

LES ESSENTIELS

Protection de l'enfance

Nouveaux modes de prise en charge

3^e édition

Stéphane Durin

Associé KPMG Secteur Public

territorial éditions



Protection de l'enfance

Nouveaux modes de prise en charge

La politique de protection de l'enfance est confrontée à de profondes mutations, qui redessinent les finalités et les modalités de prise en charge du public. Fruit des évolutions légales et de l'innovation des pratiques professionnelles, c'est un véritable changement de paradigme qui s'opère, orienté vers un nouveau modèle, la protection « hors les murs », centré sur la prise en charge à domicile, la mise en œuvre de parcours individualisés et l'articulation avec les réponses de droit commun. Ces nouveaux dispositifs de protection, qui concernent un public plus large qu'on ne l'imagine, ont vocation à devenir le nouveau socle des réponses de protection de l'enfance, dans une double logique de sécurisation de la prise en charge et de maintien/retour des enfants dans leur milieu de vie.

À la fois méthodologique et théorique, fondé sur des exemples opérationnels et une mise en perspective du cadre institutionnel, cet ouvrage s'adresse aux acteurs engagés dans des démarches d'accompagnement au changement et d'innovation des dispositifs. Cette édition intègre les évolutions législatives et réglementaires relatives aux violences intrafamiliales.



Consultant et formateur en politiques sociales, **Stéphane Durin** est spécialiste des politiques de protection de l'enfance et de soutien à la parentalité. Il accompagne les collectivités locales et les associations du secteur social, ainsi que les ONG et les organisations internationales. Il intervient à la fois sur des missions d'analyse des besoins, d'élaboration de politiques et de dispositifs et sur des études de parcours et d'impacts.

LES ESSENTIELS

boutique.territorial.fr

ISSN : 2553-5803

ISBN : 978-2-8186-2265-0

© [nickshot/adobeStock.com](https://www.nickshot.com/)

Protection de l'enfance

Nouveaux modes de prise en charge

3^e édition

Stéphane Durin

Associé KPMG Secteur Public



**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur:

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.

	Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70
---	---



Sommaire

Remerciements	p.9
Avant-propos	p.11
Introduction	p.13

Partie 1

La protection de l'enfance : mythes et réalités

Chapitre I

Les principaux acteurs de la protection de l'enfance	p.17
---	-------------

Chapitre II

Pourquoi un jeune est-il « placé » ?	p.23
A - Les dispositions légales et réglementaires relatives au placement	p.23
B - Les autres facteurs explicatifs : les pratiques professionnelles et l'offre d'accompagnement disponible	p.23

Chapitre III

Des lois successives qui ont redéfini la fonction du placement en protection de l'enfance	p.25
A - Premiers jalons : la loi du 5 mars 2007	p.25
B - L'approfondissement de la dynamique de placement « hors les murs » : la loi du 14 mars 2016	p.27
C - La loi du 7 février 2022 : la consécration de la famille et du territoire comme instances de protection	p.28
D - Le placement hors les murs, une logique qui dépasse le cadre de la protection de l'enfance	p.29
E - Le placement : une remise en cause progressive	p.32
F - Des évolutions contradictoires avec les besoins du public ?	p.33

Partie 2

Qui sont les enfants placés ?

Chapitre I

Les parcours des jeunes en protection de l'enfance	p.39
---	------

Chapitre II

Le profil des jeunes accueillis : un cumul de difficultés, soulignant la nécessité d'une prise en charge globale	p.43
---	------

A - « L'aide sociale à l'enfance » est devenue principalement un dispositif de soutien à l'adolescence	p.43
B - Des jeunes confrontés à des difficultés scolaires	p.44
C - La prégnance des problématiques de santé	p.45
D - Des jeunes davantage confrontés à la problématique du handicap	p.46
E - Des milieux familiaux caractérisés par leur fragilité sociale	p.47
F - La forte occurrence des ruptures conjugales	p.48

Chapitre III

Les motifs de placement : pourquoi les jeunes sont-ils placés ?	p.49
--	------

A - Les facteurs éducatifs	p.49
B - Les facteurs socio-économiques	p.50
C - Illustrations : exemples de parcours de placement	p.51

Partie 3

Le placement « hors les murs » au concret : présentation de quatre dispositifs emblématiques

