mais aussi professionnels de santé (hôpital, médecin généraliste), personnels de la petite enfance et tous les professionnels au contact des enfants (animatrices et animateurs, éducatrices et éducateurs sportifs...). Les personnels de l'éducation nationale (enseignantes et enseignants, assistantes et assistants d'éducation, agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, personnels de la santé scolaire) contribuent à faire remonter près de 30 % des informations préoccupantes⁷⁷.
- Conformément à la loi de 2022, et dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance et du plan interministériel de mobilisation et de lutte contre les violences faites aux enfants, **un référentiel national a été élaboré par un groupe de travail pluridisciplinaire**⁷⁸. Il doit permettre

une équité de traitement pour les enfants/adolescents et leurs familles dans l'ensemble du territoire et faciliter, pour les professionnels, les suites à donner aux informations préoccupantes. Il faut maintenant s'assurer de sa mise en œuvre effective.

• Des secteurs essentiels pour le repérage font aujourd'hui face à une pénurie de personnels.

L'éducation nationale compte désormais moins de 800 médecins, environ 7 600 infirmières et 3 100 assistantes et assistants et conseillères et conseillers techniques de service social pour plus de 12 millions d'élèves⁷⁹. Le CESE a déjà souligné le rôle indispensable de ces professionnels, en particulier dans les territoires où les soins sont peu accessibles⁸⁰.

Le repérage, l'objectivation et la qualification de la maltraitance sont complexes, et impliquent des sensibilisations et des formations, initiale et continue. Les signalements et les informations préoccupantes doivent être objectifs et n'ont pas à tenir compte des possibilités de mise en place d'une protection.

⁷⁷ Source <https://www.education.gouv.fr/la-protection-de-l-enfance-5300>

⁷⁸ Décret n° 2022-1728 du 30 décembre 2022 relatif au référentiel national d'évaluation des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant.

⁷⁹ Source <https://www.education.gouv.fr/panorama-statistique-des-personnels-de-l-enseignement-scolaire-2022-2023>

⁸⁰ CESE, *Pour des élèves en bonne santé*, mars 2018 (Jean-François Naton et Fatma Bouvet de la Maisonneuve).

PRÉCONISATION #8

La stratégie interministérielle de prévention et de protection de l'enfance doit comprendre un volet « formation des professionnels » et organiser son financement et sa déclinaison par ministère, en prévoyant des formations interprofessionnelles.

Pour cela, le CESE préconise de définir un plan de formation sur la protection de l'enfance, commun aux différents professionnels qui ont à exercer la fonction de sentinelle pour repérer les situations à risque (éducation nationale, prévention spécialisée, protection maternelle et infantile, médecins et personnels soignants, forces de l'ordre, professionnels de l'animation et encadrants sportifs...). Cette formation portera notamment sur les différentes réalités de vie suivant le milieu social ou culturel.

C. Assurer le respect des droits de l'enfant confié

Pour les enfants confiés à l'ASE, et malgré les textes et plans successifs, le respect des droits garantis par la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) n'est pas toujours effectif. La Commission des droits de l'enfant de Genève en fait grief à la France dans chacun de ses rapports.

Les réclamations reçues par le Défenseur des droits relatives aux droits des enfants sont en augmentation (10% de plus en 2023 par rapport à 2021). La protection de l'enfance reste de loin le premier motif de saisine de l'institution en matière de droits des enfants. 30 % de ces réclamations concernent directement

l'aide sociale à l'enfance. Plusieurs droits sont visés : l'accès à des soins adaptés, l'accès à la scolarité et aux études, le droit de vivre en famille, le droit d'être protégé contre toutes formes de violence, le droit à l'intimité. Les enfants soulèvent aussi le peu de respect de leurs liens d'attachement avec les familles d'accueil, ou des référents dans des structures collectives, avant d'envisager un déplacement.

Le CESE met l'accent sur :

- le droit de l'enfant à **un projet qu'il choisit, qui l'accompagne dans le temps et qui dessine pour lui un avenir** ;
- le droit de l'enfant à **un accompagnement global sécurisant et cohérent, en réponse au caractère indivisible de ses besoins** ;
- le droit de l'enfant à **s'exprimer et à faire valoir ses droits**.

- ☐ **Garantir à chaque enfant un projet individualisé et gage de stabilité**

« Les ruptures de parcours provoquent le changement d'école, de copains, de référents de santé et éducatifs, et donc, des ruptures affectives. Celles-ci fragilisent l'enfant dans sa capacité à faire confiance, à aimer, à se faire aimer des autres »

Alissa DENISSOVA (présidente de Repairs !44)

Tout enfant a besoin de se projeter. Les réévaluations régulières des mesures sont absolument nécessaires mais peuvent produire de l'incertitude et de l'inquiétude pour les enfants confiés. Mal préparées, les mesures les concernant, qu'elles soient administratives ou judiciaires, peuvent générer des ruptures et des fragilités. Les décisions d'orientation et de placement s'appuient trop souvent sur des enjeux qui dépassent le seul intérêt de l'enfant (la disponibilité d'une famille d'accueil ou d'une place dans un établissement adapté par exemple...). Elles impliquent parfois un déménagement, au détriment de la stabilité de l'environnement scolaire et amical. Les ruptures spatiales déstabilisent la scolarité, éloignent l'enfant de ses pairs ou des adultes avec lesquels des liens se sont progressivement consolidés. Le principe de la non-séparation des fratries, pourtant posé par

la loi à deux reprises, n'est pas toujours respecté, tant dans les familles que dans les structures d'accueil. Les plus petits sont souvent orientés en famille d'accueil ou pouponnière, les autres sont accueillis dans des établissements ou groupes de vie, en fonction de leur âge (groupes horizontaux), impliquant de fait la séparation avec des frères ou sœurs plus jeunes ou plus âgés.

Il est essentiel de prendre en compte les attentes des enfants. Il faut s'extraire d'une logique qui repose encore trop largement sur « les places disponibles ». Les réponses doivent être individualisées, évolutives, pour offrir à chaque enfant la meilleure réponse possible au regard de sa situation, de son bien-être et de son évolution. L'accueil de jour, les mesures d'action éducative en milieu ouvert renforcées, les hébergements provisoires, le tiers digne de confiance, sont autant de solutions qui peuvent assurer une graduation de la réponse. Des évolutions sont aussi en cours dans l'offre d'accueil. La CNAPE et de nombreuses organisations professionnelles soulignent l'intérêt des petites structures. Dans des « unités de vie » de moins de 7 enfants qui s'apparentent à des structures familiales, à des lieux de vie, la connaissance et l'attention peuvent, plus facilement, être individuelles et permanentes. Ce format contribue à la continuité et à l'individualisation de l'accompagnement. Il permet un travail éducatif focalisé sur le projet pour l'enfant. La charge administrative, le poids du fonctionnement de la structure, sont moindres. Les enfants le ressentent eux-mêmes : entendus par la commission, plusieurs « anciens de l'ASE » ont exprimé la même préférence en relevant que des structures « à taille humaine », « de type familial » sont favorables à la construction de liens d'attachement. Cette diversification de l'offre reste encore largement à construire dans certains territoires.

PRÉCONISATION #9

Parvenir à une plus grande diversité des modes de prise en charge en :

- **renforçant les moyens donnés aux actions éducatives en milieu ouvert renforcées, et/ou avec possibilité d'hébergement ;**
- **multipliant les petites unités de vie ;**
- **réduisant et normant le nombre d'enfants suivis par chaque travailleur social.**

Créer les conditions de l'adhésion des familles aux interventions de l'ASE est nécessaire pour progresser vers une plus grande diversité des actions de protection de l'enfance.

La loi du 5 mars 2007, dans sa volonté de mettre l'enfant au centre du dispositif de protection, a proposé une innovation emblématique : l'établissement obligatoire d'un document intitulé « projet pour l'enfant » (PPE). Visant à garantir le développement physique, psychique, affectif, intellectuel et social, il est établi par le président du conseil départemental en concertation avec les parents ou les titulaires de l'autorité parentale, l'enfant, les tiers impliqués dans la vie de l'enfant et s'impose pour tout enfant faisant l'objet d'une décision de prestation sociale à l'enfance (hors aides financières) ou d'une mesure de protection judiciaire. Le PPE a été réaffirmé et enrichi par la loi du 14 mars 2016, puis, à la marge, par la loi de 2022. Le président du conseil départemental en est le garant et doit l'établir dans un délai de 3 mois.

Le projet pour l'enfant doit s'établir dans le respect des droits fondamentaux de l'enfant et de son intérêt supérieur.

Le PPE doit permettre une évaluation complète et pluridisciplinaire de la situation de l'enfant, de sa santé, de son environnement familial, de sa scolarité, afin de déterminer ses besoins fondamentaux. Son objectif est aussi de donner de la cohérence aux actions de protection, en les articulant entre professionnels ; de permettre une évaluation pluridisciplinaire qui tienne compte de l'évolution de l'enfant ; de garantir l'implication de l'enfant, selon son âge et sa maturité et de respecter les principes de l'autorité parentale, grâce à l'association des parents et à la définition de leur rôle.

Le PPE constitue un document de référence pour tous les intervenants : son intérêt est d'être évolutif - en fonction des circonstances de la vie de l'enfant - pour assurer la continuité et la cohérence des actions menées. Lorsque la mesure est judiciaire, le PPE s'appuie sur les motivations de la décision, et il doit être transmis au juge des enfants, ainsi que toutes ses adaptations. Le PPE doit mentionner les conditions dans lesquelles les parents, qui conservent les attributs de l'autorité parentale non inconciliables avec la mesure ordonnée, sont informés de l'exercice des actes usuels, que la personne physique ou morale qui accueille l'enfant peut accomplir sans leur accord sous réserve d'en référer préalablement au service de l'aide sociale à l'enfance.

Devant la commission, les acteurs de la protection de l'enfant ont unanimement reconnu l'intérêt du PPE pour mettre fin aux parcours imposés, fragmentés, non concertés et contribuer à la reconnaissance concrète des besoins et des droits individuels de chaque enfant. Le PPE, obligatoire, devrait, conformément à la loi, être la référence, la boussole du parcours des enfants confiés. De trop nombreux départements s'affranchissent encore de cette obligation instaurée il y a 17 ans. Sur certains sujets, l'État a réussi à imposer ses priorités aux départements. Il a ainsi refusé de contractualiser financièrement avec les départements ne déférant pas à la condition de l'utilisation du fichier national concernant les mineurs non accompagnés dont la minorité est en cours d'évaluation. Pourquoi ne parviendrait-il pas à imposer le PPE ? Pour garantir à chaque enfant un projet individualisé fondé sur une relation personnalisée et de confiance, une référence éducative et sociale sur le temps long doit être assurée. Il y a, là aussi, une condition de la réussite du PPE et de l'amélioration des parcours des enfants. Cela suppose des moyens et des professionnels en nombre suffisant : c'est aussi pour cette raison qu'il est impératif de réduire le nombre d'enfants suivis par référent (cf. préconisation 9).

