

## **Enfance en danger : des solutions existent, il est temps de s'en saisir**

**La protection de l'enfance connaît depuis plusieurs années des difficultés profondes et structurelles.**

Le nombre de mesures prononcées au titre de l'aide sociale (ASE) à l'enfance a progressé de 51 % entre 1998 et 2023, avec une augmentation des dépenses de 70 %, pour atteindre 11 milliards d'euros pour les départements. Parallèlement, plus de 71 % des établissements de la protection de l'enfance peinent à recruter, avec près de 30 000 postes vacants.

La dégradation actuelle des conditions de prise en charge des enfants de l'ASE s'aggravera sensiblement dans les prochaines années si ce problème n'est pas résolu. Le seul exemple des assistantes familiales témoigne des perspectives inquiétantes que soulève cette crise des vocations : en 2021, la majorité d'entre elles avait plus de 55 ans.

Derrière ces constats objectifs, se révèle **une réalité insupportable : des enfants maltraités, des jeunes adultes issus de l'aide sociale à l'enfance qui peinent à s'insérer dans la société et des professionnels épuisés.**

Depuis 2007, le législateur a œuvré à plusieurs reprises pour répondre aux difficultés que rencontre la protection de l'enfance. Cependant, malgré ce cadre législatif très dense, la situation continue d'empirer et le destin de trop nombreux enfants en fait les frais.

**Pourtant, de nombreuses innovations et pratiques vertueuses de travail sont mises quotidiennement en œuvre par les acteurs de terrain de la protection de l'enfance.**

La mission d'information a souhaité s'inspirer de ces bonnes pratiques afin de formuler quinze recommandations destinées à améliorer à court et moyen terme la situation de la protection de l'enfance.

**Ces solutions ne demandent qu'à être généralisées au niveau du territoire national afin de répondre dans un cadre budgétaire contraint à la crise de la protection de l'enfance.**





# Les principales recommandations

1. Soutenir la généralisation des comités départementaux pour la protection de l'enfance et envisager, dans ce cadre, l'intégration des observatoires départementaux au sein de ces comités.
4. Autoriser le cumul d'une activité professionnelle avec un emploi d'assistant familial et à cette fin, faire aboutir la navette de la proposition de loi sur le sujet adoptée par le Sénat en mai 2024.
7. Désengorger le cabinet du juge des enfants en :
  - lui permettant de procéder à des délégations globales, au bénéfice des assistants familiaux ou du service accueillant l'enfant placé, pour l'adoption des actes récurrents qui ne justifient pas son intervention, sous la forme d'un mandat d'éducation ;
  - clarifiant les conditions dans lesquelles le ministère public doit exercer son rôle de filtre des saisines.
12. Améliorer la prise en charge des enfants à double vulnérabilité en situation de handicap en :
  - assurant un bilan systématique des troubles au moment de l'entrée dans un dispositif de protection de l'enfance afin de permettre, le cas échéant et le plus précocement possible, la constitution d'un dossier en vue de l'élaboration d'un plan personnalisé de compensation des conséquences du handicap ;
  - permettant aux départements et établissements de protection de l'enfance de percevoir les prestations liées au handicap telles que l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et la prestation de compensation du handicap lorsque l'enfant est confié aux services de la protection de l'enfance.
14. Améliorer l'accompagnement des jeunes majeurs vers l'autonomie en généralisant les dispositifs d'accompagnement de type « contrat jeune majeur », en précisant au niveau national le contenu minimal de ce contrat et en permettant aux jeunes protégés de s'engager dans des études supérieures lorsque cette orientation est adaptée à leur profil.

# I. Restructurer la protection de l'enfance pour mieux répondre aux besoins des enfants

La protection de l'enfance souffre de **trois défaillances majeures** qui l'empêchent de répondre efficacement aux besoins des enfants :

## 1. Une coordination complexe et inaboutie

Tout d'abord, les rapporteurs font le constat d'une coordination défailante entre les nombreux acteurs de la protection de l'enfance, qui travaillent trop fréquemment selon **une logique de silo**.