Expérience I

Le « placement à domicile » (PAD)	p.57
--	------

A - À qui s'adresse la mesure PAD ?	p.57
B - Les différentes étapes de la mesure PAD	p.59
1. Évaluation par l'ASE et/ou le secteur	p.59
2. Exposé de situation à l'équipe qui exécutera le PAD	p.59
3. Présentation du projet à la famille	p.59
4. Première rencontre entre la famille et le service	p.59
5. Contrat avec la famille et « passage de commande » de l'ASE (à qui juridiquement l'enfant a été confié)	p.59
6. Démarrage de la mesure et coconstruction des interventions	p.60
7. Évaluation tripartite tous les 4 mois (la famille, le service PAD et l'ASE)	p.60
8. Renouvellement ou fin de mesure	p.60

C - Retours d'expériences sur le PAD : exemple de la Haute-Garonne	p.61
D - Le regard de l'utilisateur sur le PAD.....	p.61
Expérience II	
L'adoption, un nouveau dispositif de la protection de l'enfance ?	p.63
Expérience III	
L'accueil d'urgence « hors les murs »	p.65
A - Le dispositif au concret	p.66
B - Illustration : le cahier des charges du département de la Drôme pour l'accueil d'urgence « hors les murs »	p.66
Expérience IV	
Le placement chez un « tiers digne de confiance »	p.69
A - Le principe	p.69
B - Les conditions de mise en œuvre	p.69
C - Les conditions de réussite de la mesure	p.70
D - Une illustration de la mobilisation des TDC pour diversifier une politique : l'exemple de la Moselle	p.71

Partie 4

La protection à domicile, une réponse efficace ?

Chapitre I	
L'efficacité du placement « hors les murs »	p.75
Chapitre II	
Remarques liminaires : la protection « hors les murs », une politique porteuse de contradictions... ou de quiproquos ?	p.77
Chapitre III	
Un premier bilan des pratiques de protection « hors les murs »	p.79
A - Cas de la Moselle	p.79
B - Cas de l'Indre-et-Loire	p.82
C - Cas de la Haute-Garonne	p.82
Chapitre IV	
Changer la manière de travailler avec les familles, un levier pour favoriser l'efficacité des réponses « hors les murs »	p.83
Chapitre V	
L'accompagnement global, un levier fondamental pour pérenniser et sécuriser les retours en famille	p.85

Partie 5

Les publics spécifiques de la protection de l'enfance : quelles réponses, au-delà du placement ?

Chapitre I

Les jeunes à profils complexes p.89

A - Les contours de ce public p.89

B - Les réponses possibles p.91

Chapitre II

Les mineurs non accompagnés (MNA) p.93

A - Les contours de ce public p.93

B - Les réponses possibles p.94

Partie 6

Vers une fin des placements en protection de l'enfance ?

Partie 7

Quelle stratégie de mise en œuvre d'un système de protection « hors les murs » ?

Chapitre I

La définition de la stratégie : donner du sens à « la fin des placements » .. p.105

A - « La protection « hors les murs » met en danger les enfants » p.105

B - « La protection « hors les murs »
sert d'abord à réduire les moyens » p.106

C - « La protection « hors les murs » n'a vocation
qu'à concerner une minorité d'enfants » p.106

Chapitre II

L'analyse des besoins : combien de situations pourraient relever d'une protection « hors les murs » ? p.109

A - La création d'une nouvelle offre p.109

1. La détermination de la volumétrie p.109

2. Les indications de recours à la protection hors les murs p.111

3. La mise en œuvre de l'offre de protection hors les murs p.111

B - Le développement et la diversification de l'offre existante p.112

C - Changer la culture des professionnels : un point fondamental p.114

D - L'évaluation de la protection hors les murs : une nécessité structurelle p.115

Conclusion..... p.117

Bibliographie..... p.119

Glossaire..... p.121

Remerciements

Je tiens à remercier les départements de Moselle, de Haute-Garonne et d'Indre-et-Loire pour la mise à disposition des informations et des analyses.

Un remerciement tout particulier à Muriel Willemin, directrice de l'enfance, de la famille et de l'insertion du département de Moselle, pour la communicative passion qui l'anime et la richesse de nos échanges et travaux communs.