PRÉCONISATION #10

Le « projet pour l'enfant » (PPE) est obligatoire, il est de la responsabilité du président du conseil départemental de l'établir et d'organiser sa mise en œuvre, dans les conditions prévues par la loi, pour chaque enfant. Il est proposé de le rendre effectif :

- **en en faisant une condition préalable à l'attribution de financements dans le cadre de la contractualisation ;**
- **en organisant, autour de ce projet coconstruit, la coordination des intervenants et la continuité du parcours en veillant à associer l'enfant ainsi que les parents ou bien les titulaires de l'autorité parentale ou l'administrateur *ad hoc*.**

Sécuriser le parcours de l'enfant et adapter son statut juridique sur le long terme

Le droit pour l'enfant au maintien dans son milieu familial résulte tant des textes internationaux (CIDE, Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne, etc.) que de la loi française (article 375-2 du code civil). Mais il est aussi de la responsabilité de l'État, et des institutions déléguées, d'assurer la sécurité et la protection de l'enfant quel que soit l'endroit où il se situe. Les juges de la Cour européenne des droits de l'homme instituent en cas de situation de danger pour l'enfant dans son milieu familial une exigence de proportionnalité : le retrait de l'enfant de son milieu familial doit être indispensable pour assurer la protection de l'enfant. Et cette mesure doit être levée lorsque les circonstances qui le justifiaient ont disparu. L'application de cette jurisprudence fait non seulement l'objet de critiques récurrentes, mais surtout peut mettre l'enfant dans un inconfort voire un désarroi face à son avenir. Elle peut compliquer sa prise en charge par les professionnels.

Les lois de protection de l'enfance depuis 2007 visent à sécuriser le parcours de l'enfant et à adapter son statut juridique sur le long terme. Le législateur a ainsi successivement repensé et modifié les dispositifs :

- le retrait de l'autorité parentale a été élargi ; il peut accompagner toute condamnation pénale concernant des infractions commises sur les enfants ou par un parent sur l'autre. Il est possible également, lorsqu'une mesure d'assistance éducative a été prise à l'égard de l'enfant et que, pendant plus de 2 ans, les pères et mères se sont volontairement abstenus d'exercer les droits et de remplir les devoirs qui leur sont laissés. Le tribunal de grande instance, compétent pour statuer, peut être saisi, non seulement par le ministère public et un membre de la famille ou le tuteur de l'enfant mais aussi par le service départemental de l'aide sociale à l'enfance auquel l'enfant est confié ;
- les lois des 28 décembre 2019 et 30 juillet 2020 visent les violences au sein de la famille et ont notamment introduit des situations de suspension automatique de l'autorité parentale⁸¹. La loi du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales a élargi la suspension automatique de l'exercice de l'autorité parentale, des droits de visite et d'hébergement au parent poursuivi ou mis en examen pour agression sexuelle ou viol incestueux ou pour tout autre crime commis sur son enfant. Le juge qui ne prononce pas le retrait total⁸² de l'autorité parentale devra spécialement motiver sa décision et ordonner le retrait partiel de l'autorité parentale ou le retrait de l'exercice de l'autorité parentale, sauf encore décision contraire spécialement motivée⁸³ ;

81 Suspension automatique de l'autorité parentale du parent poursuivi ou condamné pour crime commis sur l'autre parent ainsi que la possibilité d'un retrait de l'autorité parentale ou de son exercice pour le parent condamné pour un délit (et plus seulement pour un crime) commis sur son enfant ou sur l'autre parent.

82 Le retrait total de l'autorité parentale signifie que le parent n'est même plus tenu informé des grandes étapes de la vie de son enfant, alors que le retrait de l'exercice de l'autorité parentale empêche le parent de prendre des décisions concernant la vie de son enfant.

83 Dans son rapport de novembre 2023, la Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (Civise) avait préconisé la **création d'une mesure judiciaire d'urgence** permettant au juge aux affaires familiales de statuer sur les **modalités d'exercice de l'autorité parentale en cas d'inceste vraisemblable**.

- la délégation d'autorité parentale a été élargie : en cas de désintérêt manifeste, ou d'impossibilité d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale, l'exercice de l'autorité parentale peut être délégué totalement ou partiellement à un particulier, un établissement ou au service départemental de l'aide sociale à l'enfance ayant recueilli l'enfant, par le juge aux affaires familiales ;
- le risque de délaissement parental remplace la déclaration judiciaire d'abandon de l'article 350 du code civil, qui est abrogé, et les nouvelles dispositions se trouvent au cœur du chapitre sur l'autorité parentale.

Un enfant est considéré comme délaissé lorsque ses parents n'ont pas eu avec lui les relations nécessaires à son éducation ou à son développement, l'année qui précède l'introduction de la requête, sans que ces derniers en aient été empêchés, par quelque cause que ce soit.

La volonté du législateur est de glisser de la volonté parentale (d'abandon) à un constat objectif de délaissement.

La formulation permet cependant l'interprétation des juridictions quant à la notion d'empêchement et son appréciation. En outre, le délaissement ne peut être déclaré si au cours du délai d'un an un membre de la famille a demandé à assumer la charge de l'enfant et si cette demande est jugée conforme à l'intérêt de ce dernier.

Le tribunal qui déclare l'enfant délaissé délègue par la même décision l'autorité parentale au service qui a recueilli l'enfant ou à la personne à qui ce dernier a été confié.

Le législateur, employant une terminologie moins stigmatisante, a voulu élargir les situations devant échapper à l'exercice naturel de l'autorité parentale. Il a cependant délibérément évité la systématisation en permettant l'appréciation des juges.

Pour l'effectivité de la mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs est créée à l'initiative du président du conseil départemental une commission pluridisciplinaire et pluri institutionnelle chargée d'examiner la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance depuis plus d'un an lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins. Pour les enfants de moins de 2 ans, cet examen est prévu tous les 6 mois.

Le service départemental de l'aide sociale à l'enfance a l'obligation, lorsque la durée du placement excède 2 ans ou un an pour les enfants de moins de 2 ans, d'examiner l'opportunité de mettre en œuvre d'autres mesures susceptibles de garantir la stabilité des conditions de vie de l'enfant afin de lui permettre de bénéficier d'une continuité relationnelle, affective, éducative et géographique dans un lieu de vie adapté à ses besoins.

Ainsi, le législateur dans les textes successifs a souhaité contraindre les services de l'aide sociale à l'enfance mais aussi les magistrats à envisager pour l'enfant d'échapper à l'exercice de l'autorité parentale naturelle.

Cependant l'on constate que ces commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés sont loin d'être généralisées et opérationnelles sur tout le territoire.

Outre ces dispositifs touchant à l'exercice de l'autorité parentale, de la compétence du tribunal judiciaire et en particulier du juge aux affaires familiales, les prérogatives du juge des enfants ont été élargies pour lui permettre d'autoriser la personne, le service ou l'établissement à qui l'enfant est confié à exercer plusieurs actes déterminés relevant de l'autorité parentale, en cas de refus abusif ou injustifié ou de négligences des parents, lorsque les détenteurs de l'autorité parentale sont poursuivis ou condamnés même non définitivement pour des crimes et délits commis sur la personne de l'enfant.

L'article 375-7 du code civil pose le principe que les parents conservent tous les attributs de l'autorité parentale qui ne sont pas incompatibles avec la mesure d'assistance éducative ordonnée par le juge des enfants.

Le maintien du lien enfant confié - parents passe par un exercice du droit de visite et d'hébergement de ces derniers. Celui-ci est réglementé par le juge des enfants en fonction des indications apportées sur la situation précise de l'enfant et de ses relations avec ses parents. Il répond à deux impératifs, à concilier mais qui quelquefois peuvent être en contradiction :

- permettre la continuité du lien et le favoriser, en autorisant des retours de l'enfant à domicile pendant les week-ends et des périodes de congés, en apportant une aide financière et matérielle aux parents, en particulier par le maintien des allocations familiales ;
- sécuriser l'enfant dans ses rencontres avec ses parents, en les organisant dans des lieux médiatisés (avec les exigences rapportées ci-dessus), en accompagnant l'enfant à domicile. La parole et le ressenti de l'enfant à cette mise en contact font aujourd'hui l'objet de la plus grande attention et sont rapportés au juge, pour l'aider dans sa prise de décision.

Cette nécessité de sécuriser peut aller jusqu'à la suspension du droit de visite et d'hébergement des parents.

Le CESE alerte sur l'exercice du droit de visite médiatisée dont l'objectif est le maintien du lien, ou son retissage. Leur rythme habituel de deux heures toutes les deux semaines est très insuffisant. L'absence de financements suffisants, la pénurie de personnel et de lieux adaptés, conduisent à espacer davantage ces rencontres parents enfants, voire à les supprimer temporairement. Cette alerte vaut également pour les rencontres entre fratries, lorsque celles-ci sont séparées. En outre, aucune garantie d'encadrement, ou à l'inverse d'intimité, ne peut être donnée.

Des tiers peuvent également demander à bénéficier d'un droit de visite et d'hébergement, et en particulier les grands-parents ou des proches : il appartient au juge des enfants de se déterminer dans l'intérêt de l'enfant.

D. Assurer la prise en charge globale notamment en matière de santé et d'éducation

❑ Les scolarités sont discontinues, conséquence d'un manque de coordination entre les institutions

39 % des enfants accueillis ont redoublé avant l'entrée au collège, contre 17 % pour la population générale. Et à l'âge de 19 ans, seuls 8 % des jeunes passés en établissement se retrouvent dans l'enseignement supérieur, contre 52 % pour la moyenne⁸⁴.

La feuille de route interministérielle « scolarité protégée » de novembre 2023 est venue renforcer le partenariat entre l'éducation nationale et la protection de l'enfance à travers notamment la désignation de référents au sein des services de l'ASE et de l'éducation nationale et la création d'entretiens d'orientation systématiques à 15 et 17 ans. Pour le CESE, il revient à l'éducation nationale d'assurer un investissement spécifique et plus fort dans la scolarité des enfants de la protection de l'enfance, notamment dans le cadre des programmes de lutte contre l'échec scolaire. Il faut aussi améliorer la connaissance des difficultés et apporter des réponses adaptées aux besoins fondamentaux spécifiques de ces enfants.

❑ Les jeunes accueillis par l'ASE sont particulièrement vulnérables aux réseaux de délinquance.

Il est crucial d'offrir des perspectives de réussite scolaire et professionnelle aux jeunes suivis par l'ASE car, sans cela, ils peuvent être entraînés dans des réseaux de délinquance. Une étude menée en 2013 sur les mineurs en garde

à vue au commissariat central de Nantes révélait que « 44,3 % de ces mineurs avaient déjà fait l'objet d'une information préoccupante ou d'un signalement, antérieurs à la garde à vue. 40,5 % avaient déjà bénéficié de mesures de protection par l'aide sociale à l'enfance ou le parquet des mineurs. »⁸⁵

Depuis, les alertes concernant notamment les réseaux de prostitution de mineurs, cherchant à recruter des jeunes vulnérables, se sont multipliées. Une enquête menée en 2021 par l'ODPE du Nord sur 145 cas de mineurs victimes de prostitution a montré que 71 % des jeunes concernés étaient suivis par l'ASE, parmi lesquels 40 % faisaient l'objet d'une mesure de placement.⁸⁶

❑ Les enfants relevant de l'ASE présentent plus fréquemment que les autres enfants des problèmes de santé somatique et psychique

Ils sont pour une partie d'entre eux la conséquence des maltraitances infantiles. Les « expériences négatives de l'enfance » (ENE), dès lors qu'elles s'accumulent, produisent des conséquences graves et documentées. Elles peuvent faire émerger un « stress toxique chronique ». Les mécanismes corporels (emballement du cœur, accélération de la respiration) se répètent, face à des maltraitances quotidiennes. Ils peuvent aboutir à des maladies, qui se poursuivent jusqu'à l'âge adulte : maladies cardio-vasculaires, diabète, maladies inflammatoires, mais aussi dépressions, addictions. Cette réalité a un coût pour la société (avec, par

84 INED, *Etude longitudinale sur l'accès à l'autonomie des jeunes placés* (Elap), 2013-2019

85 *Une adolescence entre les murs : l'enfermement, dans les limites de l'éducatif, du thérapeutique et du répressif*, rapport d'information du Sénat n° 726 (2017-2018), tome I, déposé le 25 septembre 2018.

