

Un plan Marshall pour la protection de l'enfance

Priorités d'action

Le 18 octobre 2023

La politique publique de protection de l'enfance connaît depuis un peu plus de 15 ans une accélération de réformes. Les lois successives, nourries par les travaux de recherche récents et la valorisation des savoirs expérientiels, ont permis des avancées considérables dans le repérage et l'évaluation des situations de danger, la prise en compte de la parole des enfants, leur participation, mais aussi la mobilisation des ressources de l'environnement des familles.

Beaucoup reste à faire, c'est évident, mais les changements sont à l'œuvre : l'attention portée à l'enfant, à la prise en compte de ses besoins sont au cœur des préoccupations des professionnels et des bénévoles mobilisés pour leur protection.

Pourtant, de nombreuses incertitudes pèsent aujourd'hui sur l'avenir de la protection de l'enfance. Les alertes se multiplient, venant massivement des départements, mais aussi des associations et des réseaux professionnels. Tous soulignent la crise sans précédent qui frappe le secteur, et l'impossibilité de garantir la protection des enfants en danger sur de nombreux territoires. Ces inquiétudes sont d'autant plus fortes que les projections sont très défavorables pour les prochains mois : dégradation des situations familiales, précarisation de la jeunesse, saturation des dispositifs d'accueil et d'accompagnement des enfants en danger, crise des recrutements, épuisement des équipes, et effondrement des marges de manœuvre financières des collectivités et des associations sur de nombreux territoires.

Le risque de rupture est tel que les conseils nationaux, Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), Conseil national de l'adoption (CNA) et Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ), ont saisi les pouvoirs publics et appelé à la mise en œuvre d'un « plan Marshall » pour la protection de l'enfance. Ils demandent une refonte globale de la politique publique, appuyée par un effort financier massif et durable. La protection de l'enfance a besoin de mesures structurelles, qui touchent simultanément à la gouvernance de cette politique à la fois interministérielle et décentralisée, et à ses ressources, humaines et financières.

La construction et surtout, la mise en œuvre, de ces réformes structurelles, doivent s'engager sans délai, mais elles ne pourront s'inscrire que dans le temps long. Parce que cette temporalité apparaît en décalage absolu avec l'acuité de la crise que connaît aujourd'hui le secteur de la protection de l'enfance, le CNP, le CNA et le COJ font le choix de mettre en avant des mesures immédiatement applicables.

Plusieurs de ces mesures sont susceptibles d'être adoptées rapidement par le Parlement : il est indispensable en effet que les discussions à venir sur les textes budgétaires pour l'année 2024 soient l'occasion d'entendre les alertes lancées par les acteurs de la protection de l'enfance et d'afficher avec force la solidarité nationale envers les enfants en danger.

Enfin, le CNPE, le CNA et le COJ appellent à la mobilisation urgente des services de l'Etat dans les territoires, en appui des départements, afin de contribuer à la recherche de solutions rapides et adaptées pour les enfants et les jeunes en danger. Le concours de l'Etat dans toutes ses composantes est indispensable pour construire des parcours de qualité pour ces jeunes, mais aussi pour éviter l'effondrement du système de prise en charge de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) dans de nombreux départements.

1. L'ouverture de chantiers structurels, assortis de mesures concrètes pour pérenniser et sécuriser les dispositifs de protection des enfants

Le dispositif global de protection de l'enfance est à bout de souffle malgré les avancées considérables réalisées ces 10 dernières années. Des réformes structurelles s'imposent pour garantir la continuité du service public.

1. Renforcer l'attractivité des métiers de la protection de l'enfance et prévenir l'épuisement professionnel.

Trois axes pourraient être priorités, au-delà des questions salariales portées par le livre blanc du travail social :