« France : le point de vue d'un juge des enfants »

« Il y a des situations dans lesquelles le placement est nécessaire et où le juge des enfants se doit d'assumer la nécessité de ce placement. Mais, ici encore, les paradoxes de cette intervention ne manquent pas. Cette protection se contente de mettre l'enfant à l'abri sans qu'un réel travail soit engagé auprès des parents pour les aider à modifier ou à agir sur les difficultés qui sont les causes à l'origine du placement. Cette protection stigmatise des carences éducatives mais sans mettre les parents en situation de pouvoir améliorer, avec éventuellement un accompagnement, leurs compétences éducatives sur leurs enfants. Cette protection s'inscrit dans un contexte de disqualification sociale, familiale et va renforcer ce ressenti en signifiant aux parents leur incompétence parentale. »¹

1. Marcel Klajnberg, « France : le point de vue d'un juge des enfants », revue *Quart Monde*, n° 11, 2002, dossiers et documents de la revue *Quart Monde*.

Avant-propos

La première édition de cet ouvrage (2018) visait à souligner – notamment dans le sillage de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant – l'émergence de nouveaux modes de prise en charge. En particulier, nous dessinions les contours d'un nouveau modèle (la protection « hors les murs »), fondé sur le recours à des réponses distinctes des placements classiques (en établissement et en famille d'accueil). Ce concept, on le sait, peut susciter des quiproquos. Il ne s'agissait pas d'affirmer que les jeunes ne seront plus placés (ce qui n'aurait aucun sens, les chiffres prouvent d'ailleurs l'inverse) mais que le placement prendrait une nouvelle forme, que ces mesures de protection se déclinaient en intégrant davantage la dimension familiale et « domiciliaire » (appartenance autonome, placement à domicile, accueil chez un tiers digne de confiance...). Dispositif emblématique et tutélaire, le placement en foyer et/ou chez un assistant familial, rappelions-nous, nous semblait destiné, sinon à disparaître, du moins se voir circonscrit à des profils et des besoins spécifiques.

Six ans plus tard, quels constats pouvons-nous formuler ?

En premier lieu, que le cadre législatif, au travers de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, a prolongé et d'une certaine manière radicalisé les évolutions que nous mettions en exergue en 2018. À titre d'exemple, un jeune ne peut être confié à l'Aide sociale à l'enfance qu'après avoir vérifié qu'un accueil par un membre de la famille n'est pas envisageable. En somme, le recours à un tiers digne de confiance (que nous présentions comme un levier de diversification des modes de prise en charge) devient la réponse prioritaire, à privilégier par les magistrats et les équipes départementales. L'environnement familial est consacré comme une instance de protection, disposant de capacités et de ressources qu'il s'agira d'activer dans une logique de réponse individualisée aux besoins du jeune.

En second lieu, que ces dynamiques traduisent une logique d'alignement de la protection de l'enfance sur les autres dispositifs médico-sociaux, en particulier le secteur du handicap, caractérisé par le paradigme inclusif et domiciliaire, et les principes qu'il induit (appui sur l'environnement et le « droit commun », conception de réponses individualisées privilégiant l'action à domicile...). Ce paradigme, nous le rappelions en 2018, est indissociable d'une logique de « désinstitutionnalisation » promue par l'Union européenne et les Nations unies et intègre explicitement des enjeux de dignité et d'*empowerment*.

En troisième lieu, que ces évolutions sont concomitantes d'une crise systémique de la protection de l'enfance, confrontée à une hausse très importante de l'activité, des problématiques de recrutement et de pérennisation des équipes, des remises en cause de la qualité des prises en charge en institution... Il ne nous appartient pas – en tout cas dans le cadre du présent ouvrage – d'analyser les facteurs (nécessairement multiples et enchevêtrés) de crise et d'identifier les axes de réponses à ces difficultés. Nous nous efforcerons néanmoins de montrer que la protection hors les murs (en particulier telle que traduite par la loi du 7 février 2022 implique une reconfiguration de grande ampleur de la protection de l'enfance – qu'il s'agisse des dispositifs mobilisés, des pratiques professionnelles (notamment dans la manière de travailler avec les familles et les jeunes) et des alliances que doivent nouer les acteurs du secteur. Ces conditions nous semblent impératives pour que la protection hors les murs soit une clé de résolution des difficultés actuelles, plutôt qu'un facteur d'amplification de ces dernières.