86 *Enquête sur les conduites prostitutionnelles de mineurs dans le Nord*, ODPE 59, 2021.

exemple, un nombre d'hospitalisations bien supérieur chez les personnes de l'ASE) qui n'est pas suffisamment pris en considération. Mentionnant des travaux scientifiques⁸⁷, la professeure Céline Gréco, cheffe de service à l'hôpital Necker-enfants malades à Paris, a fait état de « 20 ans d'espérance de vie perdus » pour les personnes qui ont été confiées à l'aide sociale à l'enfance⁸⁸.

Ces situations de maltraitance subies par les enfants, qui compromettent ou portent atteinte à leur développement, à leurs droits, à leurs besoins fondamentaux ou à leur santé peuvent prendre des formes multiples. Elles peuvent être la conséquence d'une action ou d'une inaction. Leur origine peut être « individuelle, collective ou institutionnelle », ainsi que l'indique la définition de la maltraitance, introduite dans le code l'action sociale et des familles⁸⁹ par la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

Depuis la loi du 14 mars 2016, complétée par celle du 7 février 2022, l'article L223-1-1 du code l'action sociale et des familles prévoit la réalisation d'un bilan de santé et de prévention pris en charge par l'assurance maladie, réalisé à l'entrée d'un mineur dans le dispositif de protection de l'enfance pour permettre d'engager un suivi médical régulier et coordonné. Ce bilan doit identifier les besoins de prévention et de soins permettant d'améliorer l'état de santé physique et psychique de l'enfant.

Le gouvernement a annoncé la généralisation, dès janvier 2025, de « Santé protégée » et « Pégase », deux dispositifs de suivis médicaux réguliers, pour le moment expérimentaux. « Santé protégée » permet à des enfants de la protection de l'enfance, sur les crédits de l'assurance maladie, de bénéficier de bilans de santé réguliers afin de déceler des pathologies graves. Pégase repose sur un protocole de santé standardisé⁹⁰ appliqué aux enfants ayant bénéficié avant l'âge de 5 ans d'une mesure de protection de l'enfance. De même, le premier « Centre d'appui à l'enfance » pour la prise en charge de la santé somatique et psychique des enfants confiés verra le jour à Paris dans le 12^{ème} arrondissement en 2025. Il réalisera des bilans de santé à l'admission, en bâtissant un parcours de soins pour les enfants, adapté aux besoins (un parcours standard, près de leur réseau de vie ou un parcours renforcé ou intensif au sein du centre), sur une durée suffisamment longue pour que les enfants puissent retrouver un développement normal.

Pour le CESE, ces dispositifs innovants doivent être évalués et, le cas échéant, soutenus et dupliqués. Il est aussi essentiel que le bilan de santé prévu par la loi de 2022 soit effectif et qu'il aboutisse quand cela est nécessaire à une prise en charge appropriée, financièrement neutre.

Il faut en particulier mieux organiser la réponse à la forte prévalence de

87 Cf notamment: *The relationship of adverse childhood experiences to a history of premature death of family members* R.F. Anda, M. Dong, D.W. Brown, V.J. Felitti, W.H. Giles, G.H. Perry BMC Public Health, 9 (2009) et une étude de 2021 publiée dans *The Lancet : Health and financial costs of adverse childhood experiences in 28 European countries: a systematic review and meta-analysis* Karen Hughes, Kat Ford, Mark A Bellis, Freya Glendinning, Emma Harrison, Jonathon Passmore.

88 Entretien du 20 juin 2024 avec la Professeure Céline GRECO, cheffe du service de médecine de la douleur et palliative Hôpital Necker-enfants malades.

89 Article L119-1 du CASF.

90 Un bilan de santé initial, puis 20 examens réguliers jusqu'à l'âge de 7 ans. Pégase favorise le repérage des maltraitances infantiles, mais aussi, plus largement, permet une coordination de leur parcours de santé – avec bilans médicaux répétés, dossiers numérisés ou encore diffusion d'échelles de développement.

pathologies de santé mentale chez les enfants relevant de l'ASE. Le contexte est celui d'une médecine psychiatrique sectorisée débordée, avec des temps d'attente pour accéder aux centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP) extrêmement longs. Or une entrée retardée dans le soin aggrave les troubles et peut avoir un impact important sur les relations entre l'enfant et sa famille. Le CESE a consacré en 2021 un avis au parcours de soin en santé mentale⁹¹ : il mettait l'accent sur la nécessité d'améliorer la coordination, via des partenariats, entre la psychiatrie de secteur et les acteurs du champ social. Aujourd'hui, il estime prioritaire d'organiser un partenariat entre l'ASE et la médecine psychiatrique sectorisée : il faut, s'agissant des enfants protégés, considérer qu'existe une présomption d'urgence de la prise en charge.

PRÉCONISATION #11

Pour assurer précocement et à temps un suivi psychologique de ces enfants que la vie a exposés prématurément à différentes formes de maltraitements (physiques, psychologiques, sociales) il faut :

- **considérer qu'ils sont présumés en situation d'urgence psychologique ;**
- **systématiser de ce fait un accueil rapide dans les centres médico-psycho-pédagogiques des services de pédopsychiatrie sectorisés pour réaliser le bilan prévu par la loi et garantir un suivi psychologique.**

Ce suivi psychologique doit être garanti pendant et au-delà de la période de prise en charge par l'aide sociale à l'enfance.

- ❑ **Les enfants en situation de handicap sont surreprésentés en protection de l'enfance quel que soit le type de mesure**

Ils sont 21,90 % parmi les enfants accompagnés dans le cadre d'une mesure en milieu ouvert et 24,69 % parmi les enfants accueillis. Les retards dans le pronostic et dans l'organisation d'une prise en charge ainsi que les ruptures aggravent les troubles. Sans relais, leurs parents sont démunis et les professionnels peuvent l'être également : sur les 70 000 enfants suivis par l'aide sociale à l'enfance en situation de handicap, seuls 25 000 ont un accompagnement médico-social. Saisi par des pétitions de parents

⁹¹ CESE *Améliorer les parcours de soin en psychiatrie*, 24 mars 2021 (Alain Dru et Anne Gautier).

d'enfants en situation de handicap pointant les très nombreux obstacles auxquels se heurte encore l'application de la loi de 2005⁹², le CESE a, en 2020⁹³, déploré un manque de coordination entre les acteurs du handicap et de l'éducation. Ce manque est encore plus criant concernant les enfants relevant de l'ASE. Le CESE a formulé des préconisations pour un accompagnement plus adapté, dans ses modalités et dans son organisation, aux besoins de l'enfant et à leurs évolutions. Les particularités de la situation des enfants confiés à l'ASE doivent compter parmi les éléments autour desquels doit s'organiser la réponse, ce qui exige davantage de synergie entre l'ASE, l'école et les acteurs de la prise en charge médico-sociale, plus de souplesse dans les réponses, une formation des professionnels de l'ASE au handicap. Il faut aller vers une culture commune, assurer un lien permanent entre ces acteurs, tout en respectant les missions de chacun.

Les progrès passeront par le décloisonnement des politiques publiques : la désignation des référents ASE à l'éducation nationale doit être effective de même que la participation

de l'agence régionale de santé, de la maison départementale des personnes handicapées, et de l'éducation nationale aux comités départementaux pour la protection de l'enfance (CDPE).

PRÉCONISATION #12

Pour mieux répondre aux besoins des enfants protégés en situation de handicap, il est nécessaire de :

- **systématiser une convention entre l'aide sociale à l'enfance, les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et l'agence régionale de santé (ARS) ;**
- **développer les lieux de prise en charge pluriprofessionnelle regroupant en un lieu unique professionnels du soin et éducatifs et renforcer les établissements et services existants, pour garantir une prise en charge éducative, scolaire et thérapeutique adaptée.**

E. Permettre à l'enfant de faire respecter ses droits

La Convention internationale des droits des enfants (CIDE - article 12), garantit à l'enfant capable de discernement le droit d'exprimer son opinion librement sur toute question l'intéressant, son opinion étant prise en considération eu égard à son âge et son degré de maturité dans les procédures administratives

ou judiciaires, directement ou par un représentant. En France, il aura fallu attendre la loi de 2007 pour rendre obligatoire l'audition du mineur qui en fait la demande dans toutes les procédures le concernant et tout particulièrement devant le juge aux affaires familiales. Outre la justice, le mineur a la possibilité de

⁹² Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

⁹³ CESE, *Enfants et jeunes en situation de handicap : pour un accompagnement global* juin 2020 (Samira Djouadi et Catherine Pajares y Sanchez).

saisir le Défenseur des enfants et d'être accompagné par un avocat, si tant est qu'il connaisse l'existence de ces droits.

Ce droit souffre encore de trop importantes limites. Dans une décision du 16 juillet 2020, la Défenseure des droits constate que de nombreuses décisions judiciaires en assistance éducative sont prises sans audition préalable des mineurs capables de discernement, concernés par la procédure, comme cela est pourtant expressément prévu par les dispositions légales. En matière civile⁹⁴, le juge des enfants peut être saisi par l'enfant, s'il s'estime en danger, ou s'il souhaite qu'une modification soit apportée à son statut de protection ; mais il ne peut demander au juge aux affaires familiales une modification de ses conditions de vie liée à l'exercice de l'autorité parentale. La loi de 2022 donne au juge des enfants la possibilité, lorsque l'intérêt de l'enfant l'exige, d'office ou à la demande du président du conseil départemental, de demander au bâtonnier la désignation d'un avocat pour l'enfant capable de discernement. Seule une systématisation, qui ne soit plus à la discrétion du juge, permettrait une égalité de traitement sur tout le territoire.

Lorsque l'enfant n'est pas capable de discernement, le juge des enfants demande la désignation d'un administrateur *ad hoc*. Personne physique ou morale, l'administrateur *ad hoc* est chargé de représenter les intérêts d'un mineur lorsque ceux-ci apparaissent en opposition avec ceux de ses représentants légaux dans le cadre d'une procédure civile ou, lorsque, dans le cas de faits commis volontairement à l'encontre d'un mineur, la protection de ses intérêts n'est pas complètement assurée par ses représentants légaux ou

par l'un d'eux. Cette représentation doit être systématique pour les mineurs non accompagnés (MNA) qui, par définition, n'ont pas de représentants légaux. Cependant, et alors que son rôle et sa place sont essentiels auprès de l'enfant, l'administrateur *ad hoc* ne bénéficie d'aucune définition légale, d'aucun statut. Il est aussi nécessaire d'assurer aux administrateurs *ad hoc* une formation minimale, débouchant sur un certificat de compétence.

PRÉCONISATION #13

Pour garantir la prise en compte des droits de l'enfant et informer les enfants protégés de ceux-ci, prévoir l'assistance systématique auprès de l'enfant d'un avocat spécialisé, désigné par le bâtonnier.

PRÉCONISATION #14

Le CESE préconise de donner un statut, avec une formation obligatoire et un certificat de compétence, à l'administrateur *ad hoc* désigné lorsque les intérêts de l'enfant doivent être représentés en justice et ne peuvent l'être par ses représentants légaux.

