



Observatoire national de
la protection de l'enfance

Quinzième
rapport au
Gouvernement
et au
Parlement

Septembre 2021

 La
documentation
Française 


**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**
*Liberté
Égalité
Fraternité*

GIP Enfance en Danger


**DÉPARTEMENTS
DE FRANCE**

Quinzième
RAPPORT DE L'ONPE
AU GOUVERNEMENT
ET AU PARLEMENT
Année 2020

TABLE DES MATIÈRES	
AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE	5
INTRODUCTION	7
I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE	9
Des effets sur les enfants et leurs familles	9
Des expériences vécues par des enfants et leurs familles	9
L'évolution des situations suivies par les dispositifs de protection de l'enfance	13
Des difficultés accrues concernant les jeunes majeurs	15
Des vulnérabilités renforcées concernant les mineurs non accompagnés	17
Des effets sur les pratiques	18
Des pratiques des dispositifs d'accueil des enfants confiés recentrées sur le rythme et les activités des enfants	18
Un bouleversement des pratiques d'intervention à domicile	21
Des démarches inédites de recueil des expériences des enfants et des parents	24
Des effets sur les organisations	25
Plasticité des organisations de protection de l'enfance et engagement des professionnels	25
La mobilisation de la société civile et le concours essentiel des volontaires et des associations	28
Le pilotage de la politique de protection de l'enfance à l'épreuve de l'urgence	30
II. LA CONTINUITÉ DES TRAVAUX ET LE MAINTIEN DE LA PRODUCTION DE CONNAISSANCES EN PROTECTION DE L'ENFANCE	39
Les derniers chiffres de référence	39
Les chiffres clés en protection de l'enfance au 31 décembre 2019	39
Crimes et délits commis sur les mineurs durant l'année 2019	41
La continuité des travaux	45
Développement des ODPE	45
Approches thématiques et besoins fondamentaux de l'enfant	46
Des stratégies d'action à articuler	47
CONCLUSION	51
ANNEXE 1. MÉTHODOLOGIE D'OBSERVATION DE LA CRISE SANITAIRE	53
ANNEXE 2. CHIFFRES CLÉ EN PROTECTION DE L'ENFANCE	55

RÉSUMÉ

Le quinzième rapport de l'ONPE au Gouvernement et au Parlement porte un regard sur la situation en protection de l'enfance au cours de l'année 2020, une année marquée par la pandémie liée à la Covid-19. Il repose sur une démarche d'observation diachronique de la gestion de la crise sanitaire en protection de l'enfance et du fonctionnement du dispositif dans ce contexte, conduite selon des méthodes en grande partie qualitatives.

Des répercussions différentes de la crise sanitaire sur les enfants en danger et leurs familles apparaissent selon le type de situations de protection et l'âge des enfants ainsi qu'au fil des périodes successives de la crise. Lors du premier confinement, qui a pu apparaître comme une « *bulle sécurisante* », un apaisement de certains enfants confiés a été relevé. Du côté des enfants protégés par des mesures à domicile, les retours des professionnels se caractérisent par leur inquiétude concernant la satisfaction des besoins des enfants, compte tenu des conditions de vie des familles confinées chez elles et d'un suivi plus ardu des situations. Sur les périodes postérieures, plusieurs territoires font état d'une part d'une augmentation des situations à évaluer au titre des informations préoccupantes, d'autre part d'une augmentation des prises en charge après un an de crise sanitaire. Les jeunes majeurs ont traversé des difficultés accrues, de même que les mineurs non accompagnés dont les vulnérabilités ont été renforcées.

Du point de vue des pratiques, on observe une attention particulière portée aux enfants confiés, avec des modes d'action des dispositifs d'accueil recentrés sur le rythme et les activités des enfants. La situation a par ailleurs entraîné un bouleversement des pratiques d'intervention à domicile. Sont également relevées, à l'occasion d'initiatives de retour sur le vécu du premier confinement, des démarches inédites de recueil d'expériences donnant la parole aux enfants et parfois aux parents. S'agissant du fonctionnement des organisations de protection de l'enfance au gré des différentes phases de la crise sanitaire, certaines ont su rapidement basculer d'un modèle à l'autre, ce qui renseigne sur leurs forces d'adaptation. Est également apparu un souci plus large de la société civile à l'égard de la mission de protection de l'enfance qui a reçu le concours décisif de bénévoles, de volontaires ainsi que d'associations. Tant au niveau local que national, le pilotage de la politique de protection de l'enfance a été mis à l'épreuve de l'urgence.

Cette situation très particulière n'a pas empêché, au cours de l'année, la continuité des travaux relatifs à la politique publique de protection de l'enfance, ni le maintien de la production de connaissances, également évoqués dans ce rapport. Il est fait état des dernières données disponibles, l'année de référence étant 2019, en termes de chiffres clés et de crimes et délits commis sur les mineurs. L'actualité en protection de l'enfance se caractérise par l'engagement de différentes thématiques de travail, dans une perspective où l'appréhension globale de l'enfant, de son inscription dans des écosystèmes et la prise en compte de ses besoins fondamentaux restent des approches à renforcer. En lien avec les bouleversements provoqués par la crise sanitaire, il ressort un enjeu fort d'articulation des stratégies d'action, dont certaines ont connu des modalités renouvelées sur la période récente.

MOTS CLÉS

PROTECTION DE L'ENFANCE – COVID-19 – PRATIQUE PROFESSIONNELLE – BESOIN DE L'ENFANT.

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE

Alors que paraît ce quinzième rapport de l'ONPE au Gouvernement et au Parlement, largement consacré à l'expérience de la protection de l'enfance face à la pandémie de la Covid-19, le contexte de crise sanitaire est toujours présent. Les événements advenus en 2020 dans une phase particulièrement aigüe constituent une épreuve inédite et déstabilisante, qui nous contraint tous à des adaptations successives et durables. Comprendre collectivement ce que nous traversons, prendre le temps de s'arrêter sur les difficultés éprouvées dans cette crise, les défis relevés, identifier ce qui a permis aux intervenants de la protection de l'enfance de poursuivre leur travail ainsi que les ressources et les limites du système révélées à travers cette période, tout cela est nécessaire, en particulier pour réagir aux incertitudes provoquées par la situation sanitaire. C'est ce à quoi nous invite le quinzième rapport de l'ONPE.



Ce travail d'observation porte en premier lieu sur les effets de la pandémie sur les enfants protégés et leurs familles. Il met en évidence un fort engagement de nombreux professionnels pour prendre en charge les enfants, dans des conditions souvent complexes qui ont bouleversé les pratiques d'intervention et provoqué des initiatives nouvelles. Certaines expériences ouvrent des pistes d'évolution à approfondir en vue d'apporter des améliorations à notre système. Plus que jamais, la réponse aux besoins fondamentaux des enfants dans leur vie quotidienne ressort comme une priorité à laquelle nous devons apporter toute notre attention. Le temps que nous vivons entraîne également un accroissement des vulnérabilités de populations déjà fragiles, tant pour ce qui est des familles que des jeunes adultes, et suscite chez certains beaucoup d'angoisses. Comme l'Organisation mondiale de la santé nous le rappelle, il faut s'attendre à des effets à moyen terme de la pandémie compte tenu des difficultés économiques et de l'insécurité financière des populations.

L'année 2020 est aussi celle du lancement du chantier de réforme de la gouvernance nationale en protection de l'enfance et du projet de fusion du GIP Enfance en danger avec le GIP Agence française de l'adoption, le secrétariat général du Conseil national d'accès aux origines personnelles et celui du Conseil national de la protection de l'enfance au sein d'une nouvelle entité. Au regard des différentes alternatives possibles, c'est l'option de création d'une superstructure qui a été choisie dans un contexte de crise sanitaire et avec un calendrier très resserré. Au moment où sort le présent rapport, la réforme législative est toujours en cours. Nous devons être très attentifs à ce qu'elle aboutisse à une architecture institutionnelle de qualité et à une amélioration effective des prises en charge pour les enfants et les familles.

Dans une année qui verra la fin de mon mandat à la présidence du GIP Enfance en danger, il est important, pour moi de remercier les équipes du Giped et plus particulièrement celle de l'ONPE avec qui j'ai travaillé depuis 2011. Je souhaite, ici, saluer toute la qualité du travail scientifique des agents de l'ONPE, leur rigueur et leur engagement mis au service de la politique publique de protection de l'enfance. Le rôle de l'ONPE, dans l'avenir, doit se renforcer pour continuer d'offrir aux professionnels les ressources utiles à leur mission auprès des enfants et de leurs familles.



MICHÈLE BERTHY
Présidente du GIP Enfance en danger
Représentante du département du Val-d'Oise

INTRODUCTION

Le quinzième rapport de l'ONPE au Gouvernement et au Parlement porte un regard sur la situation en protection de l'enfance au cours de l'année 2020, une année très particulière puisque marquée par la survenue de l'importante crise sanitaire liée à la Covid-19. Dès les premières décisions gouvernementales liées à la pandémie en mars 2020, l'ONPE s'est engagé dans une démarche d'observation diachronique de la gestion de la crise sanitaire en protection de l'enfance et du fonctionnement du dispositif dans ce contexte ^{1,2}.

Alors que la crise sanitaire est entrée dans sa deuxième année, il paraît d'autant plus essentiel d'observer cette période dans la continuité. Cette approche permet de repérer la traversée de phases distinctes : une première phase de confinement de deux mois qui semble avoir eu un effet de « mise en cocon » pour certains enfants, une étape de sortie de ce confinement provoquant des ressentis d'insécurité et d'incertitude, un nouveau confinement aux contours plus flous à l'automne puisque les élèves – hors les lycéens – ont continué à se rendre régulièrement dans les établissements scolaires, et enfin une période d'apparition progressive des effets sur la population de la crise dans sa durée, avec l'émergence de signaux d'alerte pour les services de protection de l'enfance.

Au cours de ces phases de crise, il est possible également de repérer des points d'attention constants, qui renvoient à des fragilités et/ou ambiguïtés du dispositif de protection de l'enfance déjà connues en raison des difficultés qu'elles génèrent. Ainsi, la crise, par la mise en évidence de ces failles, interpelle la politique publique en matière de protection de l'enfance.

Le travail d'observation dont ce rapport rend compte repose en grande partie sur des méthodes qualitatives (voir Annexe 1). L'analyse proposée ne saurait donc prétendre à l'exhaustivité du point de vue des phénomènes et des expériences liés à la crise sanitaire et de leurs retombées sur les acteurs. En outre, la pandémie est toujours en cours et les effets des bouleversements qu'elle entraîne ne pourront être appréciés qu'à moyen voire à long terme. Comme le souligne l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ³, la plupart des données existantes qui viennent à l'appui du constat d'une augmentation des violences pendant le confinement sont basées sur des rapports médiatiques non vérifiés, même si l'organisation juge qu'ils seront vraisemblablement confirmés par une recherche rigoureuse.

Le présent rapport aborde ainsi les effets de la crise sanitaire sur les enfants et les familles bénéficiaires de la protection de l'enfance, sur les pratiques d'intervention et les organisations (partie I). Par ailleurs, la situation de crise n'a pas empêché la continuité des travaux relatifs à cette politique publique marquée en 2020 par différentes initiatives en matière de pilotage national, ni le maintien de la production de connaissances auxquelles l'accès a également été renouvelé (partie II).

1. ONPE. *Premières observations sur la gestion du confinement/crise sanitaire en protection de l'enfance*. Paris : ONPE, mai 2020. Disponible en ligne : https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/20200505_premieres_observations_gestion_crise_sanitaire_protection_enfance_onpe_1.pdf.
2. ONPE. *Poursuite de l'observation relative à la crise sanitaire en protection de l'enfance : la phase de déconfinement à compter du 11 mai*. Paris : ONPE, février 2021. Disponible en ligne : https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/20210208_observations_periode_deconfinement_protection_enfance_onpe-2.pdf.
3. WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Global status report on preventing violence against children 2020*. Genève : Organisation mondiale de la santé (OMS), 2020. Disponible en ligne : <https://www.who.int/publications/i/item/9789240004191>.

INTRODUCTION

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE SANITAIRE

Les observations et retours d'expérience concernant la crise sanitaire sur les publics de la protection de l'enfance, sur les pratiques ainsi que sur les organisations permettent de tirer certains enseignements.

DES EFFETS SUR LES ENFANTS ET LEURS FAMILLES

Une des premières questions que pose la crise sanitaire est celle de ses répercussions sur les enfants en danger et leurs familles, d'une part en termes d'expériences vécues par les personnes, d'autre part du point de vue de l'évolution des situations suivies par les dispositifs de protection de l'enfance. Les jeunes majeurs ont en outre traversé des difficultés accrues, de même que les mineurs non accompagnés (MNA) dont les vulnérabilités ont été renforcées.

Des expériences vécues par des enfants et leurs familles

S'agissant des vécus et ressentis des enfants, des différences sont apparues aux observateurs, selon les types de situation en protection de l'enfance mais aussi au fil des périodes de la crise. En outre, en fonction de leur âge, les enfants ont été confrontés à des problèmes différents.

Si, pour ce qui est des enfants confiés, le premier confinement de mars 2020 a entraîné la surprise du constat de l'apaisement d'un certain nombre d'entre eux, constat partagé par de nombreux professionnels et institutions⁴, les analyses qui en ont été faites ensuite soulignent son caractère plurifactoriel. Outre les dimensions de stabilité de l'environnement de vie des enfants et de diminution des contraintes sociales et scolaires pesant sur eux, c'est la disponibilité des adultes de référence dédiés à leur prise en charge dans une continuité relationnelle et affective qui ressort comme un élément essentiel de cette première phase^{5,6}. Durant cette période, ces adultes ont consacré beaucoup de temps à réaliser des activités avec les enfants, comme l'indiquent de nombreux acteurs. Ainsi, dans les maisons d'enfants à caractère social (Mecs), « les professionnels ont eu le sentiment d'accompagner, de rassurer les enfants, de leur expliquer les choses, d'avoir des temps de plaisir et de loisirs avec eux et de ne pas être simplement dans un travail purement éducatif » (entretien avec l'Uniopss). Des témoignages d'assistants familiaux vont dans le même sens : « Le jeu est le noyau de nos activités journalières, on attend tous ce moment de partage merveilleux qui rassemble et qui détend... et on n'a jamais autant joué ensemble ! »⁷. Des propos de jeunes, recueillis à travers des démarches de retour d'expériences sur le confinement, reflètent également ce vécu : « Les enfants et adolescents évoquent d'ailleurs, en complément de leurs réponses, de nombreux souvenirs d'activités ludiques (olympiades, ateliers pâtisserie, etc.) et indiquent également avoir passé des moments plus agréables qu'ordinaire avec les éducateurs »⁸.

4. ONPE. *Premières observations... Op. cit.*

5. DÉPARTEMENT DU NORD. *Retour d'expérience : la protection de l'enfance en période de confinement*. Lille : département du Nord, novembre 2020. Disponible en ligne : <https://www.onpe.gouv.fr/ressources/retour-d-experience-protection-lenfance-en-période-confinement>.

6. ASSOCIATION SAINT-EXUPÉRY POUR LA RECHERCHE EN PROTECTION DE L'ENFANCE. *Les enfants et le virus : la vie quotidienne et les inventions dans les pouponnières sociales lors du Covid-19*. Avrillé : Association Saint-Exupéry pour la recherche en protection de l'enfance, juillet 2020. Disponible en ligne : <https://4b420e5c-d621-475e-9924-24663a6cdb02.filesusr.com/ugd/6833abc321ac49189c43b9800c77f34f27290f.pdf>.

7. *Ibid.*

8. INSTITUT DÉPARTEMENTAL DE L'ENFANCE, DE LA FAMILLE ET DU HANDICAP POUR L'INSERTION (IDEFHI). *Retour d'expérience sur le confinement à l'Idéfhi*. Canteleu : Idéfhi, mai 2020. Disponible en ligne : http://www.idefhi.fr/images/actualites/RETEX_complet.pdf.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

Plusieurs enquêtes confirment ces éléments. Intégrés dans une étude menée auprès d'enfants en population générale sur leur vécu de ce premier confinement, des enfants placés ont de fait rapporté plus d'activités ludiques que leurs homologues en population générale (voir *infra*). Dans une recherche conduite auprès d'assistants familiaux de sept départements sur l'impact en santé mentale du premier confinement sur les enfants confiés⁹, sont observés, sur la période du premier confinement, pour 37 % des enfants des changements exclusivement positifs (en particulier un apaisement et une plus grande autonomie), pour 23 % des enfants des changements positifs et négatifs, pour 17 % des changements exclusivement négatifs et pour 23 % une absence de changement. Cette recherche précise que l'effet positif du confinement concerne principalement les enfants de moins de 10 ans (plus spécifiquement les 6-10 ans) et que la présence d'autres adultes en plus de l'assistant familial durant le confinement participe clairement à cet effet positif.

Les acteurs notent par ailleurs que la suppression des rencontres et le manque de contacts avec leurs parents, l'inquiétude pour ces derniers ont créé pour certains enfants un mal-être et des affects difficiles, aussi bien chez de jeunes enfants en pouponnière que pour ceux de la tranche d'âge des 6-11 ans.

Du côté des parents sollicités pour donner leur avis sur cette période, la présence et les informations fournies par les services ont été un point central : satisfaction quant à la disponibilité et à l'attention manifestées par les équipes dans certains lieux¹⁰, dans d'autres services les parents rencontrés ont exprimé avoir très mal vécu l'absence de communication sur la reprise des droits de visite et d'hébergement¹¹.

En fin de cette période de « *bulle sécurisante* », des signaux de difficultés ont pu apparaître : troubles du comportement chez des adolescents souhaitant pouvoir ressortir et en tension avec leurs lieux d'accueils, eux-mêmes dans des positions de freins par craintes sanitaires, inquiétudes à l'approche du déconfinement par rapport à « *l'addiction affective* » de certains jeunes en familles d'accueil...

