



N° 2350

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 mars 2024.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

tendant à la création d'une commission d'enquête sur les manquements des politiques de protection de l'enfance,

(Renvoyée à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Isabelle SANTIAGO, M. Boris VALLAUD, M. Joël AVIRAGNET, M. Christian BAPTISTE, Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, M. Mickaël BOULOUX, M. Philippe BRUN, M. Elie CALIFER, M. Alain DAVID, M. Arthur DELAPORTE, M. Stéphane DELAUTRETTE, M. Inaki ECHANIZ, M. Olivier FAURE, M. Guillaume GAROT, M. Jérôme GUEDJ, M. Johnny HAJJAR, Mme Chantal JOURDAN, Mme Marietta KARAMANLI, Mme Fatiha KELOUA HACHI, M. Gérard LESEUL, M. Philippe NAILLET, M. Bertrand PETIT, Mme Anna PIC, Mme Christine PIRES BEAUNE, M. Dominique POTIER, Mme Valérie RABAULT, Mme Claudia ROUAUX, M. Hervé SAULIGNAC, Mme Mélanie THOMIN, Mme Cécile UNTERMAIER, M. Roger VICOT,

députées et députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le système français de protection de l'enfance, l'Aide sociale à l'enfance, est aujourd'hui à bout de souffle.

Récemment, une jeune fille de 15 ans suivie par le service d'Aide sociale à l'enfance du Puy-de-Dôme s'est donné la mort, alors qu'elle était hébergée dans un établissement hôtelier. Le nom de Lily s'ajoute donc à ceux de Méline, Anthony, Myriam, Nour et Amine, auxquels nous ne pouvons penser qu'avec une profonde tristesse et la conviction que les choses doivent changer.

Leur disparition marque un manquement très clair à notre promesse républicaine.

Pourtant, depuis plus de dix ans, trois réformes d'ampleur ont été mises en place, les rapports se sont multipliés et les acteurs, tant associatifs qu'institutionnels, n'ont cessé de tirer la sonnette d'alarme : la politique publique de protection de l'enfance traverse une crise profonde. Les observations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU ont également souligné le manque de mobilisation de l'État français sur cette politique publique essentielle ⁽¹⁾.

De nombreux organismes se sont saisis de la question : Inspection générale des affaires sociales ⁽²⁾, Observatoire national de la Protection de l'Enfance, Sénat ⁽³⁾, Cour des comptes ⁽⁴⁾. Les ministres successifs ont également lancé des consultations ⁽⁵⁾, bénéficié de l'expertise de

(1) Source : site Internet du Comité des droits de l'enfant de l'ONU.

(2) Voir par exemple "Évaluation de la politique de prévention en protection de l'enfance" Stéphanie DUPAYS, Hervé LANOUZIERE et Bénédicte LEGRAND-JUNG - rapport conjoint IGEN/IGAENR, janvier 2019, ou "L'accueil des mineurs protégés dans des structures non autorisées ou habilitées au titre de l'aide sociale à l'enfance" Alexandre DENIEUL, Thierry LECONTE et François SCHECHTER, novembre 2020.

(3) Rapport sur l'application des lois relatives à la protection de l'enfance, Par M. Bernard BONNE, Sénateur, juillet 2023.

(4) Voir par exemple "La protection de l'enfance - Une politique inadaptée au temps de l'enfant", rapport de novembre 2020, ou "Les politiques sociales décentralisées : une coordination à conforter, des financements à réformer", rapport annuel de 2023.

(5) <https://solidarites.gouv.fr/concertation-sur-laide-sociale-lenfance-publication-des-rapports-des-six-groupes-de-travail>.

spécialistes, etc. Tous ont mis en lumière les dysfonctionnements de la protection de l'enfance.

En parallèle, les Départements de Gauche réclament des États généraux de la protection de l'enfance⁽⁶⁾, le Conseil national de la protection de l'enfance, le Conseil national de l'adoption et le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse appellent à la mise en oeuvre urgente d'un "plan Marshall" de la protection de l'enfance⁽⁷⁾. La situation est critique.

Le désengagement de l'État quant à la politique publique de protection de l'enfance est criant : la non-publication des décrets d'application engendre des situations dangereuses pour les enfants confiés à l'Aide sociale à l'enfance. Par exemple, le décret du 16 février 2024 pris en application de l'article 7 de la loi du 7 février 2022 a interdit l'hébergement en hôtel. Cependant, il a été publié plus de deux ans après la promulgation de la loi. Résultat : durant deux ans, des mineurs ont été accueillis dans des structures très clairement inadaptées et sans accompagnement adéquat⁽⁸⁾. L'accueil en hôtel induit une exposition à de nombreux risques et ne peut être une solution ni pour des mineurs pris en charge par l'ASE, ni pour des jeunes majeurs laissés dans un grand dénuement du fait de ce faible accompagnement.

