



N° 594

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 novembre 2024.

PROPOSITION DE LOI

*relative à l'instauration de normes d'encadrement dans les établissements
d'accueil de la protection de l'enfance,*

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

présentée par

Mme Isabelle SANTIAGO, Mme Marie-José ALLEMAND, M. Rodrigo ARENAS, M. Joël AVIRAGNET, Mme Léa BALAGE EL MARIKY, M. Fabrice BARUSSEAU, Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, M. Karim BENBRAHIM, M. Sylvain BERRIOS, M. Hervé BERVILLE, M. Nicolas BONNET, Mme Soumya BOUROUUAHA, Mme Colette CAPDEVIELLE, M. Paul-André COLOMBANI, M. Alain DAVID, M. Arthur DELAPORTE, M. Peio DUFAU, M. Olivier FAURE, M. Denis FÉGNÉ, Mme Marie-Charlotte GARIN, Mme Pascale GOT, M. Emmanuel GRÉGOIRE, Mme Zahia HAMDANE, Mme Florence HEROUIN-LÉAUTHEY, Mme Céline HERVIEU, Mme Mathilde HIGNET, Mme Chantal JOURDAN, Mme Marietta KARAMANLI, Mme Fatiha KELOUA HACHI, Mme Karine LEBON, M. Gérard LESEUL, Mme Alexandra MARTIN, Mme Marianne MAXIMI, M. Paul MOLAC, Mme Louise MOREL, M. Philippe NAILLET, M. Marc PENA, Mme Maud PETIT,

M. Stéphane PEU, M. Sébastien PEYTAVIE, Mme Christine PIRÈS BEAUNE, Mme Marie POCHON, M. Pierre PRIBETICH, M. Christophe PROENÇA, M. Fabrice ROUSSEL, M. Sébastien SAINT-PASTEUR, M. David TAUPIAC, M. Boris VALLAUD, Mme Claudia ROUAUX, M. Arnaud BONNET, Mme Marie MESMEUR, Mme Michèle TABAROT, M. Jean-Claude RAUX, Mme Violette SPILLEBOUT, M. François RUFFIN, M. Laurent LHARDIT, Mme Océane GODARD, M. Aurélien PRADIÉ, M. Vincent JEANBRUN, Mme Martine FROGER, M. Christian BAPTISTE, M. Laurent BAUMEL, Mme Béatrice BELLAY, M. Mickaël BOULOUX, M. Philippe BRUN, M. Elie CALIFER, M. Paul CHRISTOPHLE, M. Pierrick COURBON, M. Stéphane DELAUTRETTE, Mme Dieynaba DIOP, Mme Fanny DOMBRE COSTE, M. Inaki ECHANIZ, M. Romain ESKENAZI, M. Guillaume GAROT, M. Julien GOKEL, M. Jérôme GUEDJ, M. Stéphane HABLLOT, Mme Ayda HADIZADEH, M. François HOLLANDE, Mme Estelle MERCIER, M. Jacques OBERTI, Mme Sophie PANTEL, Mme Anna PIC, M. Dominique POTIER, Mme Marie RÉCALDE, Mme Valérie ROSSI, M. Aurélien ROUSSEAU, Mme Sandrine RUNEL, M. Hervé SAULIGNAC, M. Arnaud SIMION, M. Thierry SOTHER, Mme Céline THIÉBAULT-MARTINEZ, Mme Mélanie THOMIN, M. Roger VICOT, M. Jiovanny WILLIAM, les membres du groupe Socialistes et apparentés ⁽¹⁾, Mme Anne-Cécile VIOLLAND, Mme Sylvie BONNET, M. Jean-Louis ROUMÉGAS, Mme Sophie PANONACLE,

députées et députés.

