

2. PROTECTION DE L'ENFANCE

27Le champ de la protection de l'enfance s'est constitué dans sa dimension contemporaine à partir de la fin du XIXe siècle. Il est organisé autour de lois qui déterminent les motifs et modalités d'intervention de l'État dans l'éducation, la protection des enfants, l'aide et le conseil aux parents. D'une époque à l'autre, les conceptions de la place de l'enfant, de la famille et de l'État ont considérablement évolué.

XIXe siècle

28Avant le XIXe siècle, la grande figure de la protection de l'enfance est celle de saint Vincent de Paul (1581-1660), fondateur de l'Œuvre des enfants trouvés qui se met en place à travers un réseau de nourrices chargées de s'occuper d'enfants auparavant recueillis dans des hospices où la mortalité infantile était galopante. Progressivement, l'idée d'apporter une protection spécifique aux enfants fait son chemin. Au XIXe siècle, la protection de l'enfance va faire l'objet de plusieurs lois qui préparent le dispositif que nous connaissons aujourd'hui.

29En 1841, une loi interdit, dans les usines de plus de 20 ouvriers, le travail des enfants de moins de 8 ans et fixe une durée maximale de douze heures par jour pour les jeunes de 12 à 16 ans. En 1849, l'Assistance publique est créée pour s'occuper des enfants abandonnés ou orphelins. Elle intervient à travers le dépôt, sas d'accueil et d'orientation et les nourrices, organisées par des agences chargées de les surveiller (agences dont certaines existent toujours). Dans les années 1870, l'État commence à intervenir dans des situations familiales et sont prononcés les premiers placements pour des enfants ayant des parents. À la fin des années 1880, au moment où Jules Ferry rend l'école gratuite et obligatoire, la loi de 1889 sur « la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés » crée le signalement d'enfant en danger et autorise la déchéance des parents qui « par leur ivrognerie habituelle, leur conduite notoire et scandaleuse ou par leurs mauvais traitements compromettent soit la santé, soit la sécurité, soit la moralité de leurs enfants ». Elle prévoit d'éloigner l'enfant d'un milieu nocif,

amoral, qui ne serait pas en mesure de l'éduquer selon les valeurs de la société et l'idéologie républicaine.

30Parallèlement à l'intervention de l'État, de nombreuses initiatives privées conduisent à la création d'établissements pour enfants. Ces initiatives sont tant le fait de philanthropes que de congrégations. Les Bons-Pasteurs, le Moulin-Vert, les Orphelins Apprentis d'Auteuil sont des exemples parmi d'autres de ces acteurs nombreux, guidés par le souci d'apporter aux enfants un milieu plus propice à leur développement et de les préparer à leur vie future.

XXe siècle

31En protection de l'enfance, le premier XXe siècle se déroule dans la continuité du XIXe siècle. La guerre de 1914-1918 puis la fièvre espagnole entraînent de nombreux orphelins d'un ou de deux parents. Les politiques natalistes et familiales et les mouvements d'éducation populaire entendent promouvoir une valorisation de l'enfance et de la jeunesse.

32Comme l'explique Michel Chauvière dans un ouvrage sur ce sujet [2] [2]Chauvière M., *Enfance inadaptée, l'héritage de Vichy*, 3e éd.,..., le régime de Vichy donne naissance aux Associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (Arsea), aux premières écoles de cadres rééducateurs, à la définition des inadaptations juvéniles et au terme générique d'enfance inadaptée. Les enfants « inassimilables » font l'objet à partir de 1942 d'un plan de sauvetage confié aux Arsea, dans un contexte de grande sollicitude du régime de Vichy à l'égard de la jeunesse, comme tous les régimes à tendance totalitaire. Le gouvernement provisoire qui se met en place à la Libération se contentera de reconduire et d'étendre ces actions en faveur de l'enfance.

33Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la situation des enfants est jugée prioritaire. Il faut rattraper le temps perdu et effacer les séquelles de la guerre qui a produit des orphelins, mais aussi des enfants malnutris, en errance ou emprisonnés. Redonner une santé physique, morale et psychique aux enfants et adolescents de France devient une priorité. Des mesures d'ordre réglementaire et législatif sont prises. En 1945, trois ordonnances ont pour objet de renforcer la protection de l'enfance. Elles concernent l'enfance délinquante, la santé scolaire et la protection maternelle et infantile. De nombreux établissements sont créés dans le champ de l'éducation spécialisée pour prendre en charge les orphelins, les enfants inadaptés et les enfants délinquants qu'il faut tenir à l'écart des prisons. Les premiers sont les consultations d'hygiène mentale et les centres d'accueil, d'observation et de triage destinés à orienter les enfants vers les lieux appropriés à leur situation. Les associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence sont chargées de coordonner les réponses. Elles ont pour missions

de spécialiser l'activité des établissements en fonction des publics et d'apporter une aide technique pour le développement d'équipements.

34 Au cours des années 1950 et 1960, l'offre de places en établissements augmente de façon importante. Le champ éducatif se spécialise et la profession se structure à travers la mise en place des diplômes et des conventions collectives. L'ordonnance du 23 décembre 1958 institue l'assistance éducative en faveur des mineurs en danger confiée au juge des enfants et codifiée dans l'article 375 du Code civil. Elle reprend et adapte un décret-loi du 30 octobre 1935 qui disposait, concernant les mineurs délinquants en attente d'audience : « lorsque la sécurité, la moralité ou l'éducation sont gravement compromises ou insuffisamment sauvegardées par le fait des père et mère, une mesure de surveillance ou d'assistance peut être prise par le président du tribunal ». Cet article 375, revu en 2007, n'est pas très éloigné de la formulation de 1935.

Encadré 3.2 Exposé des motifs de l'ordonnance 58-1301 du 23 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger

« La chronique quotidienne de l'enfance malheureuse rappelle aux pouvoirs publics l'urgente nécessité de renforcer la protection civile des mineurs. Par un étonnant paradoxe, c'est lorsqu'il a commis un acte antisocial que l'enfant est le mieux protégé par l'intervention judiciaire. En effet, les moyens d'éducation mis par l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante à la disposition du juge des enfants sont refusés à de nombreux enfants que leurs conditions de vie mettent en danger physique ou moral, que leur situation ou leur état prédestine à la délinquance et aux formes graves de l'inadaptation sociale.

Les enquêtes menées, tout récemment encore, sur des cas d'enfants martyrs, montrent que les crimes et délits dont ils sont victimes ont été le plus souvent précédés d'une période, parfois longue, pendant laquelle il eut été possible de constater la carence ou la désorganisation familiale, de déceler chez l'enfant des déficiences graves ou d'observer des perturbations révélatrices dans son comportement.

Mais notre droit ne permet pas d'apporter en toute hypothèse à l'enfant en péril, un secours prompt et efficace. Dans les cas et les situations non définis par les diverses lois visant la protection des mineurs inadaptés, le juge n'a d'autres ressources, pour ne pas frapper de déchéance une famille déficiente mais non indigne, que de recourir à l'assistance éducative, sans pouvoir prononcer une

mesure de placement qui pourtant se révèle souvent indispensable dans l'intérêt du mineur... »

35À partir de la fin des années 1960, un mouvement se développe dans l'éducation spécialisée qui vient interroger les modalités d'intervention auprès des enfants. À l'objectif d'un enfant abandonné à remettre dans le droit chemin, de nouvelles approches se mettent en place, issues des nouveaux courants de pensée issus de la psychologie et la psychanalyse. Pour comprendre et aider les familles et les jeunes en difficulté, le professionnel se doit d'être proche, disponible. Les éducateurs de prévention habitent les quartiers où ils interviennent. En hébergement, l'éducation passe par la vie partagée avec les enfants. Le secteur se construit dans l'idée qu'il est un domaine à part, où les critères d'organisation, de rentabilité, d'évaluation, n'ont pas cours. Le travail d'équipe est valorisé et l'approche analytique connaît un vif succès. On questionne la demande de l'utilisateur, son désir, son histoire, pour comprendre le sens du problème actuel. Le travail s'inscrit dans la durée et dans une relation duelle.

36La loi du 4 juin 1970 marque une rupture en introduisant la prise en compte de la problématique familiale et le principe de maintien du mineur dans son milieu naturel. On estime que la famille, même traversant de graves difficultés, est capable d'évolution. Cette loi réintroduit le droit dans les procédures : droit d'accès au dossier, droit d'expression devant le juge, droit de recours suspensif... Elle entend s'assurer que la protection ne va pas au-delà du nécessaire et respecte les droits fondamentaux des intéressés.