Introduction

Le placement est la figure principale de la protection de l'enfance. Il désigne à la fois un lieu (celui où les enfants sont « placés »), une décision administrative ou judiciaire (visant à soustraire l'enfant de son milieu de vie, dans une logique de protection de ce dernier) mais aussi et surtout une situation qui inquiète les familles, notamment celles qui sont accompagnées de manière préventive, *via* par exemple des mesures à domicile. Le placement est alors vécu comme une possible sanction, les désignant comme des parents dans l'incapacité d'exercer leurs responsabilités éducatives. Le placement fait également l'objet de lectures gestionnaires – c'est un dispositif coûteux, qui mobilise une très grande part des dépenses départementales². C'est enfin, et nous insisterons tout particulièrement sur ce point – *une réponse marquée par des bouleversements de grande ampleur, qu'il s'agisse des modalités d'accueil ou des profils de jeunes accueillis, et qui tendent à redéfinir le contenu même de la notion de placement*.

Qui sont les enfants placés aujourd'hui en protection de l'enfance ?

Les différentes études disponibles s'inscrivent dans une double perspective. Une lecture « photographique » d'une part ; une approche longitudinale d'autre part.

Les études de profils de jeunes accueillis permettent d'abord de dégager plusieurs caractéristiques en termes³ :

- d'âge : les jeunes placés sont en majorité des adolescents, dont la proportion augmente au travers des différentes études ;
- de situations scolaires : on relève une part importante de jeunes en difficultés scolaires ;
- d'enjeux de santé, avec une proportion élevée de jeunes confrontés à des problèmes de santé (surpoids, affections bucco-dentaires...) mais également des problématiques médico-sociales : handicap, problèmes psychologiques/psychiatriques... ;
- d'enjeux éducatifs : maltraitance, mais surtout (et de plus en plus) carences éducatives, négligences, conflits parentaux...

Ces différents éléments permettent de dresser un tableau général mais sans pouvoir établir un « portrait type » du jeune placé en établissement ou famille d'accueil.

D'un point de vue plus qualitatif, les entretiens avec les acteurs de terrain⁴ montrent également que de plus en plus de jeunes cumulent des problématiques éducatives, sanitaires (par exemple, des troubles du comportement) et scolaires.

2. Les placements représentent 82 % des dépenses de protection de l'enfance (source : *Lettre de l'Odas*, 2016).

3. Drees, *Aide sociale à l'enfance : 55 000 enfants et adolescents hébergés en établissements*, 2016.

4. Nous nous appuyons principalement sur les données relatives aux politiques de protection de l'enfance de la Moselle, de l'Indre-et-Loire et de la Haute-Garonne.

Cet enjeu du cumul pose directement la question des approches coordonnées, dans un contexte de segmentation des dispositifs (handicap, aide sociale à l'enfance, Éducation nationale...). Les « mineurs non accompagnés » renouvellent également le profil des jeunes accueillis – soulevant des enjeux d'accès au droit, de relations interculturelles, de lien avec la politique migratoire... C'est donc la complexification des jeunes placés qui est mise en avant, tant d'un point de quantitatif que qualitatif.

L'approche longitudinale, c'est-à-dire en termes de parcours de placement, met également en lumière plusieurs caractéristiques. Il s'agit souvent de jeunes :

- ayant connu une succession de mesures de protection de l'enfance (par exemple des mesures de suivi à domicile – mais également des placements antérieurs, suivi de retours à domicile puis de nouveaux placements) ;
- caractérisés par une difficulté à stabiliser leur parcours d'insertion sociale et professionnelle – ce dernier étant souvent tributaire de la cohérence des réponses. En somme, plus le parcours est stable et plus les jeunes ont des chances de connaître un parcours d'insertion positif.

Jeunes confrontés à des problématiques multiples, ayant connu différentes mesures, jalonnant des parcours souvent chaotiques, le public du placement soulève différents enjeux auxquels sont confrontés les familles et les institutions. Ces derniers ont donc profondément renouvelé leurs approches, dans le sillage d'un cadre légal et réglementaire qui tend à redéfinir le périmètre et les missions du placement en protection de l'enfance. Après avoir rappelé les principes fondamentaux de la protection de l'enfance, nous monterons que les dispositions légales (qu'il s'agisse des lois de 2002, de 2007, de 2016 et surtout de 2022) induisent une redéfinition du placement, de son contenu mais aussi de sa place dans le système de protection de l'enfance. À notre sens, il s'agit véritablement d'une remise en question du placement⁵, qui s'inscrit dans un contexte européen et international (voir *infra*) en faveur de la « désinstitutionnalisation » des réponses, traduisant la primauté des suivis à domicile et invitant les acteurs publics à diversifier les mesures de placement – dessinant la perspective :

- d'une fin des placements en protection de l'enfance tels qu'on les avait connus jusqu'ici ;
- d'une prépondérance d'un nouveau paradigme, la protection « hors les murs⁶ ».