L'enfant doit enfin être en mesure de faire valoir ses droits au sein même des institutions de la protection de l'enfance. Lorsque les enfants font l'objet de

⁹⁴ Pour les enfants en conflit avec la loi, leur audition s'impose, et la prise en compte de la parole des enfants victimes fait l'objet de nombreux dispositifs depuis une loi de 1998.

mesures de protection, des lieux d'accueil font l'objet de contrôles, en particulier de la part des magistrats, mais ces contrôles restent trop aléatoires. La loi de 2022 a créé une « autorité extérieure » indépendante du conseil départemental, à laquelle les usagers peuvent faire appel « *en cas de difficulté* ». Ce nouveau référent sera choisi sur une liste arrêtée par le président du conseil départemental, le préfet de département et l'agence régionale de santé (ARS). Il pourra visiter l'établissement à tout moment. Cette mission pourrait être confiée, selon ce qu'il ressort des débats parlementaires, aux « personnes qualifiées » auxquelles les usagers d'établissements ou services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) peuvent déjà – au moins en théorie – faire appel pour les aider à faire valoir leurs droits (personnes choisies sur une liste établie par le préfet, l'ARS et le président du conseil départemental), ou aux représentants du Défenseur des droits dans les territoires.

Pour le CESE, cette option, institutionnellement complexe manque cruellement de visibilité pour les enfants. Le CESE exige la création d'une autorité nationale de contrôle des structures d'accueil des enfants protégés, déclinée dans les territoires. Le CESE juge parallèlement nécessaire de renforcer urgemment les contrôles des lieux d'accueil, par les autorités d'ores et déjà compétentes.

PRÉCONISATION #15

En l'absence de procédures de contrôle effectives, il convient de créer une autorité nationale de contrôle des structures d'accueil des enfants protégés, dotée de moyens spécifiques et de lui reconnaître un droit d'accès à tout moment à ces structures. Informer les enfants protégés de leur droit de la saisir.

F. La sortie du dispositif

La question de l'accompagnement des jeunes majeurs était au centre de l'avis du CESE du 13 juin 2018 *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance* (rapporteur : Antoine Dulin) qui formulait des préconisations de nature à mieux préparer et sécuriser leur sortie de l'aide sociale à l'enfance. Alors que cette période est marquée par une grande vulnérabilité, le CESE demandait en particulier que soient empêchée toute « sortie sèche » de l'ASE, par l'octroi d'une aide aux jeunes majeurs et un accompagnement vers l'autonomie.

Les préconisations de l'avis de 2018 du CESE sur l'accompagnement des jeunes majeurs

Pour le CESE, il faut « soit garantir, pour chaque jeune de 18 ans, sortant ou non de l'ASE, un parcours d'accompagnement vers l'insertion assorti d'une garantie de ressources, soit créer un droit spécifique pour les jeunes majeurs sortants de l'aide sociale à l'enfance (ASE) consistant en une prise en charge jusqu'à la fin des études ou le premier emploi durable »

L'avis proposait également des mesures pour garantir l'accès au logement des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance, ainsi que la mise en place, autour de ces jeunes, d'un réseau de personnes-ressources et la multiplication des parrainages avec des personnes extérieures, y compris du monde de l'entreprise.

Pour préparer cette étape, le CESE recommandait qu'un protocole d'accès à l'autonomie soit élaboré. L'entretien préalable à la majorité, qui pourrait se dérouler dès 16 ans dans les départements volontaires, doit être le support pour construire ce parcours vers l'autonomie. Ce parcours doit être sécurisé par la transmission d'informations précises sur les démarches administratives à réaliser, par l'organisation d'un « rendez-vous des droits » avec la CAF.

En écho à ces préconisations du CESE, la loi de 2022 relative à la protection des enfants et ses textes d'application comportent des dispositions qui entendent améliorer l'accompagnement jusqu'à 21 ans des jeunes sortant de l'ASE :

→ elle ouvre un droit à la prise en charge à chaque jeune de l'ASE, au moment où il devient majeur (cet accompagnement était jusque-là facultatif). Cet accompagnement s'appuie sur un « projet pour l'autonomie »⁹⁵ que, dans son avis, le CESE avait identifié comme incontournable pour aborder le passage à la majorité. Ce « droit à l'ASE » pour les jeunes majeurs est toutefois conditionné à l'insuffisance de ressources ou de soutien familial de l'intéressé. Ces mesures ne sont donc pas accessibles à tous. Si le département l'estime nécessaire, ce projet peut se concrétiser par des mesures d'accompagnement vers

l'autonomie : l'accès à des ressources financières, l'accès à un logement ou un hébergement, l'accès à un emploi, une formation ou un dispositif d'insertion professionnelle, l'accès aux soins, l'accès à un accompagnement dans les démarches administratives, un accompagnement socio-éducatif visant à consolider et à favoriser le développement physique, psychique, affectif, culturel et social ;

- elle précise qu'un dispositif de droit commun, le contrat d'engagement jeune (CEJ), doit être proposé systématiquement à tout jeune sortant de l'ASE ;
- elle prévoit qu'un entretien de « bilan », six mois après la sortie de l'ASE, doit être organisé par le département ;
- elle indique que les jeunes majeurs bénéficient d'une priorité d'accès au logement social.

⁹⁵ Décret n° 2022-1125 du 5 août 2022 relatif à l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes majeurs et des et des mineurs émancipés ayant été confiés à l'ASE.

Ces dispositions ont été complétées par l'annonce, lors du comité interministériel pour l'enfance III de novembre 2023, du déploiement d'un « pack jeunes majeurs » en 2024

destiné aux jeunes de l'ASE : un carnet autonomie doit recenser les démarches d'accès aux droits à partir de 16 ans ; des dispositifs de pair-aidance, parrainage et mentorat, doivent permettre d'éviter l'isolement des jeunes majeurs au moment de leur passage à l'âge adulte. Une aide financière « plus directe et plus lisible » en remplacement de l'actuel pécule lié à l'allocation de rentrée scolaire devrait être versée aux jeunes majeurs lors de leur accès à la majorité, à compter du 1er janvier 2026 au plus tard.

S'il est encore tôt pour dresser le bilan exhaustif de ces dispositifs, le CESE constate toutefois qu'ils ne produisent pour l'instant pas les effets escomptés. Dans de nombreux départements ils ne sont pas mis en œuvre ou sont en nombre insuffisant. Ces dispositifs restent en tout état de cause bien en deçà des attentes exprimées par le CESE, dans son avis de 2018 :

→ malgré la création d'un « droit provisoire à l'accueil » après la majorité, sous certaines conditions, le nombre de jeunes majeurs suivis par l'ASE n'augmente pas⁹⁶. Ce sont en effet

les exécutifs départementaux qui « *apprécient seuls la nécessité ou non d'octroyer un accompagnement jeunes majeurs, ce qui entraîne une multiplicité des pratiques départementales en direction des jeunes majeurs, tout en faisant persister des inégalités d'accès aux droits, et de fait à l'autonomie* »⁹⁷.

Or pour les anciens enfants placés, l'accès au contrat jeune majeur doit bien être un droit ouvert aux jeunes, même s'ils ne savent pas exactement ce qu'ils souhaitent faire : « *il n'est pas nécessaire d'avoir un projet précis, défini clairement avec des alinéas, des paragraphes. Au contraire, c'est justement pour pouvoir travailler des questions d'avenir* »⁹⁸ ;

→ cet accompagnement ne peut pas être accordé à des jeunes majeurs faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF)⁹⁹. Dans son avis de 2018, le CESE indiquait que les mineurs non accompagnés doivent, dans le cadre de leur prise en charge par l'ASE, avoir accès à leurs droits et notamment ceux concernant l'obtention d'un titre de séjour ou le droit d'asile¹⁰⁰ ;

→ la construction et le suivi d'un projet pour l'autonomie ne sont pas satisfaisants dans les faits. L'entretien « bilan » six mois après la sortie de

96 Questionnaire mené par « Cause Majeur ! » en février 2024 : la moitié des départements constatent qu'il n'y a pas d'augmentation du nombre de contrats « jeune majeur-e » délivrés dans leur département (même pourcentage que lors du précédent questionnaire de 2023).

97 Rapport *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes sortant des dispositifs de protection de l'enfance*, juin 2023, COJ (Conseil d'orientation des politiques de jeunesse) et CNPE (Conseil national de la protection de l'enfance).

98 Intervention de Mme Alissa DENISSOVA, présidente de Repairs ! 44 à la table ronde du 15 mai 2024 avec Evan BARCOJO référent social à l'ADEPAPE 69 (Association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance et pupilles de l'État), Dorian STUMPF président de l'ADEPAPE 57, et de Davy BEAUVOIS accompagné de Lyes LOUFFOK pour le comité de vigilance des enfants placés.

99 Conformément à une modification récemment introduite par la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.

100 Cet accompagnement administratif doit leur permettre de remplir toutes les conditions possibles, pour qu'ils puissent jouir effectivement de leurs droits à leur majorité : les carences constatées dans l'accompagnement des démarches administratives des enfants confiés, ainsi que dans la préparation de leur sortie auront donc des conséquences d'autant plus lourdes pour les MNA.

l'ASE n'est pas encore mis en place par les départements. En ce qui concerne l'entretien pour préparer la sortie, pourtant prévu depuis la loi de 2016, et qui devrait être réalisé « un an au maximum avant la majorité », une enquête montre qu'un tiers des départements ne l'organise pas et ceux qui les organisent ne le proposent pas à l'ensemble des jeunes confiés à l'ASE¹⁰¹ ;

- Les dispositifs mis en place ne sont pas suffisants pour sécuriser le parcours du jeune majeur. La durée de l'accompagnement par le département, lorsqu'il est accordé, est trop courte : il se prolonge en moyenne jusqu'aux 19 ans et 8 mois du jeune. Les jeunes sortants de l'ASE remplissent rarement les conditions pour bénéficier de dispositifs de droit commun comme le CEJ, réservé aux jeunes ni en études ni en formation qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi. D'une manière générale, il faut mettre fin à cette injonction à l'autonomie qui doit être préparée dans un horizon ajusté aux besoins particuliers de chaque jeune¹⁰².
- Dans l'optique de mieux accompagner la sortie de l'ASE pour les jeunes majeurs, les départements pourraient aussi être incités à s'appuyer davantage sur leur partenariat avec les associations d'anciens enfants accueillis. Les financements dont elles bénéficient ne sont pas les mêmes sur tous les territoires et les jeunes ne sont pas systématiquement informés qu'ils peuvent recourir à ces associations.

PRÉCONISATION #16

Le CESE demande que l'ensemble des dispositifs législatifs et réglementaires visant à accompagner les jeunes sortants de l'aide sociale à l'enfance jusqu'à leurs 21 ans soient effectivement mis en œuvre et que l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) soit saisie d'une mission de contrôle du déploiement de ces mesures.

Le CESE restera par ailleurs vigilant sur :

- **le recueil des données qui permettent un bilan des dispositifs.** Le président du conseil départemental doit présenter chaque année devant l'observatoire départemental de la protection de l'enfance un bilan relatif à l'accompagnement vers l'autonomie des jeunes majeurs. Des données précises sur la situation des jeunes sortants de l'ASE doivent être rassemblées pour permettre d'évaluer les effets des textes ;
- **l'exercice effectif des responsabilités de l'État et des départements pour l'accompagnement des jeunes majeurs.** L'État doit garantir l'application conforme aux textes, par les départements, des dispositions relatives au projet pour l'autonomie des jeunes majeurs. Si la loi de finances pour 2024 a bien prévu un accompagnement financier de l'État pour compenser ce nouveau droit à la prise en charge à

¹⁰¹ Questionnaire mené par « Cause Majeur ! » février 2024 : seuls 35 % des départements répondants organisent effectivement un entretien pour plus de trois quarts des jeunes confiés à l'ASE.

