

Paris, le 23 janvier 2025

---

**Décision du Défenseur des droits n°2025-011**

---

**La Défenseure des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention internationale des droits de l'enfant ;

Vu le code civil ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

---

Sur saisine d'office du 31 décembre 2022 à la suite d'un courrier adressé au Défenseur des droits par des magistrats du tribunal judiciaire de X concernant de lourdes difficultés rencontrées par le dispositif de protection de l'enfance dans le département Y au détriment des enfants concernés ;

Après consultation du collège compétent en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant ;

Conclut que les difficultés rencontrées par le dispositif de prévention et de protection de l'enfance dans le département Y a porté atteinte, depuis plusieurs années, à l'intérêt supérieur et aux droits de certains enfants, qui n'ont pas bénéficié d'un accompagnement et d'une protection suffisamment efficace.

Prend acte dans cette décision de plusieurs engagement et projets mis en place et poursuivis sur le territoire Y ainsi que de plusieurs améliorations apportées au dispositif depuis sa saisine d'office et le début de l'instruction du dossier.

Décide d'adresser ses recommandations au département, au préfet, à l'agence régionale de santé, à la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse de Y, au garde des Sceaux, ministre de la justice, ainsi qu'à la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles.

La Défenseure des droits leur demande de rendre compte des suites données aux recommandations dans un délai de 4 mois à compter de la date de notification de la présente décision.

La Défenseure des droits adresse également la présente décision pour information aux présidents et procureurs des tribunaux judiciaires de Z et X, à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et sous une forme anonymisée, à l'assemblée des départements de France pour diffusion à l'ensemble des conseils départementaux.

Claire HÉDON

## Table des matières

### I- FAITS ET PROCEDURE

- A. La saisine du Défenseur des droits
- B. L'instruction menée par le Défenseur des droits

### II- ANALYSE

#### 1ERE PARTIE - Garantir le respect des droits des enfants par un engagement conjointement assumé du département Y et de l'Etat

##### I. Pour un pilotage départemental qui redonne du sens aux interventions des professionnels

- A. Poursuivre les efforts entrepris en faveur de l'organisation et du financement du dispositif
  - a. Renforcer l'investissement financier global au regard des besoins
  - b. Soutenir des équipes sous tension malgré des créations de postes
- B. Définir une organisation interne lisible
- C. Développer des outils indispensables au pilotage d'une politique départementale de la protection de l'enfance
  - a. Fiabiliser les données chiffrées et les rendre exploitables
  - b. Actualiser sans délai le schéma départemental
  - c. Impliquer les personnes accompagnées dans la construction des interventions socio-éducatives

##### II. Pour un renforcement de l'investissement de l'Etat au côté du département

- A. Accroître les contributions au financement des politiques de solidarité dans le département
- B. Déployer une offre sanitaire et médico-sociale adaptée aux besoins des enfants accompagnés en protection de l'enfance

### **III. Pour une coordination soutenue des actions en faveur des enfants et des familles**

- A. Des spécificités territoriales qui nécessitent un travail partenarial local renforcé
  - a. Coordonner les différentes politiques publiques et départementales en lien avec l'enfance
  - b. Réactiver les réunions partenariales, indispensable à une réponse globale aux besoins des enfants
- B. Promouvoir et impulser la démarche du projet pour l'enfant

<b>2EME PARTIE - Garantir la prise en compte des besoins fondamentaux des enfants en fondant les interventions socio-éducatives sur le respect de leurs droits</b>
--

#### **I. Garantir le droit de l'enfant d'avoir des parents qui soient aidés en cas de besoin**

- A. Intensifier l'offre à domicile afin de soutenir les familles les plus vulnérables
- B. Favoriser l'accompagnement des familles autour de la gestion de leur budget

#### **II. Garantir le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence**

- A. Continuer à prioriser le traitement diligent et adapté des informations préoccupantes
- B. Mieux adapter l'intervention éducative à domicile administrative, au territoire et aux situations des enfants
- C. Repenser l'accompagnement des enfants au domicile familial sur décision judiciaire
  - a. Restaurer, dans les meilleurs délais, une offre d'AEMO respectueuse des droits des enfants
  - b. Repenser l'accompagnement au domicile avec possibilité de repli, et répit, à la lumière des dernières décisions de la Cour de cassation, et des défaillances actuelles du service d'AEMO

### **III. Garantir le droit de l'enfant à bénéficier d'une protection de remplacement pour mieux respecter ses besoins spécifiques**

- A. Recalibrer le dispositif d'hébergement, actuellement saturé et ne répondant pas aux besoins fondamentaux des enfants confiés
  - a. Sur l'accueil familial
  - b. Sur l'accueil d'urgence
  - c. Sur l'accueil collectif
  - d. Sur le recours aux tiers
  
- B. Prendre en compte les besoins spécifiques des enfants en situation de handicap
  
- C. Accroître l'attention portée aux enfants privés de titulaires de l'autorité parentale
  - a. Les pupilles de l'Etat
  - b. Les mineurs non accompagnés
  
- D. Renforcer l'offre de prise en charge des mineurs en conflit avec la loi

#### **Annexes 1:** Synthèse des recommandations

#### **Annexe 2 :** Sigles et acronymes

I- **FAITS ET PROCEDURE**

**A. La saisine du Défenseur des droits**

2. En novembre 2022, les présidente et vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants du tribunal judiciaire de X alertaient la Défenseure des droits sur un dispositif de protection de l'enfance qu'elles décrivaient alors comme inerte et ses conséquences sur les enfants concernés. Les magistrates soulignaient l'absence de toutes relations inter-institutionnelles, notamment entre le département et la juridiction, le fait que le poste de directeur enfance famille soit vacant depuis plusieurs années, la non-actualisation du schéma départemental de l'enfance, de la famille et de la jeunesse, l'absence de mise en place d'un observatoire de la protection de l'enfance (ODPE) et l'arrêt de la commission d'évaluation de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC).
3. Par ailleurs, elles dénonçaient l'incapacité des services de la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) à évaluer les situations d'enfants en danger dans des délais raisonnables et un sous-effectif chronique de ses services. Les évaluations n'étaient pas effectuées selon les trames prévues<sup>1</sup> et certains rapports d'évaluation parvenaient à la juridiction un an après la transmission de l'information préoccupante (IP), et plusieurs mois après l'évaluation réalisée sur le terrain par les équipes locales, ce qui rendaient des actualisations répétées nécessaires.
4. La saisine faisait également état d'un manque de places en foyer et d'une pénurie d'assistants familiaux, pouvant conduire à de nombreuses ruptures de placement au détriment des enfants confiés. Les décisions judiciaires de placement n'étaient ainsi pas toujours exécutées sans même que les juges n'en soient toujours informés.
5. Les magistrates soulignaient la vétusté de la maison départementale de l'enfance, qui accueille les enfants confiés en urgence aux services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et la tardiveté des réorientations des enfants vers un lieu pérenne (plus de 6 mois), ce qui remettait en question la mission d'accueil d'urgence de l'établissement.
6. Les modalités de recrutement, d'accompagnement et de contrôle des assistants familiaux étaient également questionnées, ainsi que le recours aux tiers dignes de confiance dans des conditions parfois inappropriées.

---

<sup>1</sup> Notamment par la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants

7. Elles soulignaient un manque d'établissements médico-sociaux et de lourdes difficultés d'accès aux soins en santé mentale pour les enfants confiés sur le département.
8. La saisine évoquait d'importants délais dans l'exécution des mesures d'AEMO, exercées par un seul service, ainsi que l'absence de conventionnement entre le département et l'union départementale des associations familiales (UDAF) pour la mise en place des mesures d'aide à la gestion du budget familial (AGBF).
9. Enfin, les magistrates constataient que les mineurs non accompagnés en provenance de E ou de F, faute de prise en en charge par l'ASE, ne pouvaient compter que sur des solidarités familiales, ne seraient que très peu scolarisés, et ainsi largement exposés aux phénomènes de délinquance.

## **B. L'instruction menée par le Défenseur des droits**

10. Le Défenseur des droits, chargé de défendre l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, a décidé, par décision n°2022-253 en date du 31 décembre 2022, de se saisir d'office afin de procéder à une instruction sur le fonctionnement de la protection de l'enfance, ainsi que sur son pilotage par le département et l'implication des services de l'Etat (la préfecture et l'agence régionale de santé - ARS).
11. Par courrier du 17 février 2023, le Défenseur des droits a sollicité auprès du département un certain nombre d'informations et documents qui ont été transmis le 2 juin 2023. Des éléments complémentaires, sollicités le 5 juillet 2023, ont été transmis le 26 septembre 2023.
12. Simultanément, les services du Défenseur des droits ont interrogé l'ARS et le préfet de Y, par courriers respectifs des 5 juillet et 6 novembre 2023, qui ont répondu les 2 octobre 2023 et 9 juillet 2024.
13. Les services du Défenseur des droits se sont également entretenus par visio-conférence le 23 janvier 2023 avec la présidente, la vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants du tribunal judiciaire de X, ainsi qu'une juge des enfants du tribunal judiciaire de Z.
14. Le 21 août 2024, une note soumise au contradictoire a été adressée par courrier électronique au département Y, qui a adressé en retour ses éléments de réponse, le 30 septembre 2024.

15. La note a également été adressée à la préfecture et à l'ARS de Y, qui ont respectivement répondu les 7 octobre et 26 septembre 2024. Elle a également été envoyée à la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse (DTPJJ) et à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), dont la réponse est parvenue le 14 octobre 2024.

## II- ANALYSE

16. La protection de l'enfance regroupe un ensemble de dispositifs et d'actions visant à assurer la sécurité, la santé, le développement intellectuel et social des enfants. Elle se retrouve à la croisée d'un certain nombre de politiques publiques et appelle la mobilisation de différents acteurs publics ou privés.

17. Elle vise ainsi à garantir, à tous les enfants, le respect de leurs droits les plus fondamentaux, en ce compris les droits protégés par la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), ratifiée par la France en 1990.

18. Par ailleurs, conformément à l'article 3-1 de cette même Convention, toute décision concernant un enfant doit être prise en prenant en considération son intérêt supérieur. Ce principe, d'application transversale et d'importance capitale, bénéficie dans notre ordre juridique d'une protection constitutionnelle renforcée<sup>2</sup>.

19. La notion d'intérêt supérieur de l'enfant doit être comprise comme la recherche du meilleur intérêt de l'enfant, dans une situation donnée<sup>3</sup>. Elle est à la fois, un objectif, une ligne de conduite, une notion guide, qui doit éclairer, habiter et irriguer toutes les normes, politiques et décisions internes ainsi que les investissements publics en faveur des enfants. Elle constitue ainsi tout à la fois un droit, un principe et une règle de procédure<sup>4</sup>.

20. A cet égard, le Comité des droits de l'enfant est venu préciser que cela implique que toute décision, projet, budget, politique soit élaborée et exécutée à tous les échelons des pouvoirs publics à l'aune de son impact sur les droits des enfants<sup>5</sup>.