Nous monterons en particulier que la loi du 7 février 2022 prolonge et d'une certaine manière conclut – au travers d'obligations légales et réglementaires – ces évolutions.

5. Par placement, nous entendons un accueil permanent d'un jeune confié par le juge au département (ou confié par ses parents), soit dans un établissement ou une famille d'accueil.

6. Par protection « hors les murs », nous visons une mesure de protection de l'enfance exercée principalement hors des murs d'une institution ou d'une famille d'accueil. Cette notion, telle que nous l'entendons, renvoie également à la primauté du « domicile », comme lieu de résidence du jeune : celui des parents, mais également le domicile d'un tiers à qui est confié l'enfant ou encore de parents ayant adopté l'enfant placé.

**La protection
de l'enfance :
mythes et réalités**

La politique de protection de l'enfance se caractérise par trois éléments principaux :

- en premier lieu, les représentations affectives qu'elle véhicule, autour de l'enfance maltraitée et des différentes affaires qui ont affecté cette politique publique⁷. Dans cette perspective, les enfants maltraités doivent nécessairement et immédiatement être soustraits du domicile familial, et placés dans une institution (ou une famille d'accueil), qui permettra une protection effective – le placement est l'instance de protection, le domicile incarne la mise en danger de l'enfant ;
- en deuxième lieu, l'écart très important entre le profil du public et l'image que l'on s'en fait – la maltraitance, notamment dans sa dimension sexuelle, est présente mais elle est, statistiquement, limitée. La majorité des situations, nous le verrons, concerne en effet des cas de négligence, de carences éducatives, des conflits conjugaux sur lesquels se greffent (en les amplifiant) des problématiques liées au logement, à la santé... ;
- en troisième lieu, et en lien avec les points précédents, une méconnaissance des acteurs et du système décisionnel. Les « *enfants de la Ddass* », comme on les désigne encore dans le grand public, sont désormais confiés au département, reconnu par le législateur comme le chef de file de cette politique. Le juge intervient, mais pas dans la totalité des cas. Nombre de mesures sont en fait mises en œuvre avec l'accord (et parfois sur demande) des parents.

7. Par exemple l'affaire « Marina », du nom de la petite fille de 8 ans décédée en 2009, suite à la maltraitance répétée de ses parents.

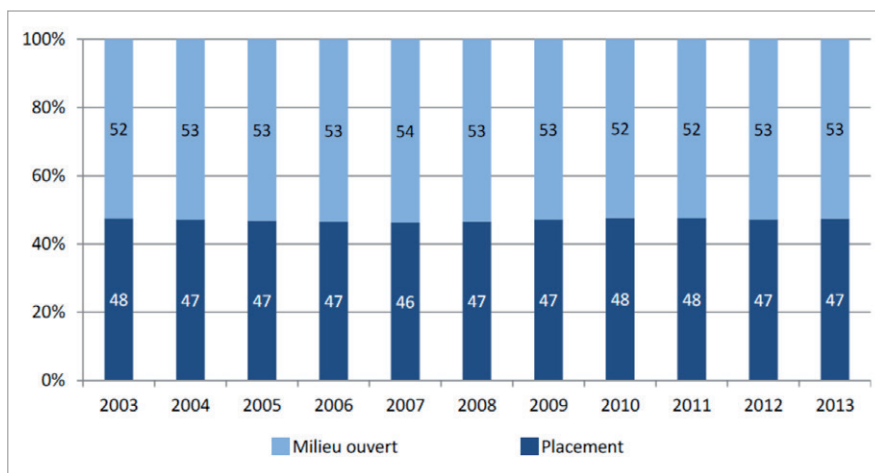
Chapitre I

Les principaux acteurs de la protection de l'enfance

Sans rentrer dans le détail de cette politique à la fois complexe et en mutation, nous rappellerons les points suivants :