Par ailleurs, les systèmes d'information de l'ASE sont **fragmentés** et **trop rarement interopérables**, et ne permettent donc pas aux différents services de travailler efficacement ensemble. De plus, l'absence de données standardisées rend difficiles l'évaluation et le pilotage des politiques publiques mises en œuvre.

Par exemple, il n'existe aujourd'hui aucun fichier partagé structuré entre les services de l'ASE, les MDPH et les ARS permettant d'identifier les enfants, de suivre leur parcours au sein de l'ASE ou encore d'évaluer l'efficacité des dispositifs.

**Recommandation n°1** : Soutenir la généralisation des comités départementaux pour la protection de l'enfance et envisager, dans ce cadre, l'intégration des observatoires départementaux au sein de ces comités.



**Recommandation n°3** : Améliorer le pilotage de l'action publique à l'échelle départementale et nationale en accélérant la mise en place de systèmes d'information intégrés et interopérables entre administrations et en créant un outil statistique généralisé de pilotage de la performance fondé sur des indicateurs de qualité du service rendu plutôt que des moyens mis en œuvre.

## 2. Une attractivité insuffisante des métiers

Ensuite, l'attractivité des métiers de la protection de l'enfance constitue un enjeu essentiel qui conditionne la réussite de toutes les politiques dans ce domaine. Cela se manifeste notamment par le faible renouvellement générationnel des assistantes familiales :

- Ainsi, en 2006, 56 % des enfants confiés à la protection de l'enfance l'étaient à des assistantes familiales, contre 36 % en 2023. Or, ce modèle d'accueil familial constitue un cadre privilégié pour favoriser l'épanouissement des enfants.
- Pour remédier à la crise des vocations qui frappe ce métier, les rapporteurs estiment indispensable de le revaloriser.

**Recommandation n°4 :** Autoriser le cumul d'une activité professionnelle avec un emploi d'assistant familial et à cette fin, faire aboutir la navette de la proposition de loi sur le sujet adoptée par le Sénat en mai 2024.

**Recommandation n°5 :** Créer un nouvel agrément spécifique aux assistants familiaux qui n'effectueraient que de l'accueil familial intermittent.

### 3. Un système encore trop judiciaire

Enfin, la protection de l'enfance demeure trop fortement judiciaire, en dépit de la volonté constante du législateur de réduire ce phénomène. Si l'intervention du juge est parfois inévitable, il est nécessaire de **consacrer pleinement le principe de sa subsidiarité**.

# 71 %

Au 31 décembre 2023, parmi les 175 800 bénéficiaires d'une mesure d'action éducative, 124 000 l'étaient à la suite d'une décision judiciaire, ce qui représente 71 % de ces mineurs.

Source : Drees

Il importe, d'une part, de désengorger les juridictions en permettant au juge de procéder à des délégations globales au bénéfice des professionnels de l'ASE et, d'autre part, de favoriser la participation du juge aux instances pluridisciplinaires pour davantage coconstruire la protection de l'enfance.

**Recommandation n° 6 :** Engager réellement la déjudiciarisation de la protection de l'enfance par l'évolution des pratiques professionnelles, en développant les outils d'évaluation de l'environnement familial de l'enfant, en réduisant le cloisonnement des services départementaux responsables des mesures administratives et judiciaires et en facilitant la participation des juges des enfants aux diverses instances pluridisciplinaires.

**Recommandation n° 7 :** Désengorger le cabinet du juge des enfants :

- en lui permettant de procéder à des délégations globales, au bénéfice des assistants familiaux ou du service accueillant l'enfant placé, pour l'adoption des actes récurrents qui ne justifient pas son intervention, sous la forme d'un mandat d'éducation ;
- en clarifiant les conditions dans lesquelles le ministère public doit exercer son rôle de filtre des saisines.