21. En considération de ces éléments, la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant est venue réaffirmer tant l'importance du respect des droits de l'enfant relevant de l'aide sociale à l'enfance, que celle de la garantie de la prise en compte de leurs besoins fondamentaux.

---

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, 21 mars 2019, n° 2018-768 QPC

<sup>3</sup> Il est à noter que la version française de la CIDE utilise l'expression « intérêt supérieur de l'enfant » qui diffère de la version anglaise qui retient les termes de « best interests of the child ». La notion de l'intérêt supérieur de l'enfant doit donc être comprise dans le sens des meilleurs intérêts de l'enfant.

<sup>4</sup> Comité des droits de l'enfant de l'ONU (CRC), Observation générale n° 14 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (2013)

<sup>5</sup> Comité des droits de l'enfant de l'ONU (CRC), Observation générale n° 14 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (2013)



22. La démarche de consensus autour des besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance, qui a accompagné la mise en œuvre de la loi du 14 mars 2016, a, quant à elle, permis d'identifier les besoins fondamentaux universels de l'enfant parmi lesquels un « méta besoin » qui englobe tous les autres : le besoin de sécurité de l'enfant. Celui-ci regroupe trois dimensions : le besoin affectif et relationnel primordial, le besoin physiologique et de santé et le besoin de protection. Ce « méta-besoin » doit être pourvu par un « donneur de soins », un adulte qui se soucie de l'enfant et lui propose une relation affective stable.
23. La prise en compte et la réponse apportée aux besoins d'affection et de sécurité sont par ailleurs considérés par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies comme une condition nécessaire à la recherche du meilleur intérêt des enfants et de la réalisation de leurs droits. De la même manière, la réalisation des droits de l'enfant et la considération portée à leur intérêt supérieur doivent permettre de satisfaire les besoins fondamentaux de l'enfant.
24. Ces deux notions, de droits et de besoins fondamentaux, ont pour unique finalité de permettre le développement physique, mental, spirituel, moral et social de chaque enfant, ainsi que son bien-être, notion qui figure dans les observations générales du Comité des droits de l'enfant mais aussi dans le texte même de la Convention.
25. Il résulte de ces textes que les organisations, les fonctionnements institutionnels, ainsi que les pratiques professionnelles, doivent s'adapter au plus près pour respecter les besoins fondamentaux, les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant.
26. La loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 a confié au Défenseur des droits la mission de défendre et promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France. Il entre à ce titre dans les missions du Défenseur des droits d'analyser le fonctionnement d'un dispositif départemental de protection de l'enfance, et d'en relever les éventuelles défaillances ayant porté atteinte aux droits et à l'intérêt supérieur de l'enfant.
27. Le Défenseur des droits tient à préciser que l'alerte des magistrats concernant le département Y s'inscrit dans un contexte particulier marqué notamment par la vacance de poste de directeur ou directrice enfance famille pendant plusieurs années.
28. L'absence de pilotage avait conduit à une mise à mal des partenariats, une absence d'engagement du département dans la mise en œuvre d'un certain nombre de chantiers déjà engagés et la dégradation globale du dispositif. Cette période coïncidait également avec la fin du schéma enfance famille, qui n'a pas été réactualisé depuis 2019.

29. Il ressort de l’instruction qui a été menée que l’arrivée de M. A en décembre 2022, au poste de directeur enfance famille (DEF), a permis de faire un état des lieux du dispositif, relancer les partenariats et mettre en marche un certain nombre de chantiers indispensables au redressement du système de la protection de l’enfance.
30. Le Défenseur des droits en prend la mesure et salue les efforts importants déployés par le département, mais également par ses partenaires et par les services déconcentrés de l’Etat, depuis près de deux ans pour redresser un système en déshérence. Il a conscience que les choses évoluent peu à peu et que le temps est nécessaire pour en voir les résultats.
31. La présente décision, qui ne prétend pas à l’exhaustivité, s’inscrit ainsi dans la continuité de cette transformation en ce qu’elle a pour objectif d’analyser de possibles défaillances conjointes dans la conduite de la politique publique de protection de l’enfance et dans la prise en charge des enfants concernés, susceptibles de porter atteinte aux droits et à l’intérêt supérieur de ces derniers. Le Défenseur des droits s’attache avant tout à ce que son analyse éclaire les travaux et la conduite des missions du département, de l’Etat et de l’ensemble des acteurs mobilisés, dans un objectif d’amélioration des réponses institutionnelles, ainsi que des pratiques et des modalités d’intervention des professionnels.
32. La présente décision tient à souligner et saluer l’investissement de l’ensemble des professionnels qui, chacun à leur niveau, consacrent leur énergie à la protection des enfants et à l’accompagnement de leurs familles.
33. Toutefois, au terme de son instruction, la Défenseure des droits fait le constat général de la persistance d’atteintes aux droits des enfants bénéficiaires de mesures de prévention et de protection de l’enfance dans le département Y, depuis plusieurs années.
34. Les défaillances qu’elle pointe d’un dispositif qui ne parvient pas à accompagner pleinement les familles et à protéger efficacement les enfants doivent conduire l’ensemble des acteurs à agir plus efficacement chacun à leur niveau.
35. La Défenseure des droits considère en premier lieu qu’il est indispensable d’agir sur les systèmes et les organisations pour développer un cadre d’actions de nature à garantir les droits fondamentaux des enfants. Le département Y, « chef de file », s’est sans conteste mobilisé ces dernières années. Toutefois, malgré cet investissement, le département doit parvenir à une mise en œuvre plus efficiente des moyens et des ressources pour redresser et stabiliser son dispositif. Par ailleurs, l’Etat, garant du respect de la CIDE sur l’ensemble de son territoire porte une responsabilité majeure dans les atteintes aux droits des enfants constatées, et il lui appartient de renforcer

son implication auprès du département à plusieurs niveaux, dans une démarche conjointe de coordination (1<sup>ère</sup> PARTIE).

36. La Défenseure des droits considère qu'agir sur les systèmes et les organisations, si c'est incontournable, ne pourra suffire à améliorer durablement les situations des enfants. Il est aujourd'hui indispensable que les interventions auprès de ces derniers et de leurs familles soient conduites de manière à resituer le respect de leurs droits fondamentaux au cœur des préoccupations de l'ensemble des acteurs. Cela permettra de poursuivre certaines des avancées constatées depuis le début de l'instruction et ainsi consolider le dispositif. (2<sup>ème</sup> PARTIE).

## 1ERE PARTIE - Garantir le respect des droits des enfants par un engagement conjointement assumé du département Y et de l'Etat

37. L'article 112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF) précise que « *la protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits. Elle comprend des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents, l'organisation du repérage et du traitement des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant ainsi que les décisions administratives et judiciaires prises pour sa protection* ».
38. Depuis la loi du 5 mars 2007, le rôle de chef de file de la protection de l'enfance du président du conseil départemental est clairement posé.
39. La protection de l'enfance reste toutefois au croisement de nombreuses politiques publiques relevant également de la compétence de l'Etat : solidarité, justice, éducation nationale, santé, ..., qui reste le garant devant le comité des droits de l'enfant de l'ONU, du respect de la CIDE.

### **I. Pour un pilotage départemental qui redonne du sens aux interventions des professionnels**

40. L'aide sociale à l'enfance est confiée aux départements depuis 1983. Le rôle du président du conseil départemental comme chef de file de la protection de l'enfance a d'ailleurs clairement été réaffirmé avec la loi du 5 mars 2007.

#### **A. Poursuivre les efforts entrepris en faveur de l'organisation et du financement du dispositif**

##### **a. Renforcer l'investissement financier global au regard des besoins**

41. Le département indique que pour l'année 2023, le budget consacré à la protection de l'enfance s'élevait à 72 026 463,21 €<sup>6</sup>, soit 8,9 % du budget total du conseil départemental. Si la part consacrée à la protection de l'enfance est en très légère augmentation par rapport à l'année précédente<sup>7</sup>, le Défenseur des droits constate qu'elle représente une proportion assez faible, en comparaison avec d'autres départements sur lesquels il a également mené une instruction, et alors même qu'il a identifié un certain nombre de dysfonctionnements.

<sup>6</sup> Le budget consacré à la protection de l'enfance se décompose comme suit : 1 239 874 € en investissement et 70 786 589 € en fonctionnement

<sup>7</sup> En 2022, le département indiquait avoir consacré 7,9 % de son budget total à la protection de l'enfance | 12

42. En outre, en ce qui concerne Y, les derniers chiffres de l'INSEE<sup>8</sup>, laissent apparaître une diminution de la population totale depuis plusieurs années<sup>9</sup>. Si la population est davantage vieillissante et le nombre de naissances en déclin, la part d'enfants confiés dans la population a tendance, elle, à augmenter<sup>10</sup>. Par ailleurs, les situations auxquelles les travailleurs sociaux sont confrontés apparaissent de plus en plus complexes et nécessitent des prises en charge davantage individualisées et, partant, plus coûteuses.

### **Recommandation n°1 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de renforcer la part de son budget dédiée à la protection de l'enfance et, plus généralement, aux politiques départementales en lien avec la parentalité et l'enfance.**

#### **b. Soutenir des équipes sous tension malgré des créations de postes**

43. L'instruction du Défenseur des droits a mis en exergue un pilotage du dispositif de protection de l'enfance défaillant pendant plusieurs années qui a largement contribué à sa dégradation. Il prend acte de l'arrivée de M. A au poste de DEF en décembre 2022, après près de trois ans de vacance de poste.

44. Le département a transmis au Défenseur des droits un état des lieux des ressources humaines de la direction de l'enfance, de la famille et de la jeunesse (DEFJ). Le Défenseur des droits note des erreurs dans les chiffres transmis par le département, ce qui démontre d'une véritable difficulté à collecter des données fiables<sup>11</sup>.

45. De manière générale, il apparaît que malgré la création de plusieurs postes, ce que le Défenseur des droits salue, de nombreux postes sont encore vacants ou restent à créer.

46. Concernant la sous-direction de la protection maternelle et infantile (SDPMI), le département évalue entre 27 et 33 le nombre de recrutements nécessaires (dont 16 postes à remplacer, le reste étant à créer). Sur ce point, il souligne les difficultés de recrutement de médecins eu égard aux fortes tensions sur ce secteur. Ces difficultés rejoignent d'ailleurs les constats qui ont été faits sur l'ensemble du territoire, notamment par la DREES<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> INSEE, 2021

<sup>9</sup> Les dernières données disponibles établissent à 384 315 habitants pour l'année 2021

<sup>10</sup> D'après les chiffres transmis par le département 1315 enfants étaient accueillis à l'ASE en 2022 contre 1408 en 2023

<sup>11</sup> Par exemple, sur le service ASE 2, la DEF chiffre à 24 le nombre d'agents à recruter et lorsque l'on se rend dans l'onglet détaillé, le nombre d'agents à recruter passe à 14.

