

COMMISSION D'ENQUÊTE « PROTECTION DE L'ENFANCE »

TEMPS FORTS

Un recueil des paroles des acteurs auditionnés
compilé par la CNAPE

Assemblée nationale
Avril – juin 2024

CNAPE

LA PROTECTION DE L'ENFANT

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
<hr/>	
CHAPITRE 1	4
LA CRISE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE	4
1/ Le financement de la politique publique	4
2/ La gouvernance et la coordination entre politiques publiques	6
3/ Les conditions de prise en charge	8
4/ L'attractivité des métiers	11
<hr/>	
CHAPITRE 2	14
MISER SUR LA PRÉVENTION	14
<hr/>	
CHAPITRE 3	17
LES JEUNES MAJEURS	17
<hr/>	
CHAPITRE 4	20
LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS	20
<hr/>	
CHAPITRE 5	23
LA SANTÉ DES ENFANTS PROTÉGÉS	23
<hr/>	
CHAPITRE 6	26
LA DÉFENSE DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANCE	26

INTRODUCTION

La commission d'enquête sur les manquements des politiques de protection de l'enfance a été créée le 9 avril 2024, à la suite de l'adoption d'une proposition de résolution du groupe socialiste de l'Assemblée nationale¹. Le 30 avril 2024, elle a désigné Laure Miller (Renaissance) comme présidente et Isabelle Santiago comme rapporteure.

Sa mission était de « *d'identifier les manquements actuels de la politique de l'aide sociale à l'enfance, de cibler les défaillances de la gouvernance de cette politique et de faire des recommandations sur les réponses législatives, réglementaires et budgétaires à apporter à la crise que traverse la protection de l'enfance, mais aussi sur l'articulation entre les collectivités territoriales et les services de l'État* ».

Entre le 30 avril et le 9 juin, la commission d'enquête a procédé à 21 auditions d'acteurs clés du secteur de la protection de l'enfance. Le 10 juin, à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale, la commission d'enquête s'est autodétruite, au même titre que l'ensemble des travaux parlementaires alors en cours.

La commission d'enquête avait jusqu'au 8 octobre pour remettre un rapport d'enquête, très attendu au regard de la situation particulièrement critique que traverse le secteur. Ce rapport ne paraîtra pas. Il est encore trop tôt pour savoir si une nouvelle commission d'enquête se réunira, dans quelle chambre et à quelle échéance. **En revanche, les 21 auditions de la commission d'enquête, comprenant des dizaines d'heures d'échanges et plus de 400 pages de comptes-rendus, n'ont pas à être perdues pour autant** : elles représentent un travail inédit de rassemblement de paroles essentielles pour éclairer le débat public et la prise de décision politique.

La CNAPE, principale fédération des associations de protection de l'enfant, a consulté l'intégralité des comptes-rendus publics, véritable mémoire de la commission d'enquête. Elle a souhaité mener un travail de synthèse des principaux enseignements de ces auditions. L'objectif est de donner, à notre échelle, une deuxième vie à une commission d'enquête dont l'existence a été interrompue trop brutalement, éteignant par là-même de nombreuses attentes légitimes, dont les nôtres.

Notre choix éditorial a consisté à référencer les paroles en 6 grands chapitres thématiques. Nous avons également choisi d'organiser la parole de la façon la plus descriptive et neutre possible, par la voie de citations mises en regard les unes des autres. Nous avons, enfin, fait le choix d'un format appropriable par le plus grand nombre, donc court.

Tous ces choix sont contestables : les comptes-rendus des auditions sont disponibles sans limite sur le site de l'Assemblée nationale, et tout travail d'approfondissement sera bienvenue, tant et si bien qu'il servira la défense des droits des enfants.

¹ Au titre du droit de tirage attribué aux groupes d'opposition ou minoritaires, en application du deuxième alinéa de l'article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale

CHAPITRE 1

LA CRISE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Ce premier chapitre est au cœur de l'ambition de la commission d'enquête. Elle visait, rappelons-le, à « *de faire des recommandations sur les réponses législatives, réglementaires et budgétaires à apporter à la crise que traverse la protection de l'enfance* ».

Quatre crises sous-tendent la situation de la protection de l'enfance, dont les auditionnés se sont largement fait l'écho : une crise de financement ; une crise de gouvernance publique ; une crise de prise en charge, une crise d'attractivité.

1/ LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

La protection de l'enfance est une politique décentralisée. Les départements exercent cette compétence obligatoire et en détiennent le cheff-de-filât ; ils financent la protection de l'enfance. L'Etat joue un rôle de pilotage marqué au plan réglementaire (lois et règlements) et par l'exercice de compétences régaliennes (justice, éducation, santé, etc.) ; pour autant, face aux besoins budgétaires, son implication financière est régulièrement réclamée par un secteur structurellement sous-doté dans l'exercice de ses missions fondamentales.

Eric Ghozlan, directeur général délégué à l'Œuvre de Secours aux Enfants (OSE), rappelle que « *nous attendons la mise en place de moyens financiers conséquents capables de provoquer un choc dans le système et de le sortir de la grave crise qu'il traverse. Ce constat est partagé par tous* », notamment au sein du CNPE, dont il est membre. Caroline Nisand, directrice de la PJJ, interroge : « *Le problème est toujours le même : qui finance ?* »

En effet, selon Arnaud de Saint-Rémy, responsable du groupe de travail « Droits des enfants » du Conseil national des barreaux, un « *problème majeur a trait au financement. Les inégalités territoriales sont déconcer-*

tantes et parfois décorrélées des besoins réels au niveau local. Ces problèmes de financement entraînent des retards dans l'exécution des mesures de protection, une insuffisance des moyens consacrés aux enfants placés, ou tout simplement un manque de places dans les structures, y compris spécialisées, malgré les soins médicaux nécessaires. Je pense notamment au handicap ».

Anne Devreese, présidente du même CNPE, évoque la situation des départements : *« les ressources des collectivités s'effritent : les recettes liées aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ont été revues à la baisse en cours d'année 2023. Les perspectives pour 2024, annoncées dès l'automne 2023, sont catastrophiques. C'est d'ailleurs un autre point sur lequel nous souhaitons insister : la protection de l'enfance représente probablement la politique publique pour laquelle les départements ont la charge nette la plus importante, où les ressources propres des départements sont sollicitées le plus fortement et le moins compensées ».*

Jean-Benoît Dujol, directeur général de la cohésion sociale, évoque la tension financière caractéristique du secteur, sur le sujet du nombre réglementaire de professionnels : *« si nous adoptons un décret concernant les taux et les normes applicables aux établissements et services accueillant des enfants de l'ASE, il est important de noter que ces établissements et services sont autorisés et tarifés par le département. Ainsi, tout coût de fonctionnement induit par ces nouvelles normes sera imputable et opposable au département, qui, comme je l'ai mentionné précédemment, consacre déjà des sommes importantes à la protection de l'enfance. Notre premier objectif est de mesurer le caractère acceptable de ces normes (...). En effet, cette dépense serait imputable au département, qui se tournerait alors vers l'État pour demander quels moyens d'accompagnement celui-ci est prêt à mobiliser ».*

Pourtant, le levier des financements étatiques a également pu être mobilisé dans une optique partenariale, comme le rappelle Lyès Louffok, ancien enfant confié et cofondateur du comité de vigilance des enfants placés : *« Les stratégies de lutte contre la pauvreté et de protection de l'enfance, qui ont amorcé un principe de contractualisation avec les départements en échange de financements publics supplémentaires, visaient notamment à obtenir des remontées d'informations plus précises. Ces stratégies établissaient des indicateurs et des règles à respecter en échange de financements, permettant ainsi d'obtenir des données plus fines que celles recueillies jusqu'à présent ».*

Du côté du secteur associatif, Daniel Goldberg, président de l'Uniopss, analyse : *« Les moyens financiers sont restreints. Les décisions en matière de protection de l'enfance dépendent largement des ressources financières disponibles, et les départements font face à un contexte tendu en la matière, notamment en raison de la baisse des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). De plus, les départements subissent l'adoption de lois successives relatives à la protection de l'enfance, imposant de nouvelles exigences sans compensation financière adéquate ou avec une compensation insuffisante. Cette pression financière impacte les associations et les personnes accompagnées, qu'il s'agisse des enfants ou des familles ».*

Didier Tronche, président de la CNAPE, évoque également la situation collatérale des associations et parle *« de bien plus qu'un simple cri d'alarme. L'enquête que nous avons menée fin 2023 auprès des adhérents de la Cnape révèle un modèle de financement non pérenne et inadapté à l'évolution rapide des besoins et à la restructuration de l'offre. Nous sommes conscients de la nécessité de faire évoluer l'offre en matière de protection de l'enfance, mais le système actuel d'encadrement financier ne favorise pas cette évolution ».*

Daniel Goldberg confirme qu'*« en ce qui concerne les financements, ceux-ci ne correspondent pas aux besoins des enfants et des jeunes majeurs à protéger. Il est souvent mal vu de parler de finances, car c'est une question délicate et on nous rappelle souvent que les finances publiques ne sont pas un tonneau des Danaïdes. Cependant, la plupart des associations, voire toutes, sont extrêmement rigou-*

reuses et attentives à la dépense publique. Elles ne demandent des financements que pour garantir la qualité des services qu'elles rendent ».