Lors du deuxième confinement de novembre, qui s'est déroulé avec le maintien de la fréquentation des écoles et sans modification *a priori* des droits de visite, des acteurs témoignent d'une augmentation de troubles dépressifs en population générale, d'une fatigue des assistants familiaux et des enfants, et parfois d'épisodes de violences entre jeunes et avec les éducateurs dans des internats (entretiens avec des directions enfance-famille). Le point de situation effectué par l'ONPE en mars 2021 fait ressortir plusieurs signaux de mal-être grave de certains jeunes confiés : sont rapportés d'une part des dégradations de prise en charge en établissements médico-sociaux, d'autre part des cas d'hospitalisation longue (plus d'un mois) en pédopsychiatrie avec de la décompensation pour certains jeunes placés en famille d'accueil ou en Mecs (entretien avec l'Uniopss).

9. Enquête concernant 433 assistants familiaux et 622 enfants : GAULTIER Sydney (dir.). *L'impact en santé mentale du premier confinement lié à la Covid-19 sur les enfants confiés aux services de la protection de l'enfance auprès d'assistants familiaux*. Mai 2021. Disponible en ligne : https://onpe.gouv.fr/system/files/base_documentaire/rapport_impact_sante_mentale_covid-19_en_protection_de_l'enfance-gaultier_et_al.2021_.pdf.

10. *Ibid.*

11. DÉPARTEMENT DU NORD. *Op. cit.*

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

Du côté des enfants protégés par des mesures à domicile, les retours des professionnels concernant la période du premier confinement de mars 2020 se caractérisent par leur inquiétude concernant la satisfaction des besoins des enfants, compte tenu des conditions de vie des familles confinées chez elles et d'un suivi plus ardu des situations. Celui-ci ne s'est fait dans certains cas que par téléphone ou visio-entretiens, sachant que certains services ont toutefois pu maintenir des visites à domicile ou à proximité de celui-ci (voir *infra*). Sur les périodes suivantes, outre une augmentation des nouvelles mesures d'intervention en milieu ouvert sur des situations jusqu'alors inconnues des services (voir *infra*), plusieurs acteurs notent la difficulté des interventions à domicile à réguler les situations et à être efficaces, nécessitant un renforcement des actions et des moyens avec des passages à des types d'intervention plus soutenues. L'augmentation des mesures est venue valider les craintes ressenties par les professionnels lors du premier confinement. Ces observations laissent entrevoir des effets différés du premier confinement ainsi que des conséquences du prolongement de la crise sanitaire sur des situations familiales.

L'ÉTUDE CONFEADO SUR LA SANTÉ MENTALE DES ENFANTS ET ADOLESCENTS LORS DU PREMIER CONFINEMENT

Une première inclusion des enfants protégés dans une étude en population générale*

L'étude Confeado vise à évaluer la santé mentale, l'état émotionnel et la résilience des enfants et adolescents, lors et au décours du premier confinement en fonction de leur environnement, de leurs conditions de vie et d'habitat. Plus particulièrement, il s'agit d'identifier leurs besoins en santé et de mesurer les stratégies de *coping*** mises en place pour la préservation de leur bien-être durant ce confinement. L'enquête s'est déroulée entre le 9 juin et le 14 septembre 2020, à partir d'un questionnaire web ou d'un questionnaire papier. Elle a été menée auprès d'enfants âgés de 9 à 18 ans, de leurs parents ou de professionnels les accompagnant en protection de l'enfance. Pour la première fois, une étude menée en population générale a été étendue aux jeunes pris en charge en protection de l'enfance.

L'accord des parents ou des représentants légaux ainsi que des jeunes a été requis pour participer à l'étude. Par la suite, il a été demandé aux parents de répondre à un questionnaire relatif aux conditions de vie lors du confinement. De son côté, l'enfant a été sollicité pour compléter le questionnaire dédié à ses conditions de vie lors du confinement et à l'impact de cette période.

* Cet encadré a été rédigé avec l'appui d'Émeline Delaville, psychologue, docteure en psychologie, conseillère technique qualité de vie de l'enfant au conseil départemental du Loir-et-Cher, au titre de sa participation à Confeado.

** Les stratégies de *coping* désignent les stratégies adaptatives que la personne met en place face à une situation stressante.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

Outre le remplissage de ce questionnaire, plusieurs échelles psychométriques d'auto-évaluation ont été remplies par les jeunes afin d'évaluer leur santé psychique et bien être mental. Elles concernent l'évaluation de la détresse psychologique, le dépistage d'un trouble de stress post-traumatique (TSPT), l'étude de la résilience ou encore la mesure de l'anxiété-trait*. Dans la situation d'un enfant vivant en foyer d'accueil ou en famille d'accueil, l'éducateur ou l'assistant familial a été sollicité (après avoir obtenu le consentement parental et celui de l'enfant) pour remplir le questionnaire relatif aux conditions de vie lors du confinement.

Les premiers résultats des facteurs associés à la résilience et à la santé mentale des enfants et des adolescents lors du premier confinement ont été exposés dans une première étude**. Ils concernent 3 898 enfants et adolescents dont font partie 81 jeunes pris en charge en protection de l'enfance. Parmi ces 81 enfants pris en charge en protection de l'enfance, 61,7 % étaient des filles et 38,3 % des garçons. La proportion d'enfants âgés de 9 à 12 ans était de 40,7 % contre 59,3 % pour les enfants âgés de 13 à 18 ans. Concernant le type d'accueil, 40 % étaient accueillis en foyer, 50 % en famille d'accueil et 10 % en hébergement associatif. Pour ce qui est du niveau scolaire, 7,4 % étaient en cycle 2, 27,2 % en cycle 3, 24,7 % en cycle 4, 35,8 % dans l'enseignement secondaire, et 3,7 % dans une autre situation (étudiant, en attente de scolarisation ou en institut thérapeutique, éducatif et pédagogique).

Faisant un focus sur les jeunes pris en charge en protection de l'enfance, l'étude relève que ceux-ci ont davantage bénéficié d'activités pendant le confinement que les jeunes de la population générale. Ainsi les enfants et adolescents protégés étaient plus en proportion à être sortis plusieurs fois par semaine que les jeunes de la population générale (80,2 % vs 59,8 %) et à avoir eu des activités ludiques tous les jours (40,3 % vs 22,9 %). Par ailleurs, ils ont passé moins de temps par jour sur les réseaux sociaux (46,2 % n'y sont jamais allés vs 13,7 %, et 24,4 % y ont passé plus de trois heures vs 45,8 %) ; ils ont été moins en contact plusieurs fois par semaine avec leurs amis que les enfants en population générale (38,3 % vs 56,6 %). Toutefois, il apparaît que les enfants et adolescents protégés ont été plus en difficulté par rapport aux devoirs scolaires que ceux en population générale (40 % ont été parfois dépassés vs 33,6 % et 12,9 % ont été complètement dépassés vs 10,3 %).

** L'anxiété-trait correspond à une disposition individuelle relativement stable à éprouver de l'anxiété.

** VANDENTORREN Stéphanie *et al.* Premiers résultats des facteurs associés à la résilience et à la santé mentale des enfants et des adolescents (9-18 ans) lors du premier confinement lié à la Covid-19 en France. *BEH Covid-19*. 20 mai 2021, n° 8. Disponible en ligne : http://beh.santepubliquefrance.fr/beh/2021/Cov_8/2021_Cov_8_1.html.

Ces premiers résultats concernant les jeunes protégés peuvent être reliés au fait qu'ils sont restés pendant le confinement auprès de professionnels dédiés pour s'occuper d'eux. Pour certains de ces enfants, il semble que le confinement ait créé une dynamique favorable à une prise en charge étroite et soutenue par ceux qui les accompagnaient au quotidien.

Ces premiers retours de travaux menés à l'occasion de la pandémie de la Covid-19 soulignent l'importance d'intégrer les enfants protégés dans des études en population générale, permettant de mieux connaître les spécificités de leur expérience de vie par des approches comparatives.

L'évolution des situations suivies par les dispositifs de protection de l'enfance

Plusieurs territoires font état d'une part d'une augmentation des situations à évaluer au titre des informations préoccupantes, d'autre part d'une augmentation des prises en charge après un an de crise sanitaire.

L'ONPE a lancé en avril 2021 une enquête flash portant sur l'observation en matière d'activité des services, à laquelle 41 départements ont répondu¹². Interrogés sur l'évolution des situations à évaluer au titre des informations préoccupantes, les trois quarts des départements répondant (32 sur 41) font part d'une augmentation de ces situations.

En termes de période sur laquelle cette augmentation est observée, 15 départements indiquent l'automne 2020, 16 départements la période de janvier 2021 (les deux périodes pouvant être cumulées), et 3 départements signalent avoir observé cette augmentation plus tôt (avril 2020, mai-juin 2020). Certains font état d'une augmentation continue depuis l'automne 2020.

À la question ouverte portant sur les effets de la crise sanitaire, 12 départements ont répondu en évoquant des situations de violences intrafamiliales et /ou conjugales, dont un avec la précision suivante : « *des cas d'extrême violence intrafamiliales très fortement présentes post-confinement* », avec parfois l'indication de contextes de promiscuité, précarité, grande pauvreté.

Au moins 4 territoires mentionnent des phénomènes d'absentéisme/décrochage scolaire pour des enfants, parfois depuis le premier confinement. Des effets de la crise sanitaire sur la santé psychique des parents et des jeunes sont également relevés.

12. Résultats établis au 17 mai 2021, soit 36 réponses au questionnaire flash et réponses de 5 directions enfance-famille.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

Les trois quarts des départements répondant (32 sur 41) indiquent une augmentation des placements sur la période de crise sanitaire, 7 n'observant pas d'augmentation (4 de ces 7 départements comptent moins de 280 000 habitants). Sur les 32 départements, 6 précisent qu'ils connaissaient une augmentation des placements dès avant la crise, depuis 2015 pour l'un, 2017 pour d'autres ; toutefois un seul de ces 6 départements estime que la crise n'a pas modifié ce mouvement.

Pour ce qui est de la période de la crise sanitaire sur laquelle ces augmentations sont observées, si quelques départements signalent une augmentation durant le premier confinement (en mars 2020 pour 3 départements, en avril 2020 pour 2 autres), c'est à partir de septembre que le phénomène soit s'est manifesté, soit est réapparu pour 11 départements. L'augmentation est observée en novembre pour 3 départements, en décembre pour 6 départements et en janvier 2021 pour 6 départements : un département fait état d'une augmentation en continu depuis l'automne, un deuxième depuis novembre 2020, un troisième évoque une aggravation de l'augmentation en décembre, et un quatrième a admis autant d'enfants en placement en janvier 2021 que sur toute l'année 2020.

S'agissant de l'âge des enfants, l'augmentation des placements semble concerner particulièrement la tranche des 6-10 ans, mentionnée par 17 départements, et celle des 11-15 ans mentionnée par 15 départements. Les autres tranches d'âge sont évoquées par une douzaine/dizaine de départements. Seulement 6 départements évoquent une augmentation des placements des 16-18 ans.

Sur les 32 départements observant des augmentations de placement et sur les 23 en mesure de préciser s'ils concernent des enfants déjà suivis ou inconnus des services, 21 indiquent la prise en charge d'enfants inconnus : un département précise la répartition qui s'établit sur son territoire à 82 % pour les enfants déjà suivis et 18 % pour les enfants inconnus des services. Parmi les commentaires transmis par les services sur les effets de la crise sanitaire, plusieurs départements font état d'une dégradation rapide de situations d'enfants déjà suivis *via* des interventions à domicile et évoluant soit vers des placements à domicile soit vers des placements en urgence. Au moins 3 départements signalent un problème d'embolisation des dispositifs lié à une grande diminution des sorties, et des phénomènes de sureffectif dans les lieux d'accueil : « *Les jeunes ne sortent pas par crainte du retour et rentrent en masse par peur de ce qui se passe au domicile sans intervention adéquate...* » Enfin, au moins 3 départements parlent du mouvement d'inclusion des enfants handicapés en soulignant d'une part que pour les enfants confiés ce mouvement se fait au sein des lieux d'accueil de l'aide sociale à l'enfance (ASE), d'autre part que, faute d'un soutien médico-social adéquat apporté aux familles, des enfants se retrouvent pris en charge par l'ASE lorsque les parents ne peuvent plus faire face.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

Ces retours transmis par les services départementaux dans le cadre de l'enquête flash sont corroborés par les observations d'autres acteurs, qui font état au printemps 2021 d'une forte augmentation des nouvelles mesures de milieu ouvert et d'une montée des placements en urgence à compter de janvier 2021. Par ailleurs, des inquiétudes ont été exprimées sur la situation des jeunes mères, la fragilisation de la période périnatale dans le contexte pandémique (caractère anxiogène de la période, réorganisation des services de soins pouvant redéfinir et limiter la place des proches, moindre soutien social et familial...) et son possible impact sur les liens d'attachement avec l'enfant. Si à notre connaissance il n'existe pas encore de travaux publiés en France, des études conduites par des équipes chinoises, italiennes ou canadiennes mettent en évidence une augmentation des troubles anxio-dépressifs chez les femmes en cours de grossesses durant la période et certains services en France ont renforcé leurs dispositifs de dépistage des dépressions et troubles anxieux maternels¹³. Une perte de vue, par les dispositifs de prévention primaire, de certaines familles en situation de précarité est également constatée. Cela concerne les dispositifs de soutien à la parentalité en raison des périodes de fermeture ainsi que des modifications de conditions d'accueil (la mise en place de rendez-vous remettant en question les sentiments d'anonymat de d'inconditionnalité de l'accueil) et les lieux d'accueil du jeune enfant, des familles en précarité ne confiant plus leurs enfants en crèche (entretien avec l'Uniopss).

Des difficultés accrues concernant les jeunes majeurs

Relativement à l'accompagnement des jeunes majeurs, dans le cadre de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, le législateur a interdit de mettre fin aux mesures d'aide sociale à l'enfance les concernant pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire. Ces dispositions ont été prolongées jusqu'en septembre 2021 compte tenu du « *contexte économique et social* » encore perturbé. Si l'instauration de ce nouveau droit protecteur a été salué, la précarité de ce droit limité dans le temps a soulevé des inquiétudes pour ses bénéficiaires. Par ailleurs, d'après les associations entendues par l'ONPE, il semblerait que l'interdiction de mettre un terme à l'accompagnement des jeunes majeurs n'ait pas toujours été respectée au sein de départements. Des ruptures sont rapportées pendant le premier confinement, notamment en raison de la saturation des places prioritaires pour les mineurs, ainsi qu'au stade du déconfinement du printemps 2020 au prétexte d'efforts insuffisants des jeunes en matière d'insertion, l'Uniopss ajoute qu'il s'agissait souvent de MNA qui ont pâti de la méconnaissance de cette règle.

13. BONNARD Augusta, *et al.* Stress et dépressions maternelles en période Covid : le téléphone pour débiter une relation thérapeutique. *Enfances & Psy.* 2020, n° 87, vol. 3, p. 112-120. Disponible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-enfances-et-psy-2020-3-page-112.htm>.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

L'isolement a été particulièrement exacerbé pour le public de la protection de l'enfance accueilli dans les structures de semi-autonomie ou dans le cadre de prises en charge hôtelière. De nombreux signes et expression de souffrance ont été relatés et sont mis en évidence, notamment par la démarche de retour sur l'expérience du premier confinement menée au sein de l'Institut départemental de l'enfance, de la famille et du handicap pour l'insertion (Idefhi) en Seine-Maritime. Elle conclut qu'il s'agit du public qui a le plus souffert de l'isolement. Les réponses de ce public sont moins positives que pour les autres publics, et ce quel que soit le domaine évoqué (protection, continuité des apprentissages et des démarches d'insertion, communication avec les proches et les professionnels, continuité des soins et des suivis). Par exemple, 41 % de ces jeunes disent ne s'être pas sentis protégés durant cette période. Ce résultat est mis en lien avec le rythme raréfié des échanges et des visites avec les éducateurs référents de ces jeunes. Il semblerait en outre que certains services aient suspendu les visites pendant le premier confinement. L'Association départementale d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance des Bouches-de-Rhône (Adepape 13) qui a ouvert une ligne d'écoute à destination des sortants de l'ASE pendant le premier confinement rapporte avoir vu affluer plus de 300 appels de jeunes, essentiellement mineurs, « *très inquiets quant à leur accès possible à un contrat jeune majeur et quant à la perspective de finir à la rue* », « *l'écouter s'est trouvé rapidement débordé par les appels et les angoisses* ». L'association a observé des problématiques plutôt concentrées dans les lieux les plus isolés.

L'exiguïté des espaces de vie, la promiscuité entre locataires génératrice de conflit, des déficits d'information et de compréhension des diverses consignes et mesures gouvernementales sont évoqués comme source de difficultés s'additionnant aux angoisses des jeunes concernant leurs perspectives, notamment d'insertion professionnelle. Ces difficultés et inquiétudes se sont inscrites dans le temps au-delà du premier confinement. Repairs 75 (Adepape de Paris) et l'Adepape 13 rapportent des phénomènes anxieux chez de nombreux membres, des cas de détresse psychique nécessitant parfois des hospitalisations en psychiatrie ainsi que des situations de démobilisation massive voire de décrochage scolaire. Ces associations rapportent une augmentation des demandes d'aides diverses notamment relatives à des impayés de loyer (des menaces d'expulsion locatives apparaissant à la sortie du premier confinement) ainsi qu'« *une flambée* » de l'aide alimentaire à partir du deuxième confinement.

À l'heure où le secteur voit émerger des dispositifs de soutien en direction des jeunes majeurs, (notamment le plan « 1 jeune 1 solution » annoncé en novembre 2020 par le premier ministre), les services de l'ASE signalent la nécessaire anticipation d'un risque d'embolie du dispositif dû au moindre accès à l'autonomie des jeunes majeurs en raison des difficultés économiques et des effets psychiques de la crise sanitaire. Aussi, la crise attire également notre attention vis-à-vis du besoin de lien et d'accompagnement éducatif de ce public au-delà des aides matérielles.