## II. Stabiliser l'environnement affectif autour de l'enfant pour sécuriser son parcours de vie

**Les interventions à domicile des services d'accompagnement à la parentalité** gagneraient à être amplifiées afin de permettre d'accompagner le plus tôt possible les parents dans leurs fonctions parentales. Cela permettra d'éviter l'apparition de premières fragilités et d'intervenir avant que la situation ne nécessite un placement.



### Bonnes pratiques

Dans le département de la Seine-Maritime, le dispositif d'accompagnement parental permet d'accompagner les jeunes parents après l'accouchement dès le retour à domicile en leur proposant un soutien personnalisé. Cette innovation territoriale, portée par le groupe hospitalier du Havre, permet aux parents de bénéficier de la visite à domicile d'une auxiliaire de puériculture à deux reprises durant les deux premières semaines de la vie de l'enfant.

**Recommandation n° 8** : Développer l'aide à la parentalité mise en œuvre par la protection maternelle et infantile en augmentant le nombre de visites à domicile afin de prévenir au maximum les placements.



Les rapporteurs considèrent que **l'intérêt supérieur de l'enfant** doit être apprécié au regard de **sa stabilité affective**. Pourtant, près de la moitié des enfants placés passent par au moins trois lieux de placement différents qui constituent autant d'attachements rompus. Il serait utile à cette fin de clarifier les dispositions qui permettent au juge des enfants de prononcer des mesures d'assistance éducatives qui s'étendent sur plus de deux années et de favoriser les mesures alternatives au placement institutionnel.

**Recommandation n° 9** : Rendre effectif le caractère prioritaire de l'assistance éducative en milieu ouvert renforcée, dans l'intérêt de l'enfant, sur le placement traditionnel.

Enfin, il apparaît indispensable d'améliorer l'identification et le traitement des situations de délaissement parental. L'âge des enfants étant l'un des facteurs essentiels de réussite des parcours d'adoption, ces actions doivent être mises en œuvre le plus tôt possible.



### Bonnes pratiques

Les rapporteurs saluent, avec le conseil national de l'adoption et le conseil national de la protection de l'enfance, **l'initiative de certains départements qui ont mis en place des sous-commissions pour examiner un nombre plus conséquent de situations sensibles**.

**Recommandation n°10** : Améliorer et accélérer le repérage et le traitement des situations de délaissement parental en réduisant de douze à huit mois le délai préalable de principe à la demande en déclaration judiciaire de délaissement parental pour les tout-petits.

Les rapporteurs estiment également nécessaire de travailler davantage sur la stabilité affective des enfants placés, et de mettre en place à leur profit **un environnement de nature familiale** auprès d'un **tiers de confiance** dès que cela est possible.



### Bonne pratique

En Haute-Savoie, le taux de placement chez un tiers digne de confiance a presque doublé en quelques années à la faveur de la mobilisation des professionnels de l'ASE, qui ont développé des compétences spécifiques pour favoriser cette modalité de placement. Pour rappel, la loi du 7 février 2022 *relative à la protection de l'enfance* impose en principe au juge des enfants de considérer la possibilité d'un accueil par un tiers digne de confiance.

## III. Améliorer la prise en charge des enfants de 0 à 3 ans et des enfants à vulnérabilités multiples

Parmi les publics les plus fragiles, deux catégories se distinguent par l'urgence de leur situation : les **enfants de moins de 3 ans** et les **enfants en situation de handicap**.

# + 45 %

Le nombre d'enfants de moins de 6 ans confiés à l'aide sociale à l'enfance a augmenté de 45 % entre 2010 et 2022 pour atteindre 11 771 enfants.

Source : *observatoire national de la protection de l'enfance*

Les nourrissons et les jeunes enfants de moins de trois ans présentent une vulnérabilité particulière du fait de leur âge.