Dans un contexte financier très contraint, il faut rappeler que l'approche comptable de la prise en charge des enfants protégés est porteuse d'effets indésirables. Eric Ghozlan observe « *une catégorisation de l'offre d'accueil, avec des distinctions entre les mineurs non accompagnés, les situations d'autonomie, les cas complexes et les situations classiques. Les prix de journée varient en fonction de ces catégories établies par les départements. Les appels à projets dans ces catégories proposent des tarifs journaliers souvent bien inférieurs à ceux d'un placement en maison d'enfants à caractère social (Mecs). Cela pourrait entraîner une dérive en matière de protection de l'enfance si l'aspect financier prenait le dessus. Nous risquerions de voir disparaître les établissements de vie collective, relativement coûteux, ou les établissements spécialisés pour des situations complexes, encore plus onéreux en raison des spécificités de ce public ».*

Jérôme Beaury, éducateur spécialisé et ancien enfant confié, le dit en d'autres termes : « *il faut cesser de considérer les jeunes majeurs sortant de l'ASE et les mineurs non accompagnés (MNA) comme une simple charge financière pour la collectivité. Il est choquant de réduire leurs projets à un simple coût. Que sommes-nous en train de créer ? Comment les aider à bien se construire dans des conditions aussi insécurisantes ? »*

Hervé Laud, directeur chargé de la prospective, du plaidoyer et de la communication de l'association SOS Villages d'enfants, mentionne également le risque d'une approche trop comptable de la prise en charge, incompatible avec les besoins spécifiques à chaque enfant : « *nous avons commencé à diversifier le panel de solutions, conformément à la loi du 5 mars 2007. Toutefois, est-ce toujours fait afin de disposer d'un éventail de solutions ? Ces mesures ne sont elles pas, parfois, influencées par des logiques financières, où l'on préfère trois placements à domicile pour une place d'accueil physique ? Ces questions méritent d'être posées. Si nous investissons dans des solutions hybrides et de prévention, il faut accepter que cela coûte presque aussi cher, voire plus ».*

Alors faudrait-il que les associations, qui exécutent la plupart des mesures de protection, diversifient leurs financements pour sortir de la crise ? Hervé Laud est catégorique : « *Nous avons une limite essentielle : nous pensons que notre mission principale consiste à inciter les pouvoirs publics à assumer leurs responsabilités. Ces missions régaliennes, qu'elles soient décentralisées ou non, doivent rester sous leur égide. Nous sommes ravis de pouvoir faire un peu plus, différemment, avec l'aide de mécènes occasionnels, ce qui est formidable et très utile. Cependant, nous ne cherchons pas à inverser les rôles ».*

2/ LA GOUVERNANCE ET LA COORDINATION ENTRE POLITIQUES PUBLIQUES

La politique publique de l'enfance en France a longtemps été négligée, malgré des tentatives de réforme ces dernières années. Les lois de 2016 et de 2022 marquent des efforts pour protéger les enfants, mais ces initiatives sont souvent nées de crises profondes dans le secteur et leur mise en pratique rencontre de nombreux obstacles. Un manque de coordination entre les départements et les institutions nationales, une absence de statistiques uniformisées et des temporalités inadaptées aux besoins des enfants protégés illustrent la persistance des défis. Les acteurs du secteur soulignent la nécessité d'une approche plus intégrée et réactive, afin de garantir une protection effective et pérenne pour tous les enfants accompagnés.

Isabelle Santiago, rapporteure de la commission d'enquête sur les manquements des politiques de protection de l'enfance, indique en introduction d'une audition : « *Une des réalités de la protection de l'enfance est qu'il s'agit d'un écosystème où l'on ne peut pas constamment opposer l'État*

et les départements. L'ensemble de cet écosystème porte une responsabilité majeure. La République a une responsabilité majeure envers ses jeunes et, à ce jour, je dois le dire, elle se comporte comme un parent défaillant pour les 377 000 enfants qui sont à sa charge ».

Même son de cloche chez Lyès Louffok, ancien enfant confié et cofondateur du comité de vigilance des enfants placés : *« Aujourd'hui, il est évident, et cela sera confirmé par les présidents de départements qui s'exprimeront devant vous, qu'il y a une absence totale de coordination entre les départements, les agences régionales de santé (ARS), l'éducation nationale, la justice et les autres administrations de l'État ».*

Diodio Métro, ancienne enfant confiée, bénévole du réseau Repairs 95 et membre du comité de vigilance des enfants placés, interroge : *« Qui vient rappeler la loi ? Qui est garant des droits des enfants placés ? La protection de l'enfance impose des droits et des devoirs aux autorités concernées, au même titre que l'exercice de l'autorité parentale pour des parents ».*

Du côté des directions ministérielles, Jean-Benoît Dujol, directeur général de la cohésion sociale, le pose en ces termes : *« Il est essentiel de garder à l'esprit, lorsque l'on souhaite réglementer une situation, les effets induits et, le cas échéant, les effets pervers que cela peut provoquer. Il y a une éthique de conviction qui impose des normes, et je partage cette conviction. Cependant, il y a également une éthique de responsabilité qui nous oblige à considérer ce qui se passera en pratique pour les enfants concernés ».*

Muriel Eglin, vice-présidente de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), présidente du tribunal pour enfants de Bobigny analyse quant à elle : *« Nous évoluons dans un système décentralisé qui, non pas en raison de la décentralisation elle-même, mais en raison de la manière dont elle est parfois mise en œuvre, engendre une véritable inégalité de traitement des enfants et des familles sur les territoires. Les dispositifs prévus par la loi ne sont pas tous appliqués ou le sont dans des conditions très disparates. L'État régule peu les disparités territoriales, sans même sanctionner l'absence de mise en place de dispositifs ou l'inexécution de missions ».*

Pour Éric Ghozlan, directeur général adjoint de l'association Œuvre de secours aux enfants (OSE), l'enjeu n'est pas que celui de la coordination des acteurs : *« Le temps de réaction pour mener des politiques publiques est malheureusement très long et ne correspond pas à la temporalité des besoins des enfants protégés. C'est un réel problème dont il faut avoir conscience. Les enfants protégés ont une temporalité qui ne correspond pas du tout à celle des politiques publiques, ni à celle de l'ouverture d'établissements ».*

De même, cette fois concernant le fonctionnement de la politique publique, Jérôme Beury, éducateur spécialisé et ancien enfant confié, affirme que *« les efforts en direction de la protection de l'enfance sont palpables, mais peut-être ne sont-ils pas bien orientés. Les enveloppes consacrées à la Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance, par exemple, ne doivent pas servir à créer de nouvelles strates humaines, mais plutôt à préserver les acteurs existants, à les valoriser et à améliorer leurs conditions de travail ».*

Il convient d'ajouter à la difficulté de coordination et de ciblage de la politique publique de l'enfance, celle de son pilotage par la donnée. Caroline Nisand, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, regrette *« un manque criant de statistiques uniformisées, qui permettraient de juger de l'efficacité de cette politique publique. Nous disposons, d'une part, des statistiques des départements, qui ne sont pas harmonisées, et d'autre part, de celles, très limitées, du ministère de la justice – le tout, sans interopérabilité ».* Elle conclut, de façon lapidaire : *« une politique publique qui ne peut pas être évaluée à partir de données fiables n'est pas une bonne politique publique ».*

Pour approfondir cette réflexion, Didier Tronche, président de la Cnape, interroge la place des opérateurs associatifs dans l'écosystème : « *La puissance publique perçoit souvent le secteur associatif comme une extension de son action, chargé de mettre en œuvre ses décisions. Cependant, ce n'est pas la vocation première des associations. L'association joue un rôle essentiel dans la vie sociale en participant activement à la représentation de la société civile. Malheureusement, aujourd'hui, elle est souvent perçue comme un simple organisme gestionnaire qui applique, ce qui est déresponsabilisant. Une association doit non seulement participer au débat public, mais aussi nourrir ceux qui ont la capacité de prendre des orientations et des décisions, qu'il s'agisse de l'État ou des départements, en leur fournissant des données d'expertise* ».

Cette affirmation est confirmée par Daniel Goldberg, président de l'Uniopss : « (...) *il est important de souligner la coopération parfois difficile entre les associations et les pouvoirs publics, tant au niveau départemental que national. Je me permets de m'exprimer ainsi devant vous pour évoquer ce sentiment de défausse de responsabilité sur les associations. En effet, on nous demande parfois d'accueillir les enfants dans des conditions que nous ne jugeons pas normales. Les dialogues en place sont souvent des dialogues de gestion plutôt que des échanges de qualité sur l'accompagnement* ».

Pour la magistrature, Alice Grunenwald, présidente de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), première vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants au tribunal pour enfants de Saint-Étienne confirme : « *Le climat de défiance entre les différents acteurs, notamment entre la justice et les départements (...) peut également poser problème. Bien que ce climat ne soit pas systématique, il peut entraver la co-construction nécessaire à tous les niveaux* ».

En résumé, selon Natacha Aubeneau, secrétaire nationale de l'Union syndicale des magistrats (USM), « *cette perte de sens est donc partagée. Elle pourrait être fédératrice, mais il subsiste une forme de bureaucratie qui éloigne les acteurs de terrain et empêche un partenariat efficace. Lorsque nos interlocuteurs ne sont pas ceux qui connaissent les vraies difficultés du terrain, mais raisonnent en termes de budget, de nombre de dossiers ou de flux, la réflexion ne porte pas sur les besoins des enfants au sein des familles. Un travail important de partenariat est donc nécessaire* ».

3/ LES CONDITIONS DE PRISE EN CHARGE

Au cœur des préoccupations de la commission d'enquête se situaient légitimement les conditions de prise en charge des enfants au titre de la protection de l'enfance. Que ce soit pour les mesures dites « de milieu ouvert » ou pour les mesures d'accueil (familial, en établissement, en lieu de vie, en village...), les auditions ont mis en évidence une dégradation inquiétante des conditions de vie des enfants et des conditions de travail des professionnels qui les prennent en charge.

Au cœur des préoccupations de la commission d'enquête se situaient légitimement les conditions de prise en charge des enfants au titre de la protection de l'enfance. Que ce soit pour les mesures dites « de milieu ouvert » ou pour les mesures d'accueil (familial, en établissement, en lieu de vie, en village...), les auditions ont mis en évidence une dégradation inquiétante des conditions de vie des enfants. Karine Lebon, députée GDR, interroge : « *les départements semblent avoir été pris de court, ils sont dépassés par la dégradation des conditions de vie des enfants et par l'augmentation du nombre d'enfants placés ces dernières années. Comment expliquer cette situation ?* »

Le premier « scandale insupportable », selon les mots de Céline Mamelin, vice-présidente de l'Union syndicale des magistrats (USM), est celui des mesures non exécutées, dont se sont fait l'écho de nombreuses auditions. Comme l'indique Anne-Solène Taillardat, ancienne enfant confiée, bénévole du réseau d'entre Repairs 75 et membre du comité de vigilance des enfants placés, « commencer à appliquer une mesure douze à dix-huit mois après que le magistrat l'a ordonnée est encore plus absurde. Cela conduit à une dégradation des situations, parfois dramatique, rendant l'AEMO inutile ».

Muriel Eglin, vice-présidente de l'AFMJF, présidente du tribunal pour enfants de Bobigny, enchérit : « La question des mesures inexécutées est dramatique. La protection de l'enfance repose sur un écosystème ou une chaîne ; lorsqu'un maillon dysfonctionne, c'est toute la chaîne qui s'effondre. Par exemple, en Seine-Saint-Denis, lorsqu'un juge des enfants prononce une mesure en milieu ouvert, celle-ci est mise en place en moyenne quatorze mois après avoir été prononcée. Certaines mesures peuvent être mises en place six mois après, d'autres deux ans après, ce qui n'a plus de sens. Je pourrais vous raconter de nombreuses histoires concrètes d'enfants victimes de violences familiales qui finissent en placement d'urgence simplement parce que la mesure n'a pas été exécutée ».

Pourquoi ? Le nombre des mesures prononcées en protection de l'enfance augmente inexorablement. Cela conduit Anne Devreese, présidente du CNPE, à affirmer : « un ensemble d'éléments contextuels ont convergé à un moment précis, la fin de l'année 2023, créant une situation totalement inédite. Il est tout d'abord essentiel de souligner l'augmentation considérable de l'activité en protection de l'enfance, qui percute et bouleverse toutes les organisations ». Dans le cas spécifique des pouponnières, Gautier Arnaud-Melchiorre, auteur du rapport « A (h)auteur d'enfants », et ancien enfant confié, relate : « les professionnelles m'indiquaient être en grande difficulté. Elles sont confrontées à une augmentation du nombre de bébés accueillis qu'elles n'arrivaient pas toujours à prendre en charge dans de bonnes conditions ».