37Dans les faits, le tournant s'opère dans la suite du rapport Bianco-Lamy de 1980. Une circulaire du 23 janvier 1981 définit les nouvelles orientations de l'ASE et marque le passage de la substitution à la suppléance éducative. L'objectif de maintien à domicile devient prioritaire, le placement en institution devant rester l'exception. L'ordonnance du 23 décembre 1958 et le décret du 7 janvier 1959 instituant la protection judiciaire et la protection sociale en milieu ordinaire ou familial avaient créé l'aide éducative à domicile. Les premiers services de milieu ouvert s'étaient créés dans les années 1960-1965. À l'époque, le champ éducatif préventif était presque désert malgré l'apparition des premières équipes de prévention spécialisée. L'action éducative en milieu ouvert (AEMO) restait minoritaire dans un secteur largement dominé par les placements. Le milieu ouvert devient l'acteur central des années 1980.

38En 1983-1986, la décentralisation ouvre une nouvelle ère tandis que, parallèlement, une interrogation sur l'efficacité des dispositifs de protection de l'enfant se construit autour de la durée et du coût des placements. La variété, d'un département à l'autre, des équilibres entre mesures de milieu ouvert et mesures de placement, entre accueil en établissement et accueil familial, montre

une surdétermination du choix des mesures par l'offre existante : ce ne sont pas tant les besoins mais les modes d'action et les traditions du lieu qui déterminent les solutions retenues pour tel enfant ou telle famille. Les départements nouvellement en charge de la protection de l'enfance constatent avec inquiétude l'évolution des dépenses. La décentralisation s'accompagne également de règles nouvelles en faveur des familles. Elles favorisent la participation des intéressés aux mesures les concernant : audition, expression et prise en compte de leurs souhaits, information sur les décisions, maintien des prérogatives de l'autorité parentale...

39Le Code de l'action sociale et des familles définit les missions confiées depuis la décentralisation aux présidents des départements en matière d'aide sociale à l'enfance :

40

- apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique aux mineurs, à leurs familles, aux mineurs émancipés, aux majeurs de moins de 21 ans, confrontés à des difficultés sociales importantes ;
- organiser des actions pour prévenir la marginalisation, faciliter l'insertion ou la promotion sociale des jeunes et de leurs familles ;
- répondre à l'urgence pour la protection des mineurs ;
- orienter et prendre en charge les mineurs qui leur sont confiés en collaboration avec leurs familles et leurs représentants légaux ;
- prévenir les mauvais traitements à l'égard des mineurs, sans préjuger des compétences des autorités judiciaires.

41En 1986, un alinéa ajouté à l'article 375 du Code civil fixe à deux ans la durée maximale des mesures de protection. Cette modification oblige les juges à ressortir les dossiers et à convoquer enfants, parents et services éducatifs pour reconsidérer les situations. Elle permet de vérifier tant l'évolution des familles que celle du travail éducatif et réintroduit un certain équilibre dans les relations entre les acteurs, redonnant au juge son rôle de décideur. Des situations, qui pouvaient durer depuis plusieurs années, sont revues, donnant lieu à des changements d'orientation ou des retours en famille. Au-delà de la protection immédiate que constitue le placement se pose la question de l'évolution de la situation familiale, pour permettre le retour de l'enfant dans sa famille. Cette question du retour remet en cause les conceptions concernant les familles suspectées d'incapacité parentale, voire de nocivité. Le travail avec les parents devient une orientation forte, condition d'avenir pour ces familles. Le renforcement du cadre juridique entraîne une vigilance accrue sur les statuts de l'enfant et les droits et devoirs liés à l'autorité parentale. Il faudra cependant de nombreuses années pour que ces évolutions du droit se traduisent dans les pratiques de l'ASE et des lieux d'accueil.

42 Un changement s'opère également concernant le placement. Il tend à favoriser l'accueil familial par rapport à l'accueil en établissement. Ces derniers avaient constitué un progrès important en terme éducatif. À travers l'action conjuguée de la vie en collectivité et de l'accompagnement individuel, les établissements étaient considérés comme davantage aptes à prendre en charge les enfants les plus en difficulté, mettant en œuvre une technicité éducative qui n'était pas reconnue aux familles d'accueil. La réforme du statut des assistants maternels ouvre une nouvelle évolution en mettant l'accent sur leur formation. Les services de placement familial, qu'ils soient de l'ASE ou associatifs, reconsidèrent la place des assistantes maternelles. Elles bénéficient d'une reconnaissance nouvelle de leur professionnalisme et, en parallèle sont de plus en plus sollicitées pour accueillir des jeunes en difficulté, dans le cadre de l'accueil d'urgence, de séjours de rupture ou d'accueil de week-end.

43 Un mouvement de restructuration des grands établissements s'engage. Les conceptions éducatives évoluant dans le sens d'une individualisation plus importante, la taille des groupes d'enfants diminue, pour passer en moyenne, de 20 ou 30 à 15 ou 10. La notion de projet éducatif pour chaque jeune s'impose progressivement. Les grands internats disparaissent ou se transforment, organisés en unités de vie, dont certaines sont implantées en milieu urbain, dans des maisons ou des appartements « ordinaires ». L'accent mis sur l'accueil des fratries conduit au développement de groupes « verticaux », avec des limites d'âge étendues. Les établissements créent des services en amont ou en parallèle de leur intervention : service d'aide à domicile, service de suite...

44 Les années 1990 sont marquées par une recherche de diversification des modes d'intervention et des trajectoires des enfants. L'individualisation des parcours est renforcée. Les accueils temporaires, accueils de jour et accueils relais se créent comme des alternatives entre maintien à domicile et placement. Les établissements les plus avancés s'organisent en dispositifs, offrant une palette de réponses, depuis l'accueil traditionnel en internat jusqu'aux séjours de rupture. La complémentarité entre les structures est mise en avant. Elle prend le dessus sur un discours de remise en question des placements au profit du maintien de l'enfant dans sa famille. Si le travail avec les parents devient la priorité, le placement de l'enfant reste une nécessité dans de nombreuses situations.

45 Les années 1990 sont également marquées par l'attention nouvelle portée aux questions de maltraitance et d'abus sexuels. La loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs entraîne une vague de signalements. L'affaire Dutroux en Belgique en 1995 et le démantèlement de réseaux de pédophilie en France suscitent une vive émotion. En 1997, l'enfance maltraitée est déclarée grande cause nationale, avec un slogan : « Si tout le monde bouge, ça bougera. ». Cet environnement conduit à la révélation de nombreuses situations de maltraitance, notamment par des enfants eux-mêmes.

Les signalements pour maltraitance augmentent de façon significative jusqu'en 1999 où ils ralentissent à nouveau. On peut comparer ce mouvement à la levée du voile du silence sur l'inceste dans les années 1980.

46 Au-delà de la révélation des situations de maltraitance, deux moments apparaissent comme des enjeux fondamentaux pour lutter efficacement contre les mauvais traitements et toutes formes de sévices : la prévention et le repérage. Ils sont liés, dans la mesure où une prévention efficace passe par la connaissance des phénomènes qui contribuent à créer les situations de maltraitance. Certaines actions s'engagent, notamment en direction des jeunes parents, pour les soutenir dans leur nouveau rôle et leur permettre de trouver aide et conseil. Si les signes de la maltraitance chez les enfants commencent à être bien connus par la majorité des professionnels, il reste un important travail à faire concernant le repérage des abus sexuels.

47 L'accompagnement des enfants victimes de maltraitance fait l'objet de la nouvelle politique d'aide aux victimes qui se met en place à la fin des années 1990, notamment à travers la loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression d'infractions sexuelles et à la protection des mineurs. Le Conseil de sécurité intérieure du 1999 définit les grands axes d'une politique publique d'aide aux victimes. Il s'inspire du rapport de Marie-Noëlle Lienemann, *Pour une nouvelle politique d'aide aux victimes*. Une loi du 23 juin 1999 renforce l'efficacité de la procédure pénale. Un an après, la loi du 15 juin 2000 accentue la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes. Celle du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance développe les actions à l'encontre des auteurs de maltraitance et donne aux forces de l'ordre les moyens d'accroître la lutte contre la pédophilie *via* Internet. L'accompagnement de l'enfant tout au long de la procédure est le point central de cette politique, qui vise à la fois à favoriser l'information et le soutien des victimes et de leurs familles et à renforcer la représentation de l'enfant en justice. Des procédures d'enregistrement vidéo ou audio sont mises en place pour limiter les situations obligeant l'enfant à répéter son histoire. Le recueil et le traitement des plaintes font l'objet d'une plus grande attention, impliquant les brigades des mineurs, les services de la justice et les acteurs de la protection de l'enfance. Le rôle de l'administrateur *ad hoc* est renforcé et développé.

