

Un projet de loi déconnecté des urgences de la protection de l'enfance

Présenté en Conseil des ministres et examiné à l'Assemblée nationale, le projet de loi relatif à la protection des enfants était attendu comme un texte de « *refondation* » du secteur. À l'arrivée, **il se limite essentiellement à une série de mesures techniques, présentées comme des nouveautés, mais pour la plupart déjà connues des acteurs de terrain** et notamment par les associations représentées par Nexem.

Alors que la crise de la protection de l'enfance est désormais largement documentée par de nombreux rapports parlementaires, institutionnels et administratifs, Nexem regrette que **ce projet de loi ne soit pas à la hauteur des enjeux auxquels sont confrontés quotidiennement les enfants protégés et les professionnels qui les accompagnent**.

Organisation professionnelle représentative de la majorité des établissements privés non lucratif de protection de l'enfance en France, Nexem fédère plus de 1 900 établissements et services employant plus de 71 000 professionnels engagés auprès des enfants les plus vulnérables (sur l'ensemble de la branche médico-sociale, sociale et sanitaire, 11 000 établissements employant 365 000 salariés). À ce titre, nous constatons chaque jour les difficultés croissantes rencontrées par le secteur.

Si plusieurs dispositions du texte vont dans le sens d'une amélioration des pratiques et de la sécurisation des parcours, **elles ne répondent pas aux défis structurels** qui fragilisent aujourd'hui la protection de l'enfance et ne changeront rien pour l'avenir des enfants du secteur.

En effet, Nexem s'étonne du choix des mesures et priorités faites dans ce texte, dans un contexte marqué par **une augmentation massive et continue des besoins** à couvrir tant sur le plan du nombre d'enfants concernés que sur le plan de la complexité des situations auxquels les acteurs sont confrontés, dépassant les seules problématiques éducatives (précarisation des familles, situation de handicap des enfants, carences de soins, déscolarisations précoces, addictions, problématiques psychologiques et/ou psychiatriques). Malgré la généralisation progressive du parcours coordonné renforcé « Enfance protégée », qui permet d'organiser à l'échelle nationale un parcours de santé structuré pour les mineurs et majeurs de moins de 21 ans de la protection de l'enfance, la question de la santé et de l'accès aux soins reste primordiale dans l'accompagnement des enfants.

Le texte n'aborde absolument pas des questions fondamentales comme la gouvernance ou le pilotage des politiques publiques en la matière, la prévention et les dispositifs de soutien à la parentalité, les liens avec le médico-social et la pédopsychiatrie, l'accompagnement des jeunes majeurs et les sorties des dispositifs, la défense de l'intérêt de l'enfant dans le cadre des procédures judiciaires (question du statut de l'administrateur ad hoc, etc.), les délais ou la non-exécution de décisions judiciaires, les inégalités territoriales croissantes ainsi que les difficultés financières, l'attractivité des métiers et la formation des professionnels.

Ce sont ces sujets qui sont attendus par les professionnels du secteur et par les associations gestionnaires adhérentes de Nexem :

- **la crise de l'attractivité des métiers de la protection de l'enfance ignorée**

Le texte ne traite pas de l'attractivité des métiers alors même que **le secteur traverse une crise majeure de recrutement et de fidélisation des professionnels**. Dans le secteur sanitaire, social et médico-social dont fait partie la protection de l'enfance, ce sont aujourd'hui 70 000 postes qui restent vacants dont notamment 2000 postes d'éducateurs spécialisés¹. Cette situation risque de s'aggraver davantage alors que l'Etat a considérablement fragilisé les capacités de formation du secteur (baisse des dotations pour la formation, réforme de l'apprentissage, etc.).

Pour Nexem, aucune réforme durable de la protection de l'enfance ne pourra être menée sans **une politique budgétaire en faveur des professionnels** : amélioration des conditions de travail, prévention de l'usure professionnelle et surtout une nécessaire revalorisation des salaires pour mettre fin aux coefficients infra SMIC, garantir la juste reconnaissance des professionnels du soin et de l'accompagnement essentiels à la nation, et ainsi assurer la pérennité de la prise en charge des plus fragiles et le maintien d'une société solidaire.

Le recours croissant à l'intérim, devenu indispensable dans de nombreux territoires pour assurer la continuité de l'accompagnement éducatif, illustre les difficultés rencontrées par les employeurs. Cette situation fragilise à la fois les équilibres financiers des associations et la stabilité des accompagnements proposés aux enfants.