L'accueil en hôtel n'est malheureusement qu'un seul des nombreux aspects de la crise que traverse le secteur de la protection de l'enfance.

En dehors de certains décrets d'application des trois lois de protection de l'enfance de 2007⁽⁹⁾, 2016⁽¹⁰⁾ et 2022⁽¹¹⁾, dont l'attente de publication se fait grandement ressentir, il est absolument nécessaire de souligner que lorsque les décrets paraissent, il existe une véritable difficulté de mise en oeuvre : les partenaires appliquent très inégalement les politiques publiques,

(6) Source : Tribune : "Pour la protection de l'enfance, nous appelons à des États Généraux en 2024" signée par 24 présidents de départements, https://www.huffingtonpost.fr/politique/article/pour-la-protection-de-l-enfance-nous-appelons-a-des-etats-generaux-en-2024_222444.html.

(7) Document "Un plan Marshall pour la protection de l'enfance".

(8) Voir par exemple cet article de RTL <https://www.rtl.fr/actu/debats-societe/aide-sociale-a-l-enfance-l-enfer-de-mineurs-loges-dans-des-hotels-insalubres-7900360802>.

(9) Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

(10) Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

(11) Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

ce qui s'ajoute à l'absence de mobilisation de l'État pour les faire appliquer.

*

Face à cette crise, il est de notre devoir de prendre toute la mesure des drames et des parcours de vie chaotiques qui sont le résultat des échecs de nos politiques publiques à destination des enfants les plus vulnérables et les plus fragiles, et d'y répondre.

C'est l'objet de cette commission d'enquête qui, par ses prérogatives spécifiques (droit de citation directe et contrôle sur pièces et sur place notamment), va permettre aux députés de lever le voile de manière inédite sur les causes des dysfonctionnements de l'Aide sociale à l'enfance.

Elle a également vocation à faire des recommandations sur les réponses législatives, réglementaires et budgétaires à apporter aux dysfonctionnements identifiés. Elle aura enfin pour objectif de déterminer les axes prioritaires permettant de répondre aux urgences à court terme, et d'impulser un profond changement de paradigme à moyen terme.

Son périmètre englobera le champ de l'Aide sociale à l'enfance dans son ensemble : de l'accueil des plus jeunes à la sortie du système pour les jeunes majeurs et leur accompagnement vers l'autonomie. À la croisée de nombreuses politiques publiques, toutes les responsabilités seront examinées pour permettre de prioriser l'urgence de répondre aux besoins spécifiques des enfants.

La Délégation aux droits des enfants de l'Assemblée nationale a lancé une mission d'information sur les mineurs non accompagnés, notamment sur la problématique de l'évaluation de la minorité, les conditions d'accueil et de sortie des dispositifs et sur la répartition des compétences entre l'État et les Départements. Elle présentera ses conclusions concernant cette thématique au mois de juin. Les rapporteuses de cette mission d'information seront auditionnées à l'issue de celle-ci.

Les spécificités des territoires d'Outre-mer et le désengagement global de l'État envers ceux-ci feront également partie des travaux menés par cette commission d'enquête.

*

Le système de protection de l'enfance fait parfois défaut dès les premiers instants. En effet, la politique publique de prévention est bien

souvent un impensé du système de protection de l'enfance aux nombreuses retombées. Sans coordination avec la protection maternelle et infantile et avec les services de l'Aide sociale à l'enfance, la politique de prévention reste très souvent lettre morte et perd sa vocation à prévenir l'entrée dans les dispositifs de protection de l'enfance. Cette coordination doit s'intégrer dans une approche globale de la politique publique de prévention et d'accompagnement à la parentalité.

La prévention dysfonctionne par ailleurs lorsque l'on se penche sur l'application de la loi de 2007. Les mesures de prévention, au cœur de cette loi, relèvent à 75 % de décisions judiciaires. Le recours administratif à l'action éducative n'est que trop peu utilisé et la judiciarisation croissante de cette mesure de protection de l'enfance dévoie l'intention de cette réforme.