¹⁰² CESE, *Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance* 13 juin 2018 (rapporteur Antoine Dulin).

chaque jeune de l'ASE¹⁰³, au moment où il devient majeur, cette compensation doit permettre de couvrir le coût de cet accompagnement, au moins jusqu'à 21 ans ;

→ **la concrétisation d'un parcours vers l'autonomie, assorti d'une garantie de ressources**, comme le recommandait l'avis de 2018. Il faut associer toutes les parties prenantes à la définition des modalités du « coup de pouce financier » annoncé lors du comité interministériel à l'enfance III, qui serait versé aux jeunes majeurs lors de leur accès à la majorité à compter du 1er janvier 2026 au plus tard, en remplacement de l'actuel pécule dont ne bénéficient qu'un nombre restreint de jeunes (versé pour le compte des enfants pris en charge à l'ASE au titre des prestations familiales, notamment de l'allocation de rentrée scolaire¹⁰⁴).

Cette ambition d'une protection effective de tous les mineurs, enfants et adolescents, tout au long de leur vie, pourrait se concrétiser par l'élaboration d'un instrument juridique de référence, pour l'ensemble des politiques publiques concernées. **Le CESE relaie la demande, formulée par de nombreux acteurs de la protection de l'enfance, d'un « code de l'enfance »**. Il ne s'agirait pas de se limiter à la compilation des lois sur la protection de l'enfance qui font l'objet de cet avis ni, à l'inverse, de se limiter à la législation sur la délinquance des mineurs. Ce texte unique intégrerait l'ensemble des dispositions définissant les droits et libertés de l'enfant, la mise en œuvre de sa responsabilité, les dispositions relatives à son éducation, sa

santé...Ce « code de l'enfance » viendrait ainsi consacrer la considération donnée à l'enfant comme personne avec un statut spécifique lui accordant des droits, des libertés et des devoirs, en en donnant une vision globale.

PRÉCONISATION #17

Se doter d'un code de l'enfance regroupant l'ensemble des dispositions applicables relatives aux droits, libertés et devoirs des enfants pour consacrer la considération donnée à l'enfant comme personne, avec un statut spécifique.

¹⁰³ 49,75 M€ ont été répartis entre les départements par un arrêté du 7 juin 2024.

¹⁰⁴ Article 19 de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant et décret du 12 octobre 2016 relatif à la constitution, à l'attribution et au versement, à partir de l'allocation de rentrée scolaire, du pécule mentionné à l'article L.543-3 du code de la sécurité sociale.

PARTIE 04

Recruter, former et valoriser des professionnels engagés mais découragés

- ❑ **Les métiers de la protection de l'enfance sont marqués par une grande diversité des statuts des professionnels et des rémunérations**

Les métiers du travail social sont structurés autour d'une quinzaine de « professions » attachées à treize diplômes d'État, qui requièrent des niveaux d'études différents. Dans le secteur de la protection de l'enfance, on trouve notamment des assistantes et assistants du service social, des éducatrices et éducateurs spécialisés.

Ces professionnels exercent dans des lieux divers (établissements publics ou associatifs, au domicile des parents...) et auprès d'employeurs différents. Les professionnels qui interviennent dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, employés par le département ou bien rattachés à un établissement public ou à un service de l'ASE relèvent du statut de la fonction publique territoriale ou bien hospitalière¹⁰⁵. Les professionnelles et professionnels salariés d'associations ou services qui interviennent en matière de protection de l'enfance sont quant à eux soumis au code du travail, à des conventions collectives nationales différentes voire à des accords d'entreprise prévoyant des

règles spécifiques : une accompagnante ou un accompagnant éducatif et social salarié d'une association gestionnaire d'une maison d'enfants à caractère social (MECS) pourra se voir appliquer, par exemple, les dispositions de la convention collective des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées, alors que c'est la convention collective nationale de la branche de l'aide, de l'accompagnement, des soins et des services à domicile qui s'appliquera si elle ou il est employé par un service d'aide et d'accompagnement à domicile.

Ainsi, pour un même « métier du travail social », les règles relatives aux rémunérations, aux conditions de travail, aux classifications, à la reconnaissance des compétences professionnelles peuvent être différentes, en fonction de la nature de l'employeur. La construction d'une Convention collective unique étendue (CCUE) dans le secteur sanitaire, social et médico-social privé à but non lucratif, dont les modalités de négociation ont été récemment définies (arrêté du 4 juin 2024), devra permettre de décloisonner le secteur, d'harmoniser les garanties conventionnelles et *in fine* de faciliter les parcours des professionnels du travail social, d'attirer et de conserver les professionnels.

¹⁰⁵ Les agents des établissements ou services sociaux et médico-sociaux relèvent du statut de la fonction publique hospitalière, même si l'opérateur constitue un service du département.

❑ **Le diagnostic de l'état du travail social¹⁰⁶ en France a été dressé**

Le Livre vert (2022) puis Le Livre blanc (2023) du travail social ont alerté les pouvoirs publics sur une situation de rupture. L'avis¹⁰⁷ que le CESE a consacré aux métiers de la cohésion sociale a formulé 20 préconisations pour faire face à la pénurie de personnels et aux malaises des professionnels. Il portait également sur les évolutions du travail social, son sens et sa qualité et proposait d'apporter des évolutions aux formations.

Parallèlement, de nouveaux acteurs, qui n'appartiennent ni au secteur de l'action sociale et médico-sociale ni à celui de l'économie sociale et solidaire, ont investi la protection de l'enfance en répondant aux appels d'offre de certains départements. Le risque, s'agissant d'acteurs qui ne s'implantent pas durablement sur le territoire et dont les obligations de service public liées à leur activité ne sont pas définies, est d'accroître la précarité de la prise en charge des enfants (professionnels « vacataires » dont la prise en charge ne peut s'inscrire dans la durée). Le risque est aussi, comme on a pu le voir dans le

secteur sanitaire, par exemple, ou médico-social, de « défidéliser » des personnels potentiellement attirés par de nouvelles modalités de travail : à la carte et plus lucratives. Dans ce secteur, compte tenu des sujétions de service public et à l'instar de ce qui se fait dans le secteur sanitaire et médico-social, par exemple en matière d'intérim, il revient à l'Etat de réguler le cadre d'intervention des acteurs privés.

Les préconisations que cet avis présente sur les métiers de la protection de l'enfance font écho aux priorités que ces travaux antérieurs ont identifiées : le recrutement et la valorisation des métiers sont impératifs et urgents, tout autant que la reconnaissance des compétences et l'organisation des parcours professionnels ; mais il faut aussi, face à des évolutions qui préoccupent, « réaffirmer les fondamentaux », « redonner du sens » à ces métiers, en assumant leur rôle et les valeurs qu'ils portent. Il faut donc agir conjointement sur une pluralité de leviers : il n'y aura pas de recrutement sans attractivité, et pas d'attractivité sans recrutements. Il n'y aura pas non plus de recrutements sans l'organisation d'un plus grand soutien collectif et individuel et sans perspectives professionnelles.

A. Recruter

Les difficultés de recrutement concernent tous les métiers de la protection de l'enfance. Elles sont préoccupantes pour ce qui est des assistantes et assistants familiaux, alors que la famille d'accueil présente, ainsi que cet avis l'a souligné, des avantages pour

l'enfant (cf. partie I). Les responsabilités des accueillantes et accueillants familiaux sont lourdes et leur travail est atypique puisqu'exercé à leur domicile. La loi de février 2022 a revalorisé leur salaire et imposé un salaire identique sur tout le territoire¹⁰⁸ sans toutefois régler la

¹⁰⁶ Le terme « travailleur social » recouvre l'un des 13 diplômes d'État inscrits au code de l'action sociale et des familles mais aussi les métiers de l'intervention et de la médiation sociale, en cohérence avec la définition du travail social inscrite en 2017 au code de l'action sociale et des familles.

¹⁰⁷ Cf en annexe les préconisations extraites de cet avis du CESE, *Les métiers de la cohésion sociale*, 12 juillet 2022 (Evanne Jeanne-Rose).

¹⁰⁸ Équivalent au SMIC au premier enfant et 70% du SMIC pour les deuxième et le troisième enfants accueillis.

question de la revalorisation des frais. En outre, un travail spécifique sur l'attractivité et la reconnaissance de ce métier est impératif : le rôle de ces professionnelles et professionnels de la protection de l'enfance n'est en effet pas assez reconnu, les assistantes et assistants familiaux sont rarement entendus par le ou la juge des enfants par exemple... Leur intégration dans les équipes du département est à construire, il faut en particulier les associer à toutes les réunions concernant les enfants.

Cet avis a également souligné l'apport des interventions des techniciennes et techniciens de l'intervention sociale et familial (TISF). Leurs conditions de travail (exercice isolé, rémunération à l'heure, avec des horaires élargis, souvent le samedi) et le manque de reconnaissance rendent ce métier du travail social peu attractif.

La question des horaires atypiques, des faibles rémunérations concerne plus généralement l'ensemble des métiers de la filière socio-éducative.

71 % des établissements du secteur médico-social et éducatif rencontrent des difficultés de recrutement.

30 000 postes seraient ainsi vacants dans le secteur¹⁰⁹. Une enquête, réalisée par le réseau Uniopss-Uriopss¹¹⁰, portant sur la pénurie des professionnels en protection de l'enfance montre que les difficultés de recrutement sont généralisées. Les vacances de postes concernent massivement les travailleurs sociaux, mais aussi les postes d'encadrement, de secrétariat et d'autres personnels non

éducatifs tels que les agents d'entretien et les comptables. Les difficultés de recrutement se doublent d'arrêts de travail des professionnels en poste et de démissions¹¹¹. L'enquête Uniopss-Uriopss révèle que 20 % des établissements et services ont été contraints de réduire leur capacité d'accompagnement en semaine ou les week-ends. Faute de personnels, un peu plus de 5 % ont été contraints à des fermetures totales de service en semaine ou les week-ends. Dans ces conditions, les enfants retournent alors dans leur famille ou sont accueillis par d'autres services sans tenir compte de leurs besoins. Les conséquences sont directes : certains enfants en danger restent dans leur famille, voire dans la rue, car la décision de placement ne peut pas être exécutée, faute de places d'accueil.

Encore aujourd'hui, aucun texte ne vient déterminer un taux ni une norme d'encadrement dans les structures de protection de l'enfance. Il y a une anomalie à corriger.

Seul un taux d'encadrement des pouponnières à caractère social, qui accueillent les enfants de 0 à 3 ans, est imposé. En pratique, le taux d'encadrement dans les établissements de l'ASE s'élève à 79 emplois en équivalent temps plein (ETP) pour 100 places. Ce taux est en baisse : il atteignait 93 en 2008 et 89 en 2012¹¹². Ces moyens humains insuffisants imposent aux structures de recourir à des systèmes de « compensation ». La banalisation du recours à l'intérim - dans plus de 40 % des établissements et services associatifs¹¹³ - pose question. Elle

109 Livre blanc du travail social, 2023.

110 Union nationale interfédérale et unions régionales interfédérales des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux.

111 Uniopss, *Pénurie de professionnels en protection de l'enfance*, enquête du réseau Uniopss-Uriopss, novembre 2023.

112 DREES, *L'aide sociale à l'enfance*, n°119 juillet 2024.

113 Uniopss, *Pénurie de professionnels en protection de l'enfance*, enquête du réseau Uniopss-Uriopss, novembre 2023.

s'ajoute aux recrutements en contrats à durée déterminée, à l'emploi de stagiaires, ou, dans les établissements, à une « dérive » des tâches et responsabilités.