<sup>12</sup> Données départementales sur les personnels des services de protection maternelle et infantile (PMI) – séries longues et résultats détaillés 2010-2022, DREES

47. Concernant la sous-direction de la protection sociale de l'enfance et de la jeunesse (SDPSEJ), le département évalue un besoin en recrutement qui se situe entre 49 et 63 professionnels (dont près de 35 postes à remplacer, le restant étant à créer), avec une prédominance sur le service ASE 2<sup>13</sup>, particulièrement sinistré.
48. Concernant plus particulièrement les besoins en référents ASE, il est indiqué qu'à ce jour les référents ASE ont chacun entre 33 à 48 situations, ce qui est considérable, et ne permet pas aux professionnels d'assurer un suivi qualitatif des enfants. Pour évaluer ses besoins en recrutement, le département fixe à 30 le nombre plafond de mesures par référent. De la même manière, le département dispose de deux psychologues pour l'ensemble des enfants confiés (1 410), est en cours de recrutement de cinq professionnels supplémentaires sur ce poste et évalue à trois professionnels les besoins complémentaires pour parvenir à un portefeuille de 270 enfants par professionnel.
49. Le Défenseur des droits prend acte de ces projets de recrutements, indispensables pour les conditions de travail des professionnels et le suivi des enfants. Il souligne toutefois que les chiffres envisagés par le département restent toujours trop importants au regard des missions qui leur sont confiées.

### **Recommandation n°2 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de poursuivre le renforcement de ses équipes de gestionnaires et référents ASE afin d'abaisser le nombre d'enfants suivis par chaque professionnel, et leur permettre ainsi de mener leurs accompagnements socio-éducatifs au plus près des familles et des enfants.**

### **Recommandation n°3 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de poursuivre ses efforts de diversification des métiers au sein des équipes enfance en recrutant notamment davantage de psychologues pour venir en appui aux réflexions des travailleurs sociaux sur les situations.**

50. Par ailleurs, le nombre particulièrement important de postes vacants à pourvoir en remplacement témoigne des difficultés du département à fidéliser les nouveaux collaborateurs dans les filières de la protection de l'enfance. De manière générale, le Défenseur des droits constate que les professionnels de terrain évoquent ressentir un contexte de travail très difficile, fait de surcharge d'activité, de situations de burnout

---

<sup>13</sup> Il existe deux secteurs ASE sur le territoire : ASE 1 et ASE 2

et de nombreux arrêts maladie de craintes face aux risques encourus par les enfants, et de maltraitance institutionnelle<sup>14</sup>.

51. Dans ce contexte, la fidélisation des professionnels et leurs conditions de travail s'avèrent un enjeu très important, exigeant une attention permanente aux conditions dans lesquelles ils exercent leurs missions, à la charge mentale et émotionnelle que celles-ci engendrent, et à ce qu'ils peuvent faire remonter.
52. Le Défenseur des droits renvoie le département à la lecture du livre blanc du travail social qui indique notamment que « *Au-delà des salaires, la perte de sens semble aussi liée aux conditions de travail dégradées : faibles ratios d'accompagnement, management par le chiffre, bureaucratisation, empilement des dispositifs, complexité des modalités de financement, démultiplication des appels à projet, risque de "marchandisation de l'offre"... La valorisation des métiers passera nécessairement par une meilleure adéquation entre les politiques publiques et les moyens alloués, l'amélioration de l'organisation du travail et le soutien aux innovations managériales* »<sup>15</sup>.
53. Par ailleurs, le département a fait réaliser une étude sur l'organisation de la DEFJ, par une élève administratrice territoriale, dont la restitution s'est déroulée au mois de juillet 2024. Un certain nombre d'agents du département, ainsi que quelques partenaires ont été interrogés. Ils évoquent un besoin de soutien psychologique par la supervision et l'analyse des pratiques, mais également un soutien matériel par le prêt d'ordinateur ou téléphones professionnels. Ces propositions pourraient aisément être mises en place rapidement par le département.

#### **Recommandation n°4 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de mettre en place de la supervision et de l'analyse des pratiques auprès des travailleurs sociaux et cadres intermédiaires, et de mettre à leur disposition du matériel performant (téléphone et ordinateur).**

#### **Recommandation n°5 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département d'engager, sans délai, une réflexion sur les conditions de travail et la qualité de vie au travail en s'appuyant notamment sur le livre blanc du travail social.**

54. L'étude fait également mention d'un besoin important de formation de la part des professionnels. Le Défenseur des droits prend acte du parcours de formation du

---

<sup>14</sup> Voir notamment les éléments qui ressortent de l'étude sur l'organisation de la DEFJ, menée par une élève administratrice territoriale, dont la restitution s'est déroulée au mois de juillet 2024

<sup>15</sup> Haut Conseil du travail social (HCTS), « Livre blanc du travail social », 2023

nouvel arrivant proposé par le département. Cela étant, il souligne également la nécessité pour les acteurs du social de bénéficier de formations croisées avec d'autres professionnels et ce dans un objectif de décloisonner les pratiques et faciliter les partenariats.

**Recommandation n°6 :**

- **Prenant acte de la création, par le département, d'un parcours d'intégration à l'attention de ses nouveaux professionnels, la Défenseure des droits recommande son déploiement dans l'ensemble des structures et dispositifs partenaires du département : la justice, le secteur médico-social, la polyvalence de secteur, la PMI, le secteur du soin (somatique et psychique), le secteur associatif habilité.**

55. Enfin, le Défenseur des droits relève un besoin des professionnels de terrain de bénéficier de protocoles de travail lisibles, ainsi que d'un guide des procédures. Si ces outils doivent évidemment être réfléchis et mis en place au niveau départemental, le Défenseur des droits constate une absence d'harmonisation des pratiques sur l'ensemble du territoire national.

**Recommandation n°7 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de mettre en place des protocoles de travail lisibles pour les professionnels de terrain et d'élaborer, en lien avec ceux-ci, un guide des procédures.**

**Recommandation n°8 :**

- **La Défenseure des droits recommande au ministère du travail, de la santé, des solidarités et de la famille d'impulser des travaux sur l'élaboration de référentiels nationaux (réfèrent ASE, AED, AEMO, actions éducatives renforcées, intensives, avec ou sans hébergement, etc.) afin de permettre aux services d'avoir des références partagées sur le contenu des mesures et d'harmoniser autant que possible les pratiques sur l'ensemble du territoire national.**

**B. Définir une organisation interne lisible**

56. Concernant l'organisation du dispositif, la DEFJ, sous l'autorité de la direction générale adjointe des solidarités (DGAS), regroupe deux sous-directions : la sous-direction de la protection maternelle et infantile (PMI) et la santé et la sous-direction de la protection sociale de l'enfance et de la jeunesse (PSEJ).



57. Cette dernière dispose notamment d'un service territorial de l'aide sociale à l'enfance, chargé d'assurer la prise en charge et l'orientation des jeunes confiés à l'ASE<sup>16</sup>, un service adoption, la CRIP, un service de l'accueil familial et de la gestion prévisionnelle, un service de l'aide à la parentalité, et une mission jeunesse.
58. L'action sociale de proximité du département se déploie ensuite au sein des territoires d'action sociale (les TAS), rattachés à la sous-direction de l'action sociale de proximité<sup>17</sup>.
59. S'agissant de la répartition des compétences, le département a indiqué au Défenseur des droits que les TAS sont chargés de la réalisation des évaluations d'information préoccupante pour ce qui relève « de leur dimension sociale », ainsi que de l'aide éducative budgétaire. Le DEFJ est en charge de la réalisation de l'aide éducative à domicile, des placements administratifs, des contrats jeunes majeurs ainsi que de la réalisation des évaluations d'IP pour ce qui relève « de leur dimension médico-sociale (PMI) et socio-éducative (service d'aide à la parentalité) ».
60. Cette organisation apparaît peu lisible et cloisonnée, ce qui est également constaté par les professionnels de terrain et un certain nombre de partenaires du département, qui indiquent ne pas toujours parvenir à identifier leurs interlocuteurs.
61. L'étude sur l'organisation de la DEFJ évoquée *supra* fait ressortir que, au-delà des difficultés relatives aux ressources humaines, les agents regrettent notamment un cloisonnement des différents acteurs, une lenteur due aux circuits de validation, un manque de connaissance de la part de la direction des missions de la PMI, des disparités territoriales en dotation d'agents et des difficultés dans la circulation des informations.
62. Afin de répondre à ces difficultés, l'étude propose notamment de revoir l'organisation des services – deux options sont proposées – mais également d'harmoniser les échelles d'intervention territoriales pour davantage de lisibilité administrative et visibilité pour les usagers.
63. Le Défenseur des droits encourage le département à continuer son travail autour de l'organisation territoriale. Il est nécessaire que les agents de terrain soient parties prenantes de cette réorganisation et ce d'autant qu'elle doit permettre de faciliter les partenariats sur le terrain et la visibilité des différents services aux familles.

---

<sup>16</sup> Ce service territorial est divisé en deux groupements : ASE 1 et ASE 2.

<sup>17</sup> Rattachée à la direction du développement social, elle-même sous l'autorité de la DGAS

La Défenseure des droits prend acte des travaux engagés par le département pour réorganiser efficacement ses services.

**Recommandation n°9 :**

- **Dans ce cadre, la Défenseure des droits recommande au département que ces travaux incluent les professionnels de terrain, ainsi que l'ensemble des partenaires du département, et qu'une attention particulière soit portée à l'adéquation de la répartition des agents sur le territoire du département avec les besoins de la population locale.**

**C. Développer des outils indispensables au pilotage d'une politique départementale de la protection de l'enfance**

64. La Défenseure des droits relève des défaillances dans le cadre de l'élaboration de la politique départementale de la protection de l'enfance et un pilotage à vue depuis 2019.

a. Fiabiliser les données chiffrées et les rendre exploitables

65. Si le département a transmis au Défenseur des droits les données qui ont été remontées à la DRESS pour les années 2022 et 2023, force est de constater qu'un certain nombre d'items mentionnent des « données non disponibles ». En outre, la cohérence de certains chiffres devrait être questionnée. Par exemple, 496 enfants auraient été concernés par une IP en 2023, alors que 1 326 enfants l'auraient été pour l'année 2022, sans que l'écart particulièrement important entre ces deux données ne soit davantage étayé et analysé.

66. Dans sa note soumise au contradictoire, le Défenseur des droits soulignait l'absence de logiciel permettant l'extraction de données fiables sur la protection de l'enfance et rappelait qu'un manque de données ne pouvait ni permettre un pilotage utile d'une politique publique, ni favoriser des échanges partenariaux efficaces.

67. Cette difficulté a été identifiée par le département qui évoque la mise en œuvre d'un logiciel, IODAS, qui devrait permettre la collecte d'un certain nombre de données.