Dès la naissance, le manque de places ⁽¹²⁾ au sein des différentes structures d'accueil impose à des nourrissons de rester plusieurs semaines à la maternité ou à l'hôpital ⁽¹³⁾, sans l'accompagnement nécessaire et la satisfaction de leur besoin de sécurité, ce qui peut entraîner des traumatismes graves et durables, notamment en matière de carences affectives. Les nombreuses avancées dans le domaine des neurosciences ont mis en avant l'importance de la période des 1 000 premiers jours pour le développement des enfants. Il paraît de fait fondamental d'inclure cette nouvelle manière de comprendre l'enfant durant toute sa prise en charge.

Une partie des enfants confiés vivent ensuite de nombreuses ruptures. Pour certains, les mesures de suivi sont insuffisantes. Pour d'autres, les familles d'accueil et les hébergements s'enchaînent, avec de forts risques d'exposition à des violences en tout genre ⁽¹⁴⁾, générant également une instabilité et une absence de repères pour des jeunes au parcours déjà fragmenté et traumatique.

À ces parcours chaotiques s'ajoute une fragmentation des parcours scolaires des jeunes confiés à l'ASE. En matière de scolarité, un rapport du Conseil économique, social et environnemental de juin 2018 relève qu'à

⁽¹²⁾ Souvent à cause d'un manque de foncier disponible et d'un manque de professionnels.

⁽¹³⁾ Voir par exemple cette enquête de Radio France, <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/le-reportage-de-la-redaction/le-reportage-de-la-redaction-emission-du-samedi-03-fevrier-2024-4650931>.

⁽¹⁴⁾ Voir par exemple cet article de RTL, <https://www.rtl.fr/actu/debats-societe/aide-sociale-a-l-enfance-l-enfer-de-mineurs-loges-dans-des-hotels-insalubres-7900360802>.

l'âge de 17 ans, 23 % des enfants confiés à l'ASE ne sont plus scolarisés dans une formation diplômante, contre 9,6 % pour l'ensemble des jeunes du même âge ⁽¹⁵⁾. Il apparaît donc nécessaire de mettre en lumière les leviers de raccrochage scolaire pour ces jeunes. Trop souvent, les orientations des jeunes issus de la protection de l'enfance sont subies, comme le souligne le rapport du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse ⁽¹⁶⁾, même en l'absence de difficultés scolaires. Ils sont massivement dirigés vers des formations courtes et professionnalisantes, et ce dès la fin du collège. Ainsi, 40 % des adolescents placés se tournent vers un certificat d'aptitude professionnelle (CAP), tandis que seulement 17 % s'orientent vers un baccalauréat général, comparativement à 51 % des autres jeunes de leur âge. La lutte contre l'échec scolaire des jeunes accueillis par l'ASE est dès lors un enjeu fort pour leur future insertion sociale et professionnelle.

Les prévisions d'avenir ne sont pas optimistes tant la prise en charge des enfants accueillis en famille d'accueil risque encore de se dégrader dans les années à venir. En 2021, 75 % des assistants familiaux avaient en effet plus de 50 ans. Un tel vieillissement des assistants familiaux et les problèmes de recrutement de nouvelles familles d'accueil risquent dès lors d'aggraver la pénurie actuelle constatée pour ce mode d'accueil. Une rénovation des modalités de recrutement et une politique de fidélisation des assistants familiaux paraissent donc cruciales.

Durant leur accueil, les jeunes souffrent d'une prise en charge sanitaire inadaptée. Cette prise en charge pour les jeunes psychotraumatisés n'est pas au niveau : les délais d'attente pour une consultation peuvent atteindre un an, les professionnels sont débordés, etc. Par ailleurs, le manque de structures pour ces jeunes aux profils complexes implique une prise en charge dans des structures inadéquates, où ils ne peuvent s'épanouir et où leurs troubles se renforcent. Les services de l'Aide sociale à l'enfance doivent ainsi assurer l'accompagnement de mineurs nécessitant un suivi en continu avec des professionnels spécifiquement formés, sans rien de tout cela.

(15) Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par M. Antoine Dulin, rapporteur au nom de la section des affaires sociales et de la santé "Prévenir les ruptures dans les parcours de protection de l'enfance".

(16) Rapport du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse, 2023, L'insertion sociale et professionnelle des jeunes sortant des dispositifs de protection de l'enfance : <https://www.jeunes.gouv.fr/sites/default/files/2023-06/rapport-du-coj-et-du-cnpe-pdf-2573.pdf>

En matière de handicap, le Défenseur des droits, dans son rapport annuel d'activité 2015⁽¹⁷⁾, soulignait que 17 % des enfants de l'ASE présenteraient un handicap physique ou mental reconnu par les maisons départementales des personnes handicapées, contre 2 % dans la population générale des enfants.

