

Conseil national de la protection de l'enfance

Assemblée plénière du 27 juin 2018

Sommaire

I. Approbation du compte rendu de la séance plénière du 15 janvier 2018	2
II. Points d'actualité du CNPE et de la protection de l'enfance	2
1) Diffusion du rapport annuel	2
2) Sollicitation et Participation du CNPE à différents travaux	2
3) Les moyens du CNPE	3
III. Programme de travail et avancée des travaux des commissions	3
1) Commission Adaptation des interventions en PE aux besoins fondamentaux de l'enfant	3
2) Commission Prévention et repérage précoce	3
3) Commission Connaissance et recherche en PE	4
4) Commission Formation	4
5) Commission Adoption et suppléances parentales longues	4
IV. La stratégie de protection de l'enfance en cours d'élaboration : point d'étape	5
1) Propositions du groupe de travail sur la stratégie nationale de protection de l'enfance	5
2) Travaux du CESE	7

La séance est ouverte à 14 heures 05

I. Approbation du compte rendu de la séance plénière du 15 janvier 2018

=> Le compte rendu de la séance du 15 janvier 2018 est approuvé.

II. Points d'actualité du CNPE et de la protection de l'enfance

1) Diffusion du rapport annuel

Le rapport annuel a été présenté à la ministre le 27 mars. Il comprenait les 11 avis du CNPE pour 2017, dont l'avis sur le référentiel national d'évaluation des informations préoccupantes. Les avis sont portés à la connaissance des institutions.

2) Sollicitation et Participation du CNPE à différents travaux

Les travaux menés au cours du premier semestre 2018 sont les suivants :

- Le projet de loi réprimant les infractions sexuelles sur mineurs : l'avis du CNPE inspiré de la proposition de la commission gouvernementale interdisciplinaire non validée par l'avis du Conseil d'Etat sur la création d'une infraction spécifique précisant que tout acte de pénétration sexuelle commise par un adulte sur un mineur de moins de 15 ans est un crime, a été diffusé auprès du gouvernement et d'instances décisionnaires en la matière. Le bureau déplore que le CNPE n'ait pas été officiellement consulté sur ce sujet. Des auditions de la présidente et de la secrétaire générale du CNPE se sont déroulées notamment au Sénat sur cet avis.
- Un projet d'avis sur l'interdiction des violences éducatives.
- Le Co pilotage avec la DGCS de la réflexion sur la stratégie nationale de protection de l'enfance.
- Une audition par la Cour des Comptes en vue d'une enquête sur la protection de l'enfance.
- Une audition par l'Igas sur la politique de prévention.
- Une audition par le Haut conseil de santé publique sur la santé des enfants.
- Le suivi de l'avis sur les mineurs non accompagnés : l'Etat n'a pas repris le dispositif d'évaluation préconisé par le CNPE.
- Le suivi de la décision du Conseil d'Etat sur la sortie du dispositif ASE des jeunes majeurs précisant le rôle du département, qui est tenu d'intervenir au regard de la vulnérabilité et de la difficulté d'insertion sociale et professionnelle.

Dans son discours de réception du rapport annuel, la ministre Madame Buzyn a entériné son accord sur les avis, en citant notamment l'idée d'un référentiel national d'évaluation des informations préoccupantes et a demandé que les avis du CNPE puissent être repris dans les travaux de la stratégie nationale de la protection de l'enfance. Certains avis ont effectivement été repris, parfois avec des compléments.

L'assemblée suggère d'observer les démarches relatives à la protection des jeunes majeurs dans des pays européens proches, dans le cadre d'une réflexion sur la réforme du droit pénal des mineurs. Par ailleurs, la prévention de la délinquance et la protection des mineurs sont constamment liées dans la pratique professionnelle, car la continuité des parcours apparaît flagrante aux acteurs intervenant auprès de l'enfance en difficulté. La protection de l'enfance fait donc partie intégrante de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le CNPE rappelle que les besoins et droits fondamentaux des enfants et les adaptations de la réponse publique à ceux-ci sont au cœur de ses réflexions. Un de ses axes de recherche concerne le lien entre la protection de l'enfance et les réponses à la

délinquance des mineurs notamment dans l'articulation justice pénales des mineurs et PE. Il envisage de demander une audition du CNPE dans le cadre des travaux parlementaires.

