



**PROTECTION DE L'ENFANCE :
AMÉLIORER LE DISPOSITIF DANS L'INTÉRÊT DE L'ENFANT**

Commission des affaires sociales

**Rapport d'information
de Mmes Michelle MEUNIER et Muguette DINI, rapporteures**

En décembre 2013, la commission des affaires sociales a confié à Muguette Dini et Michelle Meunier une mission sur la protection de l'enfance, qui a donné lieu à une quarantaine d'auditions, à des déplacements dans plusieurs départements, ainsi qu'à l'envoi d'un questionnaire à près d'une cinquantaine de conseils généraux.

En créant cette mission, la commission souhaitait dresser un état des lieux de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et, **dans le contexte de réforme de la politique familiale, être force de proposition pour améliorer le système actuel.**

De l'avis général, **la loi de 2007 est globalement une bonne loi**, qui a permis au dispositif de gagner en lisibilité et en efficacité. Cependant, confrontée à l'épreuve du terrain, **son déploiement connaît des retards et des inerties**. Elle est en outre **insuffisamment armée pour répondre au problème de l'instabilité des parcours de prise en charge de certains enfants**. Aussi, les rapporteures ont-elles identifié **trois enjeux principaux** : améliorer la gouvernance nationale et locale de la protection de l'enfance ; rendre le dispositif plus efficace à tous les stades (prévention, repérage, prise en charge) ; sécuriser le parcours de l'enfant protégé.

I. – Améliorer la gouvernance nationale et locale de la protection de l'enfance

• La **connaissance de la population des enfants protégés** est encore **très parcellaire**. L'agrégation et la comparaison des données produites au niveau des départements sont rendues difficiles par la dispersion des sources, la grande hétérogénéité des statistiques disponibles, ainsi que par l'absence de nomenclatures et de méthodologies communes. La capacité d'établir un état des lieux exhaustif de la protection de l'enfance est pourtant un préalable indispensable à toute prise de décision tant nationale que locale. Les **efforts de mise en cohérence des données** sous l'égide de l'Observatoire national de l'enfance en danger (Oned) doivent donc **impérativement être renforcés**.

L'approfondissement des connaissances achoppe également sur **l'insuffisance des travaux de recherche**, alors que la protection de l'enfance est un secteur en mutation, comme en témoigne l'évolution du profil des enfants placés (davantage d'enfants « à grosses difficultés », c'est-à-dire porteurs de handicap, souffrant de troubles psychiques ou psychiatriques, ou présentant des comportements violents). Ces **travaux** doivent être davantage **encouragés**, ce qui passe par un soutien accru aux équipes existantes, la poursuite des appels à projet et le financement d'études de cohortes.

- La mise en œuvre de la loi de 2007 se caractérise par d'**importantes disparités territoriales** : grande diversité des modes de recueil et d'évaluation des informations préoccupantes, mise en œuvre aléatoire des différentes mesures de protection, recours très variable au « projet pour l'enfant », prise en charge inégale des jeunes majeurs, présence ou non d'un observatoire départemental de la protection de l'enfance, etc. Si l'existence de pratiques disparates est un risque intrinsèque à toute politique décentralisée, **une coordination a minima s'avère indispensable**, ne serait-ce qu'au regard du principe d'égalité de traitement entre les enfants protégés sur le territoire. C'est pourquoi la mission préconise **la création d'une instance nationale**, placée auprès du Premier ministre et regroupant tous les acteurs, sur le modèle de ce qui existe dans d'autres champs des politiques sociales. Le « Conseil national de la protection de l'enfance » serait chargé d'une triple mission : proposer au Gouvernement les grandes orientations de la politique de protection de l'enfance ; formuler des avis sur toute question s'y rattachant ; suivre et évaluer l'application des orientations retenues.
- Malgré des avancées dans certains territoires, **la coopération entre les acteurs** reste globalement **insuffisante**. Le cloisonnement entre les différents secteurs d'intervention (aide sociale à l'enfance, justice, médico-social, santé, éducation nationale, etc.) est encore très marqué ; une « culture commune » de la protection de l'enfance émerge difficilement. La collaboration entre les professionnels est pourtant une condition *sine qua non* de la qualité de la prise en charge ; elle est en effet gage de cohérence et de continuité dans les parcours. Le travail en réseau présente également l'avantage de ne pas entraîner de coût supplémentaire pour les finances départementales. **Accélérer la dynamique partenariale** suppose de développer un certain nombre de bonnes pratiques comme la participation de tous les acteurs aux protocoles interinstitutionnels départementaux et à l'élaboration du schéma départemental de la protection de l'enfance.