- **la gouvernance du secteur en crise, au détriment des enfants confiés**

Le projet de loi ne répond pas davantage aux difficultés de gouvernance qui caractérisent aujourd'hui la protection de l'enfance et plus largement le secteur des solidarités.

La multiplication des acteurs, la dispersion des responsabilités et les fortes disparités territoriales nuisent à la lisibilité, à l'efficacité et à l'équité des réponses apportées aux enfants.

Les structures doivent jongler avec plusieurs autorités dont l'État, les Conseils départementaux, les Agences Régionales de Santé (ARS) et les Préfectures. Cette diversité d'acteurs entraîne des complexités administratives, mais surtout des délais de paiement variables.

Nexem appelle à une **refonte de la gouvernance et des modalités de financement du secteur** afin de garantir une politique cohérente, lisible et équitable sur l'ensemble du territoire national

- **les associations du secteur confrontées à une situation financière urgente**

Le texte reste silencieux sur la situation économique des associations gestionnaires, pourtant particulièrement dégradée. **Un tiers des gestionnaires d'établissements se déclarait être déjà en situation de déficit chronique en 2025**, selon une enquête Axess.

Les inégalités territoriales persistent, y compris dans l'application de décisions nationales. L'exemple du financement des mesures issues des **accords du Ségur** est particulièrement révélateur : malgré les engagements pris et les décisions arrêtées en juin 2024, les modalités de financement demeurent inégales selon les territoires, créant des situations injustifiées entre structures assurant pourtant les mêmes missions.

Sans sécurisation des financements et sans visibilité économique, les associations peinent à garantir durablement la qualité et la continuité des accompagnements des enfants qui leurs sont confiés.

¹ Baromètre Emploi – Formation OPCO Santé – 2026

- **Sur le contenu du projet de loi :**

- **L'extension du contrôle des antécédents judiciaires des personnes en lien avec des enfants : une mesure bienvenue mais qui doit être étendue et clarifiée au risque de fragiliser les associations du secteur (article 5)**

Nexem soutient pleinement l'objectif poursuivi par l'article 5 visant à renforcer le contrôle des antécédents judiciaires des personnes accueillant ou accompagnant des enfants. Cette disposition apporte une sécurité juridique bienvenue à un dispositif que les employeurs du secteur ont déjà largement intégré dans leurs pratiques. Elle contribue à renforcer la confiance des enfants, des familles et des pouvoirs publics dans les établissements et services de protection de l'enfance.

Or, **Nexem souhaite alerter sur la nécessité de garantir l'application pleine et entière de la loi déjà en vigueur pour un certain nombre de secteurs.** En effet, si plusieurs d'entre eux, notamment l'hébergement, l'urgence sociale, l'asile et la prise en charge des personnes en difficultés spécifiques, relèvent déjà, sur le plan législatif, du champ du contrôle d'honorabilité, sa mise en œuvre demeure aujourd'hui inaboutie. Faute de décrets d'application et d'adaptation effective des systèmes permettant de procéder aux vérifications requises, les employeurs concernés ne disposent pas des moyens opérationnels nécessaires pour sécuriser leurs recrutements et leurs pratiques, alors même qu'ils accompagnent des mineurs particulièrement vulnérables.

C'est notamment le cas de certains établissements du secteur de l'hébergement, de l'urgence sociale et de l'asile (AHI), tels que les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), qui sont amenés à accueillir des enfants et des adolescents. Il en va de même des établissements prenant en charge les personnes en difficultés spécifiques, dont plusieurs dispositifs interviennent auprès de mineurs en situation de grande fragilité, notamment les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA), les centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues (CAARUD), ou encore les Lits Halte Soins Santé (LHSS) Périnatalité.

- **Au regard de l'objectif poursuivi par le projet de loi, qui vise à renforcer la protection des mineurs et à sécuriser les conditions de leur accompagnement, il apparaît indispensable de permettre l'application effective du contrôle d'honorabilité à l'ensemble des structures concernées dans le secteur AHI, en prévoyant enfin la publication des décrets d'application nécessaires (amendement n°1)**

Par ailleurs, une disposition du texte soulève une réelle incompréhension au regard même de l'objectif poursuivi et de l'exigence d'exemplarité qui doit prévaloir pour l'ensemble des professionnels intervenant auprès d'enfants confiés.