Depuis 2000

48 Le dispositif de la protection de l'enfance est marqué par la protection et la réparation plutôt que par la prévention. Son fonctionnement est caractérisé par des interventions tardives ou en situation de crise. La judiciarisation des signalements conduit mécaniquement à une judiciarisation des prises en charge. L'intervention de la justice est considérée comme un moyen plus efficace et

rapide que celle des services sociaux. Elle correspond à une demande d'autorité, à l'opposé des discours sur la place des parents dans l'éducation de leurs enfants et le soutien à la parentalité. Le recours à l'autorité judiciaire, lorsqu'un service social en est à l'origine, correspond souvent à un refus explicite ou implicite de coopération des parents.

49 Cette tendance montre l'insuffisance d'approches préventives fondées sur des solidarités de proximité et un développement social local. Les nouveaux services, soutien à la parentalité, lieux d'accueil parents-enfants, lieux d'écoute, marquent la volonté de renforcer les actions de prévention. Cette volonté se heurte au quotidien à la dimension obligatoire des mesures judiciaires de protection qui mobilisent une part importante des ressources disponibles. Elle vient également à l'encontre d'une tradition ancienne centrée sur la relation duelle d'un travailleur social avec un enfant, étendue dans les années 1980 et 1990 à la famille. La prise en compte des solidarités familiales étendues, de l'environnement social de l'enfant et de ses parents, reste encore marginale dans les pratiques.

50 Au début des années 2000, la protection de l'enfance se cherche de nouvelles pistes de développement en favorisant des expériences visant à assouplir, diversifier et intensifier les réponses : relais parentaux ou familiaux, action éducative en milieu ouvert renforcée, accueil de parrainage, accueil éducatif à domicile, accueil séquentiel... Cependant, la complexification des situations, le rajeunissement de l'âge des enfants auteurs d'actes de délinquance, le développement de l'errance des jeunes, l'arrivée massive de mineurs isolés étrangers viennent percuter le dispositif de protection de l'enfance. Le cloisonnement entre le secteur social et le secteur sanitaire constitue un frein à la prise en compte des difficultés des enfants. La pédopsychiatrie n'est pas en mesure de faire face à l'afflux de demandes concernant des enfants et des adolescents en souffrance. En perdant ses lits, elle transfère vers d'autres l'accueil d'enfants présentant des troubles variés. En dernier recours, lorsque ces enfants se mettent en danger ou sont mis en danger par leur environnement, les juges des enfants sont amenés à prendre pour eux des mesures d'assistance éducative pouvant être assorties d'un placement dans un établissement social ou médico-social. Le manque de places en institut thérapeutique, éducatif et pédagogique (Itep) produit de la même façon un mouvement vers les établissements de protection de l'enfance, confrontés à un accroissement des difficultés des enfants mais aussi des parents : santé (notamment santé mentale), conflits parentaux et carences éducatives, les trois facteurs étant parfois imbriqués. Au final, la frontière entre les établissements de protection de l'enfance et les établissements médico-sociaux tend à se brouiller, chacun accueillant des enfants qui relèvent des deux dispositifs et/ou de la pédopsychiatrie. Dans les faits, de nombreux enfants accueillis en semaine en IME ou Itep sont accueillis le week-end dans des familles d'accueil de l'ASE, en foyer de l'enfance ou en maison d'enfants à caractère social (MECS). Des enfants et des adolescents accueillis en MECS font

l'objet d'hospitalisations régulières (de jour ou plus exceptionnellement pour des séjours en situation de crise) en pédopsychiatrie.

51 Depuis 2000, de nombreuses évolutions viennent modifier le dispositif de protection de l'enfance. Les rapports se succèdent pour analyser les fonctionnements et dysfonctionnements de ce dispositif et proposer des améliorations, le premier rapport et l'un des plus importants étant le rapport Naves-Cathala de 2000.

52 La loi du 2 janvier 2002, en mettant l'accent sur l'exercice des droits des usagers, apporte une nouvelle vision des rapports avec les parents et les enfants, dont l'effet est toutefois limité dans le cas des décisions de justice qui ne peuvent reposer sur une base contractuelle. La loi du 4 mars 2002 renforce l'autorité parentale des deux parents [3][3] Lire sur ce sujet « désunion et paternité », note d'analyse n°.... La loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance crée l'Observatoire national de l'enfance en danger (Oned) et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales renforce le rôle de chef de file des départements dans l'action sociale, et notamment en matière de protection de l'enfance.

Encadré 3.3 Les principaux rapports

- Rapport Naves-Cathala (2000) : *Accueils provisoires et placements d'enfants, des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille.*
- Rapport Roméo (2001) : *L'Évolution des relations parents-enfants-professionnels dans le cadre de la protection de l'enfance.*
- Rapport Hermange (2002) : *Les Enfants d'abord : 100 propositions pour une nouvelle politique de l'enfance.*
- Rapport Broissia, Avenard, Martin-Blachais (2005) : *L'Amélioration de la prise en charge des mineurs protégés.*
- Rapport Igas (2006) : *Recensement et Analyse des bonnes pratiques en matière de signalement dans le cadre de la protection de l'enfance.*

53 Dans les années 2000, les affaires d'Outreau puis d'Angers secouent la société. Elles mettent en lumière les défaillances de la justice dans la recherche de la vérité (Outreau) et les insuffisantes garanties de protection des enfants apportées par le dispositif (Angers). Dans la première, le soupçon d'un vaste réseau de pédophilie conduit à détenir de nombreux suspects, innocentés au terme d'une longue et défailante procédure judiciaire, certains après plusieurs années de prison. Un scandale éclate, mettant en cause l'instruction de cette affaire, mais aussi le dispositif judiciaire et la prise en compte « inconditionnelle » de la parole des enfants. L'affaire d'Angers concerne un réseau de pédophilie bien réel dont

50 enfants sont victimes. Elle met en lumière les dysfonctionnements dans la coordination des informations entre les acteurs sociaux et interroge des mesures d'aide à domicile qui n'ont pas permis de mettre en lumière le calvaire des enfants. Cette affaire est l'occasion d'une réflexion approfondie au sein du département du Maine-et-Loire, en lien avec les différents acteurs concourant à la mission de protection de l'enfance dans ce département.

54 En juillet 2005 est rendu public le rapport du groupe de travail présidé par Louis de Broissia, alors président du conseil général de Côte-d'Or, intitulé « L'amélioration de la prise en charge des mineurs protégés ». Ce rapport dresse un bilan du dispositif de protection de l'enfance et propose des pistes d'amélioration. Parmi les constats et les propositions :

55

- l'insuffisante coordination des acteurs du dispositif de la protection de l'enfance : défaut de vocabulaire commun, défaut d'articulation entre l'administratif et le judiciaire ;
- un dispositif confronté à de fortes évolutions : changements législatifs, évolutions de la société, modification du paysage institutionnel avec l'apparition de nouveaux territoires, évolution des problématiques des jeunes, interrogation sur les dispositifs classiques, nécessité de compléter le dispositif de protection de l'enfance (accueil séquentiel et accueil de jour) ;
- l'évaluation : des besoins de référentiels concernant l'équipement des structures d'accueil et d'hébergement, l'évaluation des situations individuelles et familiales, le partage d'informations... ;
- mieux articuler les grands acteurs du dispositif de la protection de l'enfance pour améliorer la continuité du suivi des situations ;
- rénover et diversifier les prestations d'aide à domicile et de prises en charge ;
- améliorer la qualité des prises en charge et développer l'évaluation ;
- améliorer le travail en direction des familles ;
- améliorer la lisibilité et la qualité des actions à domicile et du milieu ouvert ;
- améliorer la qualité des prises en charge en hébergement collectif ;
- développer une culture de l'évaluation ;
- enrichir le contenu des schémas départementaux ;
- mettre en place des modalités de réponses spécifiques pour les adolescents en grande difficulté.

56 En septembre 2005, le premier rapport de l'Oned dresse à son tour un bilan du dispositif de protection de l'enfance. Il recommande d'inscrire dans les textes une nouvelle définition de l'enfant en danger et de clarifier la relation entre « enfant en danger » et « enfant maltraité ». Il fait le constat d'une émergence récente de logiques d'interventions collectives dans l'environnement proche des familles et de réflexions croissantes sur l'adaptation des pratiques aux besoins et à l'évolution des publics. Il conclut à la nécessité d'envisager un cadre juridique

spécifique pour les nouveaux types d'interventions et de reprendre ces expérimentations dans le cadre d'une refonte globale législative autour de ces priorités, reprises dans la loi de réforme du 5 mars 2007 :

57

- poser le principe de la subsidiarité de l'intervention judiciaire ;
- retenir comme critère de judiciarisation confirmé en présence d'une situation de danger, l'absence d'une réelle collaboration des parents, appréciée par le juge ;
- donner au juge des enfants la possibilité d'autoriser les services mandatés à organiser au quotidien et selon l'état de l'enfant, les modalités de la périodicité des droits de visite et d'hébergement des parents en cas de séparation.