De fait, « certains départements sont en situation de crise totale. Par exemple, dans l'Hérault, 178 enfants sont placés alors que la capacité maximale est de 123 lits. Concrètement, cela signifie que des enfants dorment sur des matelas dans les couloirs. Ces enfants, extraits de milieux défavorisés, ne voient pas leurs conditions de vie s'améliorer, bien au contraire » (Aniella Lamnouar, bénévole du réseau d'entraide Repairs). Christian Haag, éducateur spécialisé et ancien enfant confié, résume, dans le même ton : « Certains enfants voient leurs problématiques psychiques perdurer et s'aggraver, même lorsqu'ils sont confiés à nos services, car les dispositifs sont saturés. Il faut souvent attendre un an pour qu'un centre médico-psychologique (CMP) puisse suivre un enfant. Certains restent piégés chez eux avec des parents violents parce que les places en structure d'accueil manquent ; les décisions de placement des juges ne sont alors pas exécutées ».

Les répercussions sur la vie des enfants protégés sont observables dans tous les champs, comme celui de la santé. Selon Céline Greco, cheffe du service de médecine de la douleur et palliative de l'hôpital Necker enfants malades, présidente de l'association Im'pactes, « nous savons que moins de 30 % des enfants bénéficient d'un bilan de santé somatique et psychique à leur admission dans le dispositif de protection de l'enfance, bien que cela soit obligatoire (...). Parmi ces 30 %, seulement 10 % bénéficient d'un suivi effectif de leur santé. Ce n'est pas par manque de volonté, mais parce qu'il n'existe pas de structures adaptées. Le délai d'attente dans un centre médico-psychologique (CMP) est de dix-huit à vingt-quatre mois, alors que la durée moyenne d'un placement est de dix-huit mois ».

Lorsque la mesure de milieu ouvert est exécutée, les travailleurs sociaux disposent-ils de bonnes conditions d'intervention ? Diodio Métro, ancienne enfant confiée, bénévole du réseau Repairs 95 et membre du comité de vigilance des enfants placés, abonde : « l'AEMO peut permettre d'éviter le placement des enfants, ce qui arrive fréquemment. Cependant, cela n'est pertinent que si les intervenants disposent de suffisamment de temps. Se rendre dans une famille demande du temps, tant

pour créer du lien que pour comprendre la problématique et élaborer une stratégie éducative. Ensuite, il faut pouvoir mettre en œuvre un travail éducatif. Cela n'est pas possible compte tenu du nombre de situations à gérer. »

D'où des prises en charge court-termistes : *« il est maltraitant de ne pas réfléchir à l'accompagnement de l'enfant, à son parcours, dans le cadre d'une politique de long terme, c'est-à-dire sur dix ou quinze ans au lieu d'un an maximum »*, selon Hakan Marty, éducateur spécialisé et ancien enfant confié.

La charge de travail sur les épaules des travailleurs sociaux se retrouve, en amont, dans les cabinets des juges. Selon Muriel Eglin, *« les juges des enfants suivent en moyenne entre 350 et 400 dossiers »*, ce qui varie fortement d'un territoire à l'autre, et en fonction de l'activité pénale. De même, pour Nawel Oumer, présidente de la commission « Égalité » du CNB : *« en ce qui concerne la phase purement juridictionnelle, les délais ne sont pas respectés, des décisions sont prises sans audience, sans entendre systématiquement ou individuellement l'enfant, ainsi que le prévoient pourtant un certain nombre de prescriptions légales »*.

Le cumul des charges de travail et du manque de places provoque des effets pervers. Selon Lyès Louffok, ancien enfant confié et cofondateur du comité de vigilance des enfants placés, *« les magistrats font face à une surcharge de travail. Plus inquiétant encore, 70 % des juges des enfants peuvent renoncer à prendre une mesure de protection, conscients que les services départementaux de l'ASE ne seront pas en mesure de l'exécuter »*.

Céline Mamelin confirme : *« Les juges des enfants rencontrent des difficultés pour connaître l'état exact des placements. Les réponses ne sont pas toujours fournies. Certains peinent à savoir quand les décisions seront exécutées et dans quel établissement. Cette opacité et ce manque de transparence sont unanimement décrits par les collègues, qui se retrouvent démunis face à la dégradation des situations familiales. Ils sont parfois contraints de prendre des mesures plus graves que celles qu'ils auraient initialement envisagées, simplement pour que les décisions soient appliquées plus rapidement »*.

Céline Greco, à son tour : *« Le manque de places d'accueil a aussi des conséquences sur les décisions de l'autorité judiciaire : la solution optimale – placement, suivi en milieu ouvert – ne peut pas nécessairement être retenue »*.

Baptiste Cohen, coordinateur national du pôle « Protection de l'enfance » de la fondation des Apprentis d'Auteuil, quant à lui, évoque une autre conséquence : *« nous connaissons aussi des cas où le placement aurait pu être évité ou interrompu si la famille et les parents avaient été mieux accompagnés et soutenus, y compris socialement et financièrement »*.

Une autre difficulté régulièrement évoquée porte sur les conditions de travail et de vie dans les lieux d'accueil, comme les foyers ou les MECS. Ingrid Dordain, députée du groupe Renaissance, assène : *« L'attractivité du métier ne pourra être améliorée que si les conditions de travail sont satisfaisantes. Or, lorsque deux travailleurs sociaux doivent s'occuper de vingt-quatre personnes, je vous assure que ce n'est pas le cas ; le danger est omniprésent »*.

Marianne Maximi, députée LFI, évoque également ce déficit de prise en charge, faute de moyens : *« nous envoyons nos enfants en colonie de vacances lorsque le taux d'encadrement est adéquat. Or, les enfants sont placés à l'ASE sans taux d'encadrement »*.

Anne Devreese rappelle alors que *« le CNPE s'était prononcé en faveur des taux d'encadrement »* et avait *« sollicité le docteur Marie-Paule Martin-Blachais, qui a présidé la démarche de consensus sur les besoins de l'enfant, pour l'aider à élaborer une recommandation fédérant les différentes parties pre-*

nantes ». Laquelle, devant la commission d'enquête, affirme « *la nécessité de disposer de ratios d'encadrement à la fois quantitatifs et qualitatifs dans les établissements de protection de l'enfance. Ce secteur est le seul à ne pas bénéficier de normes de référence concernant la présence et la qualification des adultes. Or, le travail d'accompagnement psycho-socio-éducatif auprès de ces enfants repose fondamentalement sur la relation humaine. La présence humaine constitue donc une part essentielle de cet accompagnement* ».

La question d'un nombre suffisant de professionnels pour accompagner les enfants est un enjeu immédiat pour ces derniers, mais aussi plus largement pour le lien familial. Natacha Aubeneau, secrétaire nationale de l'Union syndicale des magistrats (USM), rappelle que « *dans le cadre des mesures de placement, il subsiste d'importantes difficultés en termes de maintien des liens, notamment en raison d'un manque de moyens* ». Or, « *il est nécessaire de travailler sur le lien avec la famille, de traiter la problématique ayant conduit au placement pour que la situation puisse évoluer. Malheureusement, ce n'est pas toujours possible, faute de moyens. Par exemple, les droits de visite ne sont pas toujours organisés en raison de l'absence de personnel pour les encadrer* ».

Ces développements nous conduisent naturellement vers l'examen de la crise d'attractivité du secteur.

4/ L'ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS

Il y a, au cœur de la crise traversée par la politique d'aide sociale à l'enfance, une autre crise aiguë, celle des métiers. Tour à tour, chaque audition dresse le diagnostic d'un secteur qui peine à recruter, à fidéliser, pris dans le « *cercle vicieux de dégradation des conditions de travail* », selon les mots de Jean-Benoît Dujol, directeur général de la cohésion sociale.

Cette expression est d'ailleurs reprise par le Docteur Marie-Paule Martin Blachais, directrice scientifique de l'École de protection de l'enfance, qui caractérise en ces termes la crise d'attractivité des métiers de la protection de l'enfance : « *Nous faisons face à une véritable crise de recrutement, en partie due à une crise des vocations. N'effaçons pas cette réalité. Le statut et la rémunération sont des éléments importants. Vous avez mentionné la qualité de vie au travail. Il est indéniable que dans une structure fonctionnant sous tension en raison d'un nombre insuffisant de professionnels, un cercle vicieux s'installe. Lorsque les effectifs sont insuffisants et que certains enfants nécessitent une attention individuelle, la gestion des autres enfants devient problématique. Cela compromet la qualité de vie au travail. Les professionnels présents dans l'institution peuvent alors être exposés au burn-out et se sentir démunis face à la lourdeur de leur mission* ».

Anne-Solène Taillardat, ancienne enfant confiée, bénévole du réseau d'entre Repairs 75 et membre du comité de vigilance des enfants placés, s'en fait l'écho : « *Pendant ces auditions, vous entendrez des professionnels de la protection de l'enfance, à bout de souffle, inquiets, épuisés, assistant impuissants à un naufrage annoncé. Personne ne les écoute, ils sont inaudibles, ils sont ceux que la société refuse d'entendre parce qu'ils cheminent aux côtés de ceux qu'elle ne veut pas voir. Et pourtant, ce sont eux qui, chaque jour, dans des conditions toujours plus difficiles, travaillent à faire de l'idéal de cohésion sociale une réalité de notre société. Écoutez-les, prenons soin d'eux.* »

Cette impuissance se retrouve aussi dans les propos du Professeur Jean-Marc Baleyte, chef de service de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent à l'hôpital intercommunal de Créteil : « *Pour les professionnels, les infirmières, les psychologues, les éducateurs de l'ASE, les conditions de travail peuvent être décourageantes. Le turn-over n'est pas endogène : lorsqu'elles ressentent leur impuissance, des personnes très généreuses, engagées dans ces métiers, ont besoin de trouver du sens et du soutien pour que ces enfants évoluent et en tirent bénéfice* ».

Sur l'évolution du rapport au travail, Daniel Goldberg, président de l'Uniopss indique : « *J'avais évoqué ce terme d'ubérisation dans une tribune, il y a quelques années. Il est aujourd'hui une réalité. Il est compréhensible, du point de vue des professionnels, de vouloir travailler en intérim pour obtenir une rémunération supérieure à des salaires souvent bas, tout en respectant un équilibre entre vie familiale et vie professionnelle. Cependant, cette situation devient ingérable pour les structures* ». Cette évolution du rapport au travail se manifeste, comme le rappelle Didier Tronche, président de la CNAPE, par la préférence des nouvelles générations pour les « *contrats à durée déterminée plutôt que les contrats à durée indéterminée* » mais aussi par le choix de l'intérim.