Aujourd'hui, les salariés déjà en poste disposent d'un délai de 6 mois pour produire leur attestation d'honorabilité. Dans la très grande majorité des situations, ce délai est largement suffisant. Les employeurs accompagnent activement les professionnels dans leurs démarches et les situations dans lesquelles l'attestation ne peut être obtenue dans les délais impartis demeurent exceptionnelles.

Le projet de loi prévoirait dorénavant qu'à l'issue de ce délai de 6 mois, le salarié qui n'aurait pas pu produire son attestation puisse voir son contrat de travail suspendu pendant un mois avant qu'une éventuelle rupture dudit contrat ne puisse être engagée. Cette période de suspension ouvrirait droit au maintien de sa rémunération, ce qui apparaît difficilement justifiable.

Elle revient à faire supporter aux employeurs les conséquences du non-respect par le salarié d'une obligation pourtant indispensable pour assurer la sécurité des enfants confiés et dont l'accomplissement est matériellement réalisable dans les délais prévus. Elle crée également une rupture d'équité à l'égard des professionnels qui respectent leurs obligations et adresse un signal contradictoire dans un secteur

où la confiance, la responsabilité et l'exemplarité doivent constituer des principes cardinaux. Alors que les associations sont déjà dans des situations financières aggravées et doivent assurer la continuité éducative en leur sein, elles devraient subir la vacance du poste provoquée par la faute du salarié et le rémunérer dans ce cadre.

Dans l'objectif de préciser l'article, un amendement adopté par la commission spéciale de l'Assemblée nationale a proposé une nouvelle rédaction de cette disposition en distinguant deux cas de figure : lorsque la non-présentation de l'attestation résulte d'un refus de l'agent, celui-ci ne bénéficie pas du maintien de sa rémunération pendant la période de suspension ; lorsque la non-présentation de l'attestation résulte d'une omission de bonne foi ou de difficultés techniques ou d'usage, l'agent conserve sa rémunération pendant cette suspension.

Nexem constate que cette rédaction ne permettra pas de résoudre l'insécurité juridique qui entoure cette disposition pour les employeurs dans la pratique. En effet, il leur sera souvent impossible d'établir que l'absence de production de l'attestation résulte d'un refus du salarié, celui-ci formalisant rarement un tel refus par écrit. Par ailleurs, les employeurs accompagnent déjà leurs salariés dans l'accomplissement de leurs obligations liées à la production de l'attestation d'honorabilité afin de garantir la protection des enfants accueillis dans leurs établissements. Dans ce cadre, les difficultés techniques ou d'usage ne sauraient constituer un motif suffisant pour justifier le maintien de la rémunération, au regard des enjeux de sécurité des enfants accompagnés.

- Afin de garantir la cohérence et l'effectivité du dispositif, **Nexem demande donc que le maintien de la rémunération soit explicitement exclu lorsque le salarié n'a pas satisfait à son obligation de produire son attestation d'honorabilité dans les délais prévus par la loi et se retrouve suspendu de ses fonctions (amendement n°2)**
- **Interopérabilité des systèmes d'information pour les acteurs de la protection de l'enfance : une mesure pertinente supposant un accompagnement des établissements (article 7)**

L'article 7 prévoit que l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance s'appuient sur des systèmes d'information reposant sur des référentiels communs d'interopérabilité, de sécurité et d'éthique.

Nexem soutient pleinement cette orientation. Une meilleure interconnexion des systèmes d'information constitue un levier essentiel pour améliorer le suivi des parcours des enfants, fluidifier les échanges entre les différents acteurs et renforcer la continuité des accompagnements. Elle doit également permettre de disposer de données plus fiables, harmonisées et partagées afin d'améliorer le pilotage des politiques publiques de protection de l'enfance, aujourd'hui encore insuffisamment documentées.

Cette évolution répond à plusieurs difficultés régulièrement identifiées par les professionnels de terrain : absence de communication entre certains outils, multiplicité des saisies, pertes d'information lors des changements de parcours ou encore hétérogénéité des pratiques entre territoires.

Toutefois, cette ambition ne pourra produire pleinement ses effets sans un accompagnement adapté des établissements et services concernés.