Propositions

- Améliorer le dispositif de remontées des données départementales à l'observatoire national de l'enfance en danger (Oned).
- Encourager les travaux de recherche en protection de l'enfance dans tous les domaines (épidémiologique, clinique, sociologique, économique ou encore psychologique).
- Mettre en place un Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), instance partenariale réunissant l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance et ayant pour missions de proposer au Gouvernement les grandes orientations nationales de la politique de protection de l'enfance, de formuler des avis et d'évaluer la mise en œuvre des orientations retenues.
- Accélérer la dynamique partenariale au niveau local par la diffusion de bonnes pratiques.

II. – Rendre le dispositif plus efficace à tous les stades

- Premier niveau du dispositif, **la prévention** est l'un des axes majeurs de la loi de 2007, l'objectif étant d'agir le plus en amont possible de la dégradation des situations familiales. En pratique, cette ambition n'a pu être pleinement suivie d'effets en raison tant de **l'insuffisance des moyens attribués à la protection maternelle et infantile et à la santé scolaire** que d'un **manque de portage politique**. La mission en appelle donc à **une réaffirmation du rôle central de ces deux secteurs** dans la politique de protection de l'enfance et à **une amélioration de leur attractivité** afin de garantir la couverture des besoins sur l'ensemble du territoire.

De l'avis général, la première des préventions est **l'acquisition par tous les acteurs de terrain d'une formation adaptée et opérationnelle** leur permettant de détecter les signes de danger pour l'enfant. Mais bien que la loi prévoit une obligation générale de formation pour l'ensemble des professionnels de la protection de l'enfance, **le bilan est pour le moins limité**, s'agissant en particulier des médecins et des travailleurs sociaux. Le renforcement de la formation exige en particulier de mettre l'accent sur la pratique plutôt que sur la théorie, de développer des sessions interdisciplinaires, et de confier aux observatoires départementaux une mission de planification des besoins dans ce domaine.

• Deuxième niveau du dispositif, **le mécanisme de repérage des situations de danger** constitue une **avancée majeure** de la dernière réforme. Il est unanimement reconnu que le système de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes, piloté par chaque cellule départementale (Crip), a permis d'améliorer le repérage des enfants en danger ou en risque de l'être. Pour autant, **des marges de progression** existent afin de le rendre plus performant : accroître la participation du secteur sanitaire, en particulier des médecins libéraux, au dispositif de transmission des informations préoccupantes en favorisant le travail en réseau ; améliorer le fonctionnement des Crip en diffusant les bonnes pratiques mises en œuvre par certains départements.

• Troisième niveau du dispositif, **la prise en charge** a progressé avec la loi de 2007 : reconnaissance de l'intérêt et des besoins de l'enfant, diversification des modalités d'accueil, individualisation de la prise en charge avec l'obligation d'élaborer un projet pour l'enfant. La mission dresse cependant le constat que **le système français reste profondément marqué une idéologie familialiste**, qui donne le primat au maintien du lien avec les parents biologiques. Cette conception, que certains professionnels n'hésitent pas à qualifier de dogme, s'exprime à la fois à travers les représentations sociologiques de la famille et les pratiques des professionnels. Or si la majorité des situations requiert indéniablement un accompagnement des parents afin de rendre possible le retour de l'enfant dans sa famille, certaines (délaissement, maltraitance) nécessitent, dans l'intérêt de celui-ci, un aménagement voire une rupture du lien familial biologique. La mission estime donc **fondamental que le dispositif de protection de l'enfance accorde la priorité à l'enfant et non aux parents, comme cela est encore trop souvent le cas**. Dans la pratique, cela signifie que les projets pour l'enfant, dont la mise en œuvre a pris beaucoup de retard, doivent devenir un véritable outil au service des besoins de l'enfant et de son projet de vie.

Propositions

- Réaffirmer le rôle central de la protection maternelle et infantile et de la santé scolaire en matière de prévention des situations familiales à risque et les doter de moyens leur permettant de remplir leurs missions.

- Renforcer la formation initiale et continue de l'ensemble des professionnels de la protection de l'enfance, en particulier des médecins et des travailleurs sociaux, à la détection des signes de danger pour l'enfant.

- Améliorer le système de repérage par une implication plus forte du secteur sanitaire et un fonctionnement plus efficace des cellules départementales de recueil des informations préoccupantes.