Il serait par ailleurs souhaitable que les membres du CNPE se rendant aux auditions soient plus diversifiés afin de démultiplier l'action du CNPE et d'accroître son influence auprès des décideurs.

3) *Les moyens du CNPE*

Le CNPE possède des moyens limités au regard de ses ambitions. Le secrétariat général se limite à Madame Derain, mise à disposition par la PJJ, ce qui réduit la possibilité d'animer le réseau et d'entrer en contact avec des personnes d'influence. En particulier, il manque :

- un accueil physique et téléphonique des interlocuteurs ;
- un secrétariat ;
- une veille juridique notamment de jurisprudence ;
- une veille sur les travaux parlementaires ;
- une veille médiatique et d'un accès à la presse professionnelle ;
- la communication : mise en forme des travaux et diffusion de ceux-ci travaux.

Le CNPE ne peut plus continuer à fonctionner sans un soutien institutionnel pour l'opérationnel et la logistique, et propose donc d'adresser un courrier au premier ministre pour lui faire part de ses difficultés de fonctionnement et lui demander un renforcement de ses moyens.

Cette proposition est approuvée à l'unanimité des membres.

III. Programme de travail et avancée des travaux des commissions

1) *Commission Adaptation des interventions en PE aux besoins fondamentaux de l'enfant*

Les travaux de cette commission, animée par l'ANDASS et la DGCS, sont centrés cette année sur :

- l'accueil familial, avec un axe fort sur la démographie des familles d'accueil ;
- les jeunes majeurs et les sortants des dispositifs, en lien avec la stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes et la stratégie de protection de l'enfance ;
- des échanges avec le groupe Santé : autour de la santé des enfants en PE

Le travail sur les familles et leur association au travail éducatif sera un point d'attention permanent et un axe transversal des travaux de la commission. Par ailleurs, les travaux sur l'accueil familial s'appuient sur les travaux menés par d'autres institutions (Observatoire national de la protection de l'enfance, groupe de travail de la DGCS, DRESS). Un guide de la DGCS sur la place des assistants familiaux dans les équipes éducatives paraîtra en octobre. Il insistera sur le lien entre l'enfant confié et l'assistant familial.

2) *Commission Prévention et repérage précoce*

Les travaux de cette commission, animée par Céline Gréco, sont centrés cette année sur :

- la prévention à l'adolescence ;
- la mise en place des protocoles départementaux de prévention ;
- la santé globale, en tant qu'axe transversal.

La commission s'intéresse à l'approche globale et intégrée des questions de santé et aux enjeux de bien-être des professionnels et de santé des jeunes. Une recommandation sera émise ultérieurement. L'approche est originale au travers notamment des présentations comme par exemple la mission de prévention entre Paris et la Seine-Saint-Denis, ainsi qu'une réflexion sur l'usage des espaces numériques et virtuels en matière de prévention pour les adolescents.

3) *Commission Connaissance et recherche en PE*

L'animatrice de cette commission est Agnès Gindt-Ducros (directrice de l'ONPE)

Ses travaux seront centrés cette année sur :

- la poursuite des travaux sur les données prioritaires publiées dans le rapport annuel du CNPE, à partir du travail DRESS/ONPE/SSMS ;
- le suivi des travaux du comité d'experts mis en place à la demande de la Ministre sur les décès d'enfants par mort violente au sein des familles, en rapprochant les statistiques médicales et celles du ministère de l'Intérieur ;
- des axes de recherche qui seront à déterminer.

Dans le cadre des préconisations de thématiques de recherche repérées dans les travaux réalisés par le CNPE et par les remontées des membres du CNPE, quatre thèmes ont été retenus :

- l'articulation entre protection de l'enfance et délinquance ;
- les liens entre protection de l'enfance et situation de handicap ;
- la scolarité des enfants relevant de la protection de l'enfance ;
- les négligences de l'enfant.

4) *Commission Formation*

L'animatrice de cette commission est Anne Devreese (directrice générale de l'ENPJJ).

Les travaux seront centrés sur :

- la participation des personnes accompagnées (enfants et leur entourage) aux dispositifs de formation en protection de l'enfance ;
- la formation des magistrats, qui commencera à l'automne avec l'Ecole nationale de la magistrature.