68. Le Défenseur des droits note toutefois qu'aucune projection chiffrée ne semble avoir été réalisée sur les besoins supplémentaires du département en prévention et protection de l'enfance (excepté sur le nombre d'assistants familiaux ou les mineurs en situation de handicap). Par exemple, aucune donnée n'est transmise sur d'éventuels besoins en hébergements autonomes, en petit collectif pour les jeunes filles ou les garçons, etc. Si le département identifie des besoins supplémentaires en termes de personnels, les données transmises contiennent un certain nombre

d'erreurs. Par exemple, sur le service ASE 2, la DEF chiffre à 24 le nombre d'agents à recruter et lorsque l'on se rend dans l'onglet détaillé, le nombre d'agents à recruter passe à 14.

#### **Recommandation n°10 :**

- **Prenant acte de la mise en œuvre d'un logiciel permettant la remontée fiable de données, la Défenseure des droits recommande au département, en lien avec l'ODPE, d'évaluer les besoins supplémentaires nécessaires en prévention et protection de l'enfance, notamment s'agissant des différents types d'accueil collectif (hébergements en semi-autonomie, appartements partagés, petites structures collectives pour jeunes filles ou jeunes garçons, etc).**

69. Enfin, le Défenseur des droits tient à saluer la volonté de l'ARS de prioriser l'établissement d'un diagnostic territorial sur les besoins des enfants et adolescents en situation de handicap confiés à l'ASE et ne peut qu'encourager cette démarche, indispensable pour engager des actions concrètes et solides en faveur des enfants à double vulnérabilité.

#### **b. Actualiser sans délai le schéma départemental**

70. L'ancien schéma départemental, qui couvrait la période 2015-2019, a été reconduit, sans actualisation ni évaluation, jusqu'en 2022.

71. Quant au nouveau schéma départemental de l'enfance, de la famille et de la jeunesse 2024-2028, il n'a toujours pas été rédigé. Cet important retard est dû, d'après le département, aux délais de validation des documents relatifs au recrutement d'un cabinet de conseil en appui de la DEFJ. A ce titre, le Défenseur des droits s'interroge sur le recours à un cabinet de conseil extérieur, qui n'a aucune expertise dans le domaine de la protection de l'enfance, et qui représente un coût financier important, pour réaliser ce travail qui implique des connaissances fines des spécificités territoriales, et des problématiques en jeu.

#### **Recommandation n°11 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département d'engager au plus vite l'élaboration du nouveau schéma départemental en veillant à s'appuyer sur l'évaluation par l'ODPE des actions en cours, en partenariat avec les services de l'Etat impliqués (notamment la préfecture, l'ARS, le tribunal pour enfants et la direction territoriale de la protection judiciaire et de la jeunesse, ainsi que les professionnels de terrain.**

### **Recommandation n°12 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de renforcer les équipes de la DEF afin qu'elles soient en capacité de piloter l'élaboration du nouveau schéma départemental, en lien avec les partenaires (notamment *via* les travaux de l'ODPE) et les équipes de terrain.**

c. Impliquer les personnes accompagnées dans la construction des interventions socio-éducatives

72. La Défenseure des droits appelle l'attention du département sur l'importance d'obtenir l'avis des personnes accompagnées elles-mêmes sur l'organisation de l'action sociale au sens large sur le territoire départemental. Il en est de même de manière plus globale, de la participation des personnes accompagnées dans la définition, l'élaboration, et la conduite des politiques de solidarité trop peu développée sur les territoires.

73. La Défenseure des droits renvoie à cette fin le département à la prise en compte du rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur la participation des personnes dans les politiques de solidarité, publié en septembre 2024<sup>18</sup>.

### **Recommandation n°13 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de mettre en place des groupes de parole et des retours d'expérience des familles accompagnées en protection de l'enfance dans un souci d'amélioration de la qualité de ses interventions sociales.**

### **Recommandation n°14 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de renforcer l'ODPE afin que la participation des enfants et des jeunes y soit assurée.**

---

<sup>18</sup> IGAS, « La participation citoyenne directe dans les politiques de solidarité : état des lieux et perspectives », novembre 2023.

## II. Pour un renforcement de l'investissement de l'Etat au côté du département

74. La France s'est engagée à garantir le respect des droits fondamentaux des enfants, dans leur intérêt supérieur.
75. Ainsi l'article 4 de la CIDE précise que « *Les États Parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention. Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, ils prennent ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale* ».
76. L'Etat français doit, à ce titre, rendre compte auprès du Comité des droits de l'enfant des mesures prises en faveur du respect des droits des enfants.
77. En outre, l'Etat peut être tenu responsable des défaillances des acteurs concourants à la protection des enfants tant devant les juridictions européennes, notamment la cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), que les juridictions nationales<sup>19</sup>.
78. Devant la CEDH, il convient de préciser que dans un arrêt du 4 juin 2020<sup>20</sup>, concernant les défaillances des services de protection de l'enfance et de la justice, la Cour a rappelé, dans son considérant 157, que « *Quant à la question de savoir si la responsabilité de l'État peut être engagée sur le terrain de l'article 3 de la Convention à raison de mauvais traitements infligés par des entités autres que lui, la Cour rappelle que l'obligation que l'article 1 fait aux Hautes Parties contractantes de garantir à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés consacrés par la Convention leur commande, en combinaison avec l'article 3, de prendre des mesures propres à empêcher que lesdites personnes ne soient soumises à des tortures ou à des traitements inhumains ou dégradants, même administrés par des particuliers. Ces dispositions doivent permettre une protection efficace, notamment des enfants et autres personnes vulnérables, et inclure des mesures raisonnables pour empêcher des mauvais traitements dont les autorités avaient ou auraient dû avoir connaissance [...]* ».
79. Par ailleurs, si l'Etat met en place les politiques publiques en faveur de l'enfance et participe à l'élaboration des lois, il doit veiller à ce que les acteurs publics aient, concrètement, les moyens humains et financiers pour les appliquer.

---

<sup>19</sup> La responsabilité de l'Etat a pu être engagée concernant des carences constatées dans la prise en charge d'un mineur placé auprès des services du département (CAA Bordeaux, 7 mars 2001, no 10BX00189) et dans le cadre de sévices infligés à des enfants placés dans des familles d'accueil (CE, 13 octobre 2003, no 244419, et TA, 13 juillet 2012, no 1005941)

<sup>20</sup> CEDH, 5<sup>ème</sup> section, 4 juin 2020, Affaire association innocence en danger et association enfance et partage c/France

80. La loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants a entendu réaffirmer le rôle de l'État en matière de coordination dans la politique de protection de l'enfance et conforter les orientations de la stratégie nationale de la prévention et de protection de l'enfance 2020-2022. L'article L. 121-10 du CASF précise en ce sens que « *l'État assure la coordination de ses missions avec celles exercées par les collectivités territoriales, notamment les départements, en matière de protection de l'enfance et veille à leur cohérence avec les autres politiques publiques [...]. Il promeut la coopération entre l'ensemble des administrations et des organismes qui participent à la protection de l'enfance.* ».
81. Cet engagement s'est notamment décliné au niveau national par la création d'un groupement d'intérêt public France Enfance Protégée devant appuyer l'Etat et les départements dans la mise en œuvre de politiques de prévention et de protection et la création d'un comité interministériel.
82. Au niveau local, les préfets ont un rôle majeur à jouer. Au-delà de leur capacité à contrôler, conjointement avec le département, les établissements et services de protection de l'enfance<sup>21</sup>, l'implication de l'Etat pour porter une politique cohérente de protection de l'enfance se manifeste à travers la contractualisation engagée à l'occasion de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance, les comités départementaux qu'ils co-président, à titre expérimental sur certains territoire, avec le président du département, le co-pilotage, avec les agences régionales de santé (ARS).

#### **A. Accroître les contributions au financement des politiques de solidarité dans le département**

83. Aujourd'hui, la protection de l'enfance est financée principalement par les départements, grâce notamment aux droits sur les mutations à titre onéreux d'immeubles situés sur leur territoire, très aléatoires. L'Etat concourt via une dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement et via la contractualisation.
84. Au-delà, la protection de l'enfance pose la question des moyens engagés au soutien des politiques de solidarités.
85. Le Comité des droits de l'enfant, dans ses observations finales adressées à la France en juin 2023<sup>22</sup> insiste sur l'importance de garantir les financements suffisants et le contrôle de leur utilisation en faveur des enfants en matière de prévention et de protection. Ainsi, il recommande à l'État « *d'accroître les ressources allouées aux secteurs sociaux, notamment à la prévention, ainsi qu'aux enfants défavorisés* ». A ce titre, il évoque l'idée d'un fond national de péréquation des dépenses en faveur de

---

<sup>21</sup> *Infra* 2<sup>e</sup> partie

<sup>22</sup> « Observations finales concernant le rapport de la France valant sixième et septième rapports périodiques », Comité des droits de l'enfant, CRC/C/FRA/CO/6-7, 2023.

la protection de l'enfance, « *afin d'aligner les ressources sur les besoins en la matière* ».

86. Il recommande également de mettre en place une procédure d'élaboration du budget qui tienne dûment compte des besoins des enfants, fasse clairement apparaître les crédits consacrés à l'enfance dans les secteurs et organismes concernés et prévoit des indicateurs précis et suivis.
87. L'Etat et le département Y ont contractualisé le 6 novembre 2023 dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance.
88. La préfecture précise dans sa réponse au Défenseur des droits que la contractualisation est axée sur deux engagements : agir le plus précocement possible pour répondre aux besoins des enfants et de leurs familles et sécuriser le parcours des enfants protégés et prévenir les ruptures. Pour y répondre, neuf mesures ont été prévues : rendre obligatoire l'entretien prénatal précoce, généraliser les bilans de santé en école maternelle, augmenter le nombre de visites à domicile, soutenir les actions innovantes de la PMI, renforcer la CRIP, créer une cellule fonctionnelle d'inspection des structures de protection de l'enfance, créer des dispositifs adaptés ASE /handicap, soutenir la diversification de l'offre et mobiliser la société civile. La contractualisation souligne également la nécessité de former les professionnels de terrain et de soutenir la lutte contre la prostitution des mineurs.
89. Le préfet de Y confirme que dans le cadre de la contractualisation, l'Etat a financé plusieurs projets en cours<sup>23</sup> à hauteur de 845 000 €. Ce montant ne représente toutefois que 1,17 % de l'investissement financier du département en matière de protection de l'enfance<sup>24</sup>.