Encadré 3.4 L'Observatoire national de l'enfance en danger (Oned)

L'Oned a été créé par la loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance. Il est géré dans le cadre d'un groupement d'intérêt public (GIP).

Objectif

Permettre de mieux connaître le champ de la protection de l'enfance en danger.

Cinq missions principales

- Mise en cohérence des données chiffrées.
- Recensement et évaluation des pratiques (prévention, prise en charge).
- Développement d'études et de recherches.
- Participation au réseau des observatoires européens.
- Diffusion et circulation des informations.

L'Oned émet des recommandations à l'attention des acteurs de la protection de l'enfance (État, départements, fondations).

58 En 2006, trois conseils généraux signent avec le ministère de la Justice une convention définissant les modalités d'une expérimentation : les magistrats confient les mesures d'AEMO et de placement d'enfants en danger à l'ASE seul service gardien qui décide d'orienter y compris les mesures d'AEMO vers les établissements et services de son choix. Le département n'est plus « cantonné » au seul financement de ces mesures d'assistance éducative mais devient interlocuteur direct des magistrats et exerce un rôle de régulateur. En septembre 2007, un premier bilan met en évidence un point majeur : l'expérimentation permet de faire travailler ensemble le département, les magistrats, la PJJ et les associations et donc, de développer un réel partenariat dans le suivi des mesures. Mais plusieurs difficultés sont identifiées : le besoin de clarification des voies de recours possibles pour les familles, le découplage entre la protection de l'enfance

et le traitement de la délinquance, le décalage entre les moyens financiers prévus par le ministère de la Justice et les besoins réels des départements. Malgré tout, la loi du 5 mars 2007 en reprendra certains aspects.

La réforme de la protection de l'enfance de 2007

59 En mars 2006, le ministre délégué à la Famille, Philippe Bas, rend public les trois axes de sa réforme : renforcement de la prévention, organisation du signalement, diversification des modes de prise en charge. Il les développe à l'occasion des premières Assises de la protection de l'enfance qui se tiennent à Angers en avril 2006, avec 1 300 participants issus de 85 départements. Dans les mois qui suivent, il réunit des groupes de travail pour élaborer les guides destinés à accompagner la réforme.

60 La réforme est attendue et soutenue par le secteur. Cependant, son adoption est incertaine jusqu'au dernier jour de la législature. Finalement, le 5 mars 2007, la loi est adoptée, en même temps que trois autres lois : loi sur le droit au logement opposable, loi pour la prévention de la délinquance et loi réformant les tutelles. Cependant, alors que certains espèrent des changements profonds, la réforme est d'abord consensuelle, s'appuyant sur des expériences positives qu'elle légalise et étend. Sans être une loi de rupture, elle apporte des évolutions notables au cadre législatif.

61 La loi s'appuie sur la notion centrale de l'intérêt de l'enfant et de son développement et entend favoriser une implication renforcée des parents dans les décisions. Elle précise le partage des missions entre l'aide sociale à l'enfance, qui intervient à titre principal et sur la base d'un accord avec les parents, et la justice, saisie en cas de danger manifeste, ou lorsque les parents ne peuvent ou ne veulent pas accepter l'accompagnement proposé par l'aide sociale à l'enfance.

62

- *Renforcer la prévention* : la loi indique dans son article 1 : « La protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, une prise en charge partielle ou totale des mineurs. » Elle renforce les missions de la PMI qui concourent à la protection de l'enfance notamment à travers des actions de prévention en période prénatale et postnatale, telles que l'entretien psychosocial rendu obligatoire au cours du quatrième mois de grossesse. La loi conforte également le rôle de la PMI en matière de suivi sanitaire des enfants de moins de 6 ans, notamment à travers le bilan de santé pour les

enfants de 3-4 ans. L'objectif est de multiplier les points de contact entre l'enfant, sa famille et les professionnels pour anticiper les difficultés possibles, accompagner et soutenir les familles afin d'éviter que les situations ne se détériorent.

- *Organiser le signalement* : la loi prévoit de créer dans chaque département une cellule de signalement ; un lieu identifié avec un numéro d'appel connu de tous, vers lequel convergent les informations préoccupantes. Cette cellule est composée de professionnels de la protection de l'enfance qui évaluent les situations et peuvent déclencher des recours à l'aide sociale ou à la justice. L'objectif est de réunir toutes les informations permettant d'apprécier une situation afin de prendre une décision collégalement. La loi insiste sur la nécessité de former les professionnels pour leur permettre de mieux détecter les signes de danger et de savoir comment s'organise le signalement. Elle ne définit cependant pas le contenu et les contours de la notion d'information préoccupante, ouvrant la porte, dans un premier temps, à un nombre très important de remontées vers les cellules de signalement, au détriment de leur efficacité. Après quelques hésitations, ces cellules sont aujourd'hui dénommées Cellules de recueil des informations préoccupantes (Crip) et sont présentes dans une grande majorité des départements.
- *Diversifier les modes de prise en charge* : ouvrir l'éventail des possibilités entre le maintien dans la famille et le placement en établissement ou en famille d'accueil, pour que chaque enfant puisse bénéficier de la solution la plus adaptée à sa situation : accueil en urgence de mineurs pendant soixante-douze heures sans besoin de l'accord de leurs parents, accueil de jour, hébergement exceptionnel ou périodique, en lien éventuellement avec une mesure d'AEMO... Cependant, en donnant un cadre légal à certaines réponses (accueil de jour, accueil séquentiel ou temporaire, etc.), la loi du 5 mars 2007 en exclut d'autres pourtant reconnues pour leur efficacité (relais parentaux, accompagnement éducatif à domicile, etc.).
- *Expérimenter l'accueil d'enfants souffrant de troubles graves du comportement* par des familles d'accueil agréées et spécialisées, formées et soutenues par des professionnels de pédopsychiatrie, ou dans des unités d'accueil articulant soutien psychologique et accompagnement éducatif. Depuis plusieurs années, les acteurs de la protection de l'enfance sont en attente de lieux permettant d'accueillir ces populations « frontières ». Dans chaque département, un petit nombre de jeunes tourne dans les établissements, pour quelques semaines ou quelques jours selon la capacité de l'institution à les « supporter ». Des projets d'accueil de rupture permettent parfois de trouver des solutions temporaires, à travers le média d'une activité spécifique (voile, voyage humanitaire à l'étranger, randonnées en montagne...). Certaines associations acceptent de se lancer dans l'élaboration de projets spécifiques pour l'accueil de ces jeunes, cherchant à lier action éducative, soin et travail autour de l'insertion. Ces projets à connotation expérimentale sont confrontés à des questions de droit

du travail et se trouvent parfois seuls pour faire face à des problèmes de responsabilité civile ou pénale pour les jeunes les plus perturbés.

63Le texte est, dans l'ensemble, d'application immédiate. Afin d'accompagner sa mise en œuvre, le ministère de la Santé et des Solidarités met en ligne cinq guides pratiques : « La prévention en faveur de l'enfant et de l'adolescent », « La cellule départementale de recueil, de traitement et d'évaluation », « Intervenir à domicile pour la protection de l'enfant », « L'accueil du mineur et du jeune majeur », « l'observatoire départemental de la protection de l'enfance ».

64Un groupe d'appui, initié par l'Unasea, se forme en octobre 2007 pour assurer un suivi de la réforme. Il se donne pour missions :

65

- de favoriser l'appropriation de la loi tout en respectant son esprit ;
- d'apporter des éclairages sur diverses dispositions du texte, à propos de certains termes et concepts ;
- de lever les ambiguïtés, identifier les difficultés qu'elle pose dans sa mise en œuvre, apporter sa réflexion et des éléments de réponse, poser des pistes de travail ;
- de contribuer à l'accompagnement aux changements qu'elle induit pour l'enfant, ses parents, sa famille, pour les acteurs institutionnels et les professionnels, sur les organisations, dans leur fonctionnement interne et dans leurs relations partenariales, sur les procédures internes et externes, sur les pratiques professionnelles vis-à-vis de l'enfant, des parents, de sa famille et entre professionnels.

66Guère portée par l'État, la réforme est cependant mise en œuvre dans les départements qui s'en saisissent et créent différents groupes de travail pour son application. L'Oned et l'Odas travaillent sur la définition de l'information préoccupante, la prise en charge des jeunes majeurs, le projet pour l'enfant... Sous la pression du comité de suivi et des acteurs de protection de l'enfance, les décrets d'application sont progressivement publiés entre 2008 et 2011.

67Symbole d'une réforme qui n'est pas portée par l'État, le fonds de financement de la protection de l'enfance prévu par la loi ne voit pas le jour. La raison invoquée pour l'abandon de ce fonds de 30 millions d'euros : « éviter d'accroître la confusion des financements ». L'Assemblée des départements de France saisit le Conseil d'État pour contraindre le Gouvernement à publier le décret portant création de ce fonds. Le Conseil d'État condamne l'État qui finalement prend un décret publié au JO du 18 mai 2010. Ce fonds a une double vocation : accompagner les départements dans l'application de la loi et favoriser les actions entrant dans le cadre de la réforme.