Des vulnérabilités renforcées concernant les mineurs non accompagnés

Concernant la situation spécifique des mineurs non accompagnés, l'État a affirmé dès le début du premier confinement le principe de l'accueil et de la mise à l'abri inconditionnels des personnes qui se présentaient aux départements en qualité de mineurs non accompagnés (lettre adressée par M. Adrien Taquet aux présidents des conseils départementaux le 21 mars 2020). Un certain nombre de départements ont fait état d'une diminution des arrivées de jeunes. Par ailleurs, des entretiens ainsi que les alertes multiples¹⁴ qui ont jalonné le premier confinement témoignent dans certains départements de défaillances et manquements majeurs dans l'application du principe de mise à l'abri inconditionnelle, d'ordonnances de placement provisoires non exécutées. Est rapportée également la fermeture de certains dispositifs d'évaluation et d'orientation parfois substitués par des évaluations en visioconférence ou des maraudes. Des conditions de mise à l'abri inadaptées ont en outre été signalées (par exemple dans des gymnases sans respect des mesures sanitaires, avec des adultes et des personnes contaminées).

Concernant les jeunes déjà pris en charge, dans certains services une présence éducative soutenue a été maintenue (mission départementale dédiée aux mineurs non accompagnés ouverte 7 jours sur 7 pendant le premier confinement, mobilisation d'un service associatif pour favoriser la continuité scolaire de jeunes MNA en semi-autonomie...). Pour autant, les mineurs non accompagnés étant surreprésentés dans le cadre des prises en charge hôtelières, l'isolement, les difficultés d'accès à l'information et de compréhension du contexte sanitaire ont été d'autant plus marqués.

La fermeture des services préfectoraux pendant le premier confinement a aussi engendré des retards dans l'instruction des dossiers de régularisation et des difficultés administratives qui ont été parfois de nature à entraver l'insertion professionnelle de ces jeunes. Selon les professionnels interrogés, certains ont par exemple perdu leurs apprentissages faute de récupéré.

Par ailleurs, au regard de la prévalence élevée des psycho-traumatismes, des troubles réactionnels à des facteurs de stress (trauma complexes et stress post-traumatique), des troubles dépressifs anxieux et des états dissociatifs chez ces jeunes du fait de leurs parcours, le contexte du confinement a pu avoir des effets aggravants sur leur équilibre psychique. Dans le cadre de son programme d'hébergement d'urgence des MNA en recours, Médecins sans frontières indique notamment avoir constaté le redéploiement ou la majoration de leur symptomatologie expliquée par l'immobilité vécue et forcée réactivant des épisodes de vie passés (la traversée de la Méditerranée ou encore les emprisonnements). Les données recueillies par l'association pendant les interventions psychologiques auprès de 124 MNA hébergés par l'association pendant le premier confinement montrent que 79 % d'entre eux ont souffert d'anxiété par rapport à leurs démarches

14. Voir notamment le signalement du 31 mars 2020 adressé au procureur de la République de Paris par des associations, l'Unicef ainsi que des avocats concernant plus de 200 mineurs errant dans les rues de Paris exposés à un danger grave et imminent. Voir également la lettre ouverte « Demande de mesures contraignantes pour assurer la protection de tous les mineurs non accompagnés dans le contexte de l'épidémie de Covid-19 » adressée par 36 associations et syndicats ainsi que 88 avocats au Premier ministre le 6 avril 2020.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

administratives et juridiques, 43 % de troubles du sommeil, 30 % ont connu une aggravation de leurs déséquilibres psychiques et 6 % ont exercé des passages à l'acte auto-agressifs. Pour les MNA demeurés à la rue, l'association souligne que le confinement « *a aggravé la logique de survie de ces jeunes, pour qui la satisfaction des besoins essentiels est devenue impossible et épuisante du fait de la fermeture ou du changement des points d'accès habituels aux distributions alimentaires et aux douches. Elle a également été synonyme d'un profond sentiment de déshumanisation. La totalité de la population civile s'est confinée, laissant derrière elle des rues vides, dans lesquelles les MNA ont vécu dans la peur et le sentiment d'exclusion, parmi d'autres populations marginalisées, "confinées" dehors. Ils ont souffert d'angoisses massives et d'idées suicidaires.* »¹⁵

Sans que des généralités puissent être établies pour l'ensemble du territoire du fait de la diversité des situations selon les départements, une part des observations traduit un traitement non conforme aux exigences de la protection de l'enfance. Aussi, les associations interrogées dénoncent à la faveur de la crise, une accélération de la substitution de dispositifs dédiés à la lutte contre l'exclusion à une logique institutionnelle de protection de l'enfance.

DES EFFETS SUR LES PRATIQUES

Du point de vue des pratiques, la période s'est caractérisée par une attention particulière portée aux enfants confiés ainsi que par un bouleversement des pratiques d'intervention à domicile. On observe également sur la période des démarches inédites de recueil d'expériences donnant la parole aux enfants et parfois aux parents.

Des pratiques des dispositifs d'accueil des enfants confiés recentrées sur le rythme et les activités des enfants

De manière générale, les professionnels soulignent que le premier confinement s'est traduit par la suppression des contraintes extérieures rythmant habituellement les journées, avec des effets sur les pratiques professionnelles. Il est décrit en collectivité des journées se structurant davantage autour des besoins des enfants et, de manière générale, comme évoqué *supra*, le confinement a permis à de nombreux enfants de bénéficier d'une augmentation des activités proposées (sorties dans la nature, activités manuelles, motrices, sensorielles, ateliers de relaxation, activités de médiation animale, mise à disposition à titre dérogatoire des espaces verts et culturels négociés avec les préfetures et les mairies...), même s'ils ont vécu un repli sur leur lieu de placement et ont été moins en lien avec leurs réseaux amicaux. Dans la mesure où dans de nombreux établissements les activités ont habituellement lieu à l'extérieur, des cadres de la protection de l'enfance ont pu relever un besoin de formation à l'animation pour certains professionnels¹⁶.

15. MÉDECINS SANS FRONTIÈRES, COMITÉ POUR LA SANTÉ DES EXILÉ.E.S (COMEDÉ). *Vivre le confinement : les mineurs non accompagnés en recours face à l'épidémie de Covid-19*. Paris : Médecins sans frontières, avril 2021. Disponible en ligne : https://www.msf.fr/sites/default/files/2021-04/Rapport_de_plaidoyer_MSF_Mission_France_Vivre_le_confinement_Les_MNA_en_recours_face_à_l'épidémie_de_Covid-19_Avril_2021..pdf.

16. INTER-ASSOCIATION DÉPARTEMENTALE POUR L'ÉDUCATION ET L'ENFANCE (IDÉE 93). *Confinés, entre contraintes et opportunités... Les professionnels des associations de protection de l'enfance en Seine-Saint-Denis témoignent de leur expérience face à la crise sanitaire liée à la Covid-19*. Rosny-sous-Bois : Idée 93, décembre 2020. Disponible en ligne : http://www.idée93.com/img/Covid19/Recueil_idée93_protection_enfance.pdf.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

L'augmentation des activités et stimulations proposées était d'autant plus importante que les prises en charge extérieures ont la plupart du temps été arrêtées et que, pour les enfants les plus lourdement touchés par des retards de développement, il existait un risque de régression ou d'aggravation du retard. Certaines équipes ont tenté d'adapter les activités proposées en fonction des conseils donnés par les professionnels du soin avec qui ils étaient en contact téléphonique régulier¹⁷.

Cette période de confinement a également nécessité un investissement conséquent du suivi scolaire des enfants par les professionnels de l'hébergement, générant parfois des prises de conscience quant à l'ampleur des difficultés rencontrées par certains enfants confiés et l'intérêt de disposer en temps ordinaire de plus de temps disponible chez les éducateurs pour s'adapter à la problématique de chacun.

De la même façon, les assistants familiaux, lorsqu'ils étaient eux-mêmes suffisamment sécurisés, témoignaient d'un changement quant à leurs propres disponibilité et présence aux enfants ainsi que d'une spontanéité retrouvée dans l'exercice de leurs missions. Néanmoins, les assistants familiaux ont également dû déployer de nouvelles compétences en termes d'accompagnement scolaire, ce qui ne s'est pas fait sans mal. Une enquête portant sur les conséquences du premier confinement et les conditions de travail des assistants familiaux¹⁸ a objectivé que mettre en œuvre la continuité pédagogique demandée par l'institution scolaire était difficile ou très difficile pour la grande majorité des assistants familiaux ayant répondu (respectivement 46 % et 23 % d'entre eux). Ce rapport mentionnait que les différences de traitement dans l'accompagnement scolaire des enfants étaient également liées à des inégalités quant à l'accès à des ressources pédagogiques ou au matériel nécessaire pour leur permettre d'assurer un suivi scolaire.

Certaines pratiques départementales se sont adaptées aux conséquences d'une prise en charge continue par les assistants familiaux afin de leur apporter un soutien accru à travers notamment des liens téléphoniques plus rapprochés, mettant ainsi en place des accompagnements dont l'intérêt à long terme a été souligné. Ainsi que le note le département du Nord¹⁹ « *le fait d'être appelé régulièrement, de bénéficier d'une aide plus active dans les situations complexes a contribué à diminuer les demandes de réorientations et à renforcer leur sentiment d'intégration aux équipes enfance* ».

Lors du déconfinement, cela a donné lieu à une recherche plus systématique de relais à l'été 2020 et une attention particulière a été apportée à ce que les établissements du champ du handicap puissent prendre en charge les enfants relevant de ce type de prise en charge de façon plus systématique que lors du confinement où des fermetures d'établissements avaient induit une prise en charge permanente de certains enfants par leurs assistants familiaux.

17. ASSOCIATION SAINT-EXUPÉRY. *Op. cit.*

18. CHAPON Nathalie (dir.). *Les assistants familiaux, les enfants confiés, le confinement et ses conséquences*. Aix-Marseille Université, CNRS UMR 7305, janvier 2021. Disponible en ligne : https://lames.cnrs.fr/IMG/pdf/nathalie_chapon_rapport_de_recherche_envoi21janv21.pdf.

19. DÉPARTEMENT DU NORD. *Op. cit.*

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

La suspension de la plupart des droits de visite et/ou d'hébergement lors du confinement s'est imposée à l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance. Elle a été quantifiée par la Direction de la recherche, des évaluations, de l'évaluation et des statistiques (Drees) à l'échelle d'une semaine en début de confinement, dans le cadre d'une étude flash portant sur la période du 30 mars au 5 avril 2020²⁰, au cours de laquelle plus de 1 établissement sur 5 de l'ASE ayant répondu à cette enquête n'avait pu organiser aucun droit de visite et d'hébergement : 12 % des répondants n'avaient pu organiser de tels droits de visite et d'hébergement que pour une petite partie des enfants concernés. Selon l'enquête précitée menée auprès d'assistants familiaux, 10 % des enfants accueillis ont bénéficié de visites parentales²¹.

Cette contrainte a conduit les services éducatifs à trouver d'autres modalités de maintien des relations intrafamiliales qui ont été répertoriées dans une enquête menée auprès de 8 pouponnières : appels téléphoniques, courriers électroniques avec envois de photographies et de vidéos, rencontres physiques entre fratrie au sein du même établissement, courriers postaux, colis, mais aussi visioconférences²². Si la détresse de nombreux enfants privés des relations avec leurs parents a été relevée, de même que la difficulté à vivre le manque de contact physique pour certains d'entre eux, cette enquête évoque un constat, apparemment paradoxal : dans certaines situations, le confinement a éloigné physiquement parents et enfants mais a ouvert un espace pour des « *visites numériques* » plus qualitatives notamment en termes d'accompagnement des parents et de sécurisation des enfants. Parmi les effets positifs par rapport à une visite médiatisée traditionnelle, il est notamment indiqué que « *lors d'une "visite numérique", le professionnel n'a pas à protéger l'enfant de l'inadaptation relationnelle du parent dans ses aspects physiques mais peut au contraire accompagner les parents et l'enfant dans la rencontre sur un autre rythme respectueux des besoins de l'enfant (dort-il ? est-il détendu ? est-il heureux de voir le visage de ses parents ?)*. »²³.

Plusieurs paramètres sont cependant à prendre en considération avant d'envisager l'élargissement de cette pratique aux situations le justifiant au-delà du contexte du confinement. En premier lieu, le défaut d'accès aux outils numériques touche aussi bien des parents que certains lieux d'accueil et tous les départements ne sont pas égaux en termes d'accès à une connexion suffisamment efficace pour de telles « *visites numériques* ». Il est aussi souligné dans cette étude la nécessité que les moments de contacts soient réfléchis et organisés avec une permanence de repères pour l'enfant, l'intérêt majeur de ces modalités de visite à partir de 16 à 18 mois tandis que « *les professionnels ont clairement observé que ce média semblait inaccessible aux enfants de moins de 1 an environ, qui ne peuvent substituer le visage parental par un écran, d'où l'intérêt d'un adulte présent en soutien au dialogue* »²⁴.

20. ABASSI Elisa. Les établissements et services de l'aide sociale à l'enfance durant le confinement. *Les dossiers de la Drees*. Mai 2020, n° 56, p. 21. Disponible en ligne : https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-03/DD56_0.pdf.

21. CHAPON Nathalie. *Op. cit.*

22. ASSOCIATION SAINT-EXUPÉRY. *Op. cit.*

23. *Ibid.*, p. 57.

24. *Ibid.* p. 74-75.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

En raison de contextes différents, les professionnels de l'hébergement n'ont pas tous perçu de façon univoque les effets du confinement en termes de recentrage sur leurs missions, certains ayant davantage été confrontés à l'instabilité des effectifs et des organisations. Ces contraintes ont néanmoins permis d'intégrer davantage le recours aux bénévoles dans les pratiques professionnelles au sein des établissements. Ainsi, la Drees relevait que, pendant le confinement, 38 % des établissements et 15 % des lieux de vie ont effectué une démarche pour recevoir l'aide de nouveaux bénévoles. Plus du quart des établissements, et 1 lieu de vie sur 10, ont effectivement pu bénéficier de l'aide de nouveaux bénévoles pendant cette période²⁵, en majorité des étudiants en travail social ou d'autres personnes ayant une expérience en travail social ou dans l'Éducation nationale. Dans les témoignages recueillis par l'ONPE et dans les retours sur expérience des professionnels, il a été souligné à plusieurs reprises la mobilisation de certains enseignants, à titre personnel et de façon non institutionnelle pour soutenir la continuité scolaire aux côtés des professionnels de la protection de l'enfance. La nécessité de développer ces formes d'ouverture sur l'extérieur des enfants confiés est régulièrement mise en avant²⁶. Il s'agit aussi d'une opportunité de modifier certaines pratiques et représentations des acteurs œuvrant à la protection de l'enfance.

Un bouleversement des pratiques d'intervention à domicile

Les témoignages des professionnels du milieu ouvert sur l'expérience du premier confinement vont dans le sens d'une pratique largement répandue de maintien d'un accompagnement régulier par téléphone avec organisation de visites à domicile dans des situations jugées prioritaires. Il a été relevé des différences sensibles quant à l'autorité définissant ces priorités (par les responsables de service au cas par cas, sur critères prédéfinis au niveau départemental...). Les critères retenus rejoignent les notions d'urgence, de risques de violences et de besoins spécifiques d'accompagnement, notamment pour répondre aux besoins d'enfants très jeunes. Des visites à domicile ont pu être organisées également concernant les familles signalant des situations de crise, ne donnant pas de nouvelles par téléphone, signalées par un partenaire ou présentant des facteurs particuliers de fragilité et d'isolement.

L'étude flash précitée de la Drees a relevé que, dans le cadre des suivis éducatifs à domicile ou en milieu ouvert, plus de 4 services d'action éducative répondant sur 5 déclaraient avoir pu maintenir les visites à domicile pour une petite partie des enfants concernés. 21 % d'entre eux n'avaient pu rencontrer aucun enfant habituellement concerné par leur suivi tandis que 1 % de ces services avaient maintenu ces visites pour l'ensemble des enfants concernés. Concernant les enfants suivis au titre d'un placement éducatif à domicile, la proportion de services répondant ayant maintenu des visites à domicile pour l'ensemble ou une grande partie des enfants concernés s'élevait au cours de la même période à 22 %²⁷.

25. ABASSI Elisa. *Op.cit.*, p. 19.

26. DÉPARTEMENT DU NORD. *Op. cit.*

27. ABASSI Elisa. *Op.cit.*

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

Ces modalités peuvent avoir évolué au cours du confinement, à mesure que les équipements de protection individuelle étaient disponibles ou que des inquiétudes étaient exprimées sur les situations familiales. Certains services ont fait le choix d'organiser des visites au domicile ou au service plus largement, tandis que d'autres ont organisé des visites en extérieur. Cette dernière modalité avait l'intérêt de pouvoir rencontrer les enfants seuls mais rendait impossible une grande partie des observations habituelles (état du logement, interactions parent-enfant...) et limitait l'accompagnement des relations parents-enfants.

À l'image des membres du réseau Idée 93 en Seine-Saint-Denis, les professionnels ont indiqué comment le fait de garder le lien avec de nombreuses familles exclusivement par des entretiens téléphoniques, souvent plus rapprochés mais ne permettant aucune observation directe, modifiait l'accompagnement. Il a été décrit globalement une plus grande disponibilité des familles pour ces entretiens et « *la découverte* » de ressources parentales. Le sentiment de partager un événement et des contraintes exceptionnels a eu une incidence sur la nature des échanges mais cela semble aussi lié au fait que ces entretiens téléphoniques se faisaient sur des sujets non fixés à l'avance, permettant aux parents de partager plus facilement des préoccupations très concrètes comme la réponse aux besoins primaires des enfants, le rythme des journées, l'accompagnement de la scolarité ou les difficultés matérielles de la famille. Idée 93 relève que la relation téléphonique « *a permis de clarifier les besoins des parents* » et que « *les professionnels ont appris à travailler uniquement par la parole et sans l'observation : mieux écouter, mieux faire s'exprimer les parents à partir des observations sur leurs enfants et leur faire confiance* »²⁸.