### **Recommandation n°15 :**

- **Le Défenseur des droits recommande au préfet de consolider et d'augmenter le financement des dépenses de solidarité en fonction des besoins identifiés sur les territoires d'action sociale pour pallier les aléas des ressources financières du département.**

---

<sup>23</sup> Notamment la réorganisation de la CRIP et l'amélioration des IP, la création de 60 places de PEAD, la structuration et le développement du soutien aux tiers dignes de confiance et aux tiers bénévoles

<sup>24</sup> 72 026 463 €

## **B. Déployer une offre sanitaire et médico-sociale adaptée aux besoins des enfants accompagnés en protection de l'enfance**

90. Sur les territoires, les ARS sont chargées de réguler, d'orienter et d'organiser l'offre de services de santé, de manière à répondre aux besoins en matière de soins et de services médico-sociaux, et à garantir l'efficacité du système de santé.
91. A ce titre, l'ARS a l'obligation de réguler l'offre de santé en région pour répondre aux besoins des enfants en situation de handicap bénéficiant d'une orientation en secteur médico-social. Les ARS organisent l'appui à la qualité des soins et à la sécurité des patients.
92. Le département Y semble particulièrement sinistré en matière d'offre médico-sociale. Concernant l'état des lieux de l'offre sur le territoire, l'ARS précise qu'en 2022, 60,1% de la dotation globale de l'offre à l'attention des personnes en situation de handicap a été consacrée aux enfants. Le territoire concerné dispose de 554 places autorisées en IME (réparties sur 9 établissements), 20 places au sein d'un seul ITEP, 30 places en semi-internat pour les enfants en situation de polyhandicap, 15 places pour les déficients auditifs, 255 places en CAMPS (4 établissements).
93. S'agissant des IME, sur les 554 places, 163 places sont en internat et 441 places en semi-internat ou accueil de jour, ce qui pose la question de l'accueil des enfants confiés à l'ASE les soirs et week-ends. Il résulte des éléments communiqués que, faute de personnel médical, un IME est fermé et certaines zones géographiques sont particulièrement touchées par la pénurie médico-sociale. L'ARS précise qu'un IME est totalement dépourvu de personnel médical.
94. S'agissant des services, le territoire dispose de 9 SESSAD pouvant prendre en charge 568 enfants et il existe 102 places en services spécialisés. En revanche, deux SESSAD sont dépourvus de personnel médical.
95. L'ARS a indiqué au Défenseur des droits avoir élaboré un plan de rattrapage 2024-2030, dans le cadre du plan de création des 50 000 solutions du 7 décembre 2023 de la CNSA. Une part des crédits alloués devra servir au développement, sur les 3 prochaines années, de l'offre des établissements médico-sociaux en particulier à destination des enfants confiés à l'ASE.
96. Il convient de préciser que les modalités de prise en charge des enfants en situation de handicap ont subi, ces dernières années, une transformation marquée vers une offre médico-sociale plus souple, davantage tournée vers le milieu ordinaire. Si cet objectif est louable et notamment dicté par les instances internationales qui font de l'inclusion une priorité, il n'en demeure pas moins qu'à l'heure actuelle de nombreux



enfants souffrent d'un manque de prise en charge faute de dispositifs inclusifs en nombre suffisant, ou de dispositifs réellement adaptés à leur besoin.

97. A ce titre, l'ARS indique au Défenseur des droits que, dans le cadre de son programme de contractualisation CPOM avec les ESMS, l'un des objectifs prioritaires est la transformation de l'offre ce qui induira, à terme, une diminution des hébergements en IME ou ITEP avec un maillage territorial permettant une prise en charge 365 jours par an.

98. Concernant les enfants confiés à l'ASE, l'ARS souligne que la majorité d'entre eux présentent des troubles du comportement. A ce titre, des réponses adaptées aux parcours des jeunes pris en charge par l'ASE seront établis en concertation avec le département dans le cadre de la transformation de l'ITEP en DITEP.

99. Si l'ARS semble avoir pris en considération le parcours des enfants pris en charge par l'ASE, le Défenseur des droits tient à rappeler qu'il est indispensable d'être particulièrement attentif, dans le cadre de la transformation de l'offre, à cette population qui ne dispose pas toujours, par principe, de relai familial.

100. Dans le cadre de la transformation de l'offre médico-sociale en dispositifs et eu égard à la diminution prévisible des places d'hébergement, la Défenseure des droits prend acte que l'accompagnement des enfants et jeunes de la protection de l'enfance constitue un objectif prioritaire des CPOM.

### **Recommandation n°16 :**

- **La Défenseure des droits recommande à l'ARS et au conseil départemental de veiller en lien avec le secteur associatif habilité à ce que les jeunes en situation de handicap confiés à l'ASE bénéficient d'hébergements adaptés, sans rupture de parcours.**

101. Par ailleurs, l'ARS conduit un projet de création d'un centre régional d'études, d'actions et d'informations (CREAI), pour 2025, qui devra mener des actions visant à mieux répondre aux besoins des enfants en situation de handicap. Cette structure devrait permettre, selon l'ARS, de faciliter le déploiement d'une stratégie commune, avec le conseil départemental, sur le volet de la protection de l'enfance.

102. Le Défenseur des droits tient également à souligner l'existence d'outils au niveau national sur lesquels les professionnels de terrain peuvent s'appuyer. A ce titre, la question du handicap apparaît dans le référentiel d'évaluation des situations de danger de la Haute Autorité de Santé (HAS)<sup>25</sup>, qui doit être utilisé par les CRIP, à

<sup>25</sup> Référentiel HAS évaluation (livret 3) : [https://www.has-sante.fr/jcms/p\\_3120418/fr/evaluation-globale-de-la-situation-des-enfants-en-danger-ou-risque-de-danger-cadre-national-de-reference](https://www.has-sante.fr/jcms/p_3120418/fr/evaluation-globale-de-la-situation-des-enfants-en-danger-ou-risque-de-danger-cadre-national-de-reference) | 25

l'appui de leurs évaluations, depuis la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

103. Par ailleurs, afin d'éviter toute confusion entre des signes caractéristiques du comportement d'un enfant autiste, atteint d'un trouble déficitaire de l'attention avec ou sans hyperactivité de l'enfant (TDAH) ou présentant un trouble dys, et ceux pouvant laisser soupçonner des carences éducatives ou à de la maltraitance, les CRIP et les magistrats préalablement sensibilisés, peuvent en cas de suspicion de troubles ou de besoin de réévaluation d'un diagnostic, avoir aux médecins experts mentionnés dans un annuaire disponible sur internet<sup>26</sup>.
104. D'autres outils ont également été élaborés. Un kit pédagogique a été mis en ligne, dédié à l'autisme, et destiné aux formateurs du travail social<sup>27</sup>.
105. S'agissant des informations disponibles à l'attention notamment des familles mais aussi des professionnels qui peuvent s'en emparer, depuis 2019, plusieurs services ont été créés et améliorent l'accès à l'information, en particulier sur l'autisme et les troubles du neuro-développement (TND)<sup>28</sup>. Le groupement national des centres de ressources autisme (GNCRA) a été lancé en janvier 2019, et diffuse des outils portant sur de nombreuses thématiques : l'accès aux soins, la scolarité ou encore l'insertion professionnelle. Le centre d'excellence des troubles neuro-développementaux des troubles du spectre de l'autisme (TSA) et du neuro-développement d'Ile-de-France, porté par l'hôpital Robert-Debré (AP-HP) met en ligne des outils pratiques conçus par des professionnels pour accompagner les familles au quotidien, ainsi que des fiches pratiques concernant tous les TND<sup>29</sup>.
106. Enfin, en septembre 2021, la Haute Autorité de Santé (HAS) a publié des recommandations de bonnes pratiques à destination des professionnels des ESSMS des secteurs du handicap et de la protection de l'enfance afin qu'ils accompagnent la scolarité et soutiennent l'inclusion scolaire des enfants accueillis.
107. Toutefois ces outils restent souvent méconnus des travailleurs sociaux alors qu'ils peuvent constituer une aide précieuse dans leur travail quotidien.

### **Recommandation n°17 :**

- **Prenant acte des actions menées par l'ARS concernant l'offre médico-sociale, la Défenseure des droits lui recommande de concrétiser au plus vite la création du CREA et de coordonner, au niveau local, une offre de**

<sup>26</sup> <sup>26</sup> Liste des experts à destination des CRIP/magistrats : [Mettre fin à la confusion entre l'autisme, le TDAH ou les troubles DYS et les signes de maltraitance | handicap.gouv.fr](#)

<sup>27</sup> [https://handicap.gouv.fr/sites/handicap/files/files-spip/pdf/kit\\_pedagogique\\_-\\_accompagnement\\_des\\_personnes\\_autistes.pdf](https://handicap.gouv.fr/sites/handicap/files/files-spip/pdf/kit_pedagogique_-_accompagnement_des_personnes_autistes.pdf)

<sup>28</sup> [Autisme Info Service - Annuaire de ressources sur l'autisme](#)

<sup>29</sup> <https://www.clepsy.fr/fiches-pratiques/>

**formation à destination de ses professionnels et de ceux de l'ASE sur les prises en charge des enfants en situation de handicap.**

**Recommandation n°18 :**

- **La Défenseure des droits recommande à l'ARS de diffuser de manière régulière une information sur les outils existants relatifs à l'accompagnement des enfants en situation de handicap ou atteints de troubles du neuro-développement.**

**Recommandation n°19 :**

- **La Défenseure des droits recommande au préfet de débloquer des fonds suffisants pour soutenir les politiques locales de soutien à la parentalité et de guidances parentales en faveur des enfants à besoins particuliers.**

**III. Pour une coordination soutenue des actions en faveur des enfants et des familles**

108. Le Défenseur des droits constate que les relations entre les acteurs qui localement concourent à la protection de l'enfance se sont tendues ces dernières années, d'autant plus que les conditions de travail sont difficiles pour l'ensemble des secteurs concernés (tribunaux pour enfants, secteur associatif habilité, éducation nationale, PJJ, secteur du soin et du médico-social...).

**A. Des spécificités territoriales qui nécessitent un travail partenarial local renforcé**

- a. Coordonner les différentes politiques publiques et départementales en lien avec l'enfance

109. La décentralisation de la protection de l'enfance doit permettre de conduire une politique qui s'adapte aux spécificités locales et répond à des logiques de territoire. Elle implique ainsi nécessairement la construction méthodique d'échanges et partenariats entre tous les acteurs locaux qui y concourent.

110. En effet, comme évoqué *supra*, la conduite des différentes politiques publiques se fait par l'intermédiaire de différents acteurs (préfecture, département et ARS) qui doivent également s'appuyer sur un certain nombre de partenaires : PJJ, justice, éducation nationale, secteur associatif, etc. Ce constat est d'autant plus vrai que la protection de l'enfance irrigue l'ensemble des politiques publiques et traverse toutes les institutions.