68 Au regard de cette loi et des évolutions relatives à la délinquance des mineurs, certains s'interrogent : Après une forte judiciairisation du dispositif, la loi de réforme de la protection de l'enfance pourrait-elle entraîner un revirement en faveur des services de protection administrative au détriment de la justice des mineurs ? Vient-elle accentuer le mouvement déjà à l'œuvre d'une activité pénale accrue des magistrats de l'enfance au détriment de l'assistance éducative ? Progressivement des critiques s'élèvent dont celle portée par Michèle Créoff, directrice générale adjointe au Conseil départemental du Val-de-Marne [4]

[4] Michèle Créoff, « La réforme de la protection de l'enfance : la...

69

« Il me semble que la loi du 5 mars 2007 repose sur un malentendu. Présentée comme organisant la prise en compte de l'intérêt de l'enfant et l'amélioration de la prise en charge de celui-ci, elle est surtout une loi organisant la déjudiciarisation de la protection de l'enfance à partir d'un présupposé idéologique : la primauté de la contractualisation administrative avec la famille. Présupposé dont l'efficacité en termes de respect de l'intérêt de l'enfant et d'efficacité de sa protection n'a jamais été vérifiée par aucune recherche d'envergure. Dès lors que l'objectif énoncé de la réforme ne correspond pas au contenu de celle-ci, les incompréhensions et les difficultés d'adaptation de la loi ne pouvaient donc que se multiplier.

»

70 L'article 1 de la loi du 5 mars 2007 indique : « Le but de la protection de l'enfance est de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives. » Selon Michelle Créoff, la définition correspond à une prévention primaire qui n'a jamais été organisée par l'ASE. La mission de protection de l'enfance ne correspond pas à de simples difficultés rencontrées les parents mais à des situations de mise en danger avérées de l'enfant qui concernent environ 2 % de la population juvénile. Le résultat de cette définition trop large et irréaliste est la disparition de la notion de maltraitance. Carences, souffrances, maltraitances sont globalisées sous l'euphémisme de « difficultés » rencontrées par les mineurs ou leurs familles. De cette définition floue et large, le législateur de 2007 arrête une organisation institutionnelle inadaptée. Ce raisonnement par l'entrée de la mesure – administrative – de l'intervention empêche d'appréhender la maltraitance envers les enfants selon la gravité de l'état physique et psychique de l'enfant, de son état de développement, de la prise en compte de ses besoins primaires :

71

« Une augmentation des troubles psychiques multiples dans la population adulte a des conséquences dans l'exercice de la parentalité de ces adultes.

La question de la durabilité de ces troubles, de leurs conséquences sur la prise en charge des enfants doit être posée clairement si nous voulons sortir des euphémismes rassurants et construire des politiques publiques partenariales adaptées.

Le malentendu que j'observe sur la définition de la mission de protection de l'enfance, renvoie à la difficulté collective de nommer, de décrire ce qui transgresse le consensus sur les comportements familiaux. Protéger un enfant au sein de l'intimité familiale est une mission périlleuse pour les libertés individuelles, pour le respect des affections profondes, pour la reconnaissance des solidarités familiales, socle encore aujourd'hui de la solidarité collective. C'est aussi nommer et décrire ce qui est habituellement tabou, l'inceste, la violence, la folie, la désignation et la fin de la victime. Et pour autant, nous ne pouvons protéger l'enfant qu'en nommant le danger, qu'en le décrivant, qu'en le reconnaissant, qu'en l'assumant comme la contrepartie inéluctable très minoritaire de la force même des liens familiaux. Ce n'est que si nous sommes lucides que nous serons utiles. »

72 En 2009, l'affaire Marina, morte à 8 ans sous les coups de ses parents, condamnés en 2012 à 30 ans de réclusion criminelle par les Assises de la Sarthe, avait mis en lumière les défaillances des services de la justice et du département. Suite à cela, la Défenseure des enfants Marie Derain lançait un audit dont les conclusions ont été présentées aux 7^{es} Assises de protection de l'enfance en 2014. Ce rapport élaboré par Alain Grevot [5][5] [Compte rendu de la mission confiée par le Défenseur des droits...](#) fait état d'une succession de dysfonctionnements tant du parquet que du système de protection de l'enfance et notamment d'une sous-estimation de la notion de danger, une emprise parentale totale sur l'enfant ayant gravement perturbé le regard, l'écoute et le fonctionnement de ceux qui ont connu cette enfant. Le rapport fait douze préconisations et parmi elles :

73

- éviter que le classement sans suite par le parquet soit interprété par les travailleurs sociaux comme une absence de danger ;
- dans le cas de suspicion de maltraitance, permettre de conduire, pendant une période limitée, des investigations conjointes associant enquête de police ou de gendarmerie et évaluation socio-éducative ;
- promouvoir la mise en place d'une instance départementale pluri-institutionnelle et pluri-disciplinaire où seraient analysées de façon régulière les situations d'enfants dont l'évaluation s'avère complexe ;
- réaliser un référentiel national pour l'évaluation des informations préoccupantes destiné aux personnels en charge de ces évaluations ;
- systématiser la mise en place sur tout le territoire d'unités d'accueil médicojudiciaire ;

- préconiser que tous les départements organisent systématiquement un accompagnement autour des enfants nés « sous le secret » et reconnus ensuite par un au moins de leur parent.

74 Entre fin 2013 et début 2014, plusieurs groupes travaillent à la préparation de la grande loi famille, autour des thèmes suivants : « médiation familiale et contrats de coparentalité », « de nouveaux droits pour les enfants », « filiation, origines, parentalité », « protection de l'enfance et adoption ». La loi famille est finalement repoussée *sine die* par le Gouvernement. La réforme territoriale complique encore le sujet, en brouillant la destinée des départements, principales collectivités en charge de la protection de l'enfance. Néanmoins, en 2014, les rapports préparatoires sont progressivement publiés. Le rapport du groupe sur la protection de l'enfance [6][6] [Groupe de travail Protection de l'enfance et adoption, 40...](#), animé par le professeur Adeline Gouttenoire, contient quarante propositions organisées autour de trois objectifs : optimiser le dispositif de protection de l'enfance, articuler les parcours et les statuts des enfants protégés, accompagner l'adoption et la recherche des origines personnelles. Elles ne répondent cependant pas aux critiques de la réforme de 2007.

75 Pour relancer la réflexion sur la réforme de la protection de l'enfance, le sujet est confié au Sénat et se traduit en juin 2014, par la publication d'un rapport [7] [7] [Dini M., Meunier M., Protection de l'enfance : améliorer le...](#) élaboré par les sénatrices Michelle Meunier et Muguette Dini. Le rapport fait le bilan de la loi du 5 mars 2007 qui avait trois objectifs : mieux prévenir, mieux repérer et mieux prendre en charge. Il met en évidence deux points jugés positifs : la mise en place des cellules de recueil, traitement et évaluation des informations préoccupantes (CRIP) et le développement des dispositifs de diversification des modes d'intervention en protection de l'enfance. Il met aussi en lumière les insuffisances du dispositif de protection de l'enfance : Disparités territoriales, insuffisance de la formation des professionnels, repérage tardif des enfants en danger...

76 En juin 2015, Laurence Rossignol, secrétaire d'État chargée de la Famille, présente la feuille de route 2015-2017 pour la protection de l'enfance, 101 actions issues d'un travail de concertation avec les associations et organisées en deux volets :

77

- les grandes orientations : mieux prendre en compte les besoins de l'enfant, soutenir sa réussite et garantir la cohérence et la continuité de son parcours : améliorer le repérage et le suivi des situations de maltraitances, de danger ou de risque de danger ; développer la prévention à tous les âges de la vie ;
- les leviers du changement : l'amélioration de la gouvernance en protection de l'enfance et le décloisonnement des interventions ; la formation des cadres et

des équipes ; le développement de la recherche et la diffusion des savoirs et des expériences dans les pratiques professionnelles.

78À travers ces actions, le Gouvernement entend « sortir la protection de l'enfance de l'angle mort des politiques publiques pour porter un projet politique partagé en faveur des enfants les plus vulnérables. » S'il réaffirme le rôle de l'État consistant à garantir la cohérence du dispositif sur l'ensemble du dispositif, il n'en demeure pas moins que la protection de l'enfance reste majoritairement du ressort des départements.