De façon générale, pour répondre aux besoins matériels ainsi exprimés, des professionnels du milieu ouvert ont improvisé de nouveaux services (livraisons de colis alimentaires, impression et livraison des cours envoyés par l'école, distribution de matériel...). Ils ont aussi entendu les besoins d'accompagnement accrus des familles en acceptant parfois d'endosser un rôle d'animation du quotidien (par exemple, un service d'assistance éducative en milieu ouvert [AEMO] a élaboré une lettre d'information distribuée dans les boîtes aux lettres quasi quotidiennement, d'autres ont créé des ateliers cuisine, concours photo, des défis sportifs...). Les réseaux sociaux ont permis non seulement de maintenir le lien mais aussi de prévoir de quoi l'animer de façon quotidienne sous une autre forme que l'entretien en face à face. Les éducateurs se sont aussi adaptés en privilégiant le « faire avec », en particulier concernant l'accompagnement de la scolarité des enfants, ce qui correspondait aux besoins exprimés par certaines familles mises en difficulté par la fermeture des écoles alors que l'accompagnement de ce type est plus couramment délégué à d'autres professionnels. Le soutien de la continuité scolaire a ainsi pris une place importante dans les suivis.

28. ABASSI Elisa. *Op.cit.*, p. 21.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

À la sortie du confinement, il a été mentionné dans les entretiens réalisés par l'ONPE comme dans des retours d'expérience élaborés par les acteurs de la protection de l'enfance la nécessité de capitaliser les enseignements de cette période en termes d'outils numériques, d'ajustement des accompagnements aux besoins exprimés par les parents et de mise en valeur de leurs ressources.

Si les nombreuses possibilités des réseaux sociaux en termes d'accompagnement ont été expérimentées pour la première fois par un grand nombre de professionnels, il apparaît avec le recul un besoin de régulation de certaines de ces pratiques qui bouleversent deux paramètres essentiels de l'intervention à domicile que sont la temporalité et la proximité. Il peut être difficile de retrouver la juste distance dans l'accompagnement lorsque, du fait de l'adaptabilité et du fort niveau d'engagement montrés par les acteurs de l'intervention à domicile lors du confinement, des habitudes de disponibilité sept jours sur sept ont été prises et lorsque les réseaux sociaux favorisent un lien constant que ce soit avec les familles ou entre professionnels. La réflexivité collective sur les pratiques et les temps de concertation, pratiques propres à l'accompagnement social, apparaissent d'autant plus nécessaires pour ne pas travailler en état d'urgence et s'épuiser par un état de veille permanent. Ils sont également à concilier avec les nouvelles pratiques de télétravail à temps partiel qui semblent s'imposer dans la durée.

Certains appelaient également de leurs vœux une évolution des pratiques en termes de prise de risque, s'appuyant sur des expériences de placement éducatif au domicile pendant le confinement ou de nouvelles possibilités d'accompagnement à partir des observations et ressources parentales. Cependant les craintes exprimées par une grande partie des professionnels à la veille du déconfinement étaient majoritairement liées au fait de ne pas avoir suffisamment accès au vécu des enfants et au domicile pour évaluer réellement les situations et repérer des situations dégradées.

Le constat de l'augmentation du nombre de situations dégradées y compris concernant les enfants déjà suivis dans l'année qui a suivi le confinement (voir *supra*), rappelle les limites d'une prise de risque imposée par les circonstances. Il rappelle aussi la nécessité, comme le relève le rapport de la démarche de consensus sur les interventions à domicile remis en janvier 2020²⁹, d'évaluer les pratiques d'intervention à domicile en tenant compte de leur complexité, le soutien du pouvoir d'agir des familles et de leur expression restant indissociable de la reconnaissance de la parole propre de l'enfant et de la prise en compte de ses besoins fondamentaux dans l'évaluation des situations.

29 GUEYDAN Geneviève, SÉVERAC Nadège. *Démarche de consensus relative aux interventions de protection de l'enfance à domicile*. Paris : Inspection générale des affaires sociales, décembre 2019. Disponible en ligne : <http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2019-036R.pdf>.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

À cet égard, le contexte sanitaire a conduit dans la plupart des cas à ne plus directement recueillir la parole des familles dans les tribunaux avant la prise de décision judiciaire pendant le premier confinement. Outre une forme de perte de sens, très circonstancielle, de l'intervention de l'autorité judiciaire et l'atteinte aux droits des usagers, cette organisation contrainte a engendré une déperdition d'informations utiles à l'évaluation des situations. Sur ce point comme sur d'autres, la fin du premier confinement n'a pas marqué un retour à la normale dans la mesure où les contraintes matérielles sont restées fortes dans l'organisation des juridictions et où certains juges des enfants n'ont eu d'autres choix pendant plusieurs mois que de limiter le nombre de personnes présentes à l'audience, ce qui a pu conduire notamment à ne pas entendre directement certains enfants en audience et à se priver d'éléments d'évaluation primordiaux.

Des démarches inédites de recueil des expériences des enfants et des parents

La survenue de la crise sanitaire, et notamment du premier confinement, a conduit des services départementaux et des services associatifs à organiser des travaux de retour sur cette expérience pour en apprécier l'impact sur les acteurs et en tirer des enseignements, en s'inspirant notamment des recommandations publiées par l'ONPE en octobre 2019 sur le retour sur événement dramatique. Dans le contexte d'une plus grande attention portée à la consultation des bénéficiaires de la protection de l'enfance, *via* notamment des instances consultatives dédiées, ces travaux ont été l'occasion en quelques endroits de recueillir, outre le point de vue des professionnels et des institutions, l'expression des enfants sur leur vécu de ce confinement. Plusieurs modalités de collecte de cette expression ont été mises en œuvre : entretiens semi-directifs auprès d'enfants (ODPE du Nord), utilisation de questionnaires (Idefhi, recueillant les réponses de 215 enfants et adolescents accueillis). Une méthodologie complète impliquant les enfants dans sa préparation a été retenue par l'Observatoire parisien de protection de l'enfance (OPPE), incluant une phase d'entretiens avec un groupe d'enfants pour recueillir leur vécu du confinement et coconstruire avec eux et à partir des sujets qu'ils estimaient importants un questionnaire à l'attention de leurs pairs (217 réponses ont été reçues). Une partie des enfants rencontrés pour les entretiens ont également participé, avec un accompagnement soutenu, à l'élaboration d'un montage vidéo et à la communication des résultats de l'enquête à l'OPPE. Ces démarches ont parfois intégré le recueil de l'expression des parents sur le premier confinement, avec des entretiens semi-directifs avec une association de parents (ODPE du Nord) ou l'usage d'un questionnaire (Idefhi, recueillant les réponses de 212 parents d'enfants accueillis).

DES EFFETS SUR LES ORGANISATIONS

Au gré des différentes phases de la crise sanitaire, des organisations de protection de l'enfance ont su rapidement basculer d'un modèle à l'autre, ce qui renseigne sur leurs forces d'adaptation. La crise sanitaire a également montré le souci plus large de la société civile à l'égard de la mission de protection de l'enfance qui a reçu le concours décisif de bénévoles, volontaires ainsi que d'associations. Enfin, le pilotage de la politique de protection de l'enfance a été mis à l'épreuve de l'urgence.

Plasticité des organisations de protection de l'enfance et engagement des professionnels

Le jeu des mécanismes d'adaptation a été rendu possible par l'engagement des professionnels et souvent par des dépassements de fonction. Il a également été favorisé par les apports d'un cadre juridique et administratif simplifié ainsi que par des avancées considérables en matière de dématérialisation qu'il reste à parachever et sécuriser.

Le cadre juridique d'intervention de l'ASE a fait l'objet d'assouplissements et de dérogations résultant pour l'essentiel des dispositions de l'ordonnance n° 2020-313 du 25 mars 2020³⁰ applicable à tous les établissements sociaux et médico-sociaux. Des aménagements aux procédures applicables devant les juridictions compétentes ont également été apportés par l'ordonnance n° 2020-303 du 25 mars 2020 et l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020. Ces textes sont souvent venus légitimer et régulariser des organisations et initiatives préétablies par les acteurs de la protection de l'enfance qui ont eu à anticiper et décider dès le commencement de la crise sanitaire.

Par prolongement, la période a été marquée par des simplifications et allègements administratifs relatifs aux procédures et circuits de transmissions au sein des services et avec les juridictions. Sur les territoires, le raccourcissement des circuits de décision et l'accélération des processus de délégation sont également identifiés et valorisés comme ayant fluidifié les organisations et favorisé les initiatives. Ce constat est largement partagé et notamment mis en exergue par le département du Nord dans la démarche d'analyse du premier confinement mené avec l'ODPE³¹ dont le rapport conclut à l'objectif pérenne de « *simplifier les procédures administratives et penser les organisations centrales davantage en soutien des pratiques professionnelles* » soulignant qu'une telle simplification semblerait avoir aussi participé à un recentrage autour des missions essentielles. L'analyse est également relayée plus largement par le Haut Conseil du travail social³² : « *La période de confinement a offert l'occasion de démontrer que dans un contexte d'allègement des charges administratives, les travailleurs sociaux peuvent à nouveau se concentrer sur la relation d'aide et l'accompagnement. La période du confinement a démontré qu'il était possible de simplifier de nombreuses procédures et leur circuit de décision, sans que la finalité de l'action en soit affectée. Au contraire, ce temps libéré a permis de renforcer le temps passé auprès du public.* »

30. Ordonnance n° 2020-313 du 25 mars 2020 relative aux adaptations des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux.

31. DÉPARTEMENT DU NORD. *Op. cit.*

32. HAUT CONSEIL DU TRAVAIL SOCIAL. *Le travail social face à la crise : impact de la crise sanitaire de la Covid-19 sur les organisations et les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux*. Paris : ministère des Solidarités et de la Santé, janvier 2021. Disponible en ligne : https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/hcts- le_travail_social_face_a_la_crise_sanitaire_20210125_vdef.pdf.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

Le mouvement accéléré de dématérialisation des échanges, s'il a été fonction au début de la crise de niveaux d'équipements et d'accès à distance aux applicatifs métiers très hétérogènes, a aussi fortement contribué à l'adaptation et à la réactivité des organisations. Les équipements informatiques se sont développés au fil de la crise et des actions correctives ont été engagées, notamment par le secrétariat général du ministère de la Justice concernant la sécurisation des données et des accès. Les professionnels voient dans l'accélération des circuits de transmission dématérialisés avec la Justice un acquis important de la crise à pérenniser. À titre d'exemple, les juridictions ont développé le traitement par courriel des signalements de mineurs en danger avec les cellules de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (Crip), en lieu et place du courrier, un mode de fonctionnement permettant non seulement de gagner du temps mais également d'améliorer la traçabilité des signalements et de leurs suites ainsi que d'assurer l'information en temps réel de l'ensemble des acteurs concernés.

L'urgence conjuguée aux assouplissements des cadres et procédures a eu un effet libérateur des pratiques et de temps par lequel les professionnels ont pu innover et modeler les organisations afin d'assurer la continuité des missions de protection de l'enfance dans ce contexte singulier.

La diversité des initiatives et dispositifs nés de la crise pour répondre aux besoins ne peut être épuisée. À cet égard, l'enquête nationale³³ « Crise sanitaire et protection de l'enfance » réalisée par l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas) rend notamment compte de l'inventivité des initiatives conduites dans une trentaine de départements. Le premier confinement a été caractérisé par le développement de modalités d'accueil individualisées et le montage rapide de nouveaux lieux d'accueil ou de répit éphémères (à destination des enfants nouvellement confiés, des enfants testés positifs, en vue de relais, à bas seuil à destination d'adolescents intolérants aux règles...), s'appuyant souvent sur des coopérations interinstitutionnelles (présence de la prévention spécialisée notamment) et la mutualisation des ressources disponibles (mise à disposition de locaux de l'Éducation nationale, d'instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques [ITEP] et d'instituts médico-éducatifs [IME] inoccupés, redéploiement de professionnels...). La crise sanitaire a vu également se mettre en œuvre de nombreux projets et actions de soutien en direction des parents (ouverture de lignes d'écoute téléphonique dédiées, création de supports d'information, bureau mobile dans un camion afin de traiter les situations familiales en tension, préparation avec les enfants au sein des Meucs de repas livrés à des familles dont les parents ont été contaminés...).

33. OBSERVATOIRE NATIONAL DE L'ACTION SOCIALE DÉCENTRALISÉE (ODAS). Protection de l'enfance : quand le confinement révèle des pistes d'amélioration. *La Lettre de l'Odas*. Décembre 2020. Disponible en ligne : https://odas.net/sites/default/files/documents/odas/2020-12/odas-enquete-crise-sanitaire-et-protection-de-lenfance_0.pdf.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

Par ailleurs, se sont également déployés des projets de renforcement de la prévention des violences domestiques et des dispositifs de soutien pour l'accueil des jeunes enfants (renforcement des assistants maternels au sein des pouponnières...). Les professionnels ont aussi initié des outils de partage de pratiques, d'idées d'activités adaptées au contexte sanitaire et de témoignages en créant des ressources numériques, à l'exemple du blog créé par l'équipe Pégase dont les contributions ont été compilées dans un ouvrage collectif³⁴ partageant les inventions des professionnels exerçant dans les pouponnières sociales pendant la crise sanitaire et témoignant de leur vie quotidienne.

Le renforcement de besoins préalablement identifiés, la levée des contraintes gestionnaires et parfois de certaines cloisons inter-institutionnelles ont aussi eu un effet accélérateur d'évolutions ou de projets déjà engagés qui ont pu être activés à la faveur de la crise. Pour autant, les structures formées dans l'urgence de la crise et répondant à des circonstances spécifiques appellent à une vigilance sur une nécessaire évaluation au regard de leur adéquation aux besoins de l'enfant et à la sécurité de leur montage si elles avaient vocation à perdurer. D'autres projets et structures éphémères ont connu une durée d'existence limitée au premier confinement.

Enfin, si les organisations se sont maintenues, c'est qu'elles ont pu compter sur la solidarité et l'engagement individuel non seulement des professionnels de la protection de l'enfance mais aussi de la protection maternelle et infantile (PMI) et de la justice des mineurs qui se sont organisés pour garantir la mission de protection de l'enfance. Le premier confinement en particulier s'est illustré par des dépassements divers, notamment de mission, de lieu d'affectation voire de cadre horaire (« *il a fallu être à toutes les places* ») ce qui a fait appel aux capacités d'adaptation des institutions et des personnes. Pour exemple, d'après l'enquête flash de la Drees, parallèlement à la baisse des effectifs des professionnels, 3 établissements de l'ASE sur 5 font état de la suractivité du personnel présent durant les premières semaines du confinement.

Forts de l'expérience capitalisée du premier confinement, les professionnels ont développé des réflexes anticipatoires, rôlé leurs protocoles et maintenu certains dispositifs pertinents. Pour autant et si le maintien des services publics a simplifié les organisations, certaines marges de manœuvre ont été réduites avec la diminution des ressources humaines et immobilières disponibles lors du premier confinement et remobilisées par ailleurs. Aussi, les acteurs interrogés par l'ONPE signalent l'état de fatigue des professionnels dont les capacités d'adaptation sont mobilisées de manière extensive dans cette crise qui s'inscrit dans le temps.

34. Blog du programme Pégase : <https://www.programmepegase.fr>. Voir aussi : ASSOCIATION SAINT-EXUPÉRY. *Op. cit.*

La mobilisation de la société civile et le concours essentiel des volontaires et des associations

Durant le premier confinement, la question de l'enfance en danger a bénéficié d'une forte visibilité publique et a rejoint les préoccupations des citoyens. En témoigne le renforcement des campagnes de communication entourant le recours au 119 (Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger [Snated]) et la forte augmentation de son activité durant le premier confinement. Violaine Blain, directrice générale du GIP Enfance en danger (Giped), indique que « *le secrétaire d'État à la protection de l'enfance ainsi que des initiatives associatives ont engagé des campagnes de sensibilisation sur divers médias pour inciter le public à appeler le service. À travers ces campagnes et ces sollicitations médiatiques, la place de l'enfant a pu ainsi évoluer, l'enfant étant désormais considéré comme victime potentielle ou effective des violences ou des négligences vécues au sein de son foyer, et plus seulement comme vecteur de la maladie. Le focus mis sur l'enfant et sur la responsabilité sociale, citoyenne et collective de sa protection a été particulièrement fort.* »³⁵ Avec ces campagnes de sensibilisation, ce sont 56,2 % d'appels entrants supplémentaires et 30,3 % d'informations préoccupantes supplémentaires qui ont été relevés pendant le premier confinement par rapport à la même période en 2019. Pour autant, il n'est pas possible d'affirmer ou d'infirmer une augmentation des maltraitances à partir de ces seuls chiffres (voir *infra*).

Face à la crise et à des services publics fragilisés, ce souci collectif s'est aussi traduit par un engagement fort de particuliers, de volontaires, des fondations et des associations en soutien des organisations de protection de l'enfance sous forme de dons (dons monétaires, dons de jeux aux foyers de l'enfance, dons importants en équipements informatiques de la part des fondations, kits d'hygiène...) ou en renfort, et parfois même en substitution, des institutions.

Les services de protection de l'enfance ont eu recours au volontariat constitué à partir d'appels locaux, internes aux conseils départementaux et/ou à partir des instituts régionaux du travail social (IRTS). En parallèle, le gouvernement a également ouvert une plateforme numérique jeveuxaider.gouv.fr afin de constituer une réserve civique. Des citoyens se sont de leur côté mobilisés spontanément sur leur territoire ou quartier dans une démarche de proximité. Ces interventions se sont concentrées en soutien des établissements de placement afin d'assurer l'accompagnement éducatif et la continuité de service, proposer des activités culturelles ou sportives ou renforcer l'accompagnement de la continuité pédagogique. Ces volontaires ou bénévoles sont issus d'horizons divers et parfois hors du champ de la protection de l'enfance : des éducateurs spécialisés affectés sur des services fermés du fait du confinement (la prévention spécialisée s'est particulièrement investie au titre du volontariat) mais aussi des cuisiniers, des enseignants, des agents d'entretien, des animateurs sportifs, des artistes, des retraités etc. L'association Repairs 75 rapporte

35. BLAIN Violaine. Le 119 au service des enfants en danger et des parents en difficulté pendant le confinement. *Enfances & Psy.* 2020, n° 87, vol. 3, p. 81-90. Disponible en ligne : <https://www.cairn.info/revue-enfances-et-psy-2020-3-page-81.htm>.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

également les nombreuses candidatures de bénévoles reçues suite à l'appel lancé afin de soutenir ses adhérents sur l'accompagnement à la scolarité.