Les rapporteurs estiment qu'un enfant en bas âge devrait être accueilli dans un foyer familial, et qu'à ce titre les **pouponnières** doivent **prioritairement** évoluer sous la forme d'un plateau technique et administratif assurant uniquement un **accueil exceptionnel d'urgence**.

Alors que la France se distingue par un placement fréquent en institution, même pour les très jeunes enfants, seul 0,25 % des enfants québécois de moins de 5 ans sont placés hors accueil familial ou à un tiers.

**Recommandation n° 11** : Renforcer le caractère subsidiaire du placement en accueil collectif pour les enfants de moins de trois ans en ne l'autorisant qu'à titre exceptionnel et assurer, dans ces établissements, la présence d'un nombre suffisant d'adultes référents en fixant notamment des ratios d'encadrement pour l'ensemble des professionnels.

**Concernant les enfants à vulnérabilités multiples en situation de handicap, les rapporteurs soulignent leur proportion toujours plus importante au sein des enfants confiés à l'ASE.** Ainsi 15 % des enfants protégés sont en situation de handicap et trop souvent accueillis dans des conditions ne permettant pas une prise en charge adéquate.

Tant que les structures d'accueil adapté ne seront pas en nombre suffisant, les services de la protection de l'enfance continueront d'accueillir ces enfants sans disposer des moyens et des ressources adéquats.

Les rapporteurs appellent à la **diffusion de dispositifs innovants pour les enfants polytraumatisés**. Les instituts socio-éducatifs médicalisés pour adolescents (Isema), proposant une prise en charge « à 360 degrés », constituent un exemple de prise en charge innovante dans la protection de l'enfance.



### Bonne pratique

Dans le Vaucluse, une structure dédiée de 4 places, financée à parts égales par le département et l'ARS, dénommée « MOZAIK », prend en charge des enfants confiés au titre de l'ASE et polyhandicapés ne disposant pas de place dans les établissements spécialisés. Cette structure permet de prendre en charge les cas les plus complexes. Ces enfants étaient auparavant confrontés à des ruptures de prise en charge ou devaient s'adapter à une pluralité de lieux d'accueil pour couvrir la semaine, les week-ends, ou les vacances.

**Recommandation n° 12 :** Améliorer la prise en charge des enfants à double vulnérabilité en situation de handicap en :

- assurant un bilan systématique des troubles au moment de l'entrée dans un dispositif de protection de l'enfance afin de permettre, le cas échéant et le plus précocement possible, la constitution d'un dossier MDPH en vue de l'élaboration d'un plan personnalisé de compensation des conséquences du handicap ;
- prévoyant, dans le cadre du plan « 50 000 solutions », une offre au sein des structures médico-sociales adaptées aux besoins des enfants confiés à l'ASE ;
- permettant aux départements et établissements de protection de l'enfance de percevoir les prestations liées au handicap telles que l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et la prestation de compensation du handicap lorsque l'enfant est confié aux services de la protection de l'enfance ;
- soutenant le développement des lieux d'accueil innovants et notamment des instituts socio-éducatifs médicalisés pour adolescents (Isema) assurant une prise en charge holistique des enfants polytraumatisés.

## IV. Anticiper et accompagner la sortie de la protection de l'enfance

# 23 %

des personnes hébergées par un service d'aide ou fréquentant un lieu de distribution de repas étaient, en 2012, d'anciens enfants accueillis par l'ASE.

Source : Insee, Isabelle Frechon et Maryse Marpsat, *Placement dans l'enfance et précarité de la situation de logement*, Revue Économie et statistique, 2016

**La sortie de la protection de l'enfance est trop souvent sèche, brutale et sans filet.** Alors même que ces jeunes ont déjà connu l'instabilité et la précarité des placements, il n'est pas envisageable de les laisser livrés à eux-mêmes.

**Les rapporteurs souhaitent insister sur la spécificité du retour au domicile des enfants mineurs à l'issue d'un placement.** Ces transitions doivent davantage être sécurisées et accompagnées pour éviter le retour dans les dispositifs de la protection de l'enfance.