Une nouvelle réforme de la protection de l'enfance

79La loi relative à la protection de l'enfant est adoptée le 14 mars 2016. Elle vient finaliser 18 mois de navette parlementaire. Ses principaux objectifs sont énoncés ainsi :

80

- lutter contre les importantes disparités territoriales et le manque de coopération entre les acteurs de la protection de l'enfance ;
- prévenir les situations de maltraitance et mieux protéger les enfants en danger ;
- éviter les ruptures dans les parcours, notamment en accompagnant les jeunes à la sortie de l'aide sociale à l'enfance ;
- développer la connaissance et l'observation en protection de l'enfance pour accroître les capacités de l'état et des départements à piloter et évaluer l'impact des politiques et dispositifs mis en place depuis 2007.

81Elle est organisée autour « d'une philosophie renouvelée de la protection de l'enfance » s'appuyant sur un socle de valeurs communes tirées de la Convention des droits de l'enfant.

82Les deux grands axes de la loi :

83

- Mieux prendre en compte les besoins de l'enfant : vers plus de protection et de stabilité dans les parcours de l'enfant et du jeune adulte.
- Améliorer la gouvernance nationale et locale de protection de l'enfance : pour une politique publique décloisonnée et transversale.

84Alors que la loi de 2007 indiquait : « La protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, une prise en charge partielle ou totale des mineurs. », la loi de 2016 indique dans son article 1er que 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 santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits ». Elle revient sur l'approche considérée comme « familialiste » voire « parentaliste » de la loi de 2007 en se centrant sur l'enfant. Comme toutes les lois précédentes, elle entend agir dans l'intérêt de l'enfant et tenir compte de ses besoins. La nouveauté tient à la volonté d'apporter une définition à ces besoins, toujours évoqués mais jamais clairement établis.

85Les quarante-neuf articles de la loi sont organisés en 3 chapitres :

86

- Améliorer la gouvernance nationale et locale de la protection de l'enfance pour une politique publique décloisonnée et transversale, redonnant ainsi une mission à l'État dans la définition de cette politique publique essentiellement exercée par les Départements depuis la décentralisation. La loi institue auprès du Premier ministre, un Conseil national de protection de l'enfance. Au niveau local, elle prévoit la signature entre les acteurs d'un protocole de mise en œuvre et de coordination des actions de prévention menées en direction de l'enfant et de sa famille.
- Sécuriser le parcours de l'enfant en protection de l'enfance et prévenir les ruptures de placement ; révision régulière des situations au travers notamment de la mobilisation des commissions pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles, évolution des éléments sur l'évaluation, l'observation et le suivi des enfants, accompagnement vers l'autonomie des jeunes confiés à l'aide sociale à l'enfance et privés de soutien familial : projet d'accès à l'autonomie construit avec le jeune dès ses 17 ans, poursuite de l'accompagnement pendant l'année scolaire engagée, constitution d'un pécule versé au jeune à ses 18 ans...
- Adapter le statut de l'enfant placé sur le long terme : sécurisation du recours à des tiers, prise en compte des situations de délaissement parental, valorisation du statut de pupille de l'État comme statut protecteur de l'enfant, sécurisation de l'adoption simple, création d'une passerelle entre juge des enfants et juge aux affaires familiales...

87Quatorze des quinze décrets d'application ont été publiés entre juin et décembre 2016, marquant une volonté de mise en œuvre à la fois rapide et obligatoire de la nouvelle loi. Certains définissent des référentiels réglementaires qui devraient amener à construire un « standard commun » aux politiques de

protection de l'enfance et conduire à une évolution des pratiques professionnelles. C'est ainsi le cas du décret du 28 septembre 2016 relatif au référentiel fixant le contenu du projet pour l'enfant, ou encore du décret du 17 novembre 2016 relatif au référentiel fixant le contenu et les modalités d'élaboration du rapport de situation. Des recherches et des travaux devront alimenter cette démarche qui impactera également le contenu des formations des professionnels. Un travail de construction de statistiques fiables au niveau national est également prévu, condition nécessaire pour une évaluation efficace de cette politique publique.

88Le Conseil national de protection de l'enfance (CNPE) a été installé le 12 décembre 2016. Il est présidé par la ministre chargée des Familles et de l'Enfance, Agnès Buzyn, ministre des Solidarités et de la Santé. Michèle Créoff, connue pour ses positions critiques de la loi de 2007, en a été nommée vice-présidente. Le CNPE poursuit 5 missions :

89

- proposer au Gouvernement les orientations nationales de la politique de protection de l'enfance dans le but de construire une stratégie nationale ;
- assister le Gouvernement en rendant des avis sur toutes les questions qui concernent la protection de l'enfance et proposer des améliorations ;
- orienter les études stratégiques et les travaux de prospective et d'évaluation ;
- promouvoir la convergence des politiques menées au niveau local en s'appuyant sur les expériences françaises et étrangères ;
- formuler des recommandations dans le champ de la formation initiale et continue des professionnels de la protection de l'enfance.

90En février 2017, une démarche de consensus animée par le docteur Marie-Paule Martin-Blachais, permet pour la première fois au niveau national de définir les besoins fondamentaux des enfants. Partant du besoin de sécurité, « méta-besoin », le rapport identifie les besoins communs et universels des enfants et les besoins spécifiques et particuliers en protection de l'enfance. Il définit un cadre de référence national d'évaluation et d'analyse centré sur les besoins de l'enfant, son bien-être et ses droits au service de son développement, évalués dans son « éco-système ». Il en tire sept recommandations déclinées en 38 propositions :

91

- améliorer les connaissances en protection de l'enfance ;
- conforter la mise en œuvre plus systématique des droits de l'enfant et du principe de primauté de son intérêt dans les procédures judiciaires ;
- le méta besoin : une nouvelle approche des besoins fondamentaux de l'enfant ;
- des actions renforcées dans les contextes de vulnérabilité ;

- garantir à l'enfant lors de sa prise en charge la réponse à ses besoins fondamentaux et à ses besoins spécifiques ;
- améliorer le repérage, le dépistage ou la prise en charge des mineurs en danger ou en risque de danger de compromission de leur développement ;
- garantir une culture commune partagée par la formation.

92 En 2017, ce travail de structuration de la protection de l'enfant était discuté lors des 10^e assises nationales. S'il est plutôt bien reçu par les professionnels, il prend place dans un contexte d'inquiétudes du secteur, alimentées par les restrictions budgétaires de certains départements et des appels à projet perçus par certaines associations comme des choix « low cost » au détriment des enfants placés et notamment des mineurs non accompagnés.

93 Par ailleurs, un nouveau sujet tend à prendre de l'ampleur avec le retour en France des mineurs nés de parents radicalisés et vivant en Syrie ou en Irak. Estimés à 500 mineurs de moins de 15 ans, dont la moitié de moins de 6 ans, ces enfants ont été exposés à un contexte d'extrême violence, d'endoctrinement, voire formés au combat. Coordonné par le procureur et le préfet, le dispositif d'accueil de ces mineurs a été défini dans une circulaire interministérielle de mars 2017 : placement des enfants au titre de la protection de l'enfance, bilan de santé somatique et médico-psychologique, suivi psychothérapeutique, scolarisation, suivi social des parents qui ne font pas l'objet de mesures judiciaires, formation et accompagnement des professionnels chargés de ces mineurs. La problématique de l'accompagnement de ces enfants, dont 60 sont revenus, est nouvelle pour la France, les spécialistes évoquant des syndromes de stress post-traumatique et la comparant pour certains enfants à celle des enfants-soldats. Leur accueil, qu'il soit dans leur famille élargie, en famille d'accueil ou en établissement, interroge la capacité à prendre en charge ces enfants et à leur permettre de retrouver des liens sociaux harmonieux.

Les mineurs non accompagnés

94 Arrivés en France de façon massive au début des années 2000, les mineurs isolés étrangers ou, aujourd'hui, « mineurs non accompagnés », selon la définition du Conseil de l'Europe, constituent une catégorie à part, au croisement des politiques d'immigration et de protection de l'enfance.

95 Le phénomène apparaît au milieu des années 1990 et prend progressivement de l'ampleur à partir de 1999. Les jeunes viennent essentiellement d'Europe de l'Est puis du Maghreb, du Moyen-Orient, d'Afrique Subsaharienne et de Chine. Évalués à 6 000 en 2008, 8 000 en 2013, ils seraient aujourd'hui plus de 25 000. L'accroissement massif du nombre de ces jeunes sans représentant légal sur le territoire constitue une question importante, en France comme dans de

nombreux autres pays, notamment ceux de l'espace Shengen. Les conditions de leur séjour et la question de leur devenir une fois devenus majeurs interrogent les pouvoirs publics. Le phénomène est considéré aujourd'hui comme durable, entraînant une réponse de l'État qui va, tardivement, reconnaître sa responsabilité et définir une politique publique pour coordonner l'action de ses services et des différentes parties prenantes.