Si la reprise d'activité et la continuité de la crise ont empêché ou réduit les disponibilités et limité la hauteur des dons, il semblerait que certaines mobilisations aient pu persister.

Ces engagements sont décrits comme représentant « *une véritable bouffée d'oxygène* » pour les enfants et les services de protection de l'enfance. Ils ont contribué à la continuité et au soutien de la mission de protection de l'enfance mais ont également été l'occasion de découvertes mutuelles et d'échanges sur les pratiques entre les professionnels. La question de l'inclusion de non-professionnels peut répondre au besoin d'expérimenter des liens ponctuels ou durables avec des adultes d'horizons différents et hors du champ institutionnel. Au regard de l'expérience positive de ces interventions rapportée par les enfants et les professionnels, certains départements envisagent de consolider et soutenir des réserves de bénévoles mobilisables au sein des établissements à même de contribuer à la satisfaction des besoins de l'enfant.

Des associations ont également joué un rôle décisif en matière de distribution d'aide alimentaire et de produits d'hygiène auprès des familles précarisées et sont aussi venues soutenir ou relayer plus directement les services publics de protection de l'enfance. À titre d'exemple, lorsque l'affluence d'appels au 119 était forte, les associations partenaires la Voix de l'enfant, l'Enfant bleu, Enfance et Partage, Colosse aux pieds d'argile et l'Association française d'information et de recherche sur l'enfance maltraitée (Afirem) et Enfant présent ont traité de nombreux appels initialement destinés au 119³⁶. Des associations sont également intervenues auprès des enfants confiés en proposant des activités : l'Adepape 13 a notamment organisé un concours « Covid-19 Challenge » entre les MeCS consistant à produire de courtes vidéos mettant en scène les gestes barrière à adopter. Ces vidéos ont ensuite été sélectionnées et récompensées par un jury dont le secrétaire d'État à la protection de l'enfance était membre.

Cependant, sont aussi relevés certains glissements de mission dans le champ associatif qui a eu à pallier la discontinuité des services publics lors du premier confinement. Les Adepape interrogées relatent par exemple quelques ruptures d'accompagnement de jeunes durant le premier confinement et la difficulté à organiser les relais compte tenu de la priorité donnée par les institutions à la situation des mineurs, de la fermeture de nombreux services publics voire de la saturation du 115. Dans ce contexte, l'une des Adepape entendue a dû organiser et financer un dispositif d'accueil d'urgence dans des conditions particulièrement complexes et dépassant ses moyens. La substitution des associations a été plus particulièrement marquante concernant les mineurs non accompagnés qui ont pâti de dysfonctionnements ou de fermetures des dispositifs d'évaluation et de mise à l'abri. Les

36. Ces appels étaient transférés avec l'accord des appelants et pour des situations relevant du soutien à la parentalité ou de conseils juridiques.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

associations d'aide humanitaire comme Médecins sans frontières³⁷ ont étendu et renforcé leurs actions en direction de ce public par des maraudes voire des programmes d'hébergement d'urgence. Concernant plus particulièrement la situation des jeunes majeurs et des mineurs non accompagnés, les associations ont aussi joué un important rôle d'alerte des pouvoirs publics³⁸.

La crise sanitaire a mis en lumière les forces associatives ainsi que la volonté et la capacité des citoyens à se mobiliser. Ces ressources mobilisées dans l'urgence ont été décisives, néanmoins les initiatives plurielles se sont parfois superposées ou ont laissé certains angles morts. L'action des associations et la mobilisation des diverses réserves, dont le cadre juridique doit être pensé, gagneraient à être coordonnées pour une meilleure efficacité et lisibilité.

Le pilotage de la politique de protection de l'enfance à l'épreuve de l'urgence

La situation d'urgence s'est d'abord prêtée à un renforcement du pilotage territorial et de la place des directions enfance-famille notamment selon un modèle de pilotage directif et centralisé de l'activité des services, comme relevé par l'ONPE dans sa note de mai 2020. Le développement et le resserrement des liens internes de proximité des directions enfance-famille avec les responsables des interventions soulignés à l'issue du premier confinement semblent relever d'un acquis de la crise, plusieurs départements indiquant avoir maintenu ces temps d'échanges réguliers et souhaitant voir perdurer ce « *rapprochement du central avec les territoires* ». Ce rapprochement s'est accompagné d'un développement du rendu-compte et d'une meilleure lisibilité de l'activité des services et notamment des établissements, une moindre visibilité de l'activité de certains services d'accompagnement à domicile ayant pu être observée à certains endroits. En revanche, des associations gestionnaires déplorent des difficultés de transmission de l'informations de la part de conseils départementaux qui ont perduré au fil de la crise, notamment au moment des phases charnières de confinement et déconfinement. Elles rapportent l'isolement d'une part du secteur associatif « *qui n'a pas été irrigué* » dans certains territoires, ainsi que des temporalités de cadrage décalées marquant les échelons nationaux et locaux.

Comme observé dans la note de l'ONPE de février 2021³⁹, le pilotage des services de la protection de l'enfance a été éprouvé par une profusion de normes aux sources multiples, à la valeur variable et au contenu instable.

Ainsi que l'a rapporté la commission d'enquête de l'Assemblée nationale⁴⁰, une élaboration de ces normes « *en silo* », arrivant par des biais différents et sans cohérence d'ensemble, souvent à contretemps a obligé parfois à revoir des organisations anticipées.

37. MÉDECINS SANS FRONTIÈRES, COMEDE. *Op. cit.*

38. Voir notamment la lettre ouverte « Demande de mesures contraignantes pour assurer la protection de tous les mineurs non accompagnés dans le contexte de l'épidémie de Covid-19 » précédemment mentionnée.

39. ONPE. *Poursuite de l'observation...* *Op. cit.* Sur les dispositions légales et réglementaires, voir la note juridique de l'ONPE d'avril 2020 et sa mise à jour : ONPE. *Note juridique sur les dispositions légales et réglementaire intéressant le secteur de la protection de l'enfance spécifiques à la période d'état d'urgence sanitaire*. Paris : ONPE, juin 2020. Disponible en ligne : https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/20200603_actualisation_note_juridique_0.pdf.

40. COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES EFFETS DE LA CRISE DU COVID-19 SUR LES ENFANTS ET LA JEUNESSE. *Rapport d'enquête pour mesurer et prévenir les effets de la crise du Covid-19 sur les enfants et la jeunesse*. N° 3703. Paris : Assemblée nationale, décembre 2020. Disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cecovidj/115b3703_rapport-enquete.pdf.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

Outre l'organisation de la reprise de scolarité et de la reprise des droits de visite et d'hébergement des enfants confiés à l'issue du premier confinement, est également illustratif l'exemple de la dérogation prévue par décret du 14 décembre 2020⁴¹ relative à la possibilité d'organiser des séjours collectifs pour les enfants confiés pendant les vacances de Noël. Celle-ci a été actée tardivement et sa mise en œuvre s'est également heurtée à un défaut de communication non seulement en direction des services de protection de l'enfance mais également des associations organisatrices de séjours. L'annonce de la fermeture des établissements scolaires au printemps 2021, huit jours avant la date de mise en œuvre avec une modification du calendrier des vacances scolaires, a également soulevé de nouvelles difficultés organisationnelles importantes pour les services de protection de l'enfance là où une anticipation était espérée au regard de l'expérience du premier confinement strict.

De manière générale, la crise sanitaire a fortement interrogé la reconnaissance et la prise en compte des besoins des enfants protégés au sein des politiques publiques. Des enjeux interinstitutionnels majeurs se sont essentiellement posés concernant les modalités de fonctionnement des établissements scolaires et médico-sociaux pour lesquels une coopération avec les services de protection de l'enfance et une attention privilégiée en direction des enfants protégés étaient attendues au regard des facteurs de vulnérabilité du public. L'insuffisance des liens et de la coordination avec l'institution scolaire et le champ médico-social a été largement rapportée.

Ainsi le ministère de l'Éducation nationale avait défini le principe d'un accompagnement pédagogique à distance renforcé pendant le confinement pour les élèves confiés à l'ASE et la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), des enseignants volontaires devant assurer ce suivi rapproché à distance pour cinq élèves maximum chacun. Or, à partir des éléments dont l'ONPE dispose, il semblerait que cette disposition visant à soutenir la scolarité des enfants protégés soit restée méconnue et n'ait pas reçu d'application.

Dans le même sens, les témoignages recueillis n'indiquent pas une priorisation des enfants protégés et interrogent le portage politique et institutionnel de cette priorisation jusqu'aux territoires. En outre, la reprise de la scolarité des enfants protégés a suivi le régime commun et devait reposer sur le volontariat des titulaires de l'autorité parentale ce qui a suscité dans des délais contraints non seulement des difficultés organisationnelles pour les services mais également des interrogations de fond relatives à la prise en compte des besoins des enfants accompagnés⁴².

41. Décret n° 2020-1582 du 14 décembre 2020 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire

42. ONPE. *Poursuite de l'observation...*
Op. cit.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

Concernant le secteur médico-social, la fermeture « brutale » d'une partie des établissements médico-sociaux et notamment des Itep et IME pendant le premier confinement a soulevé l'incompréhension des professionnels de la protection de l'enfance considérant que ces établissements ne peuvent être réduits à une identité scolaire et que la dimension de soin s'est trouvée occultée et de fait suspendue dans de nombreuses situations. Néanmoins avant la reprise progressive d'un mode de fonctionnement classique à partir de mai 2020, certains moyens immobiliers et en personnel des agences régionales de santé (ARS) ont pu être redéployés au profit des services de protection de l'enfance et des suivis à distance se sont organisés. Aussi, des professionnels rapportent et saluent sur quelques départements le maintien de l'ouverture de certains IME au profit d'enfants suivis dont la complexité de l'accompagnement justifiait une priorisation de l'accueil au sein d'un établissement adapté. Des inégalités de fonctionnement entre les départements, des difficultés de communication et de circulation de l'information entre les ARS et les services de protection de l'enfance ont été relayés par les professionnels interrogés, notamment concernant la doctrine sanitaire applicable au secteur. Dans le même sens, s'il a pu recueillir quelques témoignages positifs, le Haut Conseil du travail social relève que « *la tendance penche plutôt vers le constat d'un pilotage qui a révélé de forts cloisonnements, des consignes floues, parfois contradictoires entre ARS et conseils départementaux, notamment en raison de clivages entre logiques sanitaires et logiques sociales ou médico-sociales : chacun étant préoccupé par son champ de compétence prioritaire, à savoir les établissements de soins et thérapeutiques pour les ARS et la protection de l'enfance et les Ehpad pour les conseils départementaux* »⁴³.

Si la communication verticale a été de manière générale renforcée, de nombreux acteurs soulignent que la communication horizontale s'est distendue au détriment d'une moindre pluridisciplinarité et transversalité, ce sentiment d'isolement étant paradoxalement partagé entre les différents acteurs publics.

Comme relevé lors de l'observation du premier confinement, la crise sanitaire a rappelé avec force l'impératif de développer des modalités de pilotage coopératives et coordonnées entre les institutions, à l'échelle des territoires « *ce qui a fait la différence c'est la qualité du partenariat local* » et notamment la préexistence de relations partenariales de qualité, d'instances et procédures formelles de coopération mais aussi de réseaux d'appui et de partage préconstitués (par exemple, réseaux régionaux entre les directions enfance-famille, comité de pilotage du Club ASE, réseaux des associations qui ont facilité la circulation de l'information, le partage des problématiques, la mutualisation des moyens et l'appropriation des consignes gouvernementales et locales). Autant d'outils qui ont pu favoriser la coconstruction de réponses locales cohérentes et coordonnées de nature à mieux circonscrire et partager les prises de risque et les responsabilités.

43. HAUT CONSEIL DU TRAVAIL SOCIAL. *Op. cit.*, p. 25.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

Les relations de proximité avec les magistrats, leur plus grande disponibilité, ont favorisé la fluidité des échanges avec les services de protection de l'enfance, la réactivité des acteurs judiciaires et des services éducatifs a été généralement soulignée. Cela étant, la concertation avec les juges des enfants a connu une géométrie variable à l'étape du confinement et du déconfinement du printemps 2020, avec la difficulté pour l'observateur de distinguer ce qui relève d'une nécessaire gestion de l'urgence de ce qui relève de l'affranchissement du cadre dont l'autorité judiciaire est garante.

Par ailleurs, pour pallier les difficultés exceptionnelles causées par la crise sanitaire, la dépêche de la Direction de la protection judiciaire de l'enfance (DPJJ) du 8 juin 2020⁴⁴ a proposé à titre expérimental un soutien aux conseils départementaux par la mise à disposition d'un professionnel de la PJJ au sein des Crip. Cette possibilité semble avoir été réceptionnée de manière très diverse, certains départements ont écarté cette proposition comme ne répondant pas à un besoin identifié voire comme procédant d'une forme d'ingérence. En revanche, d'autres départements s'en sont saisi comme appui technique en matière de situations complexes (parcours pénal, conduites à risque, radicalisation, enfants victimes de prostitution...). La dépêche rappelle également la nécessité de généraliser les instances quadripartites de concertation prévues par la stratégie de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 (instance de concertation et de pilotage réunissant le conseil départemental, le tribunal pour enfants, le parquet des mineurs et la direction territoriale de la PJJ). Ces instances ne sont pas actives sur l'ensemble des départements et il semblerait que la crise sanitaire en ait percuté le fonctionnement (reports). Les professionnels interrogés indiquent en mesurer l'utilité mais ces instances ne sont pas toujours identifiées comme prioritaires. Des professionnels entendus signalent que les partenaires demeurent centrés sur des organisations de gestion de crise et des enjeux de continuité de l'activité.

Il ressort également des observations que dans certains départements ont été formées des cellules de crise pouvant réunir les partenaires du secteur de la protection de l'enfance et inclure dans des cas marginaux des représentants de l'ARS et de l'Éducation nationale. Ces cellules ont été considérées comme soutenant et ont pu faire émerger des plans de gestion de crise concertés et des projets pluri-institutionnels. Les ODPE ont notamment pu remplir cette fonction et ont joué des rôles diversifiés auprès des professionnels durant la crise (voir focus ci-après sur les ODPE pendant la crise).

Enfin, la crise a également questionné plus largement la reconnaissance et la prise en compte de la mission de protection de l'enfance dans les politiques publiques. Les professionnels de la protection de l'enfance n'ont pas été considérés d'entrée comme « *personnel indispensable à la gestion de la crise sanitaire et à la continuité de la vie de la nation* », là où la continuité du service de protection de l'enfance devait et a été assurée au fil de la crise et des différentes mesures gouvernementales. Les professionnels ont le sentiment d'avoir été oubliés non seulement des discours mais également des dispositifs. Outre la question du

44. DIRECTION DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (DPJJ). *Dépêche relative au renforcement des instances de coordination et des dispositifs d'évaluation et de suivi des enfants en danger ou en risque de l'être, dans le contexte de la levée progressive et des restrictions imposées par l'épidémie de Covid-19 et de la reprise d'activité des juridictions.* Paris : ministère de la Justice, 8 juin 2020.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

matériel de protection individuelle durant le premier confinement, la question de la prime renvoyée à un traitement par départements (général, selon les éléments rapportés à l'ONPE, de grandes disparités quant à son principe et à son montant), les régimes dérogatoires en matière de dispositifs d'accueil des enfants des professionnels⁴⁵ et de vaccination catégorielle n'ont pas été d'emblée pensés. Pourtant, le maintien des missions, y compris en situation de cas contacts non symptomatiques, tout comme pour les personnels soignants, était prévu au printemps 2021 sans que la vaccination soit ouverte à tous les professionnels du secteur avant le 24 mai.

Ainsi que le relève le Haut Conseil du travail social cette invisibilité du travail social relève d'« *un impensé de la crise sanitaire* », qui apparaît d'autant plus préjudiciable dans le secteur de la protection de l'enfance qu'une crise des vocations et des difficultés de recrutement y ont été renforcées par la crise et que, comme l'a rappelé la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, « *un grand pays se distingue par la solidité de ses structures et non par l'abnégation et le sens du sacrifice de ceux qui y travaillent, quelles que soient leurs qualités personnelles* ». En outre, une forte attention a été portée aux risques de maltraitances au domicile familial et aux enfants confiés alors qu'un mouvement de fond questionne le sens et les pratiques de l'intervention à domicile⁴⁶. Soutenir les travailleurs sociaux dans leur engagement et dans leurs réflexions sur leurs pratiques apparaît donc indispensable. Alors que les individus ont déjà puisé dans leurs ressources pour faire face à la crise sanitaire, il appartient aux organisations et aux pouvoirs publics de prévoir ses effets à long terme sur la situation des familles. Dans le rapport sur les violences faites aux enfants en 2020⁴⁷ l'OMS rappelle que ces effets sur la recrudescence des maltraitances sont anticipables, le facteur de risque que constitue l'accroissement des inégalités économiques, de la pauvreté, du chômage et de l'insécurité financière des ménages étant connu.

45. Le secrétaire d'État à la protection de l'enfance a annoncé le 23 mars 2020 que les enfants des personnels de la protection de l'enfance pouvaient être accueillis dans les crèches et les établissements scolaires.

46. GUEYDAN Geneviève, SÉVERAC Nadège. *Op. cit.*

47. WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Op. cit.*

FOCUS SUR LES OBSERVATOIRES DÉPARTEMENTAUX DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE ET LA CRISE SANITAIRE DE LA COVID-19*

Dans le cadre de l'enquête sur l'état des lieux des ODPE en France en 2020, il semblait essentiel à l'ONPE d'interroger la manière dont les observatoires départementaux ont traversé cette période complexe, de repérer le rôle qu'ils ont pu jouer, si certaines de leurs missions ont pu être poursuivies, et plus largement comment ils ont fonctionné pendant cette crise sanitaire aux effets importants sur le secteur de la protection de l'enfance.