La prise en charge de ces enfants touchés par un handicap physique ou des troubles du neuro-développement ou du spectre autistique doit être considérée au regard des multiples défis liés à l'accueil de ce public aux besoins très spécifiques. Cela implique bien souvent des dépassements de fonction des professionnels déjà épuisés et en sous-effectif, au détriment de leur santé et de l'accompagnement et de la prise en soin des autres enfants accueillis.

Les carences en structures adaptées aux différents troubles du neurodéveloppement et du spectre autistique et au handicap participent de fait à l'engorgement du système de protection de l'enfance. L'Aide sociale à l'enfance se retrouve trop souvent à pallier les défaillances et les insuffisances de moyens d'autres structures, sans pour autant disposer des moyens adaptés.

L'ASE est aujourd'hui une institution esseulée, qui comble les déficiences de plusieurs autres institutions sans pour autant bénéficier d'un travail mutualisé avec celles-ci. Le fonctionnement en silos de nos institutions constitue une véritable perte de chances pour les enfants confiés à la protection de l'enfance, qui ne profitent pas d'une bonne coordination des moyens à disposition.

Les professionnels pâtissent également de cette absence de coordination et du désengagement de certains acteurs, en premier lieu l'État. Trop peu nombreux, avec un statut précaire et trop peu reconnus, ils ne peuvent que constater que les conditions d'exercice de leur métier se sont dégradées, avec des impacts sur les enfants suivis par l'ASE.

La crise profonde que connaissent les métiers de la protection de l'enfance a pourtant été mise en lumière au sein du Livre blanc du travail social, qui alerte sur les trop faibles rémunérations des professionnels, mais aussi sur les difficultés de recrutement et de fidélisation. Aujourd'hui, le recours à l'intérim est partie prenante des dysfonctionnements que connaît l'Aide sociale à l'enfance : suivi erratique, impossibilité de créer des liens d'attachement, impossibilité de créer des équipes structurées, mise à mal du

⁽¹⁷⁾ <https://www.defenseurdesdroits.fr/rapport-annuel-dactivite-2015-442>.

sens du travail des professionnels, etc. 30 000 postes sont aujourd'hui vacants et seulement 4 000 personnes sont diplômées chaque année dans ce secteur.

Outre ces problématiques de moyens humains, les moyens financiers pèchent également par leur insuffisance chronique. Si les Départements consacrent environ 9 milliards d'euros par an à l'ASE, ce budget ne saurait répondre à la hausse du nombre d'enfants accueillis en protection de l'enfance. En outre, les inégalités territoriales de prise en charge des enfants confiés ne permettent pas un accompagnement adéquat. Par ailleurs, les structures d'hébergement adaptées sont très largement insuffisantes. L'accompagnement financier de l'État en direction des Départements, en charge du service de l'ASE, n'est pas à la hauteur des besoins identifiés.

Au-delà des moyens humains et financiers, c'est la gestion des politiques de protection de l'enfance par certains Départements - sur des fondements notamment politiques - qui est contestable, voire contraire à notre droit.

C'est cette gestion inégalitaire qui crée les énormes disparités observées dans la mise en œuvre du contrat jeune majeur instauré par la loi Taquet du 7 février 2022. En effet, si ce dispositif est censé accompagner les jeunes sortant de l'Aide sociale à l'enfance vers l'autonomie, il est avéré que plusieurs Départements ne sont pas en capacité de respecter leurs obligations légales et de proposer un tel contrat à l'ensemble des jeunes majeurs de leur territoire, ni à les suivre jusqu'à leurs 21 ans⁽¹⁸⁾. Par ailleurs, l'appréciation de la nécessité dudit contrat est laissée aux Départements, ce qui leur permet le plus souvent de contourner les dispositions de la loi Taquet en fournissant des contrats jeune majeur très courts afin de faire sortir le plus rapidement possible les jeunes majeurs des dispositifs de protection et d'accompagnement.

En matière de logement, un quart des personnes de moins de 25 ans sans domicile fixe sont issues de l'ASE⁽¹⁹⁾. Il est de fait de notre devoir de nous saisir de la problématique de l'accompagnement des jeunes vers l'autonomie à leur sortie du système de protection de l'enfance et d'interroger les défaillances et les décisions politiques qui mènent à ce manque de suivi de la part des Départements.

(18) Voir par exemple cette enquête du collectif Cause Majeur ! relayée par la Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant (CNAPE).

(19) État du mal logement en France, 2019, Fondation Abbé Pierre.

