



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Vie publique
Au cœur du débat public

Protection de l'enfance : de l'aide aux familles à la défense de l'intérêt de l'enfant

Dernière modification : 16 janvier 2024

Temps de lecture 18 minutes

Par : La Rédaction

Deux lois (2007 et 2016) ont réformé la protection de l'enfance et réaffirmé les droits de l'enfant. Fin 2019, des initiatives ont été prises en faveur des enfants placés. Après la publication en novembre 2023 d'un rapport sur les violences subies par les enfants, le gouvernement a présenté une nouvelle stratégie pour mieux protéger les enfants.

On comptait en France 377 000 mesures de protection de mineurs fin 2021, selon une étude de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees). Cela marque une hausse de 1,9% par rapport à 2020, due principalement à l'augmentation du nombre de mineurs non accompagnés (MNA) et du nombre d'accueils provisoires de jeunes majeurs. Il s'agissait, pour 54% des mesures, de placements (accueil) et, pour 46%, d'actions éducatives (accompagnement matériel et éducatif du mineur et de sa famille ou du jeune majeur). Les conseils départementaux qui ont un rôle important en matière de politique de protection de l'enfance ont consacré 9,1 milliards d'euros à la politique de protection de l'enfance en 2021. Ce chiffre représente environ 22% de leurs dépenses d'aide sociale, qui s'élevaient à 40,9 milliards d'euros d'après un communiqué de la Drees. Les placements, en particulier en établissement, représentent 81% des dépenses des départements.

Qu'est-ce que la protection de l'enfance ?

La protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa sécurité, sa moralité et son éducation dans le respect de ses droits.

Elle comprend :

- des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents ;

- le repérage et le traitement des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant ;

- les décisions administratives (aide financière, aide éducative à domicile, contrat jeune majeur, accueil familial ou en établissement) et judiciaires (ordonnance de placement, etc.) prises pour sa protection.

Les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE), les services associatifs habilités et les bénévoles mettent en œuvre la protection administrative de l'enfant. La Direction de la protection judiciaire de la jeunesse est en charge du volet judiciaire.

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a, pour la première fois, défini clairement les objectifs et le champ de cette politique. Elle a mis l'accent sur la prévention, affirmé le rôle central du département et élargi les modes de prise en charge des enfants.

La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a complété celle de 2007. Elle place l'enfant au centre de l'intervention. Mieux répondre aux besoins fondamentaux de l'enfant en repérant plus tôt les jeunes en danger et en stabilisant les parcours des enfants placés, mettre en place des outils d'évaluation de l'offre de prise en charge et assurer une égalité de traitement des enfants et de leurs familles sur tout le territoire, tels sont les enjeux de la mise en œuvre de cette loi.

Elle intègre la notion de repérage et de traitement des situations préoccupantes. Elle précise que l'enfant est associé aux décisions qui le concernent selon son degré de maturité.

La loi de 2016 : l'enfant au centre de l'intervention

Ce que change la loi

Le cloisonnement et le manque d'articulation entre les institutions ainsi que les disparités entre territoires ont été soulignés dans plusieurs rapports et dans la feuille de route pour la protection de l'enfance établie par le gouvernement pour la période 2015-2017.

Pour y remédier, la loi de 2016 institue un Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) auprès du Premier ministre. Le CNPE a pour mission de favoriser la coordination des acteurs de la protection de l'enfance (services de la justice, des départements, de la pédopsychiatrie...). Il propose au gouvernement des orientations pour la protection de l'enfance afin de construire une stratégie nationale.

En parallèle, la loi renforce les compétences des observatoires :

- l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE), qui contribue en particulier au recueil et à l'analyse des données et des études concernant la protection de l'enfance ;

- les observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE), qui

recueillent et expertisent les données départementales. Ils sont également informés de toute évaluation des services et établissements intervenant dans le domaine de la protection de l'enfance, ce qui permet d'apprécier l'adéquation entre les besoins et l'offre à l'échelle du département.

Conclus pour cinq ans, des protocoles de prévention sont établis dans chaque département par le président du conseil départemental avec les divers responsables institutionnels et associatifs amenés à mettre en place des actions de prévention destinées à l'enfant et à sa famille. Un décret du 22 septembre 2016 en détaille le contenu et les modalités d'élaboration. Un médecin référent pour la protection de l'enfance est désigné dans chaque département afin de faciliter les liens entre les professionnels de santé et les services de protection de l'enfance.

La loi de 2007 autorisait le conseil départemental à saisir le procureur en cas :

- de refus de l'évaluation par les parents ;
- d'impossibilité ou de refus de contractualiser ;
- d'échec des aides.

Désormais, le conseil départemental peut saisir directement le parquet s'il existe un danger grave et immédiat, en particulier dans les situations de maltraitance.