Ainsi, le questionnaire a été envoyé en août 2020 et interrogeait le premier confinement (du 17 mars au 10 mai). Cependant, certains retours de questionnaires ont été intégrés très tardivement, notamment après le 11 décembre (à la suite des Recontres des ODPE, une journée de travail dédiée aux observatoires départementaux), ce qui laisse supposer que certains ODPE témoignent aussi du second confinement (du 30 octobre au 15 décembre). Les résultats qui suivent reposent sur le témoignage de 79 ODPE ayant répondu à l'enquête dans son intégralité.

❖ Un rôle de « cellule de crise »

L'enquête interrogeait les ODPE sur l'éventuel rôle qu'ils ont pu jouer pendant la crise sanitaire et le confinement : 12 observatoires départementaux ont répondu avoir été missionnés sur des éléments précis durant cette période.

Certains d'entre eux ont ainsi été identifiés comme de véritables « cellule de crise » pendant le premier confinement, notamment en centralisant les informations et les restrictions nationales liées à la crise sanitaire. Certains ODPE ont ainsi permis de faire le lien, « *d'être un pont* » entre les recommandations émises par le Gouvernement, elles-mêmes reprises puis précisées par les directions enfance-famille, et enfin diffusées auprès des différents services de protection de l'enfance sur le territoire. En raison d'une succession de directives nationales observée sur la période du premier confinement, les observatoires départementaux témoignent de la contrainte d'avoir un temps relativement serré pour assurer le maintien d'une bonne communication de la direction vers les équipes de terrain, qui étaient en demande d'informations précises de cadrage. Dans ce contexte, un ODPE a notamment mis en place la publication régulière de « lettres informatives sur la crise sanitaire » pour alerter les partenaires des actions mises en œuvre sur le territoire.

* Ce focus est un extrait de la note d'actualité de l'ONPE
*État des lieux de la mise en place des observatoires départementaux
de la protection de l'enfance en France en 2020* de mai 2021.

❖ **Un renforcement des liens entre l'ODPE, la direction enfance-famille et les acteurs de protection de l'enfance**

Parmi les répondants, 33 observatoires ont déclaré avoir pu préserver des liens de proximité avec leurs partenaires pendant le confinement, notamment les directions enfance-famille, constituant une véritable ressource pour en surmonter les difficultés. Ces liens ont permis un échange facilité d'informations sur les normes et les conduites à tenir durant la période. Ces contacts réguliers ont aussi été rendus possibles par le déploiement massif de la visioconférence qui, pour certains ODPE, a permis plus de transversalité dans le quotidien des équipes et la possibilité de penser de nouvelles méthodes de travail plus participatives. Une coopération inter-institutionnelles intensifiée et des réunions de travail dites « renforcées » pendant la crise sanitaire ont également été rapportées, et notamment entre les magistrats, la DTPJJ et l'ASE, l'ODPE jouant son rôle de mise en réseau entre les différentes instances de protection de l'enfance.

Par ailleurs, des liens de proximité avec les partenaires signataires de l'observatoire départemental ont également été soulignés : des référents ODPE ont ainsi pu aller interroger les modalités de travail de certaines structures et services départementaux de protection de l'enfance durant cette période, recenser les besoins des équipes et en tirer des éléments d'analyse indispensables à la prise de décision des directions enfance-famille dans le cadre de la poursuite du travail collectif des équipes. D'autres partenaires extérieurs ont aussi été sollicités, comme ce fut le cas de l'Insee, avec lequel un ODPE explique avoir tissé des liens avant la crise sanitaire : ces contacts pris en amont ont permis d'avoir accès rapidement à des données statistiques contextuelles sur le département (relatives au chômage, à l'activité économique, à la santé, etc.) qui se sont avérées essentielles aux prises de décisions politiques et à leur adéquation aux réalités sanitaires et sociales du territoire.

❖ **Une aide à la mise en place d'un important travail de logistique et de mise en réseau pour soutenir les partenaires**

Quelques ODPE ont été sollicités pour soutenir les acteurs de terrain en les aidant à disposer de matériel informatique et d'outils pédagogiques afin de poursuivre, dans de bonnes conditions, l'accompagnement de la scolarité des enfants confiés en protection de l'enfance. La continuité de la scolarité a nécessité également la sollicitation et la mobilisation de professionnels qui se sont faites, sur certains territoires, *via* l'ODPE, supposant un important travail de logistique et de mise en réseau. Sur ce point, des référents ODPE soulignent la nécessité d'une connaissance des missions respectives de chacun, d'échanges réguliers autour de « bonnes pratiques » observées au sein de certaines structures, participant de fait à la confiance mutuelle des équipes et garantissant une réactivité dans les réponses attendues.

❖ **Un lieu de rassemblement pour organiser les pratiques des professionnels et accompagner la rédaction de plans de continuité des missions de protection de l'enfance**

Quelques responsables ODPE ont eu la possibilité de participer à la rédaction de plans de continuité des missions des services de protection de l'enfance, notamment au travers du déploiement d'équipements téléphoniques et informatiques et de la mise en œuvre du télétravail pour les personnels. D'autres ODPE ont permis, par le biais de leurs comités stratégiques, d'être un lieu de rassemblement et de concertation d'un certain nombre d'acteurs du département pour échanger, analyser et penser une réorganisation des pratiques professionnelles en période de confinement. Un ODPE explique avoir été le lieu adéquat pour soutenir et renforcer certains réseaux d'acteurs de la protection de l'enfance, comme ce fut le cas avec le réseau des directeurs de maisons d'enfants à caractère social (Mecs). Un référent souligne que l'observatoire départemental a également permis la mise en place de réunions interpartenariales pour étudier certaines situations complexes d'enfants confiés en protection de l'enfance pendant la période du confinement.

❖ **La collecte de connaissances sur l'impact de la crise sanitaire**

Enfin, certains ODPE se sont vus confier des missions d'analyse statistique, notamment pour évaluer l'impact de la crise sanitaire sur l'évolution du nombre d'informations préoccupantes, de mesures et de prestations en protection de l'enfance et, plus largement, de l'activité du service social départemental pendant cette période.

Des responsables d'ODPE ont également eu la mission de réaliser une analyse des pratiques professionnelles et du travail en réseau pendant la crise sanitaire, en interrogeant, principalement par questionnaires, les assistants familiaux, les directeurs et le personnel des établissements, les cadres de la direction enfance-famille et ceux de protection de l'enfance des territoires sur cette question. Le recueil de la parole des enfants et des jeunes pris en charge en protection de l'enfance sur leurs vécus pendant le confinement a aussi été une préoccupation importante pour un certain nombre de départements. Enfin un observatoire social s'est également vu confier la mission de mesurer les conséquences de la crise sanitaire sur les conditions de vie des habitants du département.

Ces premiers éléments viennent confirmer le rôle essentiel de l'ODPE dans la coordination et la mobilisation des acteurs et des partenaires en protection de l'enfance. Par sa bonne connaissance des missions respectives de chaque service départemental, son travail de recueil de données statistiques en protection de l'enfance, et son réseau pluriel d'acteurs qui le compose, l'ODPE s'est avéré être un lieu ressource pour organiser la poursuite du travail des équipes pendant la crise sanitaire et le confinement, et apparaît comme un soutien à la prise de décisions politiques en protection de l'enfance.

À ce titre, 35 ODPE ont répondu envisager un travail de retour sur expérience sur la gestion de la crise sanitaire et du confinement.

I. UNE ANNÉE EXCEPTIONNELLE MARQUÉE PAR LA CRISE

II. LA CONTINUITÉ DES TRAVAUX ET LE MAINTIEN DE LA PRODUCTION DE CONNAISSANCES EN PROTECTION DE L'ENFANCE

Chaque année, le rapport au Gouvernement et au Parlement fait état des dernières données disponibles en protection de l'enfance. Pour les données présentées dans ce quinzième rapport, l'année de référence est celle de 2019 avec, comme pour chaque rapport annuel de l'ONPE, un décalage d'un an entre l'année sur laquelle porte ce rapport et l'année de référence pour les dernières données chiffrées disponibles. Ce décalage est lié au temps nécessaire à l'ensemble des acteurs, tant au niveau local que national, pour la collecte et la consolidation de données traditionnellement recueillies au 31 décembre (données dites de stock). Ainsi, si la situation de pandémie de 2020 a suscité une importante demande de statistiques quant à ses effets sur les enfants et les familles, notamment en termes de besoins de protection, il n'est pas possible d'espérer en avoir un début de connaissance avant le second semestre 2021. Il en est de même au niveau international selon Henrietta H. Fore⁴⁸, directrice générale du Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef) qui souligne d'une part la difficulté de disposer de données fiables, *a fortiori* aussi rapidement, dans la plupart des pays et, d'autre part, la nécessité d'avoir du recul pour éclaircir les questions suivantes : au vu des données disponibles, la crise a-t-elle eu un effet aggravant en terme de fréquence et de gravité sur des situations familiales où la maltraitance préexistait ? Ou bien a-t-elle généré de la violence dans des familles qui n'en connaissaient pas ?

LES DERNIERS CHIFFRES DE RÉFÉRENCE

Ainsi plusieurs publications régulières de l'ONPE, réalisées à partir de diverses sources d'enquête, permettent de suivre l'évolution de données chiffrées relatives à la protection de l'enfance et à des problématiques d'enfants en danger.

Les chiffres clés en protection de l'enfance au 31 décembre 2019

Institués à la demande du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), les chiffres clés sur la protection de l'enfance permettent de suivre annuellement depuis 2016 l'évolution d'un minimum de données nationales. Au nombre de quatre initialement, ces indicateurs ont été portés à huit en 2019. Les chiffres clés portant sur l'année 2019 ont fait l'objet d'une note d'actualité parue en février 2021⁴⁹ et complétée d'une présentation infographique de ces chiffres (reproduite en annexe 2 du présent rapport).

48. FORE Henrietta H. Violence against children in the time of Covid-19 : what we have learned, what remains unknown and the opportunities that lie ahead. *Child Abuse & Neglect*. Juin 2021, vol. 116, part 2, art. 104776. Disponible en ligne : <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0145213420304312>.

49. ONPE. *Chiffres clés en protection de l'enfance au 31 décembre 2019*. Paris : ONPE, février 2019. Disponible en ligne : https://www.onpe.gouv.fr/system/files/publication/note_chiffres_cles_annee2019_0.pdf.

II. LA CONTINUITÉ DES TRAVAUX ET LE MAINTIEN DE LA PRODUCTION

Le nombre de mineurs et de jeunes majeurs suivis en protection de l'enfance

Au 31 décembre 2019, le nombre de mineurs bénéficiant d'au moins une prestation ou mesure relevant du dispositif de protection de l'enfance est estimé à 312 500 sur la France entière (hors Mayotte), ce qui représente un taux de 21,7 % des mineurs, soit une augmentation de 1,6 % par rapport à 2018.

Au 31 décembre 2019, le nombre de jeunes majeurs concernés par un suivi en protection de l'enfance est estimé à près de 24 700 sur la France entière, ce qui représente 10,2 % des jeunes âgés de 18 à 21 ans, un taux en hausse de 15 % entre 2018 et 2019.

Le nombre de mineurs ayant fait l'objet de la saisine d'un juge des enfants en protection de l'enfance

En 2019, 112 706 nouveaux mineurs ont fait l'objet d'une saisine d'un juge des enfants, un chiffre qui a connu une croissance modérée (+ 2,7 % par rapport à 2018), après une croissance importante entre 2017 et 2018. Cette croissance modérée peut être rapprochée de la légère diminution du nombre de mineurs non accompagnés (MNA) reconnus par décision judiciaire, en retrait de 1,5 % (16 760 personnes déclarées MNA en 2019 contre 17 022 en 2018).

En 2019, les saisines du juge des enfants ont principalement pour origine le parquet (pour 84 % d'entre elles). Notons le ralentissement de l'augmentation du nombre de saisines ayant pour origine le mineur, qui passent de + 44 % entre 2017 et 2018 à + 11 % entre 2018 et 2019, pour un total de 6 162 saisines initiées par le mineur.

Le nombre de mineurs décédés de mort violente au sein de la famille

En 2019, 94 mineurs victimes d'infanticide ont été enregistrés par les forces de sécurité, l'auteur pouvant être un membre de la famille ou une personne extérieure à la famille.

Parmi ces mineurs, 53 sont décédés dans le cadre intrafamilial, c'est-à-dire que l'auteur des faits se trouve être un parent (père, mère, beau-parent, grand-parent, oncle, tante, fratrie, etc.), contre 80 en 2018. Les quelques personnes mises en cause « ayant autorité » sur l'enfant sont comptabilisées dans ce nombre. Concernant les décès d'enfants dans le cadre intrafamilial, deux tiers des enfants étaient âgés de moins de 5 ans au moment du décès.

Les dépenses en protection de l'enfance

En 2019, les dépenses brutes des départements pour l'ASE s'élèvent à 8,56 milliards d'euros pour la France métropolitaine et les départements et régions d'outre-mer (Drom), hors Mayotte, des dépenses en augmentation de 3,1 % par rapport à 2018. Toutefois, les dépenses brutes d'aide sociale à l'enfance ne tiennent pas compte des frais de personnel, à l'exception de ceux liés aux assistants familiaux.

II. LA CONTINUITÉ DES TRAVAUX ET LE MAINTIEN DE LA PRODUCTION

Les nombre d'enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État

L'ONPE estime à 3 248 le nombre d'enfants ayant le statut de pupille de l'État au 31 décembre 2019 un chiffre en augmentation de 6,5 % par rapport à 2018, qui comptait 3 035 enfants bénéficiaires de ce statut.

Les nombre d'enfants nés sous le secret

L'ONPE estime à 480 le nombre d'enfants nés sous le secret au cours de l'année 2019, un chiffre en baisse de 11 % par rapport à 2018.

Les nombre d'adoptions d'enfants bénéficiant du statut de pupille de l'État⁵⁰

L'ONPE estime à 706 le nombre de pupilles de l'État ayant quitté le statut à la suite d'un jugement d'adoption au cours de l'année 2019. Ce chiffre est en baisse de 5 % par rapport à 2018.

Les nombre d'agrément d'adoption en cours de validité

L'ONPE estime à 10 263 le nombre d'agrément en cours de validité au 31 décembre 2019, un chiffre en diminution de 4 % par rapport à 2018.

Crimes et délits commis sur les mineurs durant l'année 2019

Depuis le onzième rapport annuel au Gouvernement et Parlement, l'ONPE et le SSMSI ont convenu d'un travail partenarial concernant la connaissance de la population des mineurs victimes de violences physiques et sexuelles. Ainsi, les données transmises par le SSMSI portent sur les victimes de violences volontaires physiques et les victimes de violences sexuelles (viols, harcèlement sexuel et autres agressions sexuelles)⁵¹ ; celles-ci ont été enregistrées par les services de police ou de gendarmerie, durant l'année 2019, faisant généralement suite à un dépôt de plainte⁵². Les chiffres ci-après présentent les phénomènes de violences physiques et sexuelles pour l'ensemble des mineurs (France métropolitaine) ainsi que quelques informations en termes d'évolution depuis 2016.

50. Les chiffres concernant la situation des pupilles de l'État publiés dans ce quinzième rapport au Gouvernement et au Parlement ont été redressés par rapport aux estimations figurant dans la note de l'ONPE précitée de février 2021.

51. Les chiffres présentés concernant les violences physiques et sexuelles sont à interpréter avec précautions puisqu'ils ne révèlent qu'une partie du phénomène. D'autres enquêtes, dites de victimation en population générale, offrent une appréhension différente du phénomène, puisque y sont évoquées des violences sexuelles intrafamiliales qui n'ont pas toutes été constatées par la police ou la gendarmerie.

52. Les infractions sont constatées suite à une plainte déposée par une victime, à un signalement, un témoignage, un délit flagrant, une dénonciation, etc., mais aussi sur l'initiative des forces de sécurité.

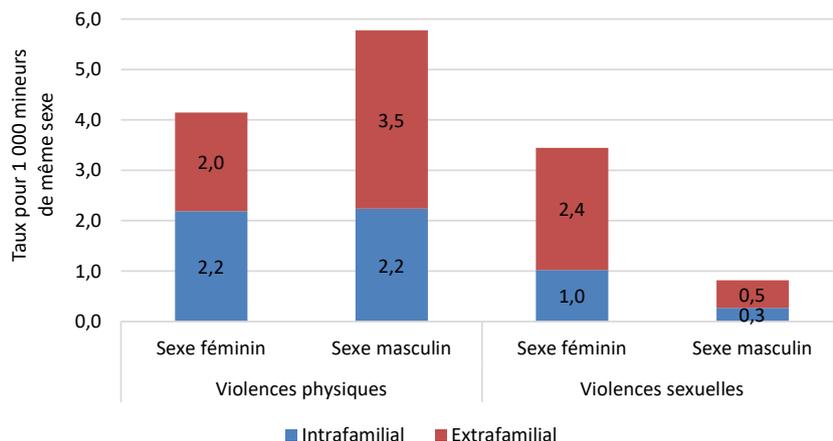
CATÉGORIE D'INFRACTIONS	NOMBRE DE VICTIMES					DONT NOMBRE DE VICTIMES EN INTRAFAMILIAL						TAUX DE VICTIMATION (%)		
	ENSEMBLE	SEXE FÉMININ		SEXE MASCULIN		ENSEMBLE		SEXE FÉMININ		SEXE MASCULIN		ENSEMBLE	SEXE FÉMININ	SEXE MASCULIN
		NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%	NOMBRE	%			
VIOLENCES PHYSIQUES	68 633	27 932	41	40 701	59	30 516	44	14 735	48	15 781	52	5,0	4,1	5,8
VIOLENCES SEXUELLES	28 972	23 207	80	5 765	20	8 801	30	6 890	78	1 911	22	2,1	3,4	0,8
... DONT VIOLS	11 156	9 067	81	2 089	19	3 447	31	2 694	78	753	22	0,8	1,3	0,3
... DONT HARCÈLEMENT ET AGRESSIONS SEXUELS	17 816	14 140	79	3 676	21	5 354	30	4 196	78	1 158	22	1,3	2,1	0,5

FIGURE 1. MINEURS VICTIMES DE VIOLENCES PHYSIQUES ET SEXUELLES ENREGISTRÉS PAR LES FORCES DE SÉCURITÉ EN 2019
Source : SSMSI, base des victimes enregistrées par la police et la gendarmerie en 2019.
Champ : France métropolitaine.