La mise en conformité avec de nouveaux référentiels nécessitera des investissements significatifs, tant sur le plan financier qu'organisationnel : évolution des logiciels métiers, adaptation des infrastructures, renforcement de la cybersécurité, conduite du changement et formation des professionnels. Si de nombreuses associations ont déjà engagé leur transformation numérique, les niveaux d'équipement et de maturité numérique demeurent très hétérogènes au sein du secteur, notamment parmi les structures de plus petite taille.

Dans ces conditions, le risque serait de créer de nouvelles obligations sans garantir à l'ensemble des acteurs les moyens de les mettre en œuvre dans des conditions satisfaisantes.

Par ailleurs, plusieurs éléments structurants restent à préciser. Le texte ne définit ni le contenu exact des référentiels qui seront rendus opposables, ni leur calendrier de déploiement, ni les modalités selon lesquelles les organismes gestionnaires seront associés à leur élaboration.

- Nexem demande que **la définition et la mise en œuvre de ces futurs référentiels fassent l'objet d'une concertation étroite avec les acteurs gestionnaires**. Elle appelle également à ce que ces nouvelles exigences soient accompagnées de financements dédiés et d'un appui technique adapté aux réalités des établissements et services **(amendement n°3)**.
- Nexem préconise **la réalisation préalable d'un état des lieux national de la maturité numérique des établissements et services de protection de l'enfance**. Une telle démarche permettrait **d'objectiver les besoins d'investissement, d'identifier les éventuels points de fragilité et de définir des mesures d'accompagnement adaptées** afin de garantir une mise en œuvre effective et équitable de ces référentiels sur l'ensemble du territoire.

- **Sur les autres dispositions du texte :**

Le texte sanctuarise et élargit des dispositifs existants déjà sur le terrain, signe que les principaux dispositifs innovants en matière de protection de l'enfance sont issus d'expérimentations des acteurs de terrain :

- **L'article 3** s'inscrit dans une volonté de renforcer le recours aux ressources de l'environnement familial et relationnel de l'enfant, notamment à travers les dispositifs de tiers digne de confiance (TDC) et d'accueil durable et bénévole (ADB). Cette orientation est cohérente avec le développement d'alternatives à l'accueil en établissement et répond à l'objectif de préserver, lorsque cela est possible et dans l'intérêt de l'enfant, ses repères affectifs et relationnels. Toutefois, cette démarche ne constitue pas une innovation majeure pour les acteurs de la protection de l'enfance. L'identification et l'évaluation des ressources familiales et de proximité font déjà partie intégrante des pratiques professionnelles et nourrissent depuis plusieurs années les décisions administratives et judiciaires relatives aux parcours des enfants. Par ailleurs, le renforcement de ces dispositifs ne pourra, à lui seul, répondre aux difficultés sociales et économiques rencontrées par de nombreuses familles. **Nexem rappelle que la prévention, le soutien à la parentalité et la lutte contre la précarité demeurent des leviers essentiels pour prévenir les situations de danger et éviter les ruptures de parcours.**
- **L'article 4** propose d'encourager l'accueil de type familial professionnel. Là encore les dispositions proposées se font déjà dans certains départements : la possibilité pour le président du conseil départemental de confier l'évaluation de l'agrément à un autre service que la PMI, l'accueil intermittent qui permet déjà de faire du relais (ou au moyen d'un CDD). S'il y a un intérêt à dissocier les conditions matérielles et éducatives du candidat à l'agrément, cela ne peut se faire sans une révision du référentiel. En l'état, **la rédaction de l'article fait craindre une trop grande complexité organisationnelle et RH pour les placements familiaux associatifs**, un manque de contrôle mais aussi une accentuation de la disparité des pratiques selon les territoires.
- **L'article 8** concerne la modularité de la mesure d'aide éducative en milieu ouvert (AEMO) qui est déjà rendue possible par les textes (distinction entre l'AEMO classique, renforcée, intensive, avec hébergement exceptionnel ou non). Certains territoires ont d'ailleurs déjà unifié l'ensemble

des mesures de milieu ouvert sous le contrôle du magistrat. La disposition vise à systématiser cette modularité dans une logique de parcours avec un pilotage des services de l'Aide sociale à l'enfance et/ou des services d'AEMO associatifs habilités. Cependant, la rédaction de l'article peut faire craindre un amoindrissement de la place du juge des enfants et implique **une nouvelle responsabilité pour les chefs de service des structures, nécessitant une adaptation des modèles de financement et des ratios d'encadrement** pour que cette nouvelle mesure puisse appliquée pleinement par les établissements.