- Faciliter et diversifier les recrutements en protection de l'enfance:
 - Expérimentations de pré-recrutements et soutien à la validation des acquis de l'expérience (VAE).
 - Salariat d'élèves éducateurs.
 - Développement de l'apprentissage.
 - Renforcer les dispositifs de formation initiale et continue des travailleurs sociaux et responsables ASE :
 - Refonte et diversification des formations initiales.
 - Développer les appuis scientifiques en formation pour mieux diffuser les savoirs académiques et expérientiels indispensables à la mise en œuvre des missions de protection de l'enfance.
 - Organisation d'une formation continue obligatoire pour permettre l'actualisation des connaissances et soutenir le déploiement du travail en réseau...
 - Reconnaître la complexité des missions de protection de l'enfance et développer l'accompagnement des professionnels :
 - Renforcer les collectifs de travail interdisciplinaires en protection de l'enfance, avec le souci de mieux intégrer les assistants familiaux.
 - Favoriser les espaces d'analyse de pratiques et de supervision...
 - Garantir des taux d'encadrement dans les établissements et services de protection de l'enfance, prévenir l'épuisement professionnel.
- 2. Revoir les modalités de financement et de pilotage de la protection de l'enfance pour garantir davantage de réactivité et d'équité dans les réponses institutionnelles.**

Trois axes pourraient être priorités :

- Définir des critères objectifs pour l'allocation de ressources des collectivités départementales en matière de protection de l'enfance.

Les productions de l'Observatoire national de l'action sociale (ODAS) montrent que parmi les dépenses des collectivités, les dépenses d'Aide Sociale à l'Enfance sont celles qui représentent la charge nette la plus importante. Leur financement dépend donc

directement des ressources propres des départements, les DMTO¹. Comment accepter dans ces conditions que le sort d'un enfant en danger puisse dépendre de l'évolution du marché de l'immobilier sur son territoire de résidence ? Une refonte complète des modalités de financement de la protection de l'enfance s'impose aujourd'hui pour lutter contre les inégalités et garantir la même ambition pour la protection des plus vulnérables sur le territoire national.

- Soutenir les projets innovants dans le cadre de coopérations Etat / Département, à partir de la contractualisation.
- Construire un système d'information national en protection de l'enfance qui permette d'éclairer les prises de décisions des pouvoirs publics et facilite le pilotage et l'évaluation de la politique publique à l'échelle nationale et en territoire.

3. Revoir les modalités d'évaluation et de mise à l'abri des personnes se déclarant mineures non accompagnées sur le territoire national.

S'il est indiscutable que l'accueil des enfants sans représentants légaux sur le territoire français est une mission de l'Aide Sociale à l'Enfance, les vérifications d'identité, et recherches d'état civil relèvent d'une compétence régaliennne de l'Etat, comme d'ailleurs l'orientation des enfants sur le territoire national suivant la clé de répartition fixée par le législateur.

Pour mieux garantir les droits des personnes et l'équité de traitement des situations, les conseils demandent le transfert des missions d'évaluation de minorité et de mise à l'abri des personnes étrangères se déclarant mineures non accompagnées aux services du ministère de la justice.

2. Mobiliser la solidarité nationale, dans le cadre d'engagements pluriannuels en faveur des familles les plus vulnérables

Dans un contexte de forte augmentation des décisions de protection, en particulier des tout-petits et des jeunes adultes, toutes les coopérations doivent être recherchées. L'Aide Sociale à l'Enfance ne pourra, seule, répondre aux besoins croissants des enfants les plus fragiles. Les expériences d'adversité qui ont marqué leurs parcours justifient des mesures de discrimination positive et des programmes d'intervention dédiés dans les grands ministères régaliens.

Les marges de progrès sont nombreuses pour améliorer la prise en compte des besoins spécifiques des enfants protégés dans toutes les politiques publiques, mais l'urgence de la situation impose d'identifier des priorités pour faire face aux besoins. Or l'expérience montre qu'intervenir tôt pour soutenir les familles, et prendre soin de très jeunes enfants en souffrance, ou accompagner la transition vers l'âge adulte constituent en fait des investissements sociaux au total moins coûteux pour la collectivité, que la mobilisation de dispositifs spécialisés dans la prise en charge sanitaire et/ou sociale des populations quand elles cumulent les vulnérabilités.

Des leviers existent qui ont montré leur efficacité pour soutenir les capacités des plus fragiles et éviter les coûts humains et financiers liés à la prise en charge de la désocialisation et la souffrance :

-

¹ DMTO : droits de mutation à titre onéreux.

- Renforcer la prévention précoce et le soutien aux familles vulnérables à partir de la branche famille de la sécurité sociale :
 - Faciliter et développer l'aide à domicile en prévention : proposition systématique aux familles vulnérables d'interventions, sans condition, de techniciens de l'intervention sociale et familiale (TISF).
 - Expérimenter des coopérations Départements/Communes/Caisses d'allocations familiales (CAF) pour l'accueil de jeunes enfants en risque dans les structures petite enfance et chez des assistants maternels.