Vers une meilleure prise en charge de l'enfant à protéger

La loi de 2007 prévoyait la prise en compte des besoins fondamentaux (physiques, affectifs, intellectuels et sociaux) de l'enfant. Le texte de 2016 vise à assurer, outre la prise en compte de ces besoins, une plus grande stabilité des parcours des enfants protégés. Pour cela, il renforce les outils d'évaluation des besoins, la formation des professionnels et la coordination entre les services.

L'évaluation de la situation d'un mineur à partir d'informations préoccupantes (provenant des familles, du système éducatif, des services hospitaliers, du milieu associatif...) est réalisée par une équipe pluridisciplinaire de professionnels spécifiquement formés. Un rapport de situation est établi après une évaluation pluridisciplinaire effectuée au moins tous les ans pour les enfants de plus de deux ans et tous les six mois pour les autres ; il concerne tous les enfants accueillis ou faisant l'objet d'une mesure éducative. Un décret du 17 novembre 2016 en fixe les modalités d'élaboration et le contenu.

Ce rapport permet de mettre à jour le projet pour l'enfant (PPE). Ce dispositif phare de la loi de 2007 fixe les objectifs et les moyens de l'accompagnement de l'enfant. Avec la loi de 2016, il devient le document global de référence, élaboré pour chaque mineur bénéficiant d'une prestation d'ASE, et doit l'accompagner tout au long de son parcours au titre de la protection de l'enfance. Élaboré en concertation avec les titulaires de l'autorité parentale, dans une approche pluridisciplinaire, il comprend une évaluation médicale et psychologique du mineur. Afin de faciliter le travail des départements et d'harmoniser leurs pratiques, un référentiel fixant le contenu du

PPE a fait l'objet d'un décret publié le 30 septembre 2016.

Lancée par le gouvernementOrgane collégial composé du Premier ministre, des ministres et des secrétaires d'État, chargé de l'exécution des lois et de la direction de la politique nationale en 2017, la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux des enfants en protection de l'enfance a retenu le principe d'un cadre de référence national transversal partagé et d'un cahier des charges pour son p y é l a b o r a t i o n e t s a m i s e e n S u v r e .

Les profils des publics suivis dans le cadre de la protection de l'enfance sont au croisement des champs d'intervention de divers partenaires (soin, social, handicap, scolarité, justice, insertion). En 2009, un rapport de la Cour des comptes soulignait des situations difficiles. Le délai d'exécution des mesures de placement et d'aide en milieu ouvert contribuait à rendre le parcours des enfants long et chaotique.

La loi de 2016 a complété les missions de l'aide sociale à l'enfance pour l'intérêt de l'enfant. L'ASE doit veiller à la stabilité du parcours de l'enfant confié, à l'adaptation de son statut sur le long terme et au maintien des liens qu'il a noués avec sa fratrie. Il s'agit de fluidifier les articulations entre les acteurs de l'aide sociale afin d'éviter que des enfants ne restent longtemps dans des situations intermédiaires peu sécurisantes.

En mars 2017, le plan de lutte contre les violences faites aux enfants 2017-2019 complète les dispositions législatives et réglementaires en matière de protection de l'enfance. Le but est d'encourager les citoyens à signaler les faits de violence, réels ou suspectés. "Confrontée à la maltraitance d'un enfant, moins d'une personne sur quatre a le réflexe d'alerter un professionnel", selon une communication au Conseil des ministres du 30 janvier 2019.

Le Pacte pour l'enfance 2020-2022

Des faiblesses préjudiciables aux enfants

La Cour des comptes, dans un rapport de novembre 2020, estime que la politique de protection de l'enfance souffre de dysfonctionnements liés à :

- une gouvernance nationale et locale trop complexe et défaillante ;
- un manque de coordination entre les divers acteurs de la protection de l'enfance ;

p y - la lenteur dans la mise en Suvre des lois de 2007 et 2016, encore pe

Pour sa part, le Défenseur des droits, dans son rapport de 2020 sur les droits de l'enfant, préconise de tenir compte davantage de la parole de l'enfant. En matière de protection de l'enfance, il déplore la réticence de nombreux professionnels à faire participer les jeunes aux décisions les concernant. Le PPE n'est pas réalisé systématiquement et, lorsqu'il l'est, l'enfant ne semble pas pleinement associé à sa construction. Le Défenseur des droits recommande aux pouvoirs publics de mieux prendre en compte la parole de l'enfant à chaque étape de sa prise en charge et au

sein des établissements d'accueil.

Cette difficulté à pouvoir s'exprimer et faire entendre sa voix est accrue pour les mineurs non accompagnés. Dans la procédure d'évaluation de leur minorité et de leur isolement, leur parole est souvent recueillie dans des conditions inadéquates par des professionnels peu formés, sans interprète. Selon le Défenseur des droits, ils sont trop souvent considérés comme des étrangers en situation irrégulière plutôt que comme des mineurs à protéger. Il conteste la légalité de ce qui est conforme à la loi du fichier biométrique et s'oppose au recours aux tests d'âge osseux.