111. Le contexte particulier de Y rend d'autant plus nécessaire ce partenariat renforcé. En effet, la population y est particulièrement fragilisée : l'INSEE souligne que la grande pauvreté concerne 11,8 % de la population et que les familles monoparentales<sup>30</sup>, les personnes sans emploi ainsi que les retraités sont particulièrement touchés.
112. En outre, Y rencontre de grandes difficultés d'accès aux droits, que ce soit en termes d'éducation, de santé ou d'accès aux services publics, qui ont déjà été soulignées par le Défenseur des droits, et fragilise encore davantage la population.
113. Par ailleurs, il ressort de la saisine du Défenseur des droits, et comme l'a souligné la CNAPE, dans son rapport de 2020, que Y est confrontée à une part importante de délinquance juvénile précoce très violente, généralement associée à une grande précarité et un décrochage scolaire élevé. Un certain nombre de jeunes sont inoccupés la journée et développent des comportements à risque, notamment la consommation de stupéfiants. En outre, beaucoup de jeunes présentent des troubles psychiques majeurs qui rendent leur prise en charge d'autant plus compliquée que le secteur médico-social et sanitaire est en difficulté.
114. Ces difficultés sont à mettre en lien avec les problématiques d'un certain nombre d'enfants confiés aux services de la protection de l'enfance ou pris en charge par la PJJ et qui ont été mises en avant par les différents acteurs sollicités dans le cadre de la présente instruction.
115. Ces problématiques rejoignent tant le champ de la protection de l'enfance, que celui de la santé, de la lutte contre la pauvreté ou encore de l'éducation, qui sont du ressort des représentants de l'Etat sur le département.
116. Alors que la préfecture indique au Défenseur des droits que le « *représentant de l'Etat ne dispose, dans le champ de la protection de l'enfance que de compétences résiduelles résidant essentiellement dans la mise en œuvre d'une activité de contrôle* », il convient de rappeler qu'il est responsable de la déclinaison sur son territoire des politiques publiques de l'Etat et de leur coordination avec les politiques départementales. Il lui appartient, pour cela, de promouvoir la coopération entre l'ensemble des administrations et des organismes qui participent à la protection de l'enfance.
117. Ainsi, le redressement du dispositif de protection de l'enfance ne pourra se faire sans que chaque acteur se mobilise et prenne conscience de son impact sur les sujets évoqués.

---

<sup>30</sup> Elles représentent une part particulièrement importante des familles, de près de 40 % contre 25% sur l'ensemble de la France, hors Mayotte en 2020, d'après l'INSEE

118. En ce qui concerne la précarité et grande pauvreté, il convient de préciser que le Comité des droits de l'enfant a ainsi appelé l'attention de la France sur l'impérieuse nécessité « *d'éradiquer la pauvreté touchant les enfants sur l'ensemble de son territoire et d'allouer les ressources humaines, techniques et financières nécessaires aux programmes visant à soutenir les enfants et les familles les plus démunis (...)* ».
119. Les observations finales du Comité recommandent également à l'Etat « *d'accroître l'offre de logements sociaux pour les familles les plus précaires et de développer des structures de transition adaptées aux familles ayant des enfants et d'adopter un programme pluriannuel pour le logement et l'hébergement axé particulièrement sur les enfants et les familles* ».
120. En ce sens, le gouvernement a mis en place une stratégie de lutte contre la pauvreté, désormais nommé Pacte des solidarités, qui doit être localement déclinée par le préfet. A ce titre, la prévention de la pauvreté doit passer par une politique de lutte contre les inégalités dès la petite enfance. Plusieurs sujets prioritaires concernant les enfants ont été identifiés et notamment, la lutte contre l'illettrisme et le décrochage scolaire, l'accès aux modes d'accueil de la petite enfance et soutien à la parentalité, ainsi que le renforcement de l'accès aux droits et au logement.
121. Ces priorités rejoignent les enjeux présents dans les situations que les professionnels retrouvent en protection de l'enfance. Ainsi, le travail partenarial autour de ces sujets doit engager la préfecture, le département, l'ARS, les associations locales, la PJJ mais également l'Education nationale. A ce titre, le Défenseur des droits salue les initiatives déjà engagées, notamment ce qui concerne l'alimentation des enfants, l'accès à la santé dès le plus jeune âge à travers les actions de la PMI ou encore le renforcement des contrôles dans les établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE).
122. De la même manière, Y est confrontée à une importante délinquance juvénile. Le Défenseur des droits prend note qu'un partenariat avec la préfecture a été mis en place sur ce sujet. A ce titre, il conviendra d'impliquer la prévention spécialisée mais également les associations locales qui peuvent faire le lien avec les jeunes et leurs familles.
123. Enfin, en ce qui concerne les troubles psychiques et conduites addictives, le Défenseur des droits est particulièrement préoccupé par l'offre quasi inexistante du territoire. En effet, l'ARS indique que l'établissement public de santé mentale (EPSM) dispose de 5 lits d'hospitalisation complète et 58 places en hospitalisation de jour, ce qui apparaît très largement insuffisant.
124. Il convient de rappeler que le gouvernement a décrété la santé mentale comme grande cause nationale 2025. A ce titre, il recommande, notamment aux ARS et

acteurs de santé locaux, de s'appuyer sur les actions déjà engagées en la matière, notamment le programme pluriannuel – Psychiatrie et santé mentale 2018-2023<sup>31</sup>, établi par la HAS. Ce programme insiste notamment sur la prévention et la prise en charge des conduites addictives, phénomène qui touche particulièrement les jeunes de Y.

**Recommandation n°20 :**

- **La Défenseure des droits recommande à l'ARS, en lien avec ses partenaires, de mettre en place un plan territorial de santé mentale.**

**Recommandation n°21 :**

- **La Défenseure des droits recommande à l'ODPE d'engager une réflexion sur les actions à mener pour prendre en compte les problématiques spécifiques de certains groupes d'enfants confiés en protection de l'enfance (telles que l'usage de psychotropes, la prostitution, la délinquance, etc.) qui engagent plusieurs politiques publiques, en lien avec l'ensemble des acteurs concernés.**

- b. Réactiver les réunions partenariales, indispensable à une réponse globale aux besoins des enfants

125. Le Défenseur des droits salue et prend acte de la réactivation, par M. A, d'un certain nombre de partenariats.
126. Tout d'abord, l'observatoire de protection de l'enfance (ODPE), créé par délibération du 28 octobre 2008 et à l'arrêt depuis plusieurs années, pour des raisons qui n'ont pas été précisées, a été remis en fonctionnement au cours du troisième trimestre 2023. Plusieurs échanges ont déjà eu lieu afin de mettre en place un comité technique et plusieurs groupes de travail thématiques, ce que le Défenseur des droits salue.
127. Le département s'est, en outre, porté candidat à l'expérimentation des comités départementaux de protection de l'enfance (CDPE) et devrait faire partie de la deuxième vague de départements expérimentateurs. Au jour de la présente décision, le département indique attendre un retour sur le calendrier de la part des services de l'Etat.
128. Ces différents espaces devraient permettre des échanges transversaux entre les différents acteurs concourants à la protection de l'enfance, indispensables pour

---

<sup>31</sup> [https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2020-12/programme\\_pluriannuel\\_-\\_psychiatrie\\_et\\_sante\\_mentale\\_2018-2023\\_mise\\_a\\_jour.pdf](https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2020-12/programme_pluriannuel_-_psychiatrie_et_sante_mentale_2018-2023_mise_a_jour.pdf)

parvenir à un diagnostic partagé des difficultés et à une programmation conjointe des réponses à leur apporter.

**Recommandation n°22 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département d'associer les cadres de proximité et les référents ASE aux instances de coordination (CDPE, ODPE), à l'occasion de leur préparation, et en organisant la présence de certains d'entre eux, en alternance sur les territoires.**

129. De la même manière, les liens ont été réactivés avec les juges des enfants, en demande de relations partenariales. Les réunions quadripartites ont été instaurées et devront perdurer dans le temps, ce que le Défenseur des droits encourage vivement. Concernant les partenariats au niveau opérationnel, le département précise être en lien régulier avec la DTPJJ concernant la tarification et le contrôle des établissements doublement habilités. La préfecture précise également être en lien avec le département s'agissant du contrôle des EAJE et envisager la formation d'une cellule fonctionnelle d'inspection des structures de la protection de l'enfance<sup>32</sup>.

130. Sur le suivi des situations individuelles des enfants confiés, des réunions pluri-professionnelles de coordination des parcours, entre le département, la DTPJJ et l'EPSM, ont été mises en place depuis le 8 août 2023 et ont vocation à être organisées régulièrement.

131. Les partenariats opérationnels passent également par la mise à disposition de personnels. Par exemple, le département met un éducateur à disposition de la maison des adolescents et la DTPJJ met un éducateur spécialisé en renfort à disposition de la CRIP.

**Recommandation n°23 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de poursuivre des échanges réguliers et en transparence avec les juges des enfants, et de veiller à les tenir informés de toute difficulté dans les situations des enfants suivis en assistance éducative, notamment les retards dans l'exécution des mesures, les inquiétudes éventuelles sur les conditions d'accueil des enfants dans les établissements<sup>33</sup>, les fugues etc.**

---

<sup>32</sup> Systématisation d'un volet « maîtrise des risques » dans les schémas départementaux de protection de l'enfance incluant un plan de contrôle des établissements et services

<sup>33</sup> En cas de contrôle déclenché en urgence par exemple

## **B. Promouvoir et impulser la démarche du projet pour l'enfant**

132. Les lois du 5 mars 2007 et du 14 mars 2016 affirment la place centrale de l'enfant dans le dispositif de protection, et oblige les services du département à élaborer le projet pour l'enfant (PPE) pour tout enfant dès lors que celui-ci bénéficie d'une mesure de prestation d'aide sociale à l'enfance (hors aides financières) ou d'une mesure de protection judiciaire.
133. Si le département reconnaît que la pénurie de professionnels impacte la réalisation des PPE, il précise que, depuis novembre 2023, les PPE sont systématiquement réalisés pour toute nouvelle décision relevant de la juridiction de Z.
134. Cette réponse confirme ce que le Défenseur des droits a pu constater sur plusieurs départements, à savoir que l'élaboration du PPE est très souvent tributaire du temps et de la disponibilité des travailleurs sociaux, ainsi que du sens et de l'importance que les partenaires lui accordent. Si le Défenseur des droits a conscience que les professionnels de terrain sont constamment pris par l'urgence, il tient à insister sur le caractère indispensable de cet outil qui oblige les services ASE à renforcer leur partenariat autour de la situation de chaque enfant et permet, à terme, un véritable gain de temps dans la gestion de chaque situation.
135. Le PPE, par sa portée générale, permet une vision d'ensemble des interventions, une approche globale de la situation de l'enfant et favorise une bonne articulation entre professionnels. De ce fait, il est la référence pour assurer la mise en œuvre des actions, leur évaluation par rapport à l'évolution de l'enfant et établir les rapports et bilans le concernant (rapport de situation, évaluation pluridisciplinaire...). A ce titre, le Défenseur des droits prend note de la participation des ESMS de Y à la construction du projet pour l'enfant par l'intégration du projet d'accompagnement personnalisé et encourage cette démarche.
136. L'élaboration de la démarche « projet pour l'enfant » nécessite en effet du temps pour penser les situations, pour regrouper les différents professionnels afin qu'ils soient parties-prenantes dans une implication collective autour de l'enfant et de sa famille. Cette démarche va très au-delà d'un document écrit à remplir qui sera signé par les parents et l'enfant. Elle demande un temps de dialogue et de concertation avec la famille et l'enfant selon son âge et sa maturité, l'identification des personnes du réseau familial et amical (fratrie, tiers, environnement social, solidarités privées...) avec qui l'enfant entretient des liens importants et/ou qui peuvent constituer une ressource pour le projet, des ajustement et un dialogue sur les désaccords et les points de vue divergents, l'élaboration d'un plan d'action et son ajustement selon l'évolution de la situation.