La commission a reçu des apports de l'Unaforis (participation des personnes accompagnées à la formation des professionnels et production d'un guide), de Monsieur Kryzaniak dans le domaine des travailleurs sociaux et une présentation sur la formation aux Droits de l'enfant de SOS Villages d'enfants (projet européen).

5) *Commission Adoption et suppléances parentales longues*

La présidence de cette association est vacante, Marie-Anne Chapdelaine souhaitant cesser d'assurer cette fonction, elle est assurée par la SG et une nouvelle présidence est envisagée.

Les travaux seront centrés sur :

- l'agrément,
- l'accès aux origines.

Le sujet des OAA n'est pas jugé assez mûr pour être un objet de travail de la commission cette année et est donc reporté. Il sera traité en coopération avec la mission de l'adoption internationale du ministère des Affaires étrangères.

Un point d'alerte a été relevé au sujet de la recherche sauvage des origines et ses conséquences. Il est en effet impératif d'accompagner ces recherches. L'accès aux

origines fait aussi l'objet des travaux de la commission Adoption et suppléance parentale longue dans le cadre de la réflexion sur la loi de bioéthique.

L'assemblée suggère de recourir au financement d'une thèse sur les enfants tués dans le cadre familial, ce sujet étant alarmant. Actuellement, l'observatoire national de la protection de l'enfance travaille avec des chiffres du ministère de l'Intérieur et des hôpitaux. La solution d'un comité d'experts copiloté par l'ONPE et la DRESS sur le modèle du comité sur les décès maternels semble préférable à celle d'une thèse, limitée dans le temps. Recentrer toutes les connaissances dans une démarche de recherche semble pertinent

IV. La stratégie de protection de l'enfance en cours d'élaboration : point d'étape

1) Propositions du groupe de travail sur la stratégie nationale de protection de l'enfance

La ministre a lancé son projet de stratégie de protection de l'enfance le 15 janvier 2018. La recommandation devait être rendue fin mai, mais sera retardée à l'automne. Un groupe de travail de 25 acteurs de différents horizons copiloté par la DGCS et le CNPE a produit des propositions entre mars et mai.

L'échange en assemblée plénière sur l'état d'avancée des travaux est une étape clé du processus. Cette stratégie recoupe des éléments issus d'autres travaux (stratégie de soutien à la parentalité, stratégie de lutte contre la pauvreté, stratégie nationale de santé publique, etc.), notamment pour des sujets relatifs aux jeunes et la sortie du dispositif d'ASE.

Le plan d'action de lutte contre les violences faites aux enfants progresse et des sujets émergent dans ce domaine. Certains points de ce plan seront intégrés dans la stratégie nationale de protection de l'enfance.

La démarche est ciblée autour du dispositif de protection de l'enfance. Les quatre axes retenus ont été orientés par la ministre :

- Axe 1 - Renforcer les actions de prévention en protection de l'enfance et soutenir le repérage des enfants en danger ou en risque de l'être ;
- Axe 2 - Adapter l'accompagnement des enfants et des jeunes à leurs besoins fondamentaux et renforcer leur accès aux soins ;
- Axe 3 - Améliorer l'accompagnement des jeunes sortant des dispositifs de protection ;
- Axe 4 – Améliorer la connaissance et l'évaluation en protection de l'enfance.

Chaque axe est décliné en objectifs.

Pour l'axe 1 :

- favoriser l'engagement de tous les acteurs concernés pour développer des actions de prévention en protection de l'enfance ;
- développer la connaissance des professionnels de l'enfance des signes de souffrance d'un enfant au regard de ses besoins fondamentaux ;
- identifier les personnes et services ressources pour permettre aux professionnels et au public d'alerter sur la situation d'un enfant en danger.

A ce titre, le bureau du CNPE estime que la cohérence entre les besoins et les droits n'apparaît pas clairement dans la stratégie et déplore que l'action de prévention des jeunes eux-mêmes soit passée sous silence. Par ailleurs, certains regrettent que seuls les professionnels soient cités dans la démarche et que les aspects opérationnels ne soient pas abordés. En effet, certains membres du bureau considèrent qu'il s'agit d'une thématique de prévention de la mise en danger de

l'enfant et non d'une thématique de prévention large. Ils regrettent que le périmètre ne soit pas plus précis, notamment en ne citant pas dans cet axe les termes « maltraitance » ou « négligence ». Pour le bureau, la place de l'enfant et sa participation sont par ailleurs insuffisamment soulignées dans cet axe de prévention.