Le recours à ces différentes pratiques de recrutement de personnels

insuffisamment formés et sans statut a des conséquences graves, directes et indirectes, sur les enfants. Il affecte la cohésion des collectifs de travail, qui sont indispensables pour garantir un accompagnement pérenne, cohérent et sécurisé de l'enfant. Il ne permet pas d'assurer une permanence éducative et effective. Il est en contradiction avec l'objectif de garantir à chacun des enfants une réponse adaptée à ses besoins fondamentaux que seuls des professionnels stables, qui se connaissent et sont habitués à interagir, peuvent construire.

Le secrétariat d'État en charge de l'enfance, la DGCS et les acteurs de la protection de l'enfance ont, par application de la loi de 2022 élaboré un projet de décret pour définir des taux et des normes d'encadrements. Il prévoit un taux d'encadrement « socle » à 8 ETP de professionnels éducatifs qualifiés par unité de vie de 10 enfants de plus de 6 ans. Il n'a toujours pas été publié, au détriment de la sécurité des enfants et des conditions de travail des professionnels. Il semble que le coût annoncé de sa mise en œuvre ait freiné sa publication. La situation des pouponnières, même si elle fait l'objet d'un encadrement¹¹⁴, n'est pas satisfaisante. La réglementation est archaïque et n'a jamais été réformée : elle prévoit un professionnel pour 30 bébés la nuit, un pour 6 la journée et permet, si la situation l'exige, de recruter des personnels non diplômés. Certains établissements

atteignent un taux d'occupation de 170 %¹¹⁵, au risque d'une dégradation de la santé des enfants (avec par exemple le syndrome de « l'hospitalisme » : en l'absence de figure d'attachement et en état de carence affective, l'enfant régresse mentalement).

PRÉCONISATION #18

Publier sans délai le décret sur le socle minimal d'encadrement des enfants en accueil collectif, instaurer un nombre maximal de mesures suivies par chaque professionnel en milieu ouvert et réviser le taux d'encadrement, notamment dans les pouponnières, pour assurer une prise en charge sécurisée et garantir aux professionnels des conditions de travail normalisées.

¹¹⁴ Arrêté du 28 janvier 1974 relatif à la réglementation des pouponnières.

¹¹⁵ Audition du 24 avril 2024 d'Anne DEVREESE, Présidente du CNPE (Conseil national de la protection de l'enfance).

B. Mieux former

Dans l'ensemble du secteur du travail social, seulement 4 000 jeunes sont actuellement en formation¹¹⁶. Beaucoup arrêtent dès la deuxième année ; le travail social ne correspondait pas à un vrai choix. Ces filières doivent proposer une formation initiale qui permette de rejoindre ces métiers de la protection de l'enfance dans de bonnes conditions, après le diplôme. Cela exige d'intégrer dans la mesure du possible les spécificités de ces métiers. En outre, des modules complémentaires doivent pouvoir être effectivement suivis au titre de la formation continue tout au long de leur carrière. Ce sujet doit faire l'objet d'un développement spécifique dans la stratégie interministérielle de prévention et de protection de l'enfance et des financements spécifiques doivent être dégagés.

Globalement, les professionnels ne sont pas assez formés et soutenus pour faire face aux réalités de plus en plus complexes de la protection de l'enfance (grande pauvreté des familles, accroissement des inégalités économiques, violences sexuelles sur les enfants...). Il faut réfléchir à la question du soutien des professionnels dans leur autonomie et dans leurs pratiques. Dans son rapport précité, le Sénat constate un « *décalage entre les enseignements théoriques initiaux, ou à tout le moins, de l'idée que les jeunes professionnels (éducateurs spécialisés notamment) se forgeraient de la profession, et la réalité de l'exercice des métiers de la protection de l'enfance* ». En réponse, il est proposé de structurer la formation en blocs de compétences au sein des instituts et écoles de formation ce qui permettrait aux professionnels exerçant déjà de

suivre des modules de formation sur les spécificités de la protection de l'enfance et d'actualiser ainsi leurs connaissances, sans cesser leurs fonctions.

Par ailleurs, le rapprochement des centres de formation au travail social de la procédure universitaire « Licence-master-doctorat - LMD », l'utilisation de la plateforme Parcoursup comme processus de sélection, la suppression des épreuves écrites d'admission, n'ont pas amélioré la visibilité et l'attractivité de la filière. Ils ont aussi pu contribuer, avec d'autres éléments, à augmenter les mauvaises orientations, qui se traduisent par des abandons en cours de formation ou en début de carrière.

¹¹⁶ Livre blanc du travail social, 2023.

PRÉCONISATION #19

Renforcer la formation initiale et tout au long du parcours professionnel des travailleurs sociaux en :

- **consolidant la place donnée aux enjeux de la protection de l'enfance et aux besoins fondamentaux de l'enfant ;**
- **organisant des modules de spécialisation sur la protection de l'enfance adaptés aux publics accompagnés, en particulier sur l'impact de la grande pauvreté sur la vie familiale, la gestion de la relation avec les parents, l'impact des violences intra-familiales dans le développement de l'enfant, les conséquences des maltraitements sur le développement, les troubles du neurodéveloppement et quelques notions sur la psychiatrie ;**
- **développant la connaissance de l'écosystème professionnel pour faciliter la coopération entre les différents secteurs.**

C. Valoriser

Si le CESE reconnaît que « *la revalorisation des salaires n'est pas la solution unique à l'actuel défaut d'attractivité du secteur et au sentiment d'abandon qui s'est emparé de nombreux professionnels* »¹¹⁷, il réitère toutefois sa demande de financement d'une « *hausse globale des salaires tant dans le secteur privé que dans le secteur public [...] en assurant une nette revalorisation des minima salariaux au-dessus du Smic et en maintenant l'équilibre général des classifications (écarts hiérarchiques et garantie d'évolutions professionnelles)* ».

Pour les représentants de ces professionnels¹¹⁸, les travailleurs sociaux de la protection de l'enfance

ne peuvent plus exercer leur pratique professionnelle et se retrouvent en situation « *d'urgentistes sociaux* ». Face aux « *injonctions administratives envahissantes* », « *l'accompagnement direct ne représente plus une priorité* ». Nombre de travailleurs sociaux indiquent passer davantage de temps devant leur poste de travail à instruire des dossiers, à répondre à des obligations de *reporting*, à produire des indicateurs, qu'avec l'enfant lui-même, par exemple pour élaborer son projet (projet pour l'enfant)¹¹⁹. L'autonomie, le temps long de l'accompagnement, doivent être valorisés. Dans l'organisation du travail, des temps dédiés doivent être consacrés aux échanges et au soutien entre les professionnels.

¹¹⁷ Avis du CESE, *Les métiers de la cohésion sociale*, 12 juillet 2022 (Evanne Jeanne-Rose) : pages 17 et 18.

¹¹⁸ Table ronde du 22 mai 2024 des représentants syndicaux du secteur de la protection de l'enfance avec : Jacqueline FIORENTINO, pour la CFDT ; Stéphane LENGLET, pour l'UNSA ; Delphine MORETTI, fédération CGT des services publics ; Eric FLORENDI, Sud Santé Sociaux ; Jean-Yves DELANNOY, pour la CFE-CGC.

¹¹⁹ La loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a modifié les pratiques professionnelles du travail social en introduisant des procédures d'évaluation des activités et des prestations.

Il faut réaffirmer le sens des métiers, l'engagement et les valeurs des professions de l'aide sociale à l'enfance.

Le travail social se caractérise par la relation d'aide et de service aux autres, l'engagement pour les personnes les plus vulnérables. « *La relation éducative demande du temps et de la disponibilité* »¹²⁰.

Il est aussi essentiel de ménager des temps d'échanges entre les professions impliquées,

de la protection de l'enfance mais aussi de l'éducation, de la santé, du handicap, de l'intervention médico-sociale. L'objectif est de favoriser la permanence des interactions, autour des besoins de l'enfant. Il est aussi de renforcer l'échange collectif et le soutien entre professionnels.

PRÉCONISATION #20

Dans ses avis sur *Les métiers en tension* (janvier 2022) et *Les métiers de la cohésion sociale* (juillet 2022), le CESE a formulé des préconisations qui doivent se concrétiser dans le secteur de la protection de l'enfance dans toutes leurs dimensions (attractivité, formation, rémunération, conditions de travail).

Dans le droit fil de ces avis, le CESE pourrait se saisir d'un travail sur les mesures d'accompagnement spécifiques des travailleurs qui interviennent dans le champ de la prise en charge de la souffrance physique, psychique ou sociale. Il s'agit de :

- proposer des mesures spécifiques de prévention et de suivi en matière de santé au travail, de travailler sur leur parcours professionnel et les possibilités spécifiques de valorisation des acquis de l'expérience ;
- examiner dans ce cadre notamment la question de l'organisation des temps de partage, d'échanges interprofessionnels, essentiels pour cette catégorie de travailleurs.

La stratégie interministérielle pour la prévention et la protection de l'enfance (préconisation 2) devra consacrer un de ses volets aux professions de la protection de l'enfance autour du recrutement, de la formation, de la valorisation et de la rémunération.

¹²⁰ Table ronde du 22 mai 2024 des représentants syndicaux du secteur de la protection de l'enfance (précitée).

Conclusion

Il est urgent de mettre fin au décalage manifeste entre la réalité vécue par les professionnels et les enfants d'un côté, les objectifs des lois de 2007, 2016 et 2022 de l'autre.

Cet écart choque. S'il persiste, c'est peut-être en partie parce que le coût des lacunes et des graves dysfonctionnements, notamment institutionnels, dans la mise en œuvre de la politique de prévention et de protection de l'enfance n'est pas encore suffisamment mesuré.

La pénurie de personnel est au centre des difficultés, avec des conséquences en chaîne. Elle ne permet pas de rendre effective l'action préventive, auprès des enfants et des familles, attribuée à l'aide sociale à l'enfance. Elle aboutit à des réponses parcellaires, inadaptées, tardives ou non-mises en œuvre. Elle aboutit à ce que les droits des enfants, des parents, des familles, affirmés dans la loi et dans les engagements internationaux liant la France, ne sont pas effectifs.

Rien ne se fera sans recrutement de personnels formés et sans une valorisation de leur action.

La prévention et la protection de l'enfance doivent enfin s'imposer durablement dans les débats parce qu'elles sont un devoir de l'État et des institutions mais aussi un enjeu pour la société entière. Elles doivent être un objectif transversal des politiques publiques avec une seule boussole : l'intérêt supérieur de l'enfant.