- Replacer l'intérêt supérieur de l'enfant au cœur du dispositif de protection de l'enfance, ce qui suppose de rompre avec l'idéologie du « maintien du lien familial à tout prix ».

- Faire du « projet pour l'enfant » un véritable outil de prise en charge au service de l'intérêt et des besoins de l'enfant.

III. – Sécuriser le parcours de l'enfant protégé

• La mission s'est particulièrement intéressée aux **enfants faisant l'objet d'une mesure de placement de long terme**. Leur prise en charge se heurte en effet à deux problèmes majeurs : **la trop grande instabilité de leur parcours**, qui se caractérise par des changements fréquents de lieux d'accueil, et **l'absence de perspective quant à une possible évolution de leur statut juridique**, qui leur permettrait de bénéficier d'une « seconde chance familiale ». Aussi juge-t-elle indispensable, d'une part, de sécuriser leur parcours, d'autre part, d'envisager des alternatives au placement afin de leur offrir l'accès à un autre projet de vie.

La sécurisation des parcours passe par l'instauration de garanties au profit de l'enfant, parmi lesquelles le renforcement du suivi de la prise en charge, une meilleure représentation de ses droits, et l'encadrement des décisions de changement de famille d'accueil.

Au-delà de cet enjeu de stabilisation des prises en charge, **il importe de questionner le statut des enfants placés sur le long terme**. Pour se construire, ces enfants, durablement voire définitivement éloignés de leur famille d'origine, ont besoin de développer une relation d'attachement et d'appartenance à une famille de substitution, qui peut être une famille d'accueil ou une famille d'adoption. Si, en France, l'accueil familial demeure la solution privilégiée, **l'adoption en tant que modalité de protection de l'enfance n'est pas encore entrée dans les mentalités, encore moins dans la pratique**. Elle permettrait pourtant de construire des projets de vie adaptés à la situation de certains enfants. L'encourager, c'est agir sur **trois leviers** : mieux reconnaître le délaissement parental, développer le recours au retrait total de l'autorité parentale et promouvoir l'adoption simple.

• La mission a, par ailleurs, souhaité aborder deux sujets qui ne relèvent pas exclusivement de la protection de l'enfance. Le premier d'entre eux est **la prise en charge des jeunes majeurs protégés**. Au moment où ils sortent du dispositif, ces jeunes sont en effet confrontés à d'importantes difficultés d'insertion sociale et professionnelle. Des dispositifs d'accompagnement spécifiques, mêlant protection de l'enfance et insertion, ont vu le jour dans certains départements, mais peinent à être pérennisés et généralisés, en raison du contexte budgétaire très contraint. De ces initiatives, la mission en conclut qu'il est **nécessaire, dès l'âge de 16 ans, de préparer les modalités de sortie de ces jeunes du dispositif et de réfléchir à leur projet d'insertion**.

Le second sujet est **l'accueil des mineurs isolés étrangers (MIE)**, qui relève de la responsabilité des départements au titre de la protection de l'enfance. La forte augmentation du nombre de ces jeunes depuis quelques années a entraîné **un phénomène d'engorgement du système** dans certains territoires. De nombreux conseils généraux ont alerté la mission sur l'inadaptation des modalités d'accueil « classique » à la problématique très particulière des MIE et sur l'absence de formation spécifique des professionnels de la protection de l'enfance à l'accompagnement de ce public. Elle demande donc qu'**une réflexion nationale soit lancée sur les moyens de mettre en place des modes de prise en charge propres aux MIE**.

Propositions

- Sécuriser le parcours des enfants placés sur le long terme par un suivi renforcé de leur prise en charge, une meilleure représentation de leurs droits et un encadrement des décisions de changement de famille d'accueil.
- Promouvoir l'adoption comme une modalité de protection de l'enfance, ce qui suppose de mieux reconnaître le délaissement parental, de développer le recours au retrait total de l'autorité parentale, et d'encourager l'adoption simple.
- Mieux préparer les jeunes majeurs à la sortie du dispositif en leur permettant de bénéficier d'un véritable projet d'insertion sociale et professionnelle.
- Mettre en place des modes de prise en charge propres aux mineurs isolés étrangers dans le cadre de la protection de l'enfance.



Commission
des affaires sociales



Michelle Meunier : rapporteure
Sénatrice de Loire-Atlantique



Mugquette Dini : rapporteure
Sénatrice du Rhône