Un nouveau Pacte pour l'enfance

En octobre 2019, Adrien Taquet, alors secrétaire d'État en charge de la protection de l'enfance auprès de la ministre des solidarités et de la santé, a lancé un Pacte pour l'enfance reposant sur trois piliers :

- la prévention et l'accompagnement des parents du quatrième mois de grossesse aux deux ans de l'enfant, tous les experts de la petite enfance s'accordant sur l'importance de ces 1 000 premiers jours de la vie ;
- la lutte contre toutes les formes de violences faites aux enfants ;
- une réforme de l'ASE destinée à garantir le respect des droits des enfants protégés et à mieux répondre à leurs besoins fondamentaux.

Le deuxième pilier s'appuie sur le plan de lutte contre les violences faites aux enfants présenté en 2019. En France, plus de 52 000 enfants ont subi en 2018 des violences, des mauvais traitements ou un abandon, et 122 mineurs ont été victimes d'infanticide, dont 80 dans le cadre intrafamilial. Plus de 23 500 plaintes ont été déposées pour violences sexuelles sur mineur, dont 7 260 dans le cercle familial. Les traumatismes subis par ces enfants pèsent parfois gravement sur leur vie d'adulte.

Le troisième pilier du Pacte pour l'enfance visant à améliorer la situation des enfants protégés et à garantir leurs droits (à la santé, à l'éducation, à la sécurité affective, à l'autonomie après 18 ans) fait l'objet de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance. Déployée depuis janvier 2020, cette stratégie vise à :

- agir au plus tôt en rendant obligatoire l'entretien prénatal précoce, en doublant le nombre de visites à domicile pré- et postnatales, en créant de nouveaux relais parentaux pouvant accueillir des enfants en cas de difficulté familiale... ;
- sécuriser le parcours des enfants protégés et prévenir les ruptures en réalisant un bilan de santé complet de tous les jeunes entrant à l'ASE, en contrôlant mieux les structures d'accueil, en systématisant l'accompagnement du retour à domicile en fin de placement, en réformant le statut des assistants familiaux... ;
- donner aux jeunes les moyens d'agir en élaborant une charte des droits des enfants protégés, en les faisant participer aux instances de décision, en attribuant à chacun un album de vie (qui retrace les événements marquants de leur enfance) et en garantissant l'accès à la scolarité et un accompagnement scolaire adapté ;

- préparer et sécuriser leur vie d'adulte en aidant les jeunes majeurs sortant de l'ASE à accéder au logement, aux bourses et aux études supérieures, et en facilitant l'insertion socioprofessionnelle des anciens MNA.

Fin 2020, l'Inspection générale des affaires sociales a publié un rapport sur l'accueil des mineurs protégés dans des structures non autorisées ou habilitées au titre de l'ASE. Il en ressort que le recours à ces hébergements dérogatoires (hôtels, structures du secteur "jeunesse et sports") est bien établi et concerne des MNA et des enfants en grande difficulté inadaptés aux hébergements collectifs classiques de l'ASE ; certains présentent de forts troubles du comportement. Ce mode de placement, dont bénéficient 5% des mineurs de l'ASE et 28% des MNA, est peu sécurisant, s'accompagne d'un faible suivi socio-éducatif et coûte cher aux départements. L'IGAS recommande de le remplacer progressivement par une offre alternative.

Le Plan 2023-2027 contre les violences faites aux enfants

La Première ministre, Élisabeth Borne, a lancé le troisième plan contre les violences faites aux enfants le 20 novembre 2023, lors du troisième Comité interministériel à l'enfance (CIE). Ce plan accroît les moyens humains et financiers dédiés. Dans la continuité du plan précédent, dont il dresse le bilan, il comprend 22 nouvelles actions.

Plan 2020-2022 : quelles avancées ?

Il a contribué à :

- former et informer sur les violences faites aux enfants et à promouvoir leurs droits.