Le recours à l'intérim, quant à lui, divise les personnalités auditionnées. Pour Jérôme Beury, éducateur spécialisé de formation et ancien enfant confié : « *Je suis persuadé que le système intérimaire ne présente aucun dysfonctionnement spécifique (...) Les dysfonctionnements existaient préalablement à l'avènement de l'intérim. Ce n'est pas l'intérim qui les a provoqués. Au contraire, je pense qu'il peut nous aider aujourd'hui à combler des postes qui ne sont pas occupés, à condition évidemment que les personnes soient accompagnées (...) Vous avez évoqué la présence dans ces structures de personnes non diplômées (...) Il convient cependant de souligner que l'on trouve également des personnes sans diplôme au sein de structures historiques* ».

Pour Eric Ghozlan, directeur général délégué à l'Œuvre de Secours aux Enfants (OSE), le « *recours non maîtrisé aux agences d'intérim* » pour assurer dans l'urgence la continuité des services peut avoir des conséquences néfastes sur les publics. Au-delà des surcoûts qu'il implique pour collectivités et associations, l'intérim dégrade la cohésion des équipes, comme l'admet d'ailleurs Jérôme Beury, lorsqu'il évoque « *les « frictions [quotidiennes] entre personnels permanents et intérimaires* ».

Muriel Eglin, vice-présidente de l'AFMJF, présidente du tribunal pour enfants de Bobigny, enfonce le clou : « *Dans certaines structures, [en raison du recours à l'intérim] on passe même du travail éducatif à une forme de gardiennage des enfants en raison de la succession des professionnels. Même formés initialement, l'absence de sentiment de destin commun au sein d'un service affecte la qualité de la prise en charge et la manière dont les enfants se sentent regardés, accompagnés et soutenus* » : l'intérim sur des missions éducatives ne permettrait pas de répondre aux besoins fondamentaux des enfants et ne constituerait donc pas une ressource de nature à dépasser la crise d'attractivité et la pénurie des professionnels dans le secteur.

Les compétences, les qualifications, la diplomation, en formation initiale et continue, des professionnels ont aussi été au cœur des échanges pour redonner de l'attractivité aux métiers de la protection de l'enfance. Pour Anne Devreese, présidente du Conseil national de la protection de l'enfance, il pourrait être opportun de diversifier les recrutements, à savoir « *autrement que par Parcoursup, en intégrant des étudiants en licence de sciences humaines dès la deuxième année* ». Didier Tronche expose en miroir qu'aujourd'hui, parmi les « *jeunes motivés pour entrer [en formation en travail social], un tiers des sélectionnés (par l'intermédiaire de Parcoursup) ne terminent pas leur cursus, [c'est] un gâchis humain (...) et financier* » tout en rappelant ailleurs, plus globalement, la « *désaffection à l'entrée des instituts de formation* ».

La méconnaissance par les jeunes travailleurs sociaux des dispositifs de la protection de l'enfance revient souvent. Elle s'expliquerait notamment, comme l'expose le président de la CNAPE, en raison de « *la raréfaction des lieux de stage [du fait de] l'obligation de rémunérer les stagiaires [qui a] conduit la quasi-totalité des départements à ne plus offrir de stages en protection de l'enfance* ».

Marie-Paule Martin Blachais ajoute que cette faible connaissance du secteur a pour cause « *des formations [qui demeurent] polyvalentes et généralistes* ».

Si la plupart « *des professionnels dans le domaine de la protection de l'enfance n'ont jamais été formés spécifiquement à ce secteur* », il faudra à l'avenir doter les professionnels d'un « *socle de connaissances couvrant l'enfance et la famille, allant de la Convention internationale des droits de l'enfant aux dynamiques familiales, en passant par la théorie de l'attachement et l'approche par les besoins (...) Les professionnels doivent effectivement pouvoir disposer d'un minimum de connaissances sur le développement, la parentalité, les vulnérabilités sociales et culturelles* ».

En matière de formation continue, Hervé Laud, directeur chargé de la prospective, du plaidoyer et de la communication de l'association SOS Villages d'enfants, expose l'enjeu majeur pour l'organisation du « *développement des entretiens de carrières tous les deux, axés sur les compétences* » afin d'accompagner la montée en compétence des professionnels recrutés. Le président de la CNAPE prend quant à lui pour exemple la nécessité de renforcer « *l'utilisation de la validation des acquis de l'expérience en mobilisant les fonds collectés au titre de la formation continue (...) Il est tout aussi important d'organiser les secondes parties de carrière pour offrir de nouvelles perspectives aux professionnels, de mieux penser les passerelles, de valoriser les compétences antérieures et d'adapter la pédagogie des organismes de formation aux profils spécifiques* ».

La complexité et la diversité des acteurs à mobiliser pour actionner ces leviers, invite, pour Didier Tronche, à une réflexion en faveur de la création « *d'un comité de filière des métiers de la protection de l'enfance, similaire à celui de la petite enfance, pour réfléchir sur les métiers et les besoins, notamment pour les assistants familiaux* ».

CHAPITRE 2

MISER SUR LA PRÉVENTION

Éclairer les « *manquements des politiques de protection de l'enfance* », dont le premier pilier réside dans la prévention et comprend « *des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents* ». Nombre d'acteurs auditionnés ont alerté sur le manque d'interventions préventives, non sans conséquence sur l'enfant et sa famille et dont les répercussions sont palpables à tous les niveaux du dispositif de protection de l'enfance.

Le caractère multiforme de la prévention conduit à une concentration sur les interventions visant à éviter le placement au détriment d'actions précoces. Selon Baptiste Cohen, coordinateur national du pôle « Protection de l'enfance » de la fondation des Apprentis d'Auteuil, « *le deuxième point aveugle de la politique de protection de l'enfance concerne la prévention. Il est essentiel de souligner que cette politique ne se limite pas à éloigner les enfants maltraités de leurs parents. La prévention ne doit pas être réduite au seul évitement des situations les plus dramatiques. À l'instar des addictions ou de la santé publique, la prévention nécessite des orientations de politique publique à long terme, une grande diversité d'actions auprès des personnes, des plus précoces aux plus tardives, des stratégies de repérage des situations à risque et des campagnes régulières de sensibilisation* ».

Jean Marie-Muller, président de la Fédération nationale des associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (Fnadepape), évoque également cette situation : « *lorsque l'on parle de protection de l'enfance, on se concentre souvent uniquement sur les placements et les structures, alors que la prévention est tout aussi essentielle. Malheureusement, en raison de l'urgence et des manquements, celle-ci n'est plus suffisamment investie. Les moyens d'action et de suivi sont insuffisants, ce qui constitue un problème majeur* ».

Dans le contexte budgétaire contraint actuel, cette situation conduit à un recul de la prévention. Daniel Godlberg, président de l'Uniopss, l'explique : « *concrètement, quels sont les moyens alloués à la santé mentale, à la santé scolaire, aux services sociaux scolaires, aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), aux PMI et à la prévention spécialisée, cette dernière ayant disparu de certains départements ?*

Ces moyens permettraient de réduire l'urgence dans la protection de l'enfance, en diminuant le nombre de situations critiques ».

Pour Céline Truong, responsable de la petite enfance et des familles d'ATD Quart Monde, « *Compte tenu des moyens alloués à la prévention, les mesures à domicile n'ont souvent pas d'impact suffisant, ce qui conduit inévitablement à la nécessité de placer un enfant. Pourtant, dans le cadre d'une politique publique préventive de soutien global à la famille, incluant une dimension de protection de l'enfance, imaginer une approche plus large ne pose pas de problème. C'est même déjà prévu dans les lois. Il s'agit de disposer de moyens pour les appliquer efficacement* ». Au cours de la même audition, Anne Devreese, présidente du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), l'illustre : « *il est important de noter que les moyens alloués à l'aide à domicile précoce des familles, notamment l'intervention des techniciens de l'intervention sociale et familiale (TISF), ont considérablement diminué ces dernières années. Nous constatons une réduction du financement des aides à domicile en prévention du côté de la Cnaf* ».

Pour nombre d'acteurs auditionnés, dont Katy Lemoigne, coprésidente de la commission « *Enfances, familles, jeunesses* » de l'Uniopss, ces manques de moyen entraînent une aggravation des situations. Elle indique alors que « *l'augmentation continue du nombre d'enfants et de jeunes à protéger depuis des décennies (...) peut aussi indiquer une aggravation des situations familiales, se traduisant par une grande précarisation des familles concernées et une difficulté accrue à les accompagner, surtout face à la faiblesse des politiques de prévention* ».

Didier Tronche abonde dans le même sens : « *notre système de protection de l'enfance souffre d'un manque de prévention en amont, que ce soit pour la petite enfance ou pour la santé physique et morale des jeunes enfants, ce qui a des effets délétères* », illustrés par les réalités rencontrées par Muriel Eglin, vice-présidente de l'AFMJF, présidente du tribunal pour enfants de Bobigny, dans sa pratique professionnelle : « *le déficit de moyens dans les domaines de la prévention, de la santé, du handicap et du logement est flagrant. Travaillant en Seine-Saint-Denis, je constate quotidiennement les effets de la surpopulation, du mal-logement et de l'absence de logement. Les carences sont également notables au sein de l'éducation nationale. De plus, les dysfonctionnements dans la gestion des conflits parentaux sont préoccupants. (...) Cela entraîne des ruptures familiales ou des visites inadaptées au contexte dans lequel évoluent les enfants. Ainsi, il devient impossible de soutenir une parentalité fragile, par exemple celle d'un père, ce qui enraine un certain nombre de difficultés* ».

Les acteurs appellent à la mise en œuvre effective d'un véritable arsenal préventif, traduisant un investissement dans l'enfance de la France, appelé de ses vœux par Isabelle Santiago, rapporteure de la commission d'enquête, qui argumente en ce sens : « *les recherches actuelles montrent que l'investissement dans l'enfance est crucial pour l'avenir. Cet investissement, qui représente des milliards d'euros, devrait être une priorité ; il permettra d'accompagner ces futurs adultes, souvent en grande difficulté de santé et d'insertion professionnelle. Ces derniers ont le droit d'être des enfants épanouis aujourd'hui et des adultes heureux demain* ».

Hervé Laud, directeur chargé de la prospective, du plaidoyer et de la communication de l'association SOS Villages d'enfants, précise : « *si nous investissons dans des solutions hybrides et de prévention, il faut accepter que cela coûte presque aussi cher, voire plus* ».

Céline Truong apporte des pistes quant aux actions à mener pour concrétiser cette volonté politique. Pour elle, cela passera par « *un soutien approprié aux parents avant la naissance, qui comprendrait des actions de protection graduées et ajustées en fonction des situations, tant pour eux-mêmes que pour leurs enfants. Cela implique de prendre en considération les conditions de vie, d'emploi et de logement de ces parents, notamment lorsqu'ils vivent dans une grande pauvreté* ».