137. Le projet pour l'enfant est une responsabilité qui pèse sur le département quelle que soit la mesure de protection mise en œuvre en faveur de l'enfant (milieu ouvert ou accueil). Une telle responsabilité réclame de la part des professionnels de la sérénité et des temps de d'analyse, incompatibles avec les contraintes des urgences permanentes d'un dispositif en souffrance. Cela nécessite également un nombre raisonnable de situations accompagnées par travailleur social. Les associations en charge des mesures de milieu ouvert doivent être parties prenantes à l'élaboration et au suivi du PPE.
138. L'accompagnement des enfants et des familles en protection de l'enfance s'est largement modifié ces vingt dernières années et la configuration des familles, les profils des enfants, leurs différentes vulnérabilités, les progrès dans les connaissances et l'identification des troubles (de l'attachement, de l'autisme, de l'attention), nécessitent un suivi plus soutenu et plus intensif de la part des référents ASE.

**Recommandation n°24 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de diffuser à ses professionnels de terrain, la fiche outils élaborée par le groupe d'appui de la protection de l'enfance<sup>34</sup>, comme support à ses réflexions autour du renforcement et du déploiement du PPE en faveur des enfants et des familles accompagnées en protection de l'enfance.**

**Recommandation n°25 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de soutenir ses professionnels de terrain dans la démarche d'élaboration du PPE, en recueillant par territoire le retour d'expérience des travailleurs sociaux sur les avantages et les difficultés de ce processus dans leur quotidien, en soutenant auprès des services partenaires de l'Etat leur nécessaire implication, et en garantissant sa transmission au juge des enfants *ab initio* et dès actualisation.**

---

<sup>34</sup> <https://www.cnape.fr/le-groupe-dappui-a-la-protection-de-lenfance-publie-une-fiche-dediee-au-projet-pour-lenfant/>

## 2EME PARTIE - Garantir la prise en compte des besoins fondamentaux des enfants en fondant les interventions socio-éducatives sur le respect de leurs droits

139. Malgré l'engagement individuel des professionnels, et les récentes impulsions de la direction enfance famille (DEF), la Défenseure des droits fait le constat qu'une partie des enfants accompagnés par les services de l'ASE ont subi et subissent encore des atteintes à leurs droits et à leur intérêt supérieur.
140. C'est le cas notamment, chaque fois qu'une information préoccupante n'est pas évaluée ou l'est avec retard, chaque fois qu'une mesure judiciaire n'est pas exécutée ou l'est avec retard, chaque fois qu'un enfant n'est pas accompagné de manière à satisfaire ses besoins fondamentaux.
141. Au-delà des enjeux organisationnels et d'implication de chacun des acteurs concernés, ce constat implique que l'ensemble des interventions socio-éducatives soient recentrées au plus près des droits des enfants, de manière à répondre à leurs besoins fondamentaux. Il conduit à ce titre la Défenseure des droits à porter des recommandations qui auront vocation à compléter les évolutions et projets initiés territorialement, pour une meilleure prise en compte des besoins des enfants au quotidien.

### I. Garantir le droit de l'enfant d'avoir des parents qui soient aidés en cas de besoin

142. Les articles 18 et 27 de la CIDE rappellent qu'il incombe, en priorité, aux représentants légaux de l'enfant, de l'élever et d'assurer son développement physique, mental, spirituel, moral et social, notamment à l'aide d'un niveau de vie suffisant. Néanmoins, les Etats sont tenus d'apporter une aide appropriée aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de cette responsabilité parentale en assurant la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants, mais également en leur apportant une assistance matérielle et en proposant des programmes d'appui, en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement.
143. Comme le souligne l'IGAS, cela passe par « *un travail étroit avec les familles et un soutien à la parentalité dans l'objectif de faire cesser le risque et par une action auprès de l'enfant pour veiller à la prise en compte de ses besoins fondamentaux* »<sup>35</sup>
144. En ce sens les interventions de la PMI, des techniciennes en intervention sociale et familiale (TISF), l'accompagnement en économie sociale et familiale<sup>36</sup>, qui permettent

<sup>35</sup> Rapport « Démarche de consensus relative aux interventions protection de l'enfance à domicile » – IGAS, décembre 2019

<sup>36</sup> Article L.222-3 du CASF

bien souvent d'éviter une dégradation des situations des enfants et de leur famille, participent aux actions de protection de l'enfance.

145. Pourtant, bien souvent, comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport de 2020<sup>37</sup>, « *ces interventions sont trop tardives, trop peu nombreuses et trop peu intensives* ».
146. A cet effet, le département Y a souhaité investir pleinement les actions de prévention en faveur des familles ces dernières années. Le Défenseur des droits salue cet objectif et souhaite ici appeler l'attention des acteurs de la protection de l'enfance sur les axes sur lesquels il lui paraît indispensable que des avancées soient réalisées.

**A. Intensifier l'offre à domicile afin de soutenir les familles les plus vulnérables**

147. Il ressort de l'instruction du Défenseur des droits que la population de Y se retrouve confrontée à des difficultés importantes de transport et d'isolement, qui coupent les usagers d'un certain nombre de services publics, en ce compris les structures d'accompagnement, comme la PMI. Ces difficultés ont d'ailleurs été mises en avant par les agents du département lors de l'enquête sur la réorganisation de la DEFJ.
148. L'intervention de la PMI s'avère capitale dans le déploiement d'une véritable politique publique de prévention à l'attention des familles. Elle s'adresse à tous les parents. Cette vocation universaliste en fait un outil essentiel dans l'observation et l'accompagnement à la parentalité.
149. Sans revenir sur les difficultés en matière de ressources humaines que rencontre le département, celui-ci a émis le souhait, en lien notamment avec l'Etat dans le cadre de la contractualisation, d'intensifier l'offre de la PMI. A ce titre, il souhaite augmenter le nombre d'entretiens prénatals précoces ou bilans de santé en école maternelle et développer les visites à domicile des sages-femmes et puéricultrices afin de toucher les publics les plus précaires et vulnérables.
150. Ce type d'actions doit être renforcé.

**Recommandation n°26 :**

- **La Défenseure des droits prend acte des mesures entreprises par le département afin d'intensifier l'action de la PMI et recommande au département de renforcer dans ce cadre les démarches « d'aller vers ».**

---

<sup>37</sup> Cour des comptes, La protection de l'enfance - une politique inadaptée au temps de l'enfant, novembre 2020

151. Par ailleurs, il ressort de l'étude sur l'organisation de la DEFJ que les agents ont le sentiment d'une méconnaissance générale – tant de leur direction, des partenaires que du public – des missions de la PMI.

**Recommandation n°27 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département d'intensifier sa communication sur la PMI ouverte à tous les parents d'enfants de 0 à 6 ans, en diffusant ses plaquettes dans les endroits fréquentés par le public susceptible d'être concerné (bureaux de poste, mairies, cabinets des médecins de ville, pharmacies, écoles maternelles, etc...) et de procéder à une communication auprès de ses agents et des partenaires sur les missions de la PMI et son fonctionnement.**

152. De la même manière, les TISF constituent un véritable atout de prévention en matière de protection de l'enfance. Bien souvent, les familles sont orientées sur ce dispositif par la PMI ou les services territoriaux, ce qui rend, encore une fois, primordiale de permettre l'accès à ces structures aux personnes les plus éloignées. L'intervention d'un TISF s'adresse aux familles qui rencontrent des difficultés dans la prise en charge de leurs enfants. Sur le département Y, deux associations sont chargées des interventions de TISF : K et B, qui ont accompagné 200 familles en 2022. En moyenne, les TISF interviennent 4 heures par semaine chez les familles accompagnées.

153. Le département souhaite favoriser l'accès à ces interventions, notamment aux familles les plus isolées. Pour cela, il est proposé d'augmenter le nombre d'intervention de TISF pour en faire bénéficier 275 familles.

**Recommandation n°28 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de développer en lien avec la caisse d'allocations familiales (CAF) l'offre en matière de TISF, de manière à répondre aux besoins identifiés par les associations partenaires et les centres communaux d'action sociale (CCAS) sur l'ensemble du territoire.**

## **B. Favoriser l'accompagnement des familles autour de la gestion de leur budget**

154. Les familles accompagnées dans le cadre d'une mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale (MAESF) ou d'une mesure judiciaire d'accompagnement à la gestion du budget familial (MJAGBF) sont habituellement des familles en précarité financières qui rencontrent des difficultés, passagères ou récurrentes, dans la gestion de leur budget au détriment des conditions de vie des enfants. Cette précarité économique se double, le plus souvent, d'une précarité sociale et génère souvent de la souffrance psychique. L'exercice de la parentalité s'en trouve alors perturbé.
155. La saisine du Défenseur des droits évoquait l'impossibilité de mettre en place des MJAGBF par les magistrats, qui dénonçaient l'absence de conventionnement avec les associations habilitées pour ce type de mesures, étant précisé que plusieurs structures existent sur le département et notamment l'UDAF ou K.
156. Le département indique au Défenseur des droits, à juste titre, qu'il ne lui appartient pas de financer les MJAGBF, raison pour laquelle il n'existe pas de conventionnement sur ce type de mesures<sup>38</sup>. Il indique en avoir informé les juges des enfants, auxquels il appartient de désigner un service associatif habilité.
157. Sur ce point le Défenseur des droits tient néanmoins à signaler qu'il appartient au département d'impulser la politique de protection de l'enfance sur son territoire et que, dans ce cadre, il doit s'assurer qu'il existe bien une offre en matière d'AGBF, qui couvre l'ensemble de son territoire.

### **Recommandation n°29 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de s'assurer du maillage territorial en matière d'offre d'AGBF, en lien notamment avec la CAF et d'associer les partenaires associatifs en charge des MJAGBF dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental de l'enfance 2024-2028.**

158. Le département indique disposer de deux conseillers en gestion budgétaire et familiale, qui sont chargés des MAESF. Le département reconnaît que ce dispositif est largement insuffisant au regard de la demande, mais ne semble disposer d'aucune donnée sur l'offre et la demande.

---

<sup>38</sup> La MJAGBF, qui constitue une mesure de protection de l'enfance, est financée exclusivement par la branche famille de la sécurité sociale

159. Ces mesures MAESF et MJAGBF ont pour objectif de travailler autour du contexte de vie et d'accompagnement de la famille dans la gestion de son budget, et peuvent à ce titre être un levier intéressant pour la mise en œuvre d'un travail éducatif au sein et avec la famille, notamment dans le soutien à la parentalité. Ces mesures peuvent en effet s'articuler avec d'autres mesures de protection de l'enfance (AED, AEMO, TISF), mais peuvent également faire le lien avec d'autres services comme la PMI, ou les structures de droit commun d'accès aux droits.
160. Le Défenseur des droits considère indispensable le développement de ces mesures.