Un répertoire pédagogique de 136 actions et outils destiné aux enfants, aux parents et aux professionnels de l'enfance a été élaboré. La création du site 1000-premiers-jours.fr permet d'agir contre les violences éducatives ordinaires. Et la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants améliore la situation des mineurs et jeunes majeurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (interdiction du placement à l'hôtel, accompagnement des 18-21 ans sortant de l'ASE...) ; elle modernise aussi le métier d'assistant familial (salaire minimal garanti, création d'un fichier national des agréments) et la gouvernance de la protection de l'enfance. En outre, la loi du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption facilite et sécurise l'accès à celle-ci ;

- amplifier la prévention des violences sexuelles en systématisant leur dépistage à l'école, lors des trois visites médicales obligatoires. La Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (Ciivise), installée en mars 2021, a pour mission de recueillir les témoignages de personnes ayant subi de telles violences et de faire des préconisations pour améliorer la réponse des pouvoirs publics ;

- favoriser le repérage et le signalement. 145 unités d'accueil pédiatrique enfant en danger (Uaped) sont déployées et le 119 (Allô enfance en danger) comporte désormais un tchat pour les mineurs et un formulaire accessible aux personnes handicapées ;

- mieux accompagner les victimes. Elles peuvent suivre un parcours de soins gradués. Cinq nouveaux centres spécialisés dans la prise en charge de leur psychotraumatisme ont vu le jour, portant à 15 le nombre total de centres ;

- prévenir le passage à l'acte avec le service téléphonique d'orientation et de prévention (STOP), destiné aux personnes attirées sexuellement par des mineurs ;

- mieux protéger les enfants. La loi du 30 juillet 2020 réprime plus lourdement la consultation habituelle, l'acquisition ou la détention d'images pédopornographiques. Les antécédents judiciaires de plus de 1,4 million de professionnels au contact des mineurs ont été contrôlés, et une cellule spécialisée traite les signalements de violence dans le sport ;

- développer les enquêtes et la recherche sur la mort inattendue de nourrissons ;

- combattre la prostitution des mineurs grâce au premier plan national dédié, lancé en 2021.

Mais une situation toujours préoccupante

Le dossier de presse du plan 2023-2027 révèle que :

- en 2021, les violences intrafamiliales non conjugales ont augmenté de 16% par rapport à 2020. Chaque semaine, un enfant meurt sous les coups de ses parents ;

- 24% des Français de plus de 18 ans estiment avoir subi des maltraitances graves dans leur enfance. En 2022, le 119 a traité la situation de 40 334 enfants en danger ;

- d'après le rapport publié par la Ciiivise le 17 novembre 2023, "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 enfants handicapés ont un risque 2,9 plus élevé d'être victimes de violences sexuelles. 3,9 millions de femmes (14,5% du total) et 1,5 million d'hommes (6,4%) ont été confrontés à de telles violences avant l'âge de 18 ans ;

- un enfant sur sept subit des violences dans le sport chaque année ;

- en 2022, 31% des parents déclarent que leur enfant a été au moins une fois victime de cyber-violence durant sa vie numérique.

Une nouvelle stratégie contre les violences à l'égard des enfants

Cette stratégie a six objectifs :

- protéger les enfants en renforçant l'éducation à la vie sexuelle à l'école et dans leurs lieux de vie, en soutenant les associations de lutte contre ces violences (en particulier celles qui s'exercent entre enfants), en accompagnant mieux les jeunes hébergés à l'hôtel et en combattant les maltraitances au sein des structures qui accueillent des

enfants. L'Office mineurs (Ofmin), créé par un décret du 29 août 2023 et chargé de lutter contre les infractions les plus graves commises à l'encontre des mineurs, doit accroître ses effectifs ;

- prévenir le passage à l'acte et la récidive grâce à un dispositif automatisé de contrôle des antécédents judiciaires des personnes intervenant dans l'accueil du jeune enfant et la protection de l'enfance, et en renforçant les signalements et les enquêtes sur les violences sexistes et sexuelles dans le sport ;
- mieux prendre en charge les victimes en ouvrant de nouvelles Uaped de façon que chaque juridiction en comporte une d'ici 2027 ;
- soutenir les parents et sensibiliser la société civile en organisant chaque année une campagne de lutte contre les violences faites aux enfants ;
- outiller et soutenir les professionnels en créant 10 postes de délégués départementaux dans les territoires expérimentant un comité départemental pour la protection de l'enfance et en formant mieux les professionnels en contact avec des enfants au repérage et au signalement des violences subies par ces derniers ;
- favoriser les recherches et le recueil de données sur les violences faites aux enfants et améliorer la transmission d'informations entre les cellules de recueil et de traitement des informations préoccupantes et le 119.

Ce troisième comité interministériel à l'enfance prévoit aussi de nouvelles mesures en faveur des enfants pris en charge par l'ASE :

- la création de "scolarité protégée", une feuille de route fondée sur un partenariat entre l'éducation nationale et les acteurs de la protection de l'enfance pour favoriser la réussite et l'ambition scolaires des jeunes ;
- la généralisation du dispositif "santé protégée", qui vise à améliorer leur suivi médical et l'accès à des soins psychiques précoces ;
- le doublement du budget consacré aux enfants protégés en situation de handicap ;
- le déploiement d'un pack "jeunes majeurs" destiné à accompagner vers l'autonomie chaque jeune accédant à la majorité, notamment par un soutien financier.