II. LA CONTINUITÉ DES TRAVAUX ET LE MAINTIEN DE LA PRODUCTION

FIGURE 2. PART DES MINEURS VICTIMES DE VIOLENCES PHYSIQUES ET SEXUELLES ENREGISTRÉS PAR LES FORCES DE SÉCURITÉ EN 2019

Source : SSMSI, base des victimes enregistrées par la police et la gendarmerie en 2019. Traitement ONPE. Champ : France métropolitaine.



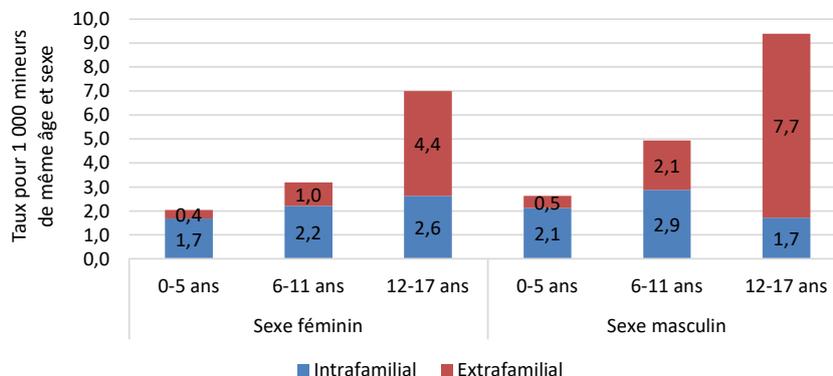
En 2019, concernant les violences physiques, les services de police et de gendarmerie ont enregistré 68 633 mineurs victimes dont 4 sur 10 dans la sphère familiale (44 %). Les violences physiques touchent les filles et les garçons sensiblement dans les mêmes proportions (taux de victimation de 2,2 pour 1 000 mineurs) dans le cadre intrafamilial (figure 2) alors que les garçons sont plus exposés dans le cadre extrafamilial (taux de victimation de 3,5 % pour les garçons contre 2,0 % pour les filles).

Quelles que soient les classes d'âge parmi les mineurs, le taux de victimation est plus élevé chez les garçons ; que ce soit chez les filles ou les garçons, ce taux de victimation (intrafamilial et extrafamilial) augmente avec l'âge (figure 3). Toutefois, dans le cadre intrafamilial, le taux de victimation diminue à l'adolescence chez les garçons alors qu'il continue d'augmenter chez les filles.

En termes d'évolution en 2019, le nombre d'enregistrements de violences physiques a progressé plus rapidement dans le cadre intrafamilial (+ 14 %) que dans le cadre extrafamilial (+ 3 %), sans distinction de genre (figure 4). Ainsi, en 2019, 44 % des enregistrements des violences physiques sur mineurs concernent le cadre intrafamilial contre 39 % en 2016.

FIGURE 3. PART DES INDIVIDUS ENREGISTRÉS COMME VICTIMES DE VIOLENCES PHYSIQUES POUR 1 000 PERSONNES DE MÊME ÂGE ET SEXE EN 2019

Source : SSMSI, base des victimes enregistrées par la police et la gendarmerie en 2019. Traitement ONPE. Champ : France métropolitaine. Note de lecture : En 2019, 7,7 garçons âgés de 12 à 17 ans sur 1 000 du même sexe et âge ont subi des violences physiques dans le cadre extrafamilial. Ce taux de victimation pour les garçons est plus faible dans le cadre intrafamilial (1,7).



II. LA CONTINUITÉ DES TRAVAUX ET LE MAINTIEN DE LA PRODUCTION

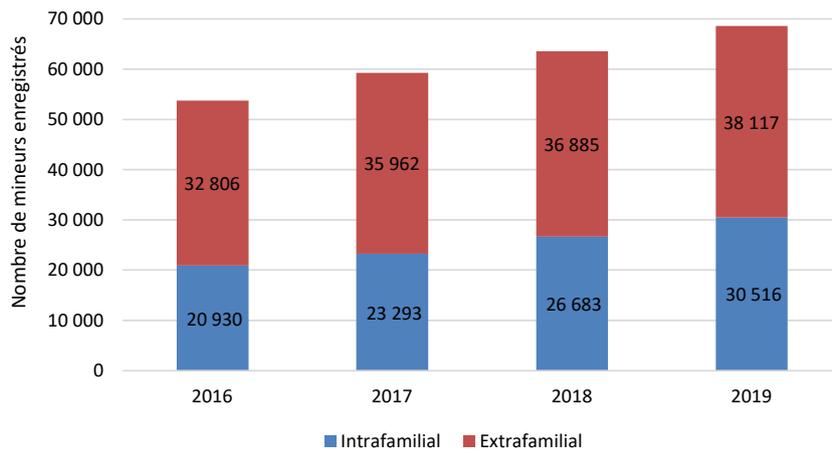


FIGURE 4. ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MINEURS VICTIMES DE VIOLENCES PHYSIQUES ENREGISTRÉS PAR LES FORCES DE SÉCURITÉ EN 2019, SELON LE CADRE DE COMMISSION DES FAITS

Source : SSMSI, base des victimes enregistrées par la police et la gendarmerie en 2019.

Traitement ONPE.

Champ : France métropolitaine.

En 2019 concernant les violences sexuelles, les forces de sécurité ont enregistré près de 28 970 mineurs victimes de violences sexuelles (figure 1), un chiffre en hausse de 14 % par rapport à 2018. La forte augmentation constatée entre 2016 et 2019 (le nombre de victimes déclarées de violences sexuelles a augmenté de 45 % entre ces deux années – voir figure 5) s’inscrit dans une tendance à l’augmentation de ces plaintes depuis 2010⁵³.

Pour 3 victimes sur 10 (30 %) en 2019, l’atteinte a été subie dans la sphère familiale (figure 5). Dans l’ensemble de la population mineure de France métropolitaine, 2,1 personnes sur 1 000 déclarent avoir subi des violences sexuelles en 2019.

Parmi les mineurs victimes de violences sexuelles, 23 200 (80 %) sont des filles. Le taux de victimation est plus élevé pour les mineurs de sexe féminin : en 2019, 3,4 filles sur 1 000 ont été victimes de violences sexuelles, contre 0,8 sur 1 000 pour les garçons. On retrouve un taux de victimation pour les violences sexuelles plus élevé chez les filles que chez les garçons quelles que soient les classes d’âge, et l’écart augmente avec l’âge : le taux est plus de deux fois plus élevé pour les filles que pour les garçons de moins de 12 ans et huit fois plus élevé à l’adolescence (figure 6). Toutefois, lorsque les atteintes ont lieu dans le cadre intrafamilial, et concernant les filles, le taux diminue après 11 ans : il passe de 1,3 pour 1 000 pour les filles âgées de 6 à 11 ans à 0,8 pour 1 000 pour les filles de 12 ans et plus.

On observe également que parmi les violences sexuelles, les viols touchent encore plus fortement les filles, que ce soit dans le cadre intrafamilial (78 %) ou dans un cadre plus large (83 %).

En termes d’évolution entre 2018 et 2019, le nombre d’enregistrements de violences sexuelles a progressé plus rapidement lorsque les filles sont victimes (+ 14,5 %) que lorsqu’il s’agit de garçons (+ 12,7 %).

53. Notons également que cette augmentation s’inscrit dans un contexte d’augmentation plus large de plaintes consécutives à des violences physiques et sexuelles quel que soit l’âge des victimes. Il faut noter que ces augmentations ne signifient pas forcément que ces violences sont en augmentation puisque peut intervenir aussi dans cette augmentation un recours plus important des services de police et gendarmerie de la part des victimes.

II. LA CONTINUITÉ DES TRAVAUX ET LE MAINTIEN DE LA PRODUCTION

FIGURE 5. ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MINEURS VICTIMES DE VIOLENCES SEXUELLES ENREGISTRÉS PAR LES FORCES DE SÉCURITÉ EN 2019, SELON LE CADRE DE COMMISSION DES FAITS

Source : SSMSI, base des victimes enregistrées par la police et la gendarmerie en 2019. Traitement ONPE. Champ : France métropolitaine.

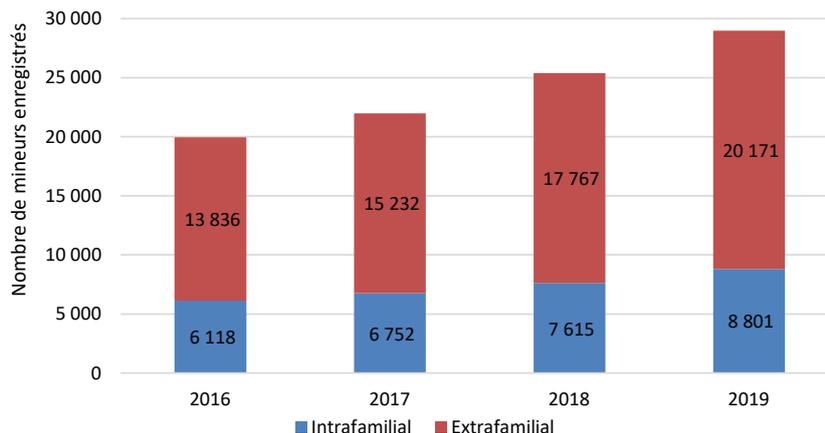
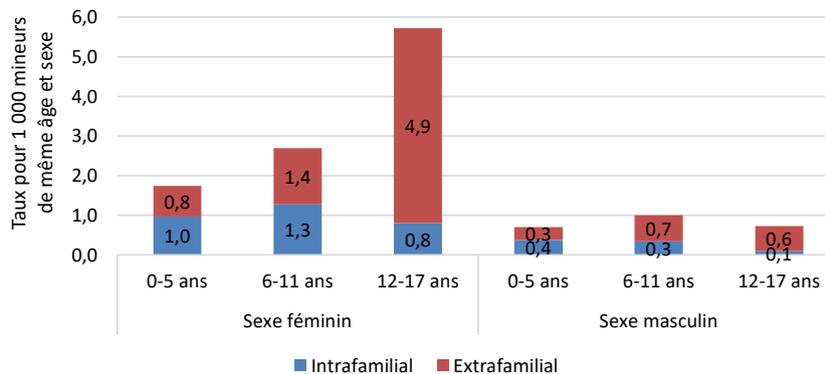


FIGURE 6. PART DES INDIVIDUS ENREGISTRÉS COMME VICTIMES DE VIOLENCES SEXUELLES POUR 1 000 PERSONNES DE MÊME ÂGE ET SEXE EN 2019

Source : SSMSI, base des victimes enregistrées par la police et la gendarmerie en 2019. Traitement ONPE. Champ : France métropolitaine. Note de lecture : En 2019, 4,9 filles âgées de 12 à 17 ans sur 1 000 du même sexe et âge ont subi des violences sexuelles dans le cadre extrafamilial. Ce taux de victimation est plus faible pour les garçons du même âge (0,6)



CHAMP DE L'ÉTUDE ET SOURCES

La nomenclature des infractions, très détaillée, permet de reconstituer deux grands types d'infractions :

1) Les « violences physiques » contre les personnes : il s'agit des coups et blessures volontaires criminels ou correctionnels sur personnes de plus de 15 ans, et des coups et blessures volontaires sur mineurs de moins de 15 ans, mauvais traitements et abandons d'enfant. Au sein de cette dernière catégorie concernant les mineurs de moins de 15 ans, les violences représentent 92 % des faits constatés, les autres 8 % étant constitués par les infractions de délaissement de mineur de 15 ans compromettant sa santé ou sa sécurité et de soustraction par un parent à ses obligations légales compromettant la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant.

2) Les « violences sexuelles » : les viols et les agressions sexuelles (dont harcèlement sexuel).

L'étude se limite aux victimes « personnes physiques » (par opposition aux commerces, etc.). Les victimes sont comptées autant de fois que d'infractions de nature différente subies au sein d'une même procédure judiciaire. De plus, les données administratives ne permettent pas dans leur enregistrement actuel, qui anonymise les victimes, de rendre compte de la continuité d'un phénomène dans le temps, sauf dans certains cas lorsque la fréquence des atteintes est déclarée au moment de la plainte et qu'une nature d'infraction permet d'en rendre compte. Une même personne victime de la même infraction à deux dates éloignées sera donc comptée deux fois.

Pour aller plus loin :

SSMSI. Insécurité et délinquance en 2020 : une première photographie. *Interstats Analyse*. Janvier 2021, n° 32. Disponible en ligne : <https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/Publications/Interstats-Analyse/Insecurite-et-delinquance-en-2020-une-premiere-photographie-Interstats-Analyse-N-32>.

SSMSI. *Insécurité et délinquance en 2020 : bilan statistique*. Paris : ministère de l'Intérieur, avril 2021. Disponible en ligne : <https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/Publications/Hors-collection/Insecurite-et-delinquance-en-2020-bilan-statistique>.

LA CONTINUITÉ DES TRAVAUX

Au-delà de la crise sanitaire, l'actualité en protection de l'enfance en 2020 et début 2021 a aussi été marquée, d'une part par le lancement d'une démarche de contractualisation entre l'État et les départements pour 2020-2022 en vue notamment de soutenir des objectifs fondamentaux comme le renforcement des ODPE et la systématisation de la participation des enfants et des jeunes à ces observatoires, d'autre part par la création et la mise en place de plusieurs commissions et groupes thématiques de travail et de plateformes : commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles envers les enfants, groupes de travail sur la prostitution des mineurs, groupe de travail sur santé mentale et protection de l'enfance, numéro pour les cyberviolences...

Devélopement des ODPE

Le bilan établi par l'ONPE⁵⁴ montre la dynamique croissante des observatoires départementaux et l'évolution constante de leur nombre sur le territoire national : 83 ODPE sont installés en 2020 et 10 sont en construction, une progression qui a pu être favorisée par la démarche de contractualisation dans laquelle se sont inscrits certains départements.

54. ONPE. *État des lieux de la mise en place des observatoires départementaux de la protection de l'enfance en France en 2020*. Paris : ONPE, mai 2021. Disponible en ligne : https://onpe.gouv.fr/system/files/publication/note_odpe_2020.pdf.

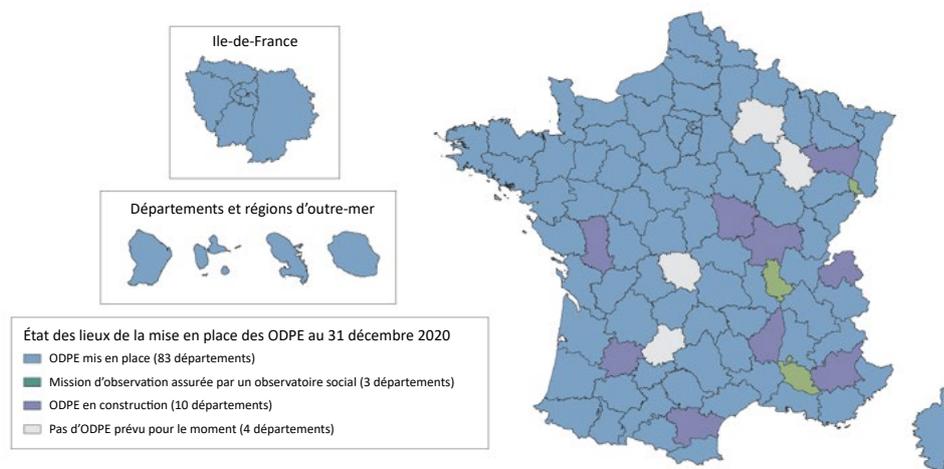


FIGURE 7. RÉPARTITION DES DÉPARTEMENTS SELON L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LEUR ODPE AU 31 DÉCEMBRE 2020

Source : enquête sur l'état des lieux des ODPE en France en 2020 (N = 100), France métropolitaine et Drom (hors Mayotte). Traitement ONPE.

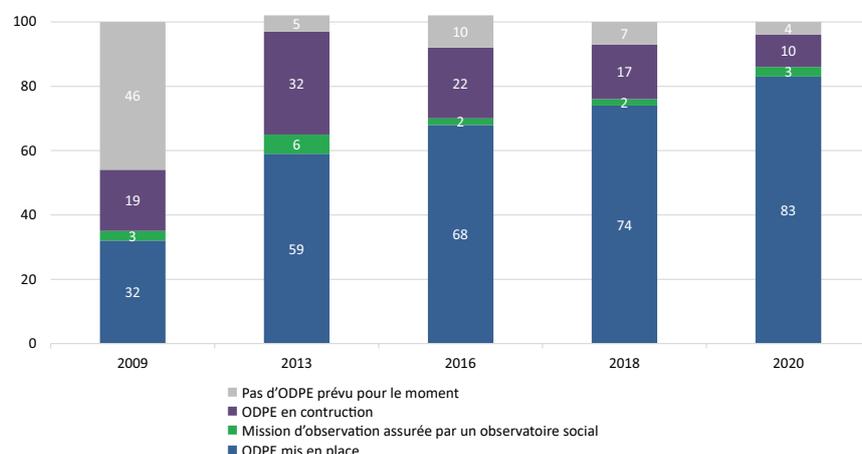


FIGURE 8. ÉVOLUTION DE LA MISE EN PLACE DES ODPE DE DÉCEMBRE 2009 À DÉCEMBRE 2020 EN FRANCE

Source : enquête sur l'état des lieux des ODPE en France en 2020 (N = 100), France métropolitaine et Drom (hors Mayotte). Traitement ONPE.