- **les mesures de protection de l'enfance sont de différentes natures.** Les « placements », bien entendu, mais également des accompagnements réalisés au domicile des parents – l'éducateur se rendant régulièrement auprès de ces derniers, à partir d'une feuille de route établie à partir d'un diagnostic de la situation (par exemple : difficulté relationnelle entre un parent et son enfant, problématique liée à la gestion du budget, absentéisme scolaire...). Au niveau national (ce chiffre varie d'un département à l'autre) les mesures dites de milieu ouvert correspondent à la moitié de l'ensemble des mesures de protection de l'enfance.

Répartition des mesures en cours au 31 décembre
entre milieu ouvert et placement pour les mineurs (de 2003 à 2013)



Source : ONPE⁸

8. Observatoire national de la protection de l'enfance, *Enfants en (risque de) danger, enfants protégés : quelles données chiffrées ?*, Onzième rapport au Gouvernement et au Parlement, p. 111, 2016.

Les interventions à domicile sont relativement méconnues ; elles ont toutefois fait l'objet d'une définition légale dans le Code de l'action sociale à travers les articles L.222-2 et L.222-3.



Art. L.222-2, Code de l'action sociale

« L'aide à domicile est attribuée sur sa demande ou avec son accord, à la mère, au père ou, à défaut, à la personne qui assume la charge effective de l'enfant lorsque la santé de celui-ci, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent et, pour les prestations financières, lorsque le demandeur ne dispose pas de ressources suffisantes »

Art. L.222-3, Code de l'action sociale

« L'aide à domicile comporte, ensemble ou séparément :

- l'action d'un technicien ou d'une technicienne de l'intervention sociale et familiale⁹ ;*
- un accompagnement en économie sociale et familiale¹⁰ ;*
- l'intervention d'un service d'action éducative¹¹ ;*
- le versement d'aides financières, effectué sous forme, soit de secours exceptionnels, soit d'allocations mensuelles, à titre définitif ou sous condition de remboursement, éventuellement délivrés en espèces¹². »*

- **la mesure peut être décidée par le juge (on parle alors de mesure « judiciaire ») mais également exercée avec l'accord préalable des parents** (il s'agit d'une mesure dite « administrative »). C'est parfois même la famille qui sollicite l'accompagnement. Ces mesures correspondent en moyenne à la moitié du total. Perçue comme un dispositif « punitif », autour de la notion de maltraitance, la protection de l'enfance s'apparente dans les faits à une politique de « soutien à la parentalité », dans le cadre de mesures effectuées en majorité au domicile des familles ;
- la protection de l'enfance implique **un spectre extrêmement large d'acteurs**, dont la coordination est souvent problématique. Les principales parties prenantes sont :

* le département, chef de file de la politique – il finance les places et les accompagnements à domicile et planifie la politique à l'échelle départementale. Il décide (avec l'accord de la famille) toutes les mesures dites administratives. Il est chargé de l'évaluation des informations dites préoccupantes (qu'il peut, suite à une analyse réalisée par ses services, transmettre au juge, notamment dans les situations d'urgence). Il protège les enfants qui lui ont été confiés ;

9. Les TISF appuient les familles sur des tâches du quotidien (aide aux devoirs, entretien du logement, préparation du repas...) et sur l'éducation des enfants.

10. Les conseillers en économie sociale et familiale (CESF) interviennent auprès des personnes en difficultés financières, confrontées à des enjeux de surendettement, d'accès au logement, de précarité...

11. Les services d'action éducative peuvent être de deux natures : les services dits administratifs (AED), opérant avec l'accord de la famille ; les services judiciaires (AEMO), mandatés par le juge, dans le cadre de l'assistance éducative (articles 375 et suivants du Code civil). Ils consistent en l'intervention d'éducateurs spécialisés et d'assistants de service social, dans le milieu de vie l'enfant, afin d'accompagner les parents et de protéger l'enfant.

12. Les aides financières ont pour objectif de renforcer l'autonomie financière de familles confrontées à des difficultés d'ordre à la fois éducatives et budgétaires. Il s'agit d'une mesure éducative, nécessitant, comme les aides précédemment évoquées, l'élaboration d'un diagnostic préalable et la définition d'un projet d'accompagnement.