96 En France, la protection de l'enfance bénéficie à tous les enfants mineurs, indépendamment de leur nationalité. Au plan international, la Convention relative aux Droits de l'Enfance (CIDE) rend juridiquement impossible de simples mesures d'expulsion des mineurs. Ces jeunes qui ont traversé une partie du monde pour rejoindre la France, l'Angleterre ou d'autres destinations, doivent-ils être considérés comme les autres mineurs ? Doivent-ils bénéficier des mêmes protections et/ou réponses ? Sont-ils d'abord des mineurs ou des migrants ? Qui doit financer leur prise en charge ? L'État ou les départements ? L'État doit-il investir pour leur avenir en leur offrant la possibilité d'accéder à l'enseignement et à la formation professionnelle ? Quel est leur statut juridique à leur arrivée et une fois devenus majeurs ? Peuvent-ils prétendre au statut de demandeur d'asile ? Quel sera leur sort une fois atteinte la majorité ? Sont-ils des cibles pour être reconduits dans leur pays d'origine ? Peuvent-ils accéder à des titres de séjour leur permettant d'étudier ou de travailler ?

97 Au tournant des années 2000, la question de ces mineurs isolés étrangers se pose essentiellement en Île-de-France, et notamment à Paris et en Seine-Saint-Denis qui accueillent les 2/3 de ces mineurs. Progressivement, les départements frontaliers sont également mis sous pression, le Nord, le Bas-Rhin, les Bouches-du-Rhône... Il est alors question essentiellement des jeunes Roumains et des jeunes Chinois, phénomène dont les médias se saisissent, associant ces arrivées à la délinquance juvénile et aux réseaux mafieux chinois qui instrumentalisent la protection de l'enfance. En 2003, la France conclut un accord avec la Roumanie pour faciliter la prise en charge et le retour des jeunes vers leur pays d'origine.

98 Les dispositifs mis en place par l'État se révèlent vite insuffisants :

99

- le lieu d'Accueil et d'Orientation de Taverny géré par la Croix-Rouge ;
- le dispositif Versini de mise à l'abri des mineurs isolés étrangers de Paris ;
- le Centre d'Accueil et d'Orientation des Mineurs Isolés Étrangers (CAOMIE).

100 Le département de Paris met en place de son côté une « Cellule destinée à l'Accueil des Mineurs Isolés Étrangers ». De multiples initiatives d'associations humanitaires se développent pour accueillir ces jeunes. Les tribunaux sont nombreux à ordonner des mesures de placement. Établissements et familles d'accueil sont mis à contribution pour accueillir ces adolescents. Ces accueils

massifs contribuent à saturer les dispositifs départementaux de protection de l'enfance. Le refus en septembre 2011 de la Seine-Saint-Denis de continuer à accueillir les MIE (940 en 2010) pour cause de saturation des équipements, conduira à envisager des réponses nationales concernant la répartition des MIE sur l'ensemble du territoire.

101 En mai 2010, la sénatrice des Hauts-de-Seine, Isabelle Debré, remet au garde des Sceaux un rapport intitulé « Les mineurs isolés étrangers en France » dans lequel elle s'attache à décrire ce phénomène nouveau et préconise différents points d'amélioration. Sur la base de ce rapport, la ministre de la Justice indique la nécessité du renforcement de la coordination des acteurs, de la diffusion des bonnes pratiques en matière d'accueil, d'évaluation et d'orientation, la formation des acteurs de terrain, la définition des modalités de suivi des mineurs concernés. En décembre 2010, il est décidé la création d'une mission de coordination de l'action de l'État au profit des mineurs isolés étrangers à la direction de la PJJ.

102 En 2013, l'État institue un dispositif national « de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation » des jeunes isolés étrangers (circulaire du 31 mai 2013 dite « circulaire Taubira »). Ce dispositif, entré en vigueur le 1^{er} juin 2013, est issu d'un protocole signé entre le ministère des affaires sociales, le ministère de l'intérieur, le ministère de la justice et l'assemblée des départements de France. Ce dispositif repose sur :

103

- une mise à l'abri de 5 jours financée par l'État et servant à évaluer la situation. Cette évaluation doit être réalisée selon des modalités rigoureusement identiques dans l'ensemble des départements concernés afin de s'assurer de la minorité et de l'isolement des jeunes ;
- le cas échéant, la saisine de l'autorité judiciaire, à laquelle il appartient de prendre une décision au regard de l'urgence et de la situation de danger dans laquelle se trouve le jeune ;
- le dispositif d'orientation national désigne le département du lieu de placement selon une répartition nationale des mineurs correspondant à la part de population de moins de 19 ans ; le placement entre alors dans le « droit commun de la protection de l'enfance ». Il est alors financé par le département d'accueil. Ce dispositif d'orientation national est coordonné par la Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse.

104 Un premier rapport d'évaluation du dispositif réalisé par l'inspection générale en juillet 2014 (IFSJ, IGAS, IGA) fait état d'un risque de saturation complète du dispositif à très moyen terme. Le dispositif est en effet calibré pour un flux d'arrivée annuel d'environ 1 500 mineurs isolés étrangers. 6 mois après, 2 000 jeunes sont déjà identifiés.

105 Les départements demandent à l'État la prise en charge des dépenses au-delà du délai des 5 jours *via* un abondement du fonds national de financement de la protection de l'enfance créé par la loi du 5 mars 2007 ou par la création d'un fonds spécifique. En 2015, l'État prend enfin en compte certaines des revendications des départements. Un décret du 18 août 2015 modifie ainsi les modalités de répartition des ressources du Fonds national de financement de la protection de l'enfance : une enveloppe est dédiée au remboursement des dépenses engagées par les départements dans le cadre du dispositif de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation de ces jeunes. En 2016, l'Assemblée des départements de France estimait que la prise en charge des mineurs non accompagnés coûtait 1 milliard d'euros par an, dont 10 % financés par l'État.

106 Un nouveau décret du 24 juin 2016 relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille explicite une nouvelle fois le processus d'accueil et d'évaluation par les conseils départementaux, le système de remboursement forfaitaire de la période d'évaluation et le principe d'une décision annuelle de répartition territoriale. En 2016, le démantèlement de la « jungle » de Calais oblige les autorités à prendre en charge près de 2 000 mineurs. Dans l'urgence, le Gouvernement crée plus de 70 centres temporaires d'accueil et d'orientation qui constituent un dispositif dérogatoire et seront fermés quasiment tous dans l'année. En juillet 2017, le nouveau Gouvernement annonce un nouveau plan d'action consacré aux mineurs non accompagnés autour de quatre axes : la phase d'évaluation et de mise à l'abri, la lutte contre le trafic de migrants, la qualité de prise en charge des MNA et les dispositifs de sortie de ce public de l'aide sociale à l'enfance. Toutes ces mesures qui s'enchaînent semblent toutefois insuffisantes pour répondre à un sujet qui devrait prendre de l'ampleur dans les prochaines années, à l'aune des migrations internationales en direction de l'Europe.

Dispositif et actions

Les chiffres de la protection de l'enfance en 2016

107 En 2016, la Drees [8][8] Drees, « [Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en...](#) » identifiait 331 920 enfants bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance, toutes mesures confondues (placement et milieu ouvert, mesures administratives et mesures judiciaires), soit 80 700 de plus qu'en 2003. En moyenne, pour 1 000 jeunes de moins de 21 ans, 20 relèvent d'une mesure d'aide sociale à l'enfance.

108Toujours selon la Drees, placements et mesures de milieu ouvert s'équilibrent : 168 470 enfants concernés par un placement (dont 152 860 confiés à l'ASE), 163 450 par une mesure de milieu ouvert administrative (AED : 51 560) ou judiciaire (AEMO : 111 890). En 2016, le nombre de bénéficiaires d'AED et d'AEMO est en augmentation régulière.

109Sur les 153 000 enfants confiés à l'ASE, 38 % sont en établissements, 50 % en familles d'accueil. Dans les cinq dernières années, le nombre d'enfants en familles d'accueil a progressé de 5 %, tandis que le nombre d'enfants en établissements augmentait de 10 % pour se stabiliser entre 2012 et 2013. Il y a à ce jour environ 40 000 places réparties dans 1 000 MECS.

110Deux tendances lourdes permettent de voir les effets des orientations décidées dans les années 1980 : la diminution du nombre des placements (280 000 en 1973, 168 000 en 2016) et l'augmentation des actions d'aide à domicile. Elles marquent un rééquilibrage important du dispositif de protection de l'enfance. Derrière ces grandes tendances se cachent des évolutions tout aussi importantes : depuis les années 1980, le nombre de placements ne baisse plus, quelles que soient les orientations prises pour la prévention (avec toutefois une baisse de la durée de ces placements). Alors qu'ils étaient équivalents en nombre jusqu'en 1980, les placements judiciaires sont aujourd'hui deux fois plus nombreux que ceux d'origine administrative. La part des enfants confiés à l'ASE et bénéficiant de mesures judiciaires atteint près de 75 % en 1998.