Les indicateurs de vulnérabilité ou l'élaboration d'un cadre national d'évaluation des informations préoccupantes sont deux avis du CNPE repris dans cet axe de la stratégie.

Le droit fondamental des enfants à avoir une vie matérielle normale est davantage abordé dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. En outre, les actions devront être déclinées spécifiquement pour les territoires d'outre-mer. Enfin, la concertation semble limitée par rapport à celle qui avait été mise en œuvre dans le cadre de la constitution d'autres stratégies, ce qui est dû à la brièveté des délais.

Une démarche de contractualisation entre l'Etat et les territoires semble être une solution adéquate, mais la question des moyens et de la mobilisation des acteurs territoriaux de l'Etat doit alors se poser. Il convient d'agir auprès des conseils départementaux et des institutions, notamment l'Education nationale. Il est également important de travailler sur la cohérence entre les différentes stratégies. Les directions de la Justice, de l'Education nationale, du ministère des Solidarités et de la Santé ont abordé différentes actions et travaillent sur ces sujets.

L'axe 2 possède quatre objectifs :

- questionner, évaluer, renforcer si nécessaire les dispositifs d'accompagnement à domicile, soutenir et promouvoir l'accueil en famille ;
- renforcer l'accès aux soins en protection de l'enfance ;
- avoir de l'ambition scolaire pour les enfants et les jeunes de la protection de l'enfance ;
- soutenir les professionnels de la protection de l'enfance.

Le bureau considère que l'enquête de la DRESS sur les assistants familiaux est insuffisante compte tenu de la situation démographique préoccupante de ces derniers, et demande des actions plus significatives, ainsi que dans le domaine de l'ambition scolaire pour les enfants issus de la protection de l'enfance. La préconisation d'un référent institutionnel au sein de l'Education nationale pour remobiliser ses dispositifs pour les enfants confiés semble effectivement insuffisante.

L'assemblée suggère par ailleurs de décliner les modalités de l'accès aux soins en protection de l'enfance. La pertinence du placement à domicile est également mise en doute, les dispositifs institutionnels présentant un intérêt certain en matière de protection de l'enfance, bien que, pour des raisons financières, les départements aient tendance à soutenir le placement à domicile. Le CNPE précise cependant que l'axe fait référence à l'accueil de l'enfant en famille d'accueil et non au domicile familial. La démarche de consensus sur l'accompagnement à domicile a pour objet de mettre à plat les problématiques et de définir des indicateurs, des méthodes et des modalités de financement permettant la pérennité des dispositifs.

Dans un objectif politique lié au travail des départements et à l'articulation avec les démarches de l'Etat, un renforcement de la coordination interministérielle sera nécessaire. En particulier, la PJJ souhaite une cosignature de cette stratégie par le ministère de la Justice.

L'axe 3 comporte trois objectifs principaux :

- renforcer l'évaluation des capacités et besoins de ces jeunes afin de co-construire un projet d'autonomie adapté et stable ;

- articuler les prestations offertes par les conseils départementaux et les services de la protection judiciaire de la jeunesse aux jeunes majeurs de 18 à 21 ans et les dispositifs de droit commun pour qu'aucun jeune ne sorte sans solution d'accompagnement ;
- offrir un étayage relationnel et affectif à ces jeunes.

Tout jeune sortant de l'aide sociale à enfance doit en effet être accompagné jusqu'à l'autonomie sociale et professionnelle. Il est notamment envisagé de déployer des évaluations communes aux services de l'ASE et aux acteurs du service public de l'emploi pour les mineurs ou jeunes majeurs en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle et de faciliter l'accès des jeunes sortant de l'ASE aux dispositifs de droit commun (PACEA, Garantie jeune).

L'axe 4 consiste à :

- développer la connaissance et l'expertise en protection de l'enfance ;
- développer une culture de l'Évaluation en protection de l'enfance.

Dans ce cadre, il est notamment proposé de définir les besoins de données quantitatives et qualitatives nécessaires à la construction de la politique publique au niveau national et local et d'élaborer des outils d'évaluation commune opérationnels.

Le bureau souhaite ajouter un axe sur la recherche pour étoffer la proposition.