⁽¹⁾ Ce groupe est composé de : Mme Marie-José ALLEMAND, M. Joël AVIRAGNET, M. Christian BAPTISTE, M. Fabrice BARUSSEAU, Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, M. Laurent BAUMEL, Mme Béatrice BELLAY, M. Karim BENBRAHIM, M. Mickaël BOULOUX, M. Philippe BRUN, M. Elie CALIFER, Mme Colette CAPDEVIELLE, M. Paul CHRISTOPHLE, M. Pierrick COURBON, M. Alain DAVID, M. Arthur DELAPORTE, M. Stéphane DELAUTRETTE, Mme Dieynaba DIOP, Mme Fanny DOMBRE COSTE, M. Peio DUFAU, M. Inaki ECHANIZ, M. Romain ESKENAZI, M. Olivier FAURE, M. Denis FÉGNÉ, M. Guillaume GAROT, Mme Océane GODARD, M. Julien GOKEL, Mme Pascale GOT, M. Emmanuel GRÉGOIRE, M. Jérôme GUEDJ, M. Stéphane HABLLOT, Mme Ayda HADIZADEH, Mme Florence HEROUIN-LÉAUTHEY, Mme Céline HERVIEU, M. François HOLLANDE, Mme Chantal JOURDAN, Mme Marietta KARAMANLI, Mme Fatiha KELOUA HACHI, M. Gérard LESEUL, M. Laurent LHARDIT, Mme Estelle MERCIER, M. Philippe NAILLET, M. Jacques OBERTI, Mme Sophie PANTEL, M. Marc PENA, Mme Anna PIC, Mme Christine PIRÈS BEAUNE, M. Dominique POTIER, M. Pierre PRIBETICH, M. Christophe PROENÇA, Mme Marie RÉCALDE, Mme Valérie ROSSI, Mme Claudia ROUAUX, M. Aurélien ROUSSEAU, M. Fabrice ROUSSEL, Mme Sandrine RUNEL, M. Sébastien SAINT-PASTEUR, Mme Isabelle SANTIAGO, M. Hervé SAULIGNAC, M. Arnaud SIMION, M. Thierry SOTHER, Mme Céline THIÉBAULT-MARTINEZ, Mme Mélanie THOMIN, M. Boris VALLAUD, M. Roger VICOT, M. Jiovanny WILLIAM.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La protection de l'enfance constitue un impératif moral et social majeur pour notre société. Pourtant, cette dernière connaît aujourd'hui une crise sans précédent qui a fait l'objet d'alertes multiples au cours des derniers mois^(1,2). La situation est telle qu'un risque effectif d'effondrement de la protection de l'enfance émerge aujourd'hui dans de plus en plus de territoires.

Face aux défis complexes auxquels sont confrontés les enfants en situation de vulnérabilité accompagnés par les professionnels des services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et du secteur habilité, il apparaît essentiel de réinstaurer des conditions d'accueil et d'accompagnement adaptées aux nombreux défis au sein des établissements qui leur sont dédiés. Pour ce faire, il est nécessaire d'y garantir des taux et normes d'encadrement adéquats afin d'offrir aux enfants protégés un environnement sécurisé et propice à la prise en compte de leurs traumatismes et garantissant un parcours de vie les aidant à trouver une place dans la société.

Cette nécessité d'instaurer des taux et normes d'encadrement en protection de l'enfance est déjà réfléchie par les services de l'État. En effet, pendant plus de deux ans, des acteurs des associations représentatives du secteur, de l'ASE, des Conseil départementaux, de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et Secrétariat d'État à l'enfance ont œuvré ensemble à l'élaboration d'un projet de décret sur ce sujet crucial. Ce travail a abouti, en avril 2022, à un projet de décret répondant efficacement aux besoins des enfants protégés et des professionnels du secteur. Malheureusement, deux ans plus tard, force est de constater qu'aucune publication de texte règlementaire n'a eu lieu, alors même que des taux et normes d'encadrement existent dans d'autres secteurs liés à l'enfance.

La réponse aux besoins fondamentaux des enfants suivis au titre de la protection de l'enfance demande un encadrement à la hauteur. Ce constat fait consensus chez les professionnels, les enfants et les familles accompagnées. Pourtant, dans les faits, tous constatent que la situation

(1) Plan Marshall pour la protection de l'enfance. Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE). (26 octobre 2023). <https://onpe.gouv.fr/actualite/plan-marshall-pour-protection-lenfance>

(2) Protection de l'enfance : Les Départements de Gauche approuvent le "Plan Marshall." Le Média Social. (23 octobre 2023). https://www.lemediasocial.fr/protection-de-l-enfance-les-departements-de-gauche-approuvent-leplan-marshall_xc4RHD

s'aggrave en la matière. Deux enquêtes, menées en 2022⁽³⁾ et en 2023⁽⁴⁾ par l'Association nationale des maisons d'enfants à caractère social (ANMECS), la Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant (CNAPE) et le Groupe national des établissements publics sociaux et médico-sociaux (GEPSo) ont ainsi mis en lumière le décalage significatif qui existe aujourd'hui entre les taux d'encadrement observés sur le terrain et le taux d'encadrement "socle" nécessaire pour répondre aux besoins fondamentaux des enfants concernés. Ce travail associatif a permis de souligner combien les conditions d'hébergement actuelles au sein des structures ne permettent plus d'assurer une permanence éducative effective tout au long de l'année. De ce fait, un nombre toujours plus important de professionnels doivent devoir prioriser les besoins auxquels ils peuvent répondre. Cela est inadmissible et contraire aux principes de la CIDE. Face à une situation qui n'est tenable ni pour les enfants protégés, ni pour les professionnels dédiés à leur protection, il est vital d'agir de façon urgente et immédiate sur le sujet.