111Les chiffres clés de la justice 2017 identifient de leur côté en 2016, 107 743 mineurs en danger dont le juge des enfants a été saisi. Au 31 décembre 2013, les juges des enfants suivaient 237 042 enfants ayant fait l'objet de 354 874 mesures dans l'année (mesures d'investigation, d'AEMO ou de placement).

Organisation du dispositif de protection

112Le dispositif de protection de l'enfance concerne, sans distinction liée à la nationalité, tous les enfants, de la naissance à 18 ans, considérés en situation de risque ou de danger. Cette protection peut s'étendre jusqu'à 21 ans dans certaines circonstances. Il est organisé autour de deux pôles :

113

- *Le champ de la prévention et de la protection sociale (ou « administrative »)*, de la responsabilité du département et de son service, l'aide sociale à l'enfance (ASE). Le département s'occupe des enfants en risque de danger, de leurs familles et de « tout détenteur de l'autorité parentale », des mineurs privés

temporairement ou définitivement de la protection de leur famille, des mineurs émancipés, des majeurs de moins de 21 ans, des femmes enceintes et des mères avec des enfants de moins de 3 ans. En tant que service gardien, il accueille également les enfants en danger qui lui sont confiés par les magistrats. Il a également pour mission de développer des actions plus globales de prévention des inadaptations dans lesquelles s'intègre la prévention spécialisée.

- *Le champ de la protection judiciaire*, exercée par la justice des mineurs au titre de l'assistance éducative, qui concerne les enfants en danger et qui relève d'un principe d'intervention subsidiaire par rapport à l'intervention administrative. Selon les termes de la réforme de la protection de l'enfance, le procureur est saisi sans délai par le président du département lorsqu'un enfant est en danger et qu'il a fait l'objet d'une ou plusieurs actions ou que ces actions ne peuvent être mises en place en raison du refus ou de l'impossibilité de la famille d'accepter l'intervention de l'ASE ou qu'il est impossible d'évaluer la situation.

114 Depuis la loi du 5 mars 2007, la notion d'enfant en danger est le critère commun déterminant la mise en place d'une protection administrative ou judiciaire, et dépassant la notion restrictive d'enfant maltraité. Ainsi, l'article 375 du Code civil et l'article L. 221-1 du Code de l'action sociale et des familles ont désormais une même définition de la notion de danger et des critères d'intervention étendus à la notion de développement de l'enfant :

115

« *La santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur devront être en danger ou risquer de l'être ou les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social devront être gravement compromises.* »

116 La protection est individuelle, elle est déterminée par des mesures ou des contrats qui concernent nominativement des enfants, parfois plusieurs dans une même famille. Elle s'organise à partir d'une demande d'aide émanant de la famille ou du mineur, du repérage des difficultés d'une famille ou du signalement d'une situation de danger par toute personne qui en aurait connaissance.

117 Selon la nature des difficultés, plusieurs actions peuvent être mises en œuvre :

118

- *Des actions d'information et d'observation*, destinées à évaluer la situation de l'enfant dans sa famille et à apporter des éléments d'aide à la décision concernant les éventuelles actions : depuis 2011, les enquêtes sociales et les investigations d'orientation éducative, décidées par le juge, sont remplacées

par les mesures judiciaires d'investigation éducatives (MJIE). Sur le plan administratif, l'ASE peut également réaliser des observations et évaluations.

- *Des actions d'aide à domicile.* Elles peuvent revêtir différentes formes de soutien matériel ou éducatif. Dans certains départements, des actions d'aide au retour interviennent à l'issue d'un placement pour accompagner le retour de l'enfant dans sa famille.
- *Des actions d'éloignement.* Il s'agit des placements ou des accueils provisoires en établissement ou en famille d'accueil. Ils sont décidés pour une durée maximale de deux ans, qui, dans la pratique excède rarement une année. La situation est réexaminée sur la base d'un rapport adressé par le lieu de placement ou le service gardien et d'une audience ou d'une rencontre avec l'enfant et les parents. Les placements décidés par le juge peuvent revêtir différentes formes : un placement direct en établissement ou en lieu de vie, un placement auprès d'un « tiers digne de confiance », un placement confié au département (à l'ASE) qui devient le gardien de l'enfant et l'oriente vers un établissement ou une famille d'accueil. Les accueils décidés dans un cadre administratif sont appelés accueils provisoires. Ils font l'objet d'un contrat signé par l'ASE et les parents.

119 Au niveau national, le GIP Enfance en danger rassemble deux entités :

120

- Le service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (Snated) qui gère le 119, numéro créé en 1989 et conforté en 2007. Il a deux missions : accueillir les appels des enfants en danger ou en risque de l'être et de toute personne confrontée à ce type de situations, pour aider à leur dépistage et faciliter la protection des mineurs en danger ; transmettre les informations préoccupantes concernant ces enfants aux services départementaux compétents : les cellules de recueil des informations préoccupantes (Crip).
- L'observatoire national de l'enfance en danger (Oned), créé en 2004 et dont les missions ont été complétées par la réforme de 2007 : améliorer la connaissance sur les questions de mise en danger et de protection des mineurs [...] ; recenser, analyser et diffuser les pratiques de prévention et d'intervention en protection de l'enfance ; soutenir les acteurs de la protection de l'enfance.

L'aide à domicile

121

- Technicienne de l'intervention sociale et familiale.
- Aide éducative à domicile.
- Action éducative en milieu ouvert.

- Aide à la gestion du budget familial.
- Services d'accueil, de protection, de soutien et d'accompagnement à domicile.

Les établissements et services de la protection de l'enfance

122

- Les services de prévention spécialisée.
- Les services exerçant des mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE).
- Les services d'action éducative en milieu ouvert.
- Les services d'accueil familial.
- Les foyers départementaux de l'enfance.
- Les maisons d'enfants à caractère social.
- Les foyers d'action éducative.
- Les centres éducatifs et de formation professionnelle.
- Les villages d'enfants.
- Les structures d'accueil non traditionnelles et les lieux de vie.
- Les centres maternels et les centres parentaux

L'accueil familial

123 Il existe différents types d'accueil familial.

124

- *Les services départementaux d'accueil familial*, directement rattachés au service de l'aide sociale à l'enfance. Ce sont souvent plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines d'assistantes familiales qui sont concernées dans un même département. Certains départements ont conservé une centralisation de la gestion des assistantes familiales, tandis que d'autres les ont rattachées aux circonscriptions d'action sociale, au même titre que les travailleurs sociaux de l'ASE. Dans le meilleur des cas, les assistantes familiales participent à des réunions d'information ou d'analyse des pratiques, elles contribuent au projet de l'enfant. Elles font progressivement partie des équipes et sont « managées » comme d'autres professionnels.
- *Les placements familiaux spécialisés* (PFS) gérés par les associations. Ils sont de taille plus réduite, de 30 à 100 assistantes familiales. Les PFS sont généralement reconnus comme des services à plus forte technicité que les PF. En premier lieu, ils garantissent la dimension du tiers entre la famille d'origine et la famille d'accueil. L'approche éducative y est souvent plus développée, notamment parce que le nombre d'éducateurs et de cadres y est plus élevé.

- Les PF et PFS accueillent principalement des enfants. Ils sont parfois ouverts à l'accueil de mères mineures avec leur enfant ou à l'accueil d'urgence. Certains services proposent des accueils d'urgence (notamment à partir des foyers de l'enfance), des accueils d'observation ou des accueils séquentiels articulés avec des établissements.

125 Un décret du 18 août 2014 fixe dans un référentiel les critères d'agrément des assistants familiaux. Un guide publié en novembre 2014 explicite les termes du référentiel à l'usage des services départementaux de protection maternelle et infantile (PMI).

Références juridiques

126

- Loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés.
- Loi du 19 avril 1898 sur les violences à enfants.
- Ordonnance du 23 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger.
- Loi du 5 juillet 1974 fixant à 18 ans l'âge de la majorité.
- Loi du 17 mai 1977 relative aux assistantes maternelles.
- Loi du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance et au statut des pupilles de l'État.
- Loi du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance.
- Convention internationale des droits de l'enfance du 20 novembre 1989.
- Loi du 17 juin 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs.
- Loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.
- Loi du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance.
- Loi du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux.
- Loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs.
- Loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.
- Décret du 17 mai 2010 relatif au Fonds national de financement de la protection de l'enfance.
- Décret du 18 août 2015 modifiant certaines dispositions du décret du 17 mai 2010.
- Loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

- Décret du 24 juin 2016 relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.
- Décret du 28 septembre 2016 relatif au référentiel fixant le contenu du projet pour l'enfant.