S'agissant du manque d'opérationnalité des travaux reproché par certains membres, il convient de rappeler que **le CNPE a pour mission de proposer des axes stratégiques et de construire un consensus et non de présenter des solutions pratiques.**

La stratégie comporte une proposition de diffusion régulière d'une campagne destinée au grand public sur les violences faites aux enfants, qui a été confirmée par la ministre le 30 mai dans le cadre de la journée sur les violences faites aux enfants.

2) *Travaux du CESE*

Le premier ministre a saisi le CESE, d'une part sur les jeunes en difficultés multiples et la continuité des parcours et d'autre part sur les jeunes sortant de l'ASE. L'avis qui a été voté semble intéressant et utile pour faire des propositions au gouvernement.

Le CESE estime que le système actuel de contrats « jeunes majeurs » est précaire et discrétionnaire et qu'il doit être modifié. Il propose un revenu social minimum garanti dans un parcours ouvert à tous les jeunes de 18 ans sous conditions de ressources avec un accompagnement sous la forme d'une allocation de ressources. S'il est possible de faire évoluer le droit commun, les jeunes issus de l'ASE pourraient être libérés de la protection de l'enfance et entrer dans un système de droit commun. Le deuxième scénario est une aide spécifique aux jeunes majeurs. Il faut dans ce cadre supprimer la barrière d'âge de 21 ans, qui n'a plus de sens aujourd'hui. Pour les jeunes ne pouvant bénéficier d'un soutien de leur famille, l'aide prendrait la forme d'un soutien financier et de la prise en charge du logement dans des foyers de jeunes travailleurs ou des baux sociaux.

Par ailleurs, le CESE envisage un accompagnement, notamment l'établissement d'un lien affectif et éducatif grâce à un parrainage de proximité et l'implication des acteurs au sein des entreprises pour les mentorer.

En outre, les difficultés administratives sont encore présentes et les ADEPAPE, contrairement aux UDAF manquent de moyens pour faire exister des réseaux départementaux.

Ces éléments contribuent à la stratégie de lutte contre la pauvreté, qui devrait être annoncée en juillet au moment du discours au congrès du président de la République. Une proposition de loi reprenant une partie des éléments proposés par le CESE sera par ailleurs discutée le 11 juillet à l'Assemblée nationale.

En réponse à des remarques de l'assemblée, il est précisé que des propositions relatives à l'amendement Creton ont été formulées pour les enfants à difficultés multiples.

Le président de la République et la ministre Agnès Buzyn portent une attention particulière à ces sujets. La proposition de loi Bourguignon est également intéressante. Il convient de communiquer sur ce projet et de solliciter les acteurs susceptibles d'intervenir en faveur de ces jeunes sortants de la protection de l'enfance. Une démarche de coopération sous forme de contractualisation entre l'Etat et les départements est attendue.

Par ailleurs, le CESE préconise le renforcement de la dynamique de coordination interministérielle tout en améliorant le pilotage national de protection de l'enfance grâce à une évaluation indépendante.

Les représentants des départements soulignent le manque de moyens accordés par l'Etat aux départements pour financer des aides aux jeunes sortant de l'ASE, dans un contexte d'accroissement du nombre de jeunes non accompagnés. Certains départements contractualisent avec l'ADEPAPE locale ou la financent et se félicitent d'un lien vers le droit commun qui permettra aux jeunes majeurs de prendre davantage d'autonomie.

La FNADEPAPE signale que quatre départements seulement signent des conventions d'aide aux jeunes majeurs au-delà de 21 ans et apprécie que les départements aient désormais des représentants d'usagers à l'ODPE et dans les commissions de révision de situations et de statuts.

Le CNAEMO observe quant à lui que l'Etat et les départements se renvoient mutuellement les demandes concernant le logement, la santé ou l'éducation des jeunes majeurs et déplore cette situation. Il a par ailleurs déposé une réclamation collective contre la France au titre de l'insuffisance de son action envers les jeunes majeurs, mais les témoignages étaient difficiles à obtenir.

En conclusion de la séance plénière, le CNPE convient de réfléchir à l'opportunité d'un vote des membres de l'assemblée plénière sur le texte définitif de la stratégie nationale de protection de l'enfance, bien que l'assemblée se réunisse après la présentation de la stratégie. Les membres sont invités à faire part de leurs propositions pour alimenter la réflexion en cours.