Scrutin

**Scrutin sur l'ensemble de l'avis.
Le CESE a adopté.**

**Nombre de votantes
et de votants : 122**

Pour : 121

Contre : 0

Abstention : 1

Ont voté pour

GROUPE

COMPOSITION

(A venir)

Annexes

1

Composition permanente de la commission des affaires sociales et de la santé à la date du vote

Présidente

Angéline BARTH

Vice-Présidentes

Marie-Andrée BLANC

Danièle JOURDAIN-
MENNINGER

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Madjid EL JARROUDI

Agriculture

Jean-Yves DAGÈS

Artisanat et professions libérales

Michel CHASSANG

Associations

Lionel DENIAU

Isabelle DORESSE

Danièle JOURDAIN-
MENNINGER

Viviane MONNIER

CFDT

Christelle CAILLET

Catherine PAJARES Y
SANCHEZ

CFE-CGC

Djamel SOUAMI

CFTC

Pascale COTON

CGT

Angeline BARTH

Alain DRU

CGT-FO

Christine MAROT

Sylvia VEITL

Entreprises

Danielle DUBRAC

Pierre-Olivier
RUCHENSTAIN

Élisabeth TOMÉ-
GERTHEINRICHES

Hugues VIDOR

Environnement et nature

Venance JOURNÉ

Agnès POPELIN-
DESPLANCHES

Familles

Marie-Andrée BLANC

Josiane BIGOT

Pierre ERBS

Organisations

**étudiantes et
mouvements de
jeunesse**

Helno EYRIEY

Outre-Mer

Sarah

MOUHOUSSEUNE

Santé et citoyenneté

Gérard RAYMOND

UNSA

Martine VIGNAU

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



LE PRÉSIDENT

M. Thierry BEAUDET
Président du Conseil économique,
social et environnemental
9 place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16

Paris, le 21 mars 2024

Monsieur le Président,

M. Patrick KANNER, Président du Groupe Socialiste, Écologiste et Républicain, m'a fait part de son souhait que le Sénat puisse bénéficier de l'avis du Conseil économique, social et environnemental sur la protection de l'enfance et notamment d'une évaluation de l'application des lois n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant et n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

L'article 70 de la Constitution prévoit que « le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. » En outre, le quatrième alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental précise que le Conseil économique, social et environnemental « peut être saisi de demandes d'avis par le Premier ministre, par le président de l'Assemblée nationale ou par le président du Sénat. »

Un avis du Conseil économique, social et environnemental sur la protection de l'enfance serait de nature à éclairer et à nourrir les initiatives de notre assemblée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs

Gérard LARCHER

3

Liste des personnes auditionnées et recues en entretiens

En vue de parfaire son information, la Commission permanente des Affaires sociales et de la santé a auditionné :

Madame Marion CANALES

Sénatrice du Puy-de-Dôme

Madame Laurence ROSSIGNOL

Sénatrice du Val-de-Marne

Madame Isabelle SANTIAGO

Députée du Val-de-Marne

Monsieur Adrien TAQUET

Ancien Secrétaire d'État en charge de l'enfance et des familles

Monsieur Jean-Benoît DUJOL

Directeur général de la cohésion sociale, DGCS

Madame Evelyne NACHEL

Vice-présidente du Conseil départemental du Pas de Calais

Madame Anne DEVREESE

Présidente du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)

Monsieur Pierre-Alain SARTHOU

Directeur général de la CNAPE, fédération des associations de protection de l'enfant

Monsieur Eric DELEMAR

Défenseur des enfants, adjoint de la Défenseure des droits en charge de la défense et de la promotion des droits de l'enfant

Madame Marguerite AURENCHE

Défenseur des droits, cheffe du pôle « Défense des droits de l'enfant »

Madame Nathalie LEQUEUX

Défenseur des droits, juriste coordonnatrice au pôle « Défense des droits de l'enfant »

Madame Noémie NINNIN

UNICEF France, chargée de plaidoyer protection/justice

Monsieur Laurent GEBLER

Président de la chambre des mineurs à la Cour d'appel de Paris

Monsieur Evan BARCOJO

Référent social, Association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance - ADEPAPE de Lyon

Monsieur Davy BEAUVOIS

Comité de vigilance des enfants placés

Madame Alissa DENISSOVA

Présidente de l'Association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance - ADEPAPE Repairs! 44, membre du Comité de vigilance des enfants placés

Monsieur Dorian STUMPF

Président de l'Association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance – ADEPAPE de Meuse

Monsieur Jean-Yves DELANNOY

CFE-CGC

Madame Jacqueline FIORENTINO

CFDT Interco

Monsieur Eric FLORINDI

SUD Santé Sociaux

Madame Mireille HAJAR

CFE-CGC

Monsieur Stéphane LENGLET

UNSA Santé Sociaux

Madame Delphine MORETTI

Fédération CGT services publics

Madame Julie DUCOLOMB-PECHALRIEUX

GEPSO (Groupe national des établissements publics sociaux et médico-sociaux) Vice-présidente, chargée de plaidoyer et animation de réseau

Monsieur Cyril DURAND

NEXEM Vice-président

Madame Katy LEMOIGNE

UNIOPSS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux), Co-présidente de la commission enfance, jeunesse, familles

Par ailleurs, les rapporteuses ont entendu en entretien :

Madame Florence DABIN

Vice-présidente de Départements de France et présidente du GIP France enfance protégée

Madame Dominique SIMMONOT

Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté (CGLPL)

Monsieur André FERRAGNE

Secrétaire général du CGLPL

Madame Maud HOESTLANDT

Directrice des affaires juridiques CGLPL

Monsieur Marc PELLETIER

Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), sous-directeur de l'action éducative

Madame Claire BEY

Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), cheffe du bureau de la santé et de l'action sociale

Madame Kim REUFLET

Présidente du Syndicat de la magistrature

Madame Juliette RENAULT

Secrétaire permanente, Syndicat de la magistrature

Monsieur Frédéric VABRE

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), directeur de cabinet du directeur général de la CNAF

Madame Manuela CHEVIOT

Haute Autorité de santé (HAS), Direction de la qualité de l'accompagnement social et médico-social, cheffe de service - service recommandations

Madame Manon PRACA

Haute Autorité de santé (HAS), cheffe de projet

Professeure Céline GRECO

Cheffe du service de médecine de la douleur et palliative, Hôpital Necker-enfants malades

Professeur Guillaume BRONSARD

Pédopsychiatre au CHU de Brest

Madame Maïana BAMBRIDGE

CESEC Polynésie Française

Madame Clémentine BRAILLON

Croix-Rouge française, directrice filière de la protection de l'enfance

Monsieur Marc VANNESSON

Croix-Rouge française, directeur du développement des programmes, directeur de l'éducation, de la prévention et des liens familiaux

Madame Céline TRUONG

ATD Quart Monde, responsable de l'équipe nationale petite enfance-famille

Madame Isabelle TOULEMONDE

ATD Quart Monde, responsable de l'équipe nationale Droits de l'Homme & Justice

Madame Mylène ARMANDO

UNAF, administratrice

Monsieur David PIOLI

UNAF, Coordonnateur du département Parentalité-Enfance

Madame Sonia MAZEL-BOURDOIS

Présidente de la Fédération nationale des assistants familiaux et protection de l'enfance
– (FNAF PE)

Madame Patricia BENOIT

Trésorière de la Fédération nationale des assistants familiaux et protection de l'enfance
– (FNAF PE)

Maître Sara DESPRES

Avocate, OPLUS

4

Extraits des préconisations des avis du CESE

ANNEXE : Extraits des préconisations des avis du CESE

Avis du CESE du 12 juillet 2022 *Les métiers de la cohésion sociale* (rapporteur : Evanne Jeanne-Rose)

Préconisation 1 : réinvestissement et revalorisation salariale

Financer une hausse globale des salaires tant dans le secteur privé que dans le secteur public :

- en assurant une nette revalorisation des minima salariaux au-dessus du Smic et en maintenant l'équilibre général des classifications (écarts hiérarchiques et garantie d'évolutions professionnelles) ;
- en mettant en place au niveau des branches concernées, une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine. Les branches professionnelles doivent s'appuyer sur le guide de la Défenseuse des droits afin de reconsidérer les critères de classification des postes en insistant notamment sur : la polyvalence des tâches, la technicité du relationnel, le caractère multidimensionnel des tâches effectuées, la responsabilité sur des tiers, la reconnaissance de la pénibilité (charge mentale comprise) ;
- en rendant effective l'augmentation salariale de 183 euros annoncée le 18 février 2022 par le Premier ministre pour l'ensemble des salariés et agents publics des établissements et services sociaux et médico-sociaux, et ceux agréés pour l'accueil collectif des mineurs, y compris les salariés actuellement non couverts par des conventions collectives. L'ensemble des salariés qui soutiennent l'action des professionnels socio-éducatifs, en assurant notamment des fonctions supports, doivent également être couverts.

Préconisation 3 : campagne de recrutement et formation en alternance

Avec l'appui financier des financeurs publics des établissements employeurs, lancer une campagne de recrutement dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux ainsi que les accueils et collectifs de mineurs, avec une attention plus importante accordée aux niveaux infra-bac et bac, pour préparer dans le cadre d'une formation en alternance, les diplômés d'État du champ.

Cette démarche implique de relever en urgence les capacités de formation des écoles financées par les Régions et à l'avenir, d'assurer avec les partenaires sociaux, une politique adaptée aux besoins en emplois et en compétences via une prospective fiable et partagée.

Préconisation 5 : campagne de communication sur le sens et l'éthique des métiers du social

Promouvoir les métiers du social par une campagne de communication nationale grand public, axée sur le sens, l'éthique et les valeurs du travail social, médico-social et de l'animation socio-éducative.

Cette campagne fera l'objet d'un financement dédié, inscrit dans une loi de programmation et réévalué en fonction de l'évolution des besoins des secteurs d'emploi concernés. La création d'offres culturelles co-produites avec des personnes concernées et en rapport avec ces objectifs, pourrait être subventionnée également par le ministère de la culture pour en faciliter la production et la diffusion.

Préconisation 6 : temps d'accompagnement

S'assurer d'une meilleure prise en compte du temps nécessaire à un échange de qualité avec les personnes dans l'organisation de l'accueil des usagers/usagères et des interventions des professionnels. Le CESE préconise en conséquence, de supprimer toute limitation *a priori* de durée d'accompagnement ou de présence dans les nomenclatures d'actes ou indicateurs de pilotage imposés aux professionnels.

Préconisation 7 : élaborer et renforcer les ratios de personnels

– Taux d'encadrement

Garantir un niveau d'encadrement minimum adapté aux besoins des publics et des prestations, par l'adoption de normes réglementaires de taux d'encadrement, afin d'assurer à la ou au professionnel, la possibilité d'organiser une présence éducative et sociale sur du temps long auprès des personnes qu'elle ou il accompagne.

– Taux de professionnels qualifiés

Afin de lutter contre le glissement de tâche et la déqualification souvent motivée par la rationalisation des coûts, définir et renforcer au niveau national, des ratios minimums de personnels qualifiés qui interviennent dans les établissements et services sociaux, médico-sociaux et dans les structures périscolaires.

En outre, lorsqu'ils sont déjà fixés réglementairement, il est nécessaire de pouvoir ré-interroger régulièrement ces ratios et les réévaluer lorsqu'ils ne sont plus compatibles avec les objectifs assignés aux professionnels, notamment dans le cadre du développement de nouveaux modes de prise en charge inclusifs.

Préconisation 20 : investir dans la formation continue

Le CESE incite les partenaires sociaux des branches professionnelles concernées à investir dans un système de formation, d'adaptation et d'actualisation des compétences des salariés, pour répondre à l'évolution des besoins, des pratiques et des politiques publiques. Cet investissement pourrait être financé en fléchant différemment des moyens existants, par des fonds conventionnels et/ou avec le concours de la puissance publique.

Avis du CESE du 12 janvier 2022 *Les métiers en tension* (rapporteur : Pierre-Olivier Ruchenstain)

Préconisation 9

Prévoir, dans les trois versants de la fonction publique, les moyens nécessaires à l'amélioration des conditions de logement des agents et agentes, en tenant compte des exigences inhérentes à l'exercice des métiers. Des solutions de logement de fonction, hors du parc de logement social, pour certains métiers clés et non compatibles avec le télétravail (hôpital, éducation primaire, maintien de l'ordre, travail social en établissement fermés...), devraient notamment être à nouveau identifiées et, le cas échéant, créées.

Préconisation 19

Le CESE considère qu'il est indispensable d'affiner l'appareil statistique sur les besoins des secteurs dont les difficultés de recrutement sont peu documentées. Il s'agit en particulier des secteurs du grand âge, du travail social et de l'éducation spécialisée, essentiels à la solidarité sociale et intergénérationnelle. Les branches professionnelles doivent être systématiquement associées à cette démarche. Un mode de pilotage de ces travaux doit être mis en place afin de s'assurer du partage des informations, au plus près des réalités, avec les acteurs en capacité d'agir.