- Répondre aux besoins d'accueil et d'accompagnement des enfants et jeunes adultes en situation de handicap sur les territoires :

Un plan de rattrapage massif de l'offre « handicap » est nécessaire ; le plan « 50 000 solutions » de la CNSA² devra accorder une place centrale au handicap de l'enfant et garantir une palette diversifiée de solutions, des plus légères aux plus intensives, afin de répondre aux besoins de toutes les familles et mieux prendre en compte les besoins particuliers des enfants en situation de double vulnérabilité (en situation de handicap et confiés à l'ASE).

- Garantir l'accès aux soins des enfants et adolescents en danger :
 - Déploiement complet des UAPED (une par ressort judiciaire) / EPRRED³
 - Généralisation des expérimentations de parcours de santé coordonnés et remboursement par l'Assurance maladie des consultations effectuées par les psychologues et les psychomotriciens auprès de ces enfants.
 - Organisation de forfaits soins dans les pouponnières et de consultations spécialisées pour la prise en charge des enfants victimes de traumatismes complexes).

- Mieux soutenir la transition vers l'âge adulte des jeunes confiés à l'ASE :
 - Assurer aux jeunes majeurs confiés à l'Aide Sociale à l'Enfance, dans le cadre de la solidarité nationale, une garantie de ressources au moins équivalente à l'allocation du contrat d'engagement jeune.
 - Leur garantir un accompagnement global (santé, insertion sociale et professionnelle).
 - Généraliser le bénéfice du pécule alloué à 18 ans (consignation des allocations de rentrée scolaire sur un compte bloqué à la Caisse des dépôts et consignation) à tous les jeunes ayant été confiés à l'ASE, quel que soit leur statut.

Sur chacune de ces priorités, des engagements doivent être pris sur plusieurs années et se traduire dès 2024, dans les budgets de l'Etat, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales.

² CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

³ UAPED : Unité d'Accueil Pédiatrique Enfant en Danger.

EPRRED : Équipe pédiatrique régionale référente enfance en danger.

3. L'organisation de mesures immédiates

Parce que les enfants, les familles, mais aussi les équipes de première ligne, épuisées, ne peuvent attendre que les mesures structurelles et les engagements pluriannuels produisent des effets, les conseils demandent la mise en œuvre de mesures immédiates pour faire face à l'urgence de la situation :

- Des financements complémentaires pour permettre aux collectivités prises dans un état financier de garantir la continuité des missions prioritaires de protection des enfants :
 - L'évaluation des situations de danger.
 - La mise en œuvre des décisions de protection des enfants.

- Le renforcement des coopérations avec la mobilisation de tous les services de l'Etat en territoire, pour mieux garantir :
 - La mise à l'abri des mineurs non accompagnés (MNA) le temps de l'évaluation de leurs situations, dans l'attente de la décision judiciaire de protection.
 - La mise en œuvre de mesures judiciaires en attente (placements non réalisés, interventions à domicile...) et l'évaluation des informations préoccupantes (IP) quand elles ne peuvent être prises en charge sans délai.
 - La priorisation de l'accueil en ITEP⁴ et IME⁵ des enfants confiés à l'ASE bénéficiant d'une notification d'orientation quand ils sont sans solution.
 - La mobilisation de toutes les institutions pour répondre aux besoins des enfants en grande souffrance et garantir leur accueil (établissements médico sociaux, unités d'hébergement de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), hôpitaux et placements familiaux thérapeutiques...).
 - La Mobilisation des contingents préfectoraux pour favoriser l'entrée des jeunes de l'ASE dans les logements sociaux, et la réservation de places en résidences habitats jeunes.

Parce qu'il ne suffit pas de dire nos intentions pour qu'elles se traduisent concrètement dans le quotidien des enfants, de leurs proches et des professionnels qui prennent soin d'eux, un travail complémentaire doit s'organiser à bref délais avec les acteurs concernés pour définir les modalités de mise en œuvre effective de ces mesures, en veillant à chaque fois à la prise en compte des spécificités des territoires, métropolitains comme ultra marins.

⁴ ITEP : Institut thérapeutique éducatif et pédagogique

⁵ IME : Institut médico-éducatif