Elle ajoute : « *cela ouvre des perspectives au-delà de la dichotomie traditionnelle entre l'action éducative en milieu ouvert (AEMO) et le placement. Les parrainages de proximité, la priorité aux ressources familiales et environnementales de l'enfant sont des pistes à explorer et à mobiliser si nécessaire* ».

Baptiste Cohen, coordinateur national du pôle « Protection de l'enfance » de la fondation des Apprentis d'Auteuil, précise : « *il est indispensable de mieux connaître les parents pour mieux aider les enfants, tant par le repérage des situations de maltraitance que par la prévention et l'accompagnement précoce des familles. Cela peut parfois éviter la détérioration ou l'aggravation de situations éducatives susceptibles de mettre les enfants en danger* ».

Toujours, dans une optique de prévention des difficultés éducatives et de soutien aux familles, Anne Devreese, réaffirme les positions du CNPE et apporte des pistes d'actions concrètes : « *en ce qui concerne le soutien aux familles précoces, nous pensons (...) que la Cnaf pourrait aujourd'hui, sur recommandation des services de protection maternelle et infantile (PMI) et des services sociaux départementaux, proposer très précocement une aide à domicile aux familles en situation de vulnérabilité aiguë, sans passer par des procédures complexes qui retardent souvent la mise en place des mesures nécessaires et sans reste à charge pour les familles. Les collectivités et les départements pourraient financer cette aide* ».

En complément aux actions préventives et précoces en direction des familles, Daniel Goldberg, souligne, en référence à des acteurs préventifs tels que les enseignants spécialisés, la PMI ou encore les CMP « *toutes ces mesures de détection, de prévention et d'action proactive sont importantes, avant même que soient prises des mesures de protection de l'enfance au sens strict. Pour lui, cela justifie la nécessité d'un dispositif commun* ».

CHAPITRE 3

LES JEUNES MAJEURS

Les défaillances relatives à l'accompagnement des jeunes sortant des dispositifs de protection de l'enfant ont été mentionnées par un grand nombre d'acteurs auditionnés. Loin d'être satisfaisantes, les conditions d'accompagnement de ces jeunes majeurs ne leur permettent pas de s'insérer pleinement dans la société.

Florine Pruchon, coordinatrice du collectif Cause Majeur !, dresse le bilan de la situation : « À 18 ans, il leur est possible, sous certaines conditions, de bénéficier d'un accompagnement provisoire « jeune majeur » jusqu'à 21 ans au plus tard. Cependant, celui-ci est souvent insuffisant et les conditions d'octroi sont trop complexes pour garantir une inclusion complète et sécurisée dans la société. ». Anne-Solène Taillardat, ancienne enfant confiée, bénévole du réseau d'entraide Repairs 75 et membre du comité de vigilance des enfants placés, rejoint ce propos : « L'accompagnement jusqu'à l'extinction des besoins est également important. Il est opportun de rappeler que, pour les enfants issus de familles lambda, l'âge moyen de décohabitation est de 24 ans, alors que pour les enfants pris en charge par la protection de l'enfance, cet âge est, au mieux, de 21 ans lorsque tout se passe bien ».

Lyès Louffok, ancien enfant confié et cofondateur du comité de vigilance des enfants placés, alerte sur les conséquences de ces manquements : « La situation des jeunes majeurs est toujours alarmante. Ainsi, 40 % des jeunes sans domicile fixe âgés de moins de 25 ans de nationalité française sont d'anciens enfants placés. Commencer sa vie le dos chargé et les poches vides, avec pour seul bagage un sac-poubelle qu'on nous donne à la majorité, voilà la jeunesse que nous fabriquons ». Anniella Lamnaour, bénévole du réseau Repairs 75, précise que « certains jeunes sacrifient leur sécurité et leur bien être en retournant dans leur famille, alors qu'ils avaient été placés en raison de situations délétères et de maltraitance ».

Pourtant, la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants visait à prévenir ces risques. Thomas Larrieu, chargé du plaidoyer et de l'animation du réseau Gepso explique que « cette loi a permis des avancées significatives pour les jeunes majeurs. Il est essentiel de noter qu'elle oblige aujourd'hui les conseils départementaux à proposer une solution à un jeune de 18 ans ayant été accueilli durant sa minorité par l'ASE, en prolongeant cet accompagnement en l'absence de ressources financières suffi-

santes ou de soutien familial. L'instauration d'un droit au retour est également très importante pour nous, en permettant à ces jeunes, même majeurs, de bénéficier à nouveau de l'ASE en cas de difficultés. De plus, ils doivent être prioritaires dans l'accès au logement social ».

Cet accompagnement est communément appelé « contrat jeune majeur ». Toutefois, comme l'indique Diodio Métro, ancienne enfant confiée, bénévole du réseau Repairs 95 et membre du comité de vigilance des enfants placés, « le terme « contrat » n'existe pas dans la loi. Un enfant n'a pas de contrat avec un département pour avancer. Il dispose d'un projet d'accompagnement éducatif, qui n'est pas nécessairement financier ». Eric Ghozlan, directeur général adjoint de l'association Œuvre de secours aux enfants (OSE) est plus nuancé : « Nous devrions imaginer que ces contrats deviennent « tacites ». En effet, bien que l'enfant majeur doive formuler une demande et contractualiser, il ne devrait pas être contraint de renouveler sa demande tous les trois mois pour continuer à bénéficier d'une prise en charge ».

En outre, les dispositions de cette loi relatives aux jeunes majeurs sont loin d'être appliquées sur l'ensemble du territoire français.

Isabelle Santiago, rapporteure de la commission d'enquête, déplore qu'aujourd'hui « certains départements proposent des contrats jeunes majeurs de trois mois renouvelables, parfois jusqu'à 18 ans et demi, 19 ans et trois mois, bien avant les 21 ans prévus. Cela ne correspond pas à l'esprit d'accompagnement que nous souhaitons ». Les résultats d'une enquête réalisée par le collectif Cause Majeur ! confirment ce constat. Thomas Larrieu précise à ce titre que « la très grande majorité des refus de contrat jeune majeur sont juridiquement infondés. Selon notre enquête, plus des deux tiers des répondants affirment que la principale raison de non-acceptation d'un contrat jeune majeur réside dans l'absence de projet scolaire ou professionnel. Or cela n'est prévu nulle part dans la législation. ». Didier Tronche, président de la CNAPE confirme que : « Certains départements ajoutent des conditions à l'octroi de cette prise en charge, conditions qui ne sont pas prévues par la loi et qui sont donc illégales ».

Les interprétations multiples de la loi engendrent des inégalités territoriales. Mads Suaibu Jalo, président du réseau Repairs 75 déclare que « cette disparité départementale nécessite une harmonisation. Il est impératif de mettre en place un schéma ou un partenariat départemental. Certains départements prétendent accompagner les jeunes mais, en réalité, ils exercent une pression psychologique considérable. On exige en effet d'eux qu'ils deviennent autonomes dans les trois à six mois qui précèdent leur majorité. Pour bénéficier d'un accompagnement jusqu'à 21 ans, ils doivent présenter un projet concret. Cette exigence est extrêmement violente, car il est impossible de définir un projet d'avenir du jour au lendemain à l'âge de 18 ans ». Cette pression pèse également sur les associations qui accompagnent ces jeunes, comme l'indique Sophie Diehl, de l'association Citoyens et justice : « On demande trop souvent aux associations, notamment dans le cadre de l'injonction à l'autonomie, de prendre en charge des jeunes qui doivent passer très rapidement d'une famille d'accueil à un foyer, puis à leur propre logement. Cette transition se fait souvent de manière précipitée, avec une exigence d'autonomie excessive, ce qui met en difficulté non seulement les jeunes, mais aussi les responsables des associations, malgré leurs efforts pour que tout fonctionne au mieux ».

Par ailleurs, comme le souligne Eric Ghozlan, cette injonction à l'autonomie n'est pas sans conséquence : « les jeunes sont souvent orientés vers des formations courtes, sans possibilité de poursuivre de longues études ». Anne-Solène Taillardat va encore plus loin en indiquant que « Pour ces jeunes, dont le parcours de vie a souvent été marqué par les incertitudes, les ruptures et l'absence de sens, donner corps à cette vie d'adulte dans laquelle on les projette par principe, sans réelle prise en compte de leur cheminement, de leurs besoins, de leurs aspirations, peut s'avérer inconfortable, complexe, voire impossible. La sortie de l'ASE devient alors un véritable sécateur à rêves ».

L'ensemble de ces défaillances interroge le financement de l'accompagnement des jeunes majeurs. Le collectif Cause majeur ! s'est interrogé sur son coût : « *On compte ainsi 84 000 jeunes, contre 30 000 effectivement accompagnés, soit un écart notable. Pour être en mesure de soutenir ces 84 000 jeunes, il serait nécessaire de déboursier 2 milliards d'euros. Cette somme permettrait d'assurer un accompagnement complet et permettre aux jeunes de devenir un atout pour notre société, plutôt que de les abandonner du jour au lendemain, comme c'est encore trop souvent le cas aujourd'hui* ». Anne Devreese, présidente du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), précise que « *le rapport conjoint du COJ et du CNPE démontre l'intérêt d'un effort conjoint de l'État et des départements pour accompagner les jeunes majeurs. Ces derniers, lorsqu'ils sont sous la protection de l'ASE, devraient bénéficier d'une allocation minimale garantie par l'État. Les départements doivent quant à eux assumer la responsabilité de poursuivre cet accompagnement* ».

Enfin, un grand nombre d'acteurs interrogés plaident pour un accompagnement qui aille au-delà des 21 ans. C'est notamment le cas du collectif Cause majeur ! : « *L'âge moyen de décohabitation en France est actuellement de 24,7 ans. Par ailleurs, l'âge moyen d'accès à un premier emploi stable est passé de 20 ans en 1975 à 27 ans aujourd'hui, selon un rapport du Conseil économique, social et environnemental. Ces deux données nous incitent à réfléchir sur la limite d'âge fixée à 21 ans* ». Le collectif milite de longue date pour que « *le processus de sortie et d'accompagnement repose sur l'idée que les jeunes pris en charge par la protection de l'enfance doivent bénéficier des mêmes chances* ». (Lise-Marie Schaffhauser, UNAPP). Eric Ghozlan préconise de « *mettre de place des services de suivi, que ce soit au sein des associations ou des départements, pour accompagner les enfants sortant de la protection de l'enfance et qui en font la demande* ».

Jean-Marie Muller, président de la Fédération nationale des associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (Fnadepape) souhaite également qu'une forme d'accompagnement puisse perdurer : « *Le cap des 18 ans puis des 21 ans pourrait être l'occasion de changer d'interlocuteur, à la faveur d'un nouveau regard sur leur situation. Des conventions d'aide aux jeunes majeurs ont été instaurées dans certains départements, initiative toutefois assez peu répandue, malgré nos efforts en ce sens* ».