En outre, des enquêtes infra départementales, au niveau des bassins d'emploi, pourraient être demandées à la DARES.

Article I. 221-1 du Code de l'action sociale et des familles sur les missions de l'aide sociale à l'enfance

Annexe 2 : Article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles sur les missions de l'aide sociale à l'enfance

« Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes :

1° Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ;

2° Organiser, dans les lieux où se manifestent des risques d'inadaptation sociale, des actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles, notamment des actions de prévention spécialisée visées au 2° de l'article L. 121-2 ;

3° Mener en urgence des actions de protection en faveur des mineurs mentionnés au 1° du présent article ;

4° Pourvoir à l'ensemble des besoins des mineurs confiés au service et veiller à leur orientation, en collaboration avec leur famille ou leur représentant légal ;

5° Mener, notamment à l'occasion de l'ensemble de ces interventions, des actions de prévention des situations de danger à l'égard des mineurs et, sans préjudice des compétences de l'autorité judiciaire, organiser le recueil et la transmission, dans les conditions prévues à l'article L. 226 - 3, des informations préoccupantes relatives aux mineurs dont la santé, la sécurité, la moralité sont en danger ou risquent de l'être ou dont l'éducation ou le développement sont compromis ou risquent de l'être, et participer à leur protection ;

5° bis Veiller au repérage et à l'orientation des mineurs victimes ou menacés de violences sexuelles, notamment des mineurs victimes de mutilations sexuelles ;

5° ter A Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique au mineur qui se livre à la prostitution, même occasionnellement, réputé en danger ;

5° ter Veiller au repérage et à l'orientation des mineurs condamnés pour maltraitance animale ou dont les responsables ont été condamnés pour maltraitance animale ;

6° Veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec d'autres personnes que ses parents soient maintenus, voire développés, dans son intérêt supérieur ;

7° Veiller à la stabilité du parcours de l'enfant confié et à l'adaptation de son statut sur le long terme ;

8° Veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec ses frères et sœurs soient maintenus, dans l'intérêt de l'enfant.

Pour l'accomplissement de ses missions, et sans préjudice de ses responsabilités vis-à-vis des enfants qui lui sont confiés, le service de l'aide sociale à l'enfance peut faire appel à des organismes publics ou privés habilités dans les conditions prévues aux articles L.313-8, L.313-8-1 et L.313-9 ou à des personnes physiques.

Le service contrôle les personnes physiques ou morales à qui il a confié des mineurs, en vue de s'assurer des conditions matérielles et morales de leur placement. »

6

Tables des sigles

ADEPAPE	Association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance
ARS	Agence régionale de santé
AED	Aide éducative à domicile
AEMO	Assistance éducative en milieu ouvert
ASE	Aide sociale à l'enfance
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCUE	Convention collective unique étendue
CDPE	Comité départemental pour la protection de l'enfance
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEJ	Contrat d'engagement jeune
CESF	Conseiller en économie sociale et familiale
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant
CIIVISE	Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants
CMP	Centre médico-psychologique
CMPP	Centre médico-psycho-pédagogique
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAPE	Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant
CNPE	Conseil national de la protection de l'enfance
COG	Convention d'objectifs et de gestion
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DROM	Département et région d'outre-mer
ENE	Expériences négatives de l'enfance
ESSMS	Etablissements ou services sociaux et médico-sociaux
ETP	Equivalent temps plein
GIP	Groupement d'Intérêt Public
HCFEA	Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
LMD	Licence-master-doctorat
LVA	Lieu de vie et d'accueil
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MECS	Maison d'enfants à caractère social
MJIE	Mesure judiciaire d'investigation éducative
MNA	Mineur non accompagné
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODPE	Observatoire départemental de la protection de l'enfance
OLINPE	Observation Longitudinale, Individuelle et Nationale en Protection de l'Enfance
ONDAM	Objectif national de dépenses d'assurance maladie
ONPE	Observatoire national de la protection de l'enfance

OQTF	Obligation de quitter le territoire français
PMI	Protection maternelle et infantile
PPE	Projet pour l'enfant
RASED	Réseau d'aides spécialisées aux élèves en difficulté
SNDS	Système national des données de santé
TISF	Technicien de l'intervention sociale et familiale
UDAF	Union départementale des associations familiales
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Fonds des Nations unies pour l'enfance)
Uniopss	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux
Uriopss	Union régionale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux

7

Bibliographie

ATD Quart Monde, Secours Catholique, *Comprendre les dimensions de la pauvreté en croisant les savoirs « Tout est lié, rien n'est figé »*, septembre 2019

Cause Majeur, « 2 ans après la promulgation de la loi Taquet, quel bilan ? » février 2024

Ciivise (Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants), *rapport « Violences sexuelles faites aux enfants : on vous croit »*, 17 novembre 2023

CNAPE, *La protection de l'enfance en Outre-mer : état des lieux et phénomènes émergents*, octobre 2020

CNAPE-UNAPEI *Déjouer les pertes de chances des enfants doublement vulnérables*, juin 2024

COJ (Conseil d'orientation des politiques de jeunesse) et CNPE (Conseil national de la protection de l'enfance), *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes sortant des dispositifs de protection de l'enfance*, juin 2023

Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *Décision CRC/C/92/D/130/2020*, 25 janvier 2023

Conseil de l'Europe, *Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptées aux enfants*, Publishing Editions, Novembre 2010

Cour des comptes, *La protection de l'Enfance, Une politique inadaptée au temps de l'enfant, Rapport public thématique*, Novembre 2020

Défenseur des droits, *Les mineurs non accompagnés au regard du droit*, février 2022

Défenseur des droits, *rapport à l'attention du Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies sur la mise en œuvre de la CIDE*, juillet 2020

Défenseur des droits, *Prendre en compte la parole de l'enfant : un droit pour l'enfant, un devoir pour l'adulte*, rapport, 2020

Départements de France, *Enquête Flash ASE-MNA du 01/09/23 au 27/10/23*

DREES, *L'aide sociale à l'enfance*, Edition 2023, n°115 octobre 2023

DREES, *L'aide sociale à l'enfance*, Edition 2024 n°119 juillet 2024

DREES, *Les enfants vivant en famille d'accueil au prisme de l'enquête annuelle de recensement n° 116*, mars 2024

France Enfance Protégée-SNATED, *Etude statistique de l'activité du 119, année 2022*

HAS, *Le cadre national de référence : évaluation globale de la situation des enfants en danger ou risque de danger*, janvier 2021

Haut Conseil du Travail Social, *Livre Blanc du travail social*, 2023

Haut Conseil du Travail Social, *Livre Vert 2022 du Travail Social*

HCFEA, *La situation des familles dans les départements et régions d'Outre-mer (Drom) : réalités sociales et politiques menées, Rapport du Conseil de la famille*, mars 2022

IFREP, *Etude sur la maltraitance des enfants, Andro, Bapt, Chanteloup, Dayant, Sellenet*, 1999

IFREP, *Le placement familial de l'aide sociale à l'enfance : étude nationale*, mai 1992-septembre 1993

IGAS, IGAENR, IGEN *Evaluation de la politique de prévention en protection de l'enfance*, Tome 1, rapport, janvier 2019

IGAS, *Evaluation de la politique de soutien à la parentalité*, février 2013

INED, *Etude longitudinale sur l'accès à l'autonomie des jeunes placés (Elap)*, 2013-2019

INFOMIE, *Observatoire des appels à projets MIE/MNA*, 2019

INSEE, *L'hébergement des sans-domicile en 2012. Des modes d'hébergement différents selon les situations familiales*, juillet 2013

Karen Hughes, Kat Ford, Mark A Bellis, Freya Glendinning, Emma Harrison, Jonathon Passmore, "Health and financial costs of adverse childhood experiences in 28 European countries : a systematic review and meta-analysis", *The Lancet*, étude 2021

Nations Unies, *Convention relative aux droits de l'enfant*, Distr. Générale, 4 décembre 2023

ODAS (Observatoire de la décentralisation et de l'action sociale) *Rapport annuel*, 19 juin 2024.

ODPE 59, *Enquête sur les conduites prostitutionnelles de mineurs dans le Nord*, 2021

ONPE, *Données sur les prises en charge en protection de l'enfance au 31 décembre 2022*, février 2024

ONPE *La loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants : contexte, analyses et perspectives*, mai 2022

ONPE, *Écouter pour agir - La participation collective des enfants protégés*, janvier 2023

R.F. Anda, M. Dong, D.W. Brown, V.J. Felitti, W.H. Giles, G.H. Perry, *The relationship of adverse childhood experiences to a history of premature death of family members*, *BMC Public Health*, 9- 2009

RFAS, *Protection de l'enfance et pauvreté*, décembre 2023

Sénat, *Application des lois relatives à la protection de l'enfance, Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales par M. Bernard Bonne*, n° 837 (2022-2023), déposé le 5 juillet 2023

Sénat, *Une adolescence entre les murs : l'enfermement, dans les limites de l'éducatif, du thérapeutique et du répressif, rapport d'information n° 726 (2017-2018), tome I*, déposé le 25 septembre 2018

Syndicat de la magistrature, *La justice protège-t-elle les enfants en danger ? Etat des*

lieux d'un système qui craque, mai 2024

UNICEF France et Fédération des acteurs de la solidarité, baromètre « Enfants à la rue », 29 août 2024

UNICEF, Grandir dans les Outre-mer - État des lieux des droits de l'enfant, novembre 2023

Uniopss, Pénurie de professionnels en protection de l'enfance, enquête du réseau Uniopss-Uniopss, novembre 2023

Publications du CESE

CES, Grande pauvreté et précarité économique et sociale (rapporteur : Joseph Wresinski) février 1987

CES, L'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté (rapporteure : Geneviève de Gaulle Anthonioz), 1995

CESE Revenu minimum social garanti, (rapporteuses : Marie-Aleth Grard et Martine Vignau) avril 2017

CESE Les conséquences des séparations parentales sur les enfants (rapporteuses : Pascale Coton et Geneviève Roy) 27 octobre 2017

CESE Pour des élèves en bonne santé (rapporteurs : Jean-François Naton et Fatma Bouvet de la Maisonneuve) mars 2018

CESE Prévenir les ruptures dans les parcours en protection de l'enfance (rapporteur : Antoine Dulin), juin 2018

CESE Eradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030 (rapporteurs : Marie-Hélène Boidin Dubrule et Stéphane Junique) juin 2019

CESE Enfants et jeunes en situation de handicap : pour un accompagnement global (rapporteuses : Samira Djouadi et Catherine Pajares y Sanchez), juin 2020

CESE Pauvreté, entendre les alarmes pour éviter la crise humanitaire (rapporteure : Martine Vignau) déclaration, décembre 2020

CESE Améliorer le parcours de soins en psychiatrie (rapporteurs : Alain Dru et Anne Gautier) mars 2021

CESE Les métiers en tension (rapporteur : Pierre-Olivier Ruchenstain) 12 janvier 2022

CESE Les métiers de la cohésion sociale (rapporteur : Evanne Jeanne-Rose), 12 juillet 2022

CESE Migrations et Union européenne (rapporteurs : Kenza Occansey et François Sivignon) 28 novembre 2023

CESE Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle (rapporteurs : Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose), 10 septembre 2024

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411240007-000524 - Dépôt légal : juin 2024 • Crédit photo : Dicom



PEFC™ 10-31-2190



IMPRIM'VERT®

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

lecese.fr

lecese.fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction de l'information
légale et administrative



*Les éditions des
Journaux officiels*

N° 41124-0015

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-077574-0



9 782110 775740