En outre, force est de constater que la décentralisation de la compétence de protection de l'enfance aux Départements a été l'occasion pour l'État de se dessaisir complètement de cette politique publique, qui devrait pourtant rester une préoccupation nationale par ses enjeux. Le désengagement de l'État envers ses territoires est aujourd'hui frappant et la crise connue par les Départements ne relève pas toujours de leur entière responsabilité.

Cette commission d'enquête est pour toutes les personnes suivies par l'ASE, pour celles qui en sont sorties, comme pour celles qui y entreront. Il est de notre devoir d'être à la hauteur des enfants que nous voulons protéger.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

- ① En application des articles 137 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale, il est créé une commission d'enquête de trente membres. Cette commission d'enquête a pour missions :
- ② 1° D'identifier les manquements actuels de la politique de l'aide sociale à l'enfance :
- ③ – évaluer les conditions d'accueil des 0-3 ans et les mises à jour nécessaires dans le décret relatif aux pouponnières de 1974 ;
- ④ – évaluer les niveaux d'équipement des services de l'État par territoire et le taux d'engorgement des structures d'accueil d'urgence ;
- ⑤ – établir un chiffrage des besoins en structures supplémentaires, notamment celles nécessaires pour accompagner les enfants à double vulnérabilité (maison départementale des personnes handicapées / aide sociale à l'enfance) et du nombre d'enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance en attente de mise en œuvre d'une notification de la maison départementale des personnes handicapées ;
- ⑥ – identifier les dysfonctionnements dans les procédures de signalement et de placement ;
- ⑦ – évaluer la prise en compte par les magistrats des capacités d'accueil des structures dans leur prise de décision ;
- ⑧ – évaluer les délais d'exécution des mesures de justice et chiffrer les mesures non-exécutées par territoire ;
- ⑨ – identifier les causes du non-respect de l'interdiction de l'hébergement à l'hôtel et ses conséquences ;
- ⑩ – mesurer les délais d'attente pour les consultations en pédopsychiatrie et évaluer leur impact sur les services de l'aide sociale à l'enfance ;
- ⑪ – identifier les freins à l'accompagnement des jeunes jusqu'à leurs 21 ans, évaluer le nombre de contrats jeune majeur et les durées de ces contrats par territoire et évaluer les conséquences financières ultérieures à un accompagnement incomplet ;

- ⑫ – évaluer les manques de recrutement, de formation et de reconnaissance des professionnels de l'aide sociale à l'enfance et mettre en lumière l'impact du recours à l'intérim dans la prise en charge des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance.
- ⑬ 2° De cibler les défaillances de la gouvernance de la politique de l'aide sociale à l'enfance :
- ⑭ – évaluer la mise en place de la gouvernance nationale de la protection de l'enfance au sein du groupement d'intérêt public et les missions de celui-ci, prévu par la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, ;
- ⑮ – faire un état des lieux des manquements à l'application du Projet pour l'enfant instauré par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant et les leviers d'une mise en œuvre plus efficace de celui-ci ;
- ⑯ – faire un état des lieux des manquements à l'application de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants ; notamment la mise en œuvre du parcours de soin des enfants protégés prévu dans cette loi ;
- ⑰ – identifier les raisons de la non-parution des décrets sur les taux d'encadrement et les normes des structures d'accueil ;
- ⑱ – évaluer la pertinence du modèle actuel de financement de la protection de l'enfance et les ressources nécessaires pour appliquer la loi, qui ne peut reposer entièrement sur les droits de mutation à titre onéreux ;
- ⑲ – évaluer le système d'appels à projet mis en place par les départements et la concurrence induite par celui-ci ;
- ⑳ – mettre en lumière les problématiques spécifiques aux territoires dits d'Outre-mer dans la prise en charge d'enfants confiés à la protection de l'enfance ;
- ㉑ – identifier les raisons de la difficile mise en place d'une politique publique de prévention, en lien avec les mesures éducatives ;
- ㉒ – évaluer le niveau d'association entre la protection judiciaire de la jeunesse et les tribunaux pour enfants dans l'élaboration des schémas départementaux de protection de l'enfance ;

- ②③ – identifier les freins à la mise en place d'un logiciel uniformisé à l'échelle nationale pour instaurer un suivi complet et cohérent des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance et de la production de statistiques complètes à l'échelle nationale.
- ②④ 3° de faire des recommandations sur les réponses législatives, réglementaires et budgétaires à apporter à la crise que traverse la protection de l'enfance, mais aussi sur l'articulation entre les collectivités territoriales et les services de l'État.