Pauline Spinass-Beydon, directrice de la MECS Saint-Jean, à Sannois, précise que c'est la raison d'être du dispositif de la Touline des Apprentis d'Auteuil. Il « *visait à offrir un soutien humain et à maintenir un lien affectif après 21 ans ou après la prise en charge en enfance. Ce dispositif aide également les jeunes à accéder à leurs droits en tissant des liens avec les missions locales. Il ne s'agit pas de se substituer à ces missions, mais de faciliter l'accès aux services qu'elles offrent* ».

Même son de cloche chez Hervé Laud, directeur chargé de la prospective, du plaidoyer et de la communication de l'association SOS Villages d'enfants, qui insiste sur le lien avec le droit commun : « *Il est de notre responsabilité de veiller à ce que les enfants soient le plus ancrés possible dans le droit commun. Cependant, il est également dans notre ADN de faire comprendre à tous que ces enfants vivent des situations exceptionnelles. Il est donc nécessaire d'assumer des accompagnements bien au-delà de leurs 18 ans, qui ne se limitent pas aux missions locales ou aux aides pour passer le permis. Ces enfants ont souffert de carences éducatives et ont besoin de suppléance parentale et de soutien psychoaffectif* ».

CHAPITRE 4

LES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

Les mineurs non accompagnés (MNA), privés de la protection de leur famille, sont en situation d'isolement et de danger à leur arrivée en France, ce qui rend nécessaire leur mise à l'abri par le département au titre de l'aide sociale à l'enfance. Tout enfant se déclarant mineur et isolé doit bénéficier du principe de présomption de minorité durant toute l'évaluation de son âge et jusqu'à une décision judiciaire définitive. Pendant cette procédure, ils doivent faire l'objet d'une mesure de protection sous la responsabilité du président du Conseil départemental. Cependant, certaines positions publiques actuelles font aujourd'hui peser sur les MNA le poids de la crise du secteur de la protection de l'enfance, ce qui marginalise ces enfants en raison de leur origine et compromet gravement l'accès à leurs droits fondamentaux.

Selon Fabrice Lengart, directeur de la DREES, « le nombre de MNA pris en charge par l'ASE a fortement augmenté entre 2015 et 2019, passant de moins de 20 000 à plus de 40 000 sur cette période. Depuis 2019, ce nombre est relativement stable ». Karine Lebon, députée GDR, constate néanmoins qu'en 2023, « le nombre de MNA a fortement augmenté, atteignant 19 370, contre 14 782 en 2022. On observe également une hausse significative du nombre de jeunes filles MNA, passé de 612 en 2017 à 1 613 l'année dernière ».

Une première difficulté, relative à la prise en charge des MNA, est soulignée par Marianne Maximi, députée LFI, qui évoque « une grande défaillance des départements. Je suis ainsi très inquiète du discours de cinq départements français qui ont annoncé ne plus prendre en charge les services d'accueil des MNA, en expliquant que les difficultés de la protection de l'enfance étaient justement liées à un afflux insupportable de MNA. Alors que les statistiques disent le contraire (...) je considère qu'il est particulièrement inquiétant d'opérer un tri selon la nationalité des enfants ». Elle indique encore : « Ces enfants en souffrance sont souvent perçus à travers le prisme du dérangement qu'ils causent à l'institution ou du danger qu'ils représentent, plutôt que sous l'angle de leur souffrance ».

Du côté des fédérations, Daniel Goldberg, président de l'Uniopss, affirme que « *lorsque l'on nous demande d'appliquer des dispositions qui ne sont pas conformes à la loi, cela heurte l'éthique de responsabilité et de conviction que nous défendons dans nos projets associatifs. (...) Ces décisions, que nous considérons comme illégales, mettent en grande difficulté les enfants et les jeunes concernés et interrogent sur le sens du métier et de l'action des professionnels* ». Katy Lemoigne, coprésidente de la commission « *Enfances, familles, jeunesses* » de l'Uniopss, complète : « *les MNA ne sont pas la cause de l'embolisation du système* ».

Cette situation fait également réagir Lyès Louffok, ancien enfant confié et cofondateur du comité de vigilance des enfants placés, pour qui les « *décisions votées dans diverses assemblées départementales, refusant de protéger des MNA placés sur décision de justice, constituent une atteinte manifeste à la loi. Les préfets devraient jouer un rôle plus important dans ces contrôles* ».

Du côté de la justice, Muriel Eglin, vice-présidente de l'AFMJF, présidente du tribunal pour enfants de Bobigny, explique que « *les dispositifs prévus par la loi ne sont pas tous appliqués ou le sont dans des conditions très disparates. L'État régule peu les disparités territoriales, sans même sanctionner l'absence de mise en place de dispositifs ou l'inexécution de missions. La question des MNA constitue souvent une pomme de discorde entre l'État et les départements* ».

Marie-Rose Moro, pédopsychiatre, cheffe de service de la Maison de Solenn, est d'accord : « *les défaillances et dysfonctionnements de l'État et des départements, [sont] illustrés par le cas des MNA, qui sont très mal pris en charge* ».

Eric Ghozlan, directeur général délégué de l'association Œuvre de secours aux enfants, précise qu'un « *enfant reste un enfant. Nous plaignons pour que tous les enfants vivent ensemble dans le creuset républicain, sans disparité ni insuffisance de moyens pour accueillir les MNA, qui méritent autant que les autres de bénéficier du dispositif de protection de l'enfance. Je n'ai pas de position tranchée sur la recentralisation ou le maintien de la décentralisation, mais je préconise une régulation par l'État* ».

Anne Devrese, présidente du CNPE, indique quant à elle : « *Le CNPE a toujours soutenu que l'évaluation de la minorité et la mise à l'abri relèvent de la compétence régaliennne de l'État, sous l'autorité du ministère de la justice et sous le contrôle du juge. (...) Il existe déjà une cellule d'orientation des MNA au ministère de la justice. Pour le CNPE, la question de l'orientation vers le dispositif de protection des enfants devrait être organisée du côté de la PJJ* ».

Didier Tronche, président de la CNAPE, clarifie également sa position : « *Un mineur non accompagné reste un mineur. Nous ne pouvons pas accepter que certains départements conditionnent leur prise en charge à un quota. Cela doit relever de la politique nationale et éventuellement de la confrontation avec ce que l'État apporte en termes de financement. Cela ne peut pas reposer uniquement sur nous. (...) Un engagement signé par l'État doit être respecté et ne peut être de pure forme* ».

Concernant les conditions de cette prise en charge, Diodio Métro, ancienne enfant confiée, bénévole du réseau Repairs 95 et membre du comité de vigilance des enfants placés, rappelle qu'elle « *a passé huit mois à la rue avant de pouvoir bénéficier d'une protection. L'évaluation de ma minorité a été un traumatisme que j'ai réussi à dépasser aujourd'hui, mais cela m'a demandé un long travail (...); des mômes sont discriminés, maltraités au seul prétexte de leur extranéité* ». Plus particulièrement, elle constate qu'actuellement, « *95 % des enfants à l'hôtel sont des MNA. Ces gamins sont happés par des réseaux, d'abord ceux de la prostitution puisque 50 % des enfants prostitués sont des mineurs issus de la protection de l'enfance (...) Être à l'hôtel, c'est une angoisse immense. (...) Au-delà de la prostitution, il y a tous les dangers liés aux trafics, notamment de drogues* ».

Même constat pour Anne Solène Taillardat, ancienne enfant confiée, « souvent, ces jeunes ne sont pas scolarisés (...) parce qu'ils sont mineurs isolés, discriminés et relégués là faute de moyens pour leur offrir mieux qu'une chambre d'hôtel. Ils se retrouvent plongés dans l'isolement et l'absence, entre quatre murs d'une chambre insalubre ».

Anne Devrese évoque une deuxième difficulté qui touche l'action publique. Elle soulève que « la prise en charge des personnes se présentant pour être mises à l'abri pose aussi une difficulté majeure. Contrairement aux MNA, qui sont confiés sur décision judiciaire après évaluation, la majorité des personnes cherchant à être mises à l'abri sont des adultes. Or, bien que les textes internationaux nous imposent une présomption de minorité, nous, acteurs de la protection de l'enfance, faisons face à une situation délicate. Nous ne pouvons pas accueillir enfants et adultes dans les mêmes lieux et, parfois, nous suspectons même la présence de passeurs parmi ceux qui se présentent. Il est difficile de distinguer les victimes ».

A cet égard, Muriel Eglin explique que cette situation « découle notamment de l'absence de prise en charge des jeunes majeurs migrants. Si nous l'assurions, nous aurions moins de jeunes cherchant à bénéficier d'une prise en charge en tant que mineurs. Les inégalités sont parfois flagrantes concernant les prix de journée, les refus d'exécution de décisions ou l'inadéquation des outils d'évaluation, malgré le renforcement des exigences en la matière par la loi du 14 mars 2016 ».

Cette situation s'explique notamment selon Lise-Marie Schaffhauser, animatrice du pôle « Innovation, recherche et valorisation » de l'Unapp, par « la loi du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration. Nous constatons déjà que certains départements mettent fin à l'accompagnement des jeunes lorsqu'une OQTF a été prononcée, les laissant à la rue, ce qui crée une discrimination absolument incompréhensible ».

En effet, Marie-Laure Tenaud, cheffe de la mission sur les mineurs non accompagnés, explicite que « l'article 44 [de la loi du 26 janvier 2024] permet au président du conseil départemental d'interrompre un tel contrat si une obligation de quitter le territoire français (OQTF) a été prononcée contre le jeune ». Néanmoins, le ministère de la justice n'a « pas reçu d'informations faisant état d'un recours massif à cette disposition par les présidents des conseils départementaux ».

Aniella Lamnouar, bénévole du réseau d'entraide Repairs, propose « un regard international sur cette question. En 2020, la Finlande a étendu la limite d'âge de soutien à 25 ans pour les MNA et les jeunes en situation de vulnérabilité, contre 21 ans auparavant. En 2021, la Hongrie a porté cette limite à 30 ans pour les jeunes nécessitant un soutien, notamment dans le cadre de leurs études, de leur formation ou de leur cursus d'enseignement supérieur. Cela démontre que nous accusons un retard considérable et rencontrons d'importantes difficultés en matière d'investissement dans les politiques de protection de l'enfance ».

Un dernier point est soulevé par Karine Lebon au sujet des MNA en conflit avec la loi. Selon ses constats, « une certaine classe politique voudrait faire croire aux Français que la raison de tous leurs maux est l'immigration. Les mineurs non accompagnés sont leur nouvelle cible. Pourtant, selon les chiffres de la mission sur les mineurs non accompagnés, qui a été créée au sein de la PJJ en 2013, il y a une baisse globale des présentations des MNA au pénal, le nombre d'incarcérés et de déférés diminue. En 2022, 15,1 % des mineurs incarcérés en France étaient des mineurs non accompagnés, en 2023, ce chiffre est passé à 8,9 % ».