Approches thématiques et besoins fondamentaux de l'enfant

Les créations de groupes de travail et plateformes thématiques précitées ont le mérite de mettre en lumière et de dénoncer les phénomènes de violences faites aux enfants. Toutefois, il semble important de ne pas revenir à des approches centrées sur les types de violences et sur les réponses en miroir à celles-ci, en les scindant les unes des autres, au risque de s'éloigner de la prise en compte globale des besoins fondamentaux de l'enfant. La littérature scientifique montre de longue date les phénomènes cumulatifs des maltraitements et négligences envers les enfants et les effets globaux de celles-ci sur leur développement soulignant l'importance d'une approche systémique.

Mettre l'accent sur une forme de maltraitance en la déconnectant des autres peut l'ériger en un problème prioritaire en reléguant au second plan d'autres formes de violence, comme cela est le cas pour les violences psychologiques et les négligences envers les enfants, pour lesquelles un effort de connaissance demeure à réaliser. En effet, il reste nécessaire d'améliorer leur diagnostic et de mieux prendre en compte leurs graves effets sur le développement des enfants.

Sur le plan des réponses apportées, la mise au premier plan de la question de la santé mentale en protection de l'enfance et de réponses spécialisées relevant de la pédopsychiatrie, ne doit masquer ni les besoins en santé somatique des enfants, ni la force de réponses éducatives et socio-affectives pouvant être efficaces pour leur bien-être. En répondant aux besoins de jeu, de lien social, d'accès aux loisirs et de socialisation sécurisante de ces enfants, des possibilités de régulation de leurs difficultés leur sont offertes, ce qui a le mérite de les préparer aux soins spécialisés si ceux-ci s'avèrent nécessaires.

Il reste nécessaire d'assurer la diffusion et le déploiement de démarches scientifiques comme les démarches de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant ou sur les interventions à domicile pour étayer les pratiques^{55,56}. S'il apparaît utile de maintenir des approches par risque de danger ou par danger afin de pouvoir les qualifier et d'apporter des réponses spécialisées, il s'agit malgré tout de les intégrer dans une appréhension globale de l'enfant et de ses besoins fondamentaux. En effet, le développement de l'enfant et son inscription dans des écosystèmes, la multiplicité de ses besoins doivent être garantis ensemble et dans le même temps par des réponses globales, intégrées et multistratégiques que ce soit en prévention ou en prises en charge, individuelles et collectives.

55. MARTIN-BLACHAIS Marie-Paule. *Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance*. Paris : ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes, 2017. Rapport remis à Laurence Rossignol, ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes. Disponible en ligne : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/174000173.pdf>.

56. GUEYDAN Geneviève, SÉVERAC Nadège. *Op. cit.*

II. LA CONTINUITÉ DES TRAVAUX ET LE MAINTIEN DE LA PRODUCTION

Dans ce sens, la démarche de consensus et les recommandations qui en sont issues dans le cadre de la commission des 1 000 premiers jours⁵⁷ traduit une approche axée sur les conditions nécessaires à la bientraitance du jeune enfant et à la prise en compte de ses besoins de façon systémique, dans son environnement familial et social.

Des stratégies d'action à articuler

Comme indiqué en première partie, l'expérience liée à la crise sanitaire et le suivi dans la durée de certaines décisions, par exemple de retour au domicile d'enfants sortant d'établissements au début du premier confinement ont remis en lumière le rôle majeur de l'évaluation des situations familiales au début des prises en charge et tout au long des parcours. Selon certains acteurs, les interrogations sur la pertinence de certaines décisions prises en situation de crise requestionnent les bases sur lesquelles s'appuient les évaluations. Ces retours d'expériences conduisent à souligner à nouveau, comme cela avait été fait dans le quatorzième rapport annuel de l'ONPE, l'importance, afin que les évaluations en protection de l'enfance conduisent à prendre des décisions adaptées, de mobiliser un corpus de connaissances spécifiques. Ce corpus permet d'apprécier l'état du développement de l'enfant, l'existence éventuelle de signes de souffrance chez lui, la présence ou non d'indicateurs de maltraitance mais surtout de considérer la présence ou l'absence de compétences/capacités chez les adultes en situation de répondre à ses besoins fondamentaux et ainsi soutenir son développement le plus favorable. Toute crise sociale (qu'elle soit sanitaire, économique, etc.) constitue un facteur de stress supplémentaire pour les enfants et leurs familles, justifiant une réévaluation des compétences/capacités des adultes en fonction du nouveau contexte.

La formation des professionnels reste au cœur des préoccupations actuelles, mais sa mise en œuvre que ce soit en formation initiale ou continue doit être encore assurée et renforcée, en y allouant les moyens notamment en termes de construction de référentiels sur la base de connaissances scientifiques actualisées en protection de l'enfance. Dans une forme interinstitutionnelle appelée de longue date mais toujours difficile à mettre en œuvre, la formation peut être un réel levier au développement des partenariats. C'est dans ce sens que le législateur a confié aux ODPE, en 2016, une mission consistant à faire un état des lieux de la formation continue en protection de l'enfance et à proposer une programmation de formation. Cette mission est venue renforcer le rôle pivot et fondamental d'animation départementale et de développement des partenariats interinstitutionnels que portent les ODPE. Les observations de la crise sanitaire ont pu démontrer la force que représente un ODPE actif et fédérateur entre institutions et associations œuvrant en protection de l'enfance.

57. LES 1 000 PREMIERS JOURS. *Les 1 000 premiers jours, là où tout commence : rapport de la commission des 1 000 premiers jours*. Paris : ministère des Solidarités et de la Santé, septembre 2020. Disponible en ligne : <https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-1000-premiers-jours.pdf>.

II. LA CONTINUITÉ DES TRAVAUX ET LE MAINTIEN DE LA PRODUCTION

Il apparaît aussi essentiel de développer et de soutenir, de façon participative, des démarches évaluatives des pratiques, interventions et politiques départementales de protection de l'enfance, notamment pour ces dernières dans le cadre du suivi des schémas départementaux. Là encore, les ODPE ont un rôle majeur à jouer. Enfin, il apparaît également essentiel de valoriser les pratiques professionnelles et les interventions en protection de l'enfance qui accompagnent, prennent soin et permettent aux enfants de se développer physiquement et psycho-affectivement. Les métiers de la protection de l'enfance sont des métiers difficiles, mal reconnus et parfois même oubliés, ce qu'a révélé plus que jamais la période de crise sanitaire. Il y a urgence à reconnaître ces professionnels dans leur expertise, à leur permettre de la développer au gré des évolutions sociales et sociétales du secteur, notamment par le biais de la formation et de l'évaluation des pratiques professionnelles. À défaut, le risque est de se trouver face à une crise professionnelle de motivation et de recrutement d'ampleur, dont les premières victimes seront les enfants de la protection de l'enfance qui ont inévitablement besoin de tels professionnels.

La crise sanitaire a également interrogé les pratiques en termes de transfert de connaissance et de partage d'expériences-en généralisant la visioconférence. L'ONPE a notamment expérimenté cette modalité de rencontre à l'occasion du séminaire des ODPE qui a pu ainsi se tenir en 2020 malgré la crise sanitaire. En évitant des déplacements et en s'intercalant plus facilement dans des emplois du temps chargés, cet usage des outils numériques permet de mobiliser un plus grand nombre d'acteurs sur un plus grand nombre de territoires, ce qui justifierait sa pérennisation, en s'adaptant à ses limites (adaptation de la durée des sessions-organisations hybrides...).

Un autre point mis à l'agenda public concerne les principes de l'expression des enfants protégés et de leur participation à des commissions/collèges qui leur seront dédiés. Divers ODPE s'engagent dans cette direction et le projet de disposer d'un collège national est envisagé. Si tous s'accordent sur les progrès que peut apporter une meilleure prise en compte de la parole des enfants, il apparaît nécessaire de poser des questions éthiques, des objectifs clairs et des questions de méthodes avant d'engager des actions qui risquent sinon de ne pas être adaptées.

Loin de constituer une population homogène, les enfants protégés ont des attentes et des besoins différents selon leur âge, leur sexe, le type d'intervention dont ils bénéficient, les causes de leur entrée dans le dispositif, leur parcours en protection de l'enfance etc. Comment alors tenir compte de cette hétérogénéité et développer des modes de participation fédérateurs ? C'est aussi le niveau de participation attendu qui doit être prévu et anticipé.

II. LA CONTINUITÉ DES TRAVAUX ET LE MAINTIEN DE LA PRODUCTION

Il semble en particulier essentiel de clarifier s'il s'agit :

- de permettre l'expression des enfants et de communiquer dans l'objectif de les informer ;
- de les consulter, c'est-à-dire d'échanger avec eux pour obtenir leur point de vue pouvant aider à la production d'avis et/ou de recommandations ;
- d'engager une concertation avec eux pour les associer à la recherche de propositions communes ;
- ou de codécider en cherchant à partager des décisions et négocier avec eux pour arriver à des écritures communes ⁵⁸.

En outre, pour que des enfants puissent participer à ces initiatives, ils ont besoin d'un accompagnement leur permettant de traduire en paroles leur vécu, de trouver leur mode d'expression ainsi que de connaître leurs droits. Les premiers retours d'expériences attirent l'attention sur la nécessité de penser cet accompagnement dans la durée, tout au long de la démarche mais également en amont et en aval de celle-ci.

Ainsi, des moyens dédiés doivent être consacrés à la participation des enfants. Il s'agit d'en faire une démarche et une expérience ayant du sens pour eux, et d'éviter des effets contre-productifs comme la perte de confiance des enfants et jeunes participant qui peut se produire lorsque les adultes et les institutions créent des attentes auxquelles ils ne sont pas en mesure de répondre ⁵⁹.

58. D'après l'échelle d'Arnstein (ARNSTEIN Sherry R. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. Juillet 1969, vol. 35, n° 4, p. 216-224) qui distingue huit niveaux de participation des citoyens aux projets les concernant.

59. DARAN Michelle, MAZET Pierre, CHAUVEAUD Catherine, Warin Philippe. *Analyse compréhensive de la participation et non-participation des usagers de la Mecs du Chaudan aux groupes d'expression*. Albertville/Grenoble : Observatoire des non recours aux droits et services (Odenore), juillet 2013. Recherche ayant bénéficié du soutien de l'ONPE dans le cadre de son appel d'offres thématique 2011. Disponible en ligne : https://onpe.gouv.fr/system/files/ao/rapport_final_odenore.pdf.

II. LA CONTINUITÉ DES TRAVAUX ET LE MAINTIEN DE LA PRODUCTION

CONCLUSION

Soulignant la nécessaire continuité et stabilité des travaux, la crise sanitaire majeure qui a caractérisé l'année 2020 a confirmé les enjeux importants que sont en protection de l'enfance :

- La question des liens entre les personnes, sujet de l'appel à recherche thématique de l'ONPE pour 2021.
- Le besoin d'une approche globale des situations des enfants par leurs besoins fondamentaux, dans leurs contextes de vie et au regard de leurs ressources et de celles de leur environnement.
- La nécessité de procéder à des évaluations des situations fondées sur ces besoins et l'existence de compétences/capacités parentales pour y pourvoir et permettant de qualifier les risques de danger ou les dangers auxquels sont confrontés les enfants, en vue de leur apporter une protection respectueuse de leurs besoins et de leurs droits.
- Le soutien et la reconnaissance des professionnels dans leurs pratiques mais aussi dans leur engagement, au risque sinon de créer d'importantes crises de vocation, de motivation et par conséquent de recrutement.

Cinq ans après la parution de la loi du 14 mars 2016 qui a apporté des changements de paradigme importants, notamment en centrant les pratiques autour des besoins fondamentaux de l'enfant, et compte tenu du temps nécessaire à la diffusion de nouvelles approches auprès de l'ensemble des acteurs, la période de crise appelle à une consolidation de ces apports et au soutien des évolutions en cours : au niveau des ODPE et de leurs thèmes de travail, de nouveaux schémas départementaux, de formations à l'évaluation...

CONCLUSION

ANNEXE 1

MÉTHODOLOGIE D'OBSERVATION DE LA CRISE SANITAIRE

Entre le 30 avril 2020 et le 16 avril 2021, afin de conduire une démarche d'observation de la crise sanitaire en protection de l'enfance, l'ONPE a réalisé 29 entretiens semi-directifs avec :

- 5 directeurs enfance-famille (DEF) des 5 départements engagés dès le départ dans le travail, dont un entretien de type *focus group* associant DEF, responsable ODPE et un chef de projet sur les violences faites aux enfants.
- Dans 3 départements, les entretiens ont été menés avec des acteurs et partenaires proches en protection de l'enfance :
 - 4 juges des enfants ;
 - 2 procureurs dont un substitut des mineurs ;
 - 3 directeurs territoriaux de la Protection judiciaire de la jeunesse ;
 - 3 directeurs de Mecs ;
 - 2 directeurs de service d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) dont un service intervenant sur plusieurs départements limitrophes ;
 - 1 directeur de service de placement familial ;
 - 1 représentant d'une direction territoriale de l'agence régionale de santé ;
- 4 entretiens ont été réalisés avec des représentants d'associations nationales « têtes de réseau » : l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), le Groupe national des établissements publics sociaux et médico-sociaux (Gepso) et l'Union nationale interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss).
- 2 entretiens ont été organisés avec des présidents d'associations d'entraide à destination des jeunes sortants du dispositif de l'aide sociale à l'enfance (ASE).
- 1 entretien a été mené avec une conseillère technique auprès de la Direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesc).
- 1 entretien a été réalisé avec la présidente de la Société française de pédiatrie médico-légale (SFPML) et une pédiatre coordinatrice de l'unité d'accueil des enfants en danger (UAED) d'un centre hospitalier universitaire (CHU).

La réalisation, la retranscription et le traitement de ces entretiens visaient deux objectifs :

- Saisir les évolutions de la crise sanitaire dans une dimension diachronique c'est-à-dire dans une idée de continuité entre la période de premier confinement et la période de déconfinement.
- Faire émerger les thèmes principaux qui ont influencé et marqué les pratiques professionnelles et les partenariats.

En mars 2021, un questionnaire a été envoyé aux 5 DEF et 4 juges des enfants engagés dès le départ dans la démarche d'observation de l'ONPE afin d'appréhender et d'analyser dans la continuité la période de crise sanitaire et ses effets (7 répondants).

ANNEXE 1

L'ONPE a également lancé en avril 2021 une enquête flash auprès de l'ensemble des départements (36 répondants) visant à préciser et objectiver les constats relayés d'une augmentation actuelle des placements en protection de l'enfance. Les divers éléments recueillis ont pu être croisés avec d'autres publications ainsi qu'avec les résultats de premières études par enquête.

ANNEXE 2

CHIFFRES CLÉS EN PROTECTION DE L'ENFANCE

CHIFFRES POUR L'ANNÉE 2019 ARRÊTÉS AU 31 DÉCEMBRE
(MIS À JOUR AU 31 AOÛT 2021)



Au 31/12/2019

312 500 mineurs suivis
en protection de l'enfance

24 700 jeunes majeurs suivis
en protection de l'enfance

+ 1,6 %
par rapport
à 2018



Au 31/12/2019

112 706 mineurs
ont fait l'objet de la
saisine d'un juge des enfants
en protection de l'enfance

+ 2,7 %
par rapport
à 2018

+ 15 %
par rapport
à 2018



Au 31/12/2019

53 mineurs décédés
de mort violente
au sein de la famille

**80 mineurs
décédés**
au 31/12/2018



Au 31/12/2019

8,56 milliards d'euros
de dépenses départementales
en protection de l'enfance

+ 3,1 %
par rapport
à 2018



Au 31/12/2019

3 248 enfants
bénéficiant du statut
de pupille de l'État

+ 6,5 %
par rapport
à 2018

- 11 %
par rapport
à 2018

Au 31/12/2019

480 enfants
admis au statut de
pupille à la suite d'une
naissance sous le secret



- 5 %
par rapport
à 2018

Au 31/12/2019

706 adoptions
d'enfants bénéficiant du
statut de pupille de l'état



- 4 %
par rapport
à 2018

Au 31/12/2019

**10 263 agréments
d'adoption**
en cours de validité



ANNEXE 2

REMERCIEMENTS

Ce quinzième rapport annuel remis au Gouvernement et au Parlement par l'Observatoire national de la protection de l'enfance est issu d'un travail collectif mené par Agnès Gindt-Ducros, directrice de l'ONPE jusqu'en juin 2021, et par Marion Cerisuela, Magali Fougère-Ricaud, et Anne Oui, chargées de mission de l'ONPE.

Le rapport a également bénéficié des apports et de la relecture de membres de l'équipe de l'ONPE (Isabel Casals, Émilie Cole, Louise Genest et Milan Momic) ainsi que d'Émeline Delaville du conseil départemental du Loir-et-Cher (au titre de sa participation à Confeado).

Les corrections orthographiques et stylistiques, ainsi que la mise en pages, ont été effectuées par Alexandre Freiszmuth-Lagnier, rédacteur.

Les remerciements s'adressent également à l'ensemble des départements, des services ministériels, des magistrats et des associations qui ont communiqué à l'ONPE divers éléments présentés dans ce rapport. Sans l'apport fécond de l'ensemble de ces personnes, le présent rapport n'aurait pu voir le jour. Qu'elles en soient vivement remerciées.

Les cartes ont été réalisées avec le logiciel Cartes & Données © de la société Artique.

Dans le contexte de la pandémie liée à la Covid-19, ce quinzième rapport de l'ONPE au Gouvernement et au Parlement présente une observation diachronique, pour le système de protection de l'enfance, de la gestion de la crise sanitaire et du fonctionnement du dispositif. Il étudie les répercussions de la crise sanitaire sur les enfants en danger et leurs familles, certaines caractéristiques des pratiques d'intervention confrontées à différentes formes de complexité ainsi que les modalités d'adaptation des organisations. Ce rapport évoque également la continuité des travaux relatifs à la politique publique de protection de l'enfance au cours de la période, marquée par différentes initiatives et le maintien de la production de connaissances.