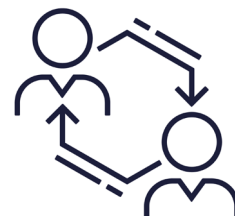
Face à cela, les rapporteurs soulignent les **nombreuses initiatives locales** visant à permettre aux jeunes suivis par les services de la protection de l'enfance d'acquiescer confiance en eux et autonomie en dépit de leur parcours de vie difficile.



### Bonne pratique

Dans le département de la Loire-Atlantique, l'association « Repairs ! 44 » propose à des jeunes âgés de 16 à 21 ans, ayant connu un passage au sein d'un dispositif de l'ASE, de discuter avec des pairs aidants afin de les aider activement dans des démarches ou des situations qui posent des difficultés. Très concrètement, les pairs-aidants constituent un réseau de ressources offrant aux jeunes des solutions lorsque les idées manquent face aux difficultés d'insertion en sortie des dispositifs de la protection de l'enfance.

**Recommandation n° 13 :** Intégrer davantage, sur l'ensemble du territoire, les associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance et les dispositifs de mentorat dans le parcours des jeunes confiés afin de coconstruire leur trajectoire de vie.



Enfin, des perspectives doivent être offertes à ces jeunes. **La possibilité d'envisager des études supérieures, le soutien dans l'accès au logement et enfin, l'amélioration des modalités de restitution du « pécule » lié au versement de l'allocation de rentrée scolaire constituent des impératifs majeurs.**

Dès lors, lorsque l'enfant confié devenu adolescent se rapproche de ses 16 ou 17 ans, les services de la protection de l'enfance doivent changer le regard qu'ils portent sur lui, et le voir non plus comme un enfant devant être protégé mais comme un futur adulte qu'il faut accompagner vers l'insertion. L'objectif est de permettre aux jeunes de construire leur autonomie progressivement, tout en limitant les risques de précarisation ou de rupture de parcours.

**Recommandation n° 14 :** Améliorer l'accompagnement des jeunes majeurs vers l'autonomie en :

- généralisant dans tous les départements les dispositifs d'accompagnement de type « contrat jeune majeur » et en précisant au niveau national le contenu minimal de ce contrat ;
- permettant aux jeunes protégés de s'engager dans des études supérieures lorsque cette orientation est adaptée à leur profil et en valorisant davantage les parcours de réussite dans ces filières.



### Bonnes pratiques

- Le programme avenir de l'association IM'Pactes, assure la prolongation du suivi des jeunes sélectionnés après leur majorité. Il apparaît comme une condition indispensable à leur engagement réussi sur la voie d'études supérieures ;
- Le dispositif Maeva (mesures d'accompagnement à l'entrée dans la vie d'adulte), instauré dans le département de la Seine-Maritime, repose sur une contractualisation entre le département et les associations, fondations locales et comités d'action sociale disposant de capacités d'hébergement et d'accompagnement.

## POUR EN SAVOIR PLUS

- [Consulter la page du contrôle en clair](#)



**Philippe MOULLER**  
Président de la commission des affaires sociales  
Deux-Sèvres  
LR



**Muriel JOURDA**  
Présidente de la commission des lois  
Morbihan  
LR



**Agnès CANAYER**  
Rapporteur  
Seine-Maritime  
LR



**Pascale GRUNY**  
Rapporteur  
Aisne  
LR



**Anne-Marie NÉDÉLEC**  
Rapporteuse  
Haute-Marne  
LR



**Patricia SCHILLINGER**  
Rapporteur  
Haut-Rhin  
RDPI

✉ [contact.sociales@senat.fr](mailto:contact.sociales@senat.fr)  
[secretaires.lois@senat.fr](mailto:secretaires.lois@senat.fr)

☎ 01.42.34.31.34  
01.42.34.23.37

🌐 [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