Enfin, Isabelle Santiago, rappelle que « La France, septième puissance mondiale, a la capacité d'accompagner les jeunes, y compris les mineurs non accompagnés, qui ne représentent que 10 % des jeunes accueillis. Ne pas être en mesure de les accompagner est impressionnant ».

Comme Didier Tronche l'a réaffirmé à la suite de l'interpellation d'une députée RN : « les MNA ne doivent pas être pris pour cible. Ils ne constituent pas une variable d'ajustement pour nous. Je ne peux être plus clair ».

CHAPITRE 5

LA SANTÉ DES ENFANTS PROTÉGÉS

En témoigne le nombre conséquent de médecins auditionnés, la santé des enfants protégés était une des priorités de la commission d'enquête et a été abordée par beaucoup. Le constat est unanime : les enfants protégés souffrent d'un état de santé dégradé comparé à la population générale.

Depuis plusieurs années, la santé des enfants protégés inquiète. Il ressort, dans un premier temps, que, comme pour les enfants en population générale, ils peuvent être confrontés à des fragilités en santé. Nathalie Vabre, pédiatre, coordinatrice de l'unité d'accueil des enfants en danger au CHU de Nantes, s'est arrêtée sur « la question du suicide ». Pour elle, « *ce phénomène ne concerne pas uniquement les enfants protégés. Il s'agit d'un problème global, amplifié par un afflux notable d'enfants plus jeunes, garçons et filles, dans les services d'urgences pédiatriques, présentant des idées suicidaires et qui font des tentatives de suicide. Ce phénomène, que l'on peut qualifier de tsunami, a probablement été exacerbé par la crise du covid-19, qui a révélé un mal-être général* ».

Jean Marc Baleyte, chef du service de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent à l'hôpital intercommunal de Créteil a indiqué que « *comme chez tous les enfants, il existe des troubles des apprentissages, ce que l'on appelle les « dys » (dysphasie, dyscalculie, troubles de l'attention, hyperactivité, refus scolaire anxieux), qui sont très importants à repérer* ».

À ces fragilités, s'ajoutent des vulnérabilités spécifiques liées à leur parcours. Pour Éric Ghozlan, directeur général adjoint de l'association OSE (Œuvre de secours aux enfants), « *les violences intrafamiliales, qu'elles soient physiques, sexuelles, psychologiques ou conjugales, ainsi que les négligences lourdes, entraînent des conséquences physiques et psychiques à court, moyen et long terme sur la santé des enfants et des adolescents* ».

Jean Marc Baleyte explique : « *chez ces enfants, il s'agit rarement de psychotraumatismes simples (...). Ils sont en effet apparentés à des troubles de la personnalité ou de l'attachement. Il existe aussi des syndromes de comorbidité : les syndromes dépressifs, les troubles du comportement, y com-*

pris les violences et les décompensations, ainsi que les addictions, les conduites prostitutionnelles, les grandes situations de crise et d'urgence (crises suicidaires, crises de violence) ».

Céline Gréco, cheffe du service de médecine de la douleur et palliative de l'hôpital Necker enfants malades, présidente de l'association Im'pactes, étaye ces constats par des données chiffrées : *« l'impact des violences subies par les enfants sur leur vie d'adulte (...) peut réduire leur espérance de vie de vingt ans »*. Elle poursuit *« vous avez deux fois plus de maladies cardiovasculaires, deux à trois fois plus de maladies respiratoires, deux fois plus de cancers, et onze fois plus de démences »*. Le Professeur Jean-Marc Beleyte a appelé à *« ne pas oublier l'hospitalisme »*, dont *« des faits de résurgence (...) chez les nourrissons ont été rapportés »* selon Jean-Claude Raux, député du groupe écologiste. Jean Marc Baleyte rappelle que *« la place de ces enfants n'est pas de rester à l'hôpital »*.

Malgré ces besoins en santé périnataux, les enfants protégés peinent à accéder à des soins. Notre système conduit alors, comme le rappelle Lyès Louffok, ancien enfant confié et cofondateur du comité de vigilance des enfants placés, à des *« situations dramatiques où des enfants se retrouvent dans des établissements totalement inadaptés à leurs troubles »*. Cette réalité n'est pas sans conséquence sur eux. Le Dr Nathalie Vabres souligne qu'*« il est avéré qu'ils consomment davantage de soins d'urgence. Ces enfants sont hospitalisés plus fréquemment et pour des durées plus longues que ceux de la population générale, tout en étant moins bien soignés. Ils n'ont souvent pas de médecin traitant, ce qui entraîne une plus grande utilisation de services comme SOS Médecins et les urgences pédiatriques »*.

Lorsqu'ils parviennent à bénéficier de soins, le manque de coordination et l'absence d'un lieu de suivi unique peut entraîner des répercussions. Céline Gréco alerte sur certaines situations où l'enfant *« doit se rendre à plusieurs rendez-vous dispersés dans la semaine, ce qui est éprouvant pour lui. Par exemple, il peut avoir une séance de psychomotricité le lundi à 17 heures, un rendez-vous avec le pédiatre le mardi à 14 heures 30 et une consultation avec le pédopsychiatre le jeudi à 15 heures 30. Cette dispersion épuise des enfants déjà fragilisés. Les éducateurs passent leur temps à transporter les enfants, alors que leur mission première est de les accompagner et de s'en occuper »*.

À ces difficultés s'ajoute, comme le souligne Juliette Renault, secrétaire permanente du Syndicat de la magistrature, *« la déliquescence du service public, notamment dans l'éducation et la santé. La situation du système de santé est catastrophique, ce qui nous impacte fortement »*. Marie-Rose Moro, pédopsychiatre, cheffe de service de la Maison de Solenn, complète *« s'agissant des défaillances, nous manquons effectivement de pédopsychiatres (...) sachez que de multiples facteurs expliquent notre carence grave en pédopsychiatres. L'un des facteurs sur lesquels il serait possible d'agir consisterait déjà à prévoir un professeur de pédopsychiatrie dans chaque région française, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui »*.

Le bilan de santé et de prévention prévu par l'article L. 223-1-1 du Code de l'action sociale et des familles tout comme la généralisation de certaines expérimentations permettraient cette prise en charge précoce. Pourtant, comme le souligne Céline Gréco, *« nous savons que moins de 30 % des enfants bénéficient d'un bilan de santé somatique et psychique à leur admission dans le dispositif de protection de l'enfance, bien que cela soit obligatoire depuis la loi du 14 mars 2016, renforcée par celle du 7 février 2022. Parmi ces 30 %, seulement 10 % bénéficient d'un suivi effectif de leur santé »*. Pour elle, *« des forfaits annuels par enfant, compris entre 1 500 et 2 000 euros, sont nécessaires »*. Elle poursuit, ils *« s'inspirent d'expériences menées aux États-Unis, au Canada, en Allemagne, ainsi que d'expérimentations en cours, notamment l'expérimentation « Santé protégée » et le programme d'expérimentation d'un protocole de santé standardisé appliqué aux enfants ayant bénéficié avant l'âge de 5 ans d'une mesure de protection de l'enfance (Pegase) »*.

La généralisation de santé protégée a été abordée par de nombreux acteurs. Hervé Laud a rappelé que « *la généralisation du dispositif « Santé protégée* », annoncée lors du dernier Comité interministériel à l'enfance (CIE), est attendue ». Jean Benoît Dujol, directeur général de la cohésion sociale, précise « *plusieurs expérimentations sont en cours. (...) Ces expérimentations s'articulent autour d'un bilan de santé initial, suivi de rendez-vous et de prises en charge, y compris psychologiques, par des psychomotriciennes et des psychologues. Nous modélisons un système de coordination dont les conclusions sont très favorables, notamment dans le cadre de l'article 51, en termes d'impact pour ces enfants* ».

La coordination des soins, permise notamment par Santé protégée, favorise l'émergence d'une réponse globale et pluridisciplinaire aux besoins de l'enfant, dont l'importance a été soulignée à de nombreuses occasions. À ce sujet, Marie Rose Moro a expliqué : « *j'agis sur la souffrance psychologique des enfants et des familles. Mais il faut également s'occuper du corps de ces enfants, de l'école, des lieux où ils vivent et même éventuellement de ce qu'ils mangent. En résumé, cette action doit être pluridisciplinaire ; elle suscite des interdépendances entre les différents acteurs, dont le juge des enfants, l'avocat, l'éducateur, le travailleur social, l'infirmière, le médecin, le psychiatre, l'enseignant (...). En agissant seuls, nous ne pouvons y arriver et nous ne menons pas une action de santé publique permettant de modifier le destin d'un enfant* ».

Une solution partagée par Céline Greco : « *de la même manière, il serait pertinent d'ajouter une formation en pédiatrie sociale pour les infirmières en pratique avancée, afin qu'elles puissent travailler dans les centres d'appui à l'enfance, qui se multiplient actuellement en France, ou en protection maternelle et infantile (PMI). Les psychologues devraient également bénéficier d'une formation spécifique. Ainsi, il est impératif de renforcer les compétences des professionnels de santé en pédiatrie sociale pour améliorer le repérage et la prise en charge des enfants en danger* ».

Agir ensemble appelle à s'allier et à articuler les rôles et les missions de chacun. Jean-Marc Baleyte partage sa vision du rôle de la psychiatrie « *diagnostiquer et traiter autant que possible dans le système relationnel de l'enfant, c'est-à-dire ne pas séparer les besoins psychiatriques des besoins sociaux et éducatifs. Pour lui « L'erreur consisterait à externaliser, en sortant ces enfants du système de l'ASE pour les confier aux hôpitaux, aller aux urgences la nuit et se transmettre la patate chaude entre l'éducatif et le sanitaire, de sorte que tous les systèmes de collaboration deviennent très impuissants* ». Il avance que « *de leur côté, les éducateurs doivent être formés pour analyser et réguler les réactions émotionnelles des adolescents* ».

Christian Haag, éducateur spécialisé et ancien enfant placé, défend la même position : « *il ne s'agit bien évidemment pas de transformer les éducateurs en psychiatres, mais simplement de leur fournir des bases solides afin qu'ils puissent réagir adéquatement face à certaines situations* ». Pour lui, la coopération entre le soin et l'éducatif passera également par « *la question des dotations de soins. Pourquoi ne pourrions-nous pas permettre aux établissements d'en bénéficier, à l'instar des Ehpad, ce qui leur permettrait de disposer de nombreux personnels soignants sur place* ».