Actuellement, le code de l'action sociale et des familles énonce des principes généraux en matière d'accueil et d'accompagnement des mineurs, mais ne précise pas de manière exhaustive les modalités d'encadrement nécessaires pour assurer leur sécurité et leur épanouissement.

Dans l'intérêt supérieur des enfants, il apparaît aujourd'hui inconcevable que les structures d'hébergement de la protection de l'enfance ne disposent toujours d'aucun texte relatif aux taux et normes d'encadrement, en dehors de la réglementation des pouponnières datant de l'arrêté du 28 janvier 1974, qui nécessite également une mise à jour urgente. L'urgence est réelle car, comme le soulignent les enquêtes susmentionnées, ces structures accueillent chaque année un nombre croissant d'enfants en grande vulnérabilité dans des conditions qui se dégradent continuellement. La présente proposition de loi entend donc remédier à ce problème.

L'**article 1** de cette proposition de loi vise à compléter le Code de l'Action Sociale et des Familles en précisant que les établissements accueillant des mineurs en internat collectif sont tenus de respecter des taux

(3) L'Organisation du travail éducatif et les taux d'encadrement dans les MECS. Association nationale des maisons d'enfants à caractère social (ANMECS). (Décembre 2022). <https://www.anmechs.fr/taux-d-encadrement-dans-lesmechs-i26.html>

(4) 1,5 Milliard pour répondre aux besoins fondamentaux des enfants et des adolescents accueillis en protection de l'enfance. Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant (CNAPE). (8 février 2024). <https://www.cnape.fr/15-milliard-pour-repondre-aux-besoins-fondamentaux-des-enfants-et-des-adolescentsaccueillis-en-protection-de-lenfance/>

et normes d'encadrement socles et spécifiques, fixés par décret. Cette mesure permettra d'assurer un encadrement adéquat, garantissant la présence et l'attention nécessaires pour répondre aux besoins des enfants accueillis. Son application effective sera également progressive et échelonnée dans le temps, afin de leur permettre de prendre les dispositions budgétaires et de ressources humaines nécessaires à sa mise en œuvre.

L'**article 2** charge le gouvernement de publier, dans un délai maximal de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi, un décret fixant ces taux et normes d'encadrement. Ce décret devra être élaboré en concertation avec les professionnels du secteur et prendre en considération les besoins spécifiques des enfants, ainsi que les impératifs de sécurité et de qualité d'accompagnement. De plus, son application effective sera progressive, afin de permettre aux structures concernées de s'adapter aux nouvelles exigences en termes de ressources humaines et budgétaires.

Cette proposition de loi vise à renforcer l'effectivité de la protection de l'enfance sur l'ensemble du territoire national en établissant des taux et normes d'encadrement claires et adaptées, garantissant ainsi un accueil de qualité et un accompagnement optimal pour les mineurs en internat collectif.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – Après le troisième alinéa du II de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
 - ② « À cette fin, tout établissement d'accueil collectif assure la présence auprès des enfants et au sein de l'établissement d'un effectif de professionnels qualifiés d'un diplôme reconnu des secteurs socio-éducatif, médico-social et de santé et conforme à des normes d'encadrement fixées par décret. »
 - ③ II. – Le I entre en vigueur deux ans après la publication de la présente loi. Jusqu'à l'entrée en vigueur du I, un décret fixe les normes socles garantissant la sécurité de l'encadrement des enfants accueillis par des professionnels pendant la nuit et la fin de semaine, à l'exception des associations gestionnaires des villages d'enfants, autorisés en application de l'article L. 312-1.

Article 2

- ① Le décret mentionné au I de l'article 1^{er} établit des normes d'encadrement détaillées qui :
 - ② 1° Sont exprimées sous la forme de taux socles et complémentaires de professionnels qualifiés par nombre d'enfants accueillis ;
 - ③ 2° Tiennent compte des besoins fondamentaux et spécifiques des enfants accueillis ;
 - ④ 3° Sont adaptées en fonction de la taille des unités de vie, de l'âge et des temps de vie des enfants accueillis.

Article 3

- ① I. – La charge pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

- ② II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l’État, par la création d’une taxe additionnelle à l’accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.