Éric Ghozlan abonde dans le même sens : « *il est essentiel que l'État alloue des dotations aux départements pour soutenir les salaires et la création d'établissements répondant à des besoins spécifiques. Ces établissements sont particulièrement nécessaires pour les enfants dits « cas complexes », qui se trouvent à l'intersection de différentes politiques publiques fonctionnant en silos. Récemment, nous avons observé l'émergence d'appels à projets conjoints entre les agences régionales de santé et les départements, ce qui constitue une initiative positive. Il faut simplifier les financements des établissements pour le bien-être des enfants et cesser de penser qu'un pédopsychiatre n'a pas sa place dans une maison d'enfants (...)* ».

CHAPITRE 6

LA DÉFENSE DE L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANCE

L'article 3 de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant stipule que « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

Une politique de protection de l'enfance digne repose sur le secours aux enfants vulnérables et un soutien à la parentalité. La politisation des enjeux de la protection de l'enfance, une responsabilité collective et une approche centrée sur les besoins fondamentaux de l'enfant sont essentielles à cet égard. La promesse d'accompagnement par la société doit être tenue pour garantir le bien-être des enfants.

Au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant, Lyès Louffok, ancien enfant confié et cofondateur du comité de vigilance des enfants placés, propose : « (...) *de rendre obligatoire la désignation systématique d'un avocat pour tous les enfants placés sous la protection des services de l'ASE. Cela constitue, selon moi, le meilleur moyen de lutter contre les violences institutionnelles et de protéger les droits fondamentaux des enfants. (...) Cette mesure créerait un contre-pouvoir vis-à-vis des départements, car l'enfant, souvent démuné dans un système complexe et difficile à comprendre, n'a pas toujours d'adultes de confiance pour le soutenir* ».

Dans le même objectif, Diodio Métro, ancienne enfant confiée, présidente du réseau Repairs 95 et membre du comité de vigilance des enfants placés, affirme que « *lorsqu'un enfant se retrouve victime d'abus sexuels, il est essentiel de comprendre les circonstances qui ont conduit à cette situation. Premièrement, il est impératif de mettre en place des dispositifs de réponse judiciaire, notamment en les orientant vers les unités médico-judiciaires (UMJ) pour constater les faits. Deuxièmement, il faut prévoir des lieux de protection et de sécurité* ».

Selon Anne-Solène Taillardat, ancienne enfant confiée, bénévole du réseau d'entraide Repairs 75 et membre du comité de vigilance des enfants placés : « *la prise en compte du psycho-traumatisme reste largement sous-estimée en protection de l'enfance. Nous savons que ces éléments sont des facteurs prédictifs d'une insertion réussie. L'accompagnement jusqu'à l'extinction des besoins est également important* ».

L'expertise du Pr Céline Greco, cheffe du service de médecine de la douleur et palliative de l'hôpital Necker-enfants malades, présidente de l'association Im'pactes, lui permet de compléter : « *ces enfants nécessitent un soutien psychologique intensif. À ce jour, les consultations de psychologues, de psychomotriciens et d'ergothérapeutes ne sont pas remboursées par la sécurité sociale. Ces enfants subissent un double traumatisme : les violences et négligences qu'ils ont endurées, d'une part, et le déracinement lié au placement, d'autre part. Même si le placement est bénéfique, voire salvateur, il constitue aussi un traumatisme* ».

Éric Ghozlan, directeur général délégué de l'association Œuvre de secours aux enfants (OSE) note l'évolution conceptuelle : « *Les théories de l'attachement, comme fondement théorique de la démarche de consensus, modifient la vision de la protection de l'enfance en y associant le besoin de sécurité comme un méta-besoin nécessaire au bon développement de l'enfant. Cela s'inscrit dans la continuité de la loi du 14 mars 2016, qui replaçait l'intérêt supérieur de l'enfant au centre du dispositif de protection de l'enfance* ».

Ce que confirme le Dr Marie-Paule Martin-Blachais, directrice scientifique de l'École de protection de l'enfance et rapporteure de la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance : « *La notion d'intérêt supérieur de l'enfant, inscrite à l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant, constitue notre boussole. Toute décision prise pour un enfant, que ce soit par ses parents, les autorités administratives, judiciaires ou autres, doit viser à garantir son intérêt. Entre l'intérêt supérieur de l'enfant et ses besoins fondamentaux, nous disposons aujourd'hui d'une doctrine claire qui nous guide. L'enfant est notre priorité* ».

Pour la magistrature, Muriel Eglin, vice-présidente de l'AFMJF, présidente du tribunal pour enfants de Bobigny, exprime une double position : « *Il est pertinent de se former aux besoins fondamentaux de l'enfant lorsqu'on est juge des enfants, plutôt que de se préparer à la tenue des audiences correctionnelles qui auront lieu dans deux ans* ». Puis : « *l'intensité de l'intervention, dès lors qu'elle est construite sur des constats précis des besoins de l'enfant et qu'elle n'est pas standardisée, est très utile et bénéfique pour l'enfant et la famille* ».

Cette position est confirmée par Natacha Aubeneau, secrétaire nationale de l'USM : « *Ce constat d'échec est évident. Si l'on investissait davantage dans la protection de l'enfance, dès la naissance, nous gagnerions du temps et de l'argent dans le traitement de la délinquance et des troubles psychiatriques. Les carences affectives et éducatives des premiers temps de la vie entraînent des conséquences irréversibles* ». Concernant la place des enfants et de leurs parents, Anne Devreese, présidente du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) soutient qu'« *il est crucial de se concentrer sur l'enfant, bien plus que sur les défaillances parentales, même lorsque l'on travaille avec les détenteurs de l'autorité parentale* ». Elle modère son propos en précisant que « *nous devons nous concentrer sur la prise en compte du vécu des enfants et sur la compréhension par les parents de ce qu'il se passe. La nécessité de se centrer sur l'enfant ne doit pas nous faire oublier ce que vivent les parents. Si nous négligeons cet aspect, nous risquons de passer à côté des besoins impératifs des enfants* ».

Lise Marie Schaffhauser, animatrice du pôle « Innovation, recherche et valorisation » de l'Union nationale des acteurs de parrainage de proximité (Unapp) propose une autre voie : « *En examinant certains récits de vie, on constate que si l'on avait évalué les besoins et les ressources de l'environnement de manière globale, en prenant en compte non seulement le jeune tel qu'il est, mais aussi toutes ses ressources potentielles, et si l'on avait répondu de manière appropriée aux questionnements au bon moment, on aurait pu éviter de nombreuses aggravations de situation ainsi que des dépenses supplémentaires* ».

Céline Truong, responsable de la petite-enfance et des familles d'ATD Quart Monde, est encore plus affirmative : « *Les séparations ne devraient intervenir que lorsque toutes les autres possibilités d'action se révèlent insuffisantes ou inadaptées, et elles doivent cesser dès que possible, sans perdre de vue l'intérêt supérieur de l'enfant.*».

Au regard du risque d'opposition entre intérêt de l'enfant et celui des parents, Baptiste Cohen, coordinateur national du pôle « Protection de l'enfance » de la fondation des Apprentis d'Auteuil rappelle : « *Rien ne nous autorise à privilégier un aspect au détriment d'un autre. La loi et la convention internationale des droits de l'enfant prévoient que l'intérêt supérieur de l'enfant doit primer. Cependant, cette même convention précise que cet intérêt inclut le maintien de l'enfant auprès de ses parents, sauf lorsque ces derniers sont nocifs. Toute la difficulté réside dans cette nuance.* ». Il complète : « *Pour repérer les situations dramatiques, il est indispensable d'accepter de dialoguer avec ceux qui ont vécu ces situations ou qui en ont été responsables. Nous devons comprendre ces expériences pour ne pas continuer à ignorer la réalité vécue par les parents. Cela ne signifie pas que nous cherchons à les dédouaner de leurs responsabilités* ».

Au contraire, Thomas Brichard, directeur de la Mecs Providence-Miséricorde à Rouen soutient que : « *Concernant la place des parents, je tiens à préciser que l'intérêt supérieur de l'enfant prime toujours. Nous ne maintiendrons jamais un lien toxique entre un parent et un enfant, lorsque l'enfant ne le souhaite pas ou si des violences majeures ont été commises à son encontre. Mon discours visait à rappeler que de nombreux parents ne savent tout simplement pas comment agir et qu'il est nécessaire de les accompagner. Cependant, il existe également des parents véritablement malveillants et, dans ces cas-là, nous ne maintiendrons jamais un lien à tout prix. Nous chercherons à trouver une place aux parents en fonction des droits ordonnés par le magistrat. Notre priorité est toujours le bien-être des enfants* ». De même, Gautier Arnaud-Melchior, auteur du rapport « A (h)auteur d'enfants » et ancien enfant confié, estime que : « *l'enfant n'est malheureusement pas toujours un sujet de droit. Je pense notamment à une lettre que j'ai reçue d'un jeune garçon qui me disait : « Je voudrais que le juge m'écoute à propos des visites avec ma maman. Il me force à aller en visite avec maman ». Il ne s'agit pas d'opposer les parents aux enfants, mais de se dire que le droit de visite n'est peut-être pas prévu que dans l'intérêt des parents. Si l'enfant est pleinement sujet de droit, il a le droit de refuser* ».

Édouard Durand, ancien président de la commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles (Ciivise) est encore plus affirmatif : « *Les seules questions qui valent sont celles-ci : cet enfant est-il en sécurité ? Qui répond à ce besoin de sécurité ? Comment protéger la personne qui répond de manière adéquate à ce besoin ? Ce n'est pas compliqué ; il suffirait d'écrire, à l'article 371 1 du code civil : « l'intérêt de l'enfant, c'est à-dire la prise en compte de ses besoins fondamentaux ». Ce n'est pas le bout du monde !* ».

Créée en **1948**, la CNAPE est une fédération nationale dans le domaine de la protection de l'enfant, qui regroupe **169 associations, 13 fédérations et mouvements**, des personnes qualifiées et une association nationale d'usagers. Ce sont près de **8 000 bénévoles** et **28 000 professionnels** qui accueillent et accompagnent chaque année plus de **250 000 enfants**, adolescents et jeunes adultes en difficulté.

L'action de la CNAPE s'inscrit dans le respect de la Convention internationale des droits de l'enfant et dans le cadre des politiques publiques relatives à l'enfance et à la jeunesse.

Les champs d'intervention de la CNAPE concernent la prévention, la protection de l'enfance, la justice pénale des mineurs, l'enfance et la jeunesse en situation de handicap et de vulnérabilité, la jeunesse confrontée à des difficultés d'insertion. Ils portent également sur l'environnement des enfants et des jeunes qui peut influencer sur leur développement et leur bien-être, comme par exemple, l'accompagnement des familles.

Sé référant à l'expérience et au savoir-faire de ses membres, la CNAPE est leur porte-parole et les représente auprès des pouvoirs publics. Force de propositions, elle s'engage activement dans le débat public.

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



CNAPE - 33 avenue d'Italie 75013 Paris
Tél. 01 45 83 50 60 - E-mail : contact@cnape.fr
www.cnape.fr