**Recommandation n°30 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département d'établir un état des lieux de l'offre et de la demande en matière d'accompagnement en économie sociale et familiale (AESF), mais également d'AGBF auprès des magistrats, afin de développer ce type de mesures et les promouvoir auprès de ses équipes.**

**II. Garantir le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence**

161. L'article 19 de la CIDE rappelle que « *Les Etats parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris la violence sexuelle, pendant qu'il est sous la garde de ses parents ou de l'un d'eux, de son ou ses représentants légaux ou de toute autre personne à qui il est confié.* »

**A. Continuer à prioriser le traitement diligent et adapté des informations préoccupantes**

162. L'article L. 226-3 du CASF prévoit que « *le président du conseil départemental est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être. Le représentant de l'Etat et l'autorité judiciaire lui apportent leur concours* ».
163. L'évaluation des informations préoccupantes occupe une place centrale dans le dispositif de protection de l'enfance. De cette évaluation va découler l'ensemble des actions qui seront mises en œuvre en faveur de l'enfant. Depuis plusieurs années, l'évaluation s'est complexifiée, en s'élargissant à l'entourage de l'enfant, à sa fratrie. Elle nécessite des compétences particulières et une formation solide, au moment

même où les informations préoccupantes se sont multipliées, notamment à la suite de la crise sanitaire.

164. Il s'agit aujourd'hui d'évaluer plus, d'évaluer mieux et dans un délai contraint<sup>39</sup>. Pris dans de telles exigences qui peuvent apparaître paradoxales, les professionnels sont particulièrement impactés, en ce qu'ils portent collectivement une responsabilité majeure dans la protection des enfants mais également dans la manière dont vont pouvoir se dérouler les mesures envisagées par la suite.
165. Le CASF<sup>40</sup> détaille le traitement des informations préoccupantes (IP). Si le département garde une certaine liberté dans l'organisation des services qui en ont la charge, la loi impose aux départements certains délais<sup>41</sup> et la création d'une cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP).
166. En outre, l'évaluation doit être menée conformément au référentiel national d'évaluation des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant approuvé par décret. Des outils ont été diffusés par la Haute Autorité de Santé (HAS)<sup>42</sup>. Le livret 1 notamment apporte un cadre de référence quant à l'organisation du dispositif de recueil et de traitement des informations préoccupantes sur les territoires départementaux.
167. S'agissant du département Y, la CRIP est rattachée à la SDPSEJ. Elle est composée de 13 agents<sup>43</sup>. Le Défenseur des droits salue la présence d'un éducateur PJJ en détachement auprès de la CRIP et encourage le développement de ce type de partenariats avec d'autres secteurs (notamment le médico-social) afin d'apporter un éclairage précis sur certaines situations particulières.
168. Le département précise avoir ses propres écoutants afin de répondre aux besoins spécifiques du territoire et d'assurer la prise en compte des locuteurs de langues régionales, ce qui apparaît tout-à-fait opportun.
169. Le Défenseur des droits souligne la complexité du circuit et de l'évaluation d'une IP et l'absence totale de lisibilité, tant pour les agents que pour les partenaires. Par ailleurs, l'instruction menée faisait ressortir des dysfonctionnements s'agissant de la conduite de l'évaluation elle-même : des délais encore trop longs malgré une amélioration, l'absence d'outillage et de formation des équipes donnant lieu à des évaluations partielles et non harmonisées, l'absence de logiciel qui rendait le travail des équipes chronophage.

---

<sup>39</sup> Trois mois selon l'article D. 226-2-4 du CASF

<sup>40</sup> Articles L. 226-1 et suivants, R. 226-2-2 et suivants

<sup>41</sup> Article D226-2-4 du CASF

<sup>42</sup> A la suite de la modification de l'article L.226-3 alinéa 3, et au décret n° 2022-1728 du 30 décembre 2022, relatif au référentiel national d'évaluation des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant

<sup>43</sup> Composition exacte de la CRIP 971 d'après les documents transmis par le département : 1 chef de service, 1 coordonnateur des IP, 1 adjoint, 2 secrétaires, 3 gestionnaires, des écoutants.

170. Le Défenseur des droits salue les efforts déployés par le département, qui reconnaît les dysfonctionnements évoqués précédemment, et a fait de la réorganisation de la CRIP l'une de ses priorités, pour le second semestre 2025. La création d'une équipe unique, chargée des évaluations, rattachée à la CRIP est proposée dans les différents scénarios envisagés.
171. Par ailleurs, il précise que le logiciel IODAS, déployé sur le territoire, inclut les procédures CRIP et devrait permettre de fiabiliser le recueil et l'analyse des IP. La version prenant en compte le modèle d'évaluation de la HAS doit être déployée au premier semestre 2025.
172. Concernant la formation des agents, le département indique que sept agents de la DEFJ seront formés, à l'issue de l'année 2024, afin d'accompagner les équipes dans l'utilisation du cadre national de référence.
173. Si le département a pris la mesure de la nécessité de réorganiser totalement le dispositif de la CRIP et commencé un chantier en ce sens, il n'en demeure pas moins que le suivi de celui-ci doit demeurer une priorité.
174. Si la réorganisation est fondamentale, ainsi que la formation des professionnels au référentiel de la HAS, il est également primordial d'outiller les professionnels<sup>44</sup>. Ainsi, il conviendra de réévaluer le maillage territorial afin de permettre aux évaluateurs d'avoir une vision claire des partenaires à solliciter, et réciproquement.
175. Dans la perspective de la mise en place d'une équipe dédiée à l'évaluation des situations, il conviendra de veiller à ce qu'il y ait un nombre suffisant de professionnels pour pouvoir absorber l'important nombre de demandes, d'assurer la pluridisciplinarité au sein de cette équipe, et de veiller à ce que les professionnels soient soutenus notamment par la mise en place de supervisions et d'analyse de pratiques.
176. Il conviendra également de procéder à une évaluation du nouveau dispositif, auprès de l'ensemble des acteurs concernés et partenaires, afin de s'assurer de son efficacité.
177. Enfin, le Défenseur des droits n'a pas obtenu de réponse à ses interrogations s'agissant des IP qualifiées d'urgentes ou transmises par l'autorité judiciaire. Il conviendra de veiller à clarifier le circuit de ce type d'évaluations et de permettre aux équipes une mobilisation rapide, dans l'intérêt des mineurs concernés.

---

<sup>44</sup> Se référer notamment au livret 1 du référentiel de la HAS.



### **Recommandation n°31 :**

- Prenant acte du profond remaniement opéré par le département pour remédier aux graves dysfonctionnements de la CRIP de Y, la Défenseure des droits lui recommande, dans ce cadre, de :
  - Mettre en place un protocole pour les situations qualifiées d’urgentes permettant une mobilisation rapide des équipes, éventuellement en lien avec l’autorité judiciaire ;
  - Veiller à mettre en œuvre les recommandations émises par la HAS dans le livret 1 de son référentiel – notamment en ce qui concerne les partenariats ;
  - S’assurer de la pluridisciplinarité de l’équipe en charge des IP et de la bonne identification de l’équipe par les partenaires ;
  - Outiller les agents afin de leur permettre de mettre en œuvre le référentiel de la HAS (trames, contacts utiles, échanges autour des pratiques, ...) ;
  - Procéder, après quelques mois de mise en œuvre, à une évaluation du nouveau dispositif, auprès de l’ensemble des acteurs concernés et partenaires, afin de s’assurer de son efficacité.

### **B. Mieux adapter l’intervention éducative à domicile administrative, au territoire et aux situations des enfants**

178. Une intervention rapide, intense et resserrée, au moment où le parent manifeste son accord, est le gage d’une meilleure mobilisation des familles, d’une meilleure compréhension du sens de l’accompagnement proposé, et donc d’une possible amélioration de la situation de l’enfant. L’AED, mesure administrative conduite avec l’accord et la participation des parents, revêt par conséquent une importance majeure. En outre, ce travail partenarial permet de remettre les besoins de l’enfant au cœur du travail éducatif et de percevoir ce dernier comme une véritable aide, ce qui redonne du sens à l’action pour les travailleurs sociaux mais également pour les familles.

179. Les mesures d’AED sont exercées exclusivement par les services départementaux et notamment les professionnels des TAS. Le Défenseur des droits relève qu’en 2022, 64 mesures d’AED sur 149, soit 43 % des mesures, n’avaient pas pu être réalisées. Le département justifiait ce chiffre principalement par le désengagement des familles, notamment dû à des difficultés à répondre aux convocations, des changements de projets familiaux (départs, déménagements, etc), des difficultés de transport, des difficultés liées aux mouvements sociaux. Il précisait également que certaines équipes se sont retrouvées en sous-effectif du fait de nombreux congés maladie.

180. Au 15 mai 2023, le département indiquait que 15 AED étaient en attente, sans en préciser les raisons. Il semblerait qu'entre 2022 et 2023, le secteur qui concentre le plus de mesures d'AED non réalisées est celui de D.

### **Recommandation n°32 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de travailler, en lien avec les travailleurs sociaux, les associations locales et les communes, à des modalités d'intervention en AED qui soient adaptées aux obstacles constatés, notamment *via* le développement des visites à domicile, un travail au plus près des familles isolées, le renforcement des liens avec les services sociaux du lieu de résidence de la famille ou de certains de ses membres....**

### **Recommandation n°33 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département d'augmenter largement son offre d'AED renforcée ou intensive, et de proposer cette modalité d'intervention sur l'ensemble de son territoire.**

### **C. Repenser l'accompagnement des enfants au domicile familial sur décision judiciaire**

181. L'article 375-2 du code civil rappelle la nécessité de maintenir le mineur dans son milieu actuel, dès lors que cela est possible. Afin de garantir sa sécurité, le juge désigne un service de milieu ouvert « *en lui donnant mission d'apporter aide et conseil à la famille, afin de surmonter les difficultés matérielles ou morales qu'elle rencontre.* » En fonction de la situation de l'enfant, le juge peut ordonner que cet accompagnement soit renforcé ou intensifié. Il peut également autoriser le service en charge de la mesure, si celui-ci y est habilité, à assurer à l'enfant un hébergement exceptionnel ou périodique<sup>45</sup>. Enfin, « *le juge peut aussi subordonner le maintien de l'enfant dans son milieu à des obligations particulières, telles que celle de fréquenter régulièrement un établissement sanitaire ou d'éducation, ordinaire ou spécialisé, le cas échéant sous régime de l'internat ou d'exercer une activité professionnelle.* »

182. Ainsi, la législation actuelle permet au juge d'adapter la mesure de milieu ouvert à la situation particulière du mineur et à ses besoins les plus fondamentaux. Il est ensuite nécessaire que le service en charge de cette mesure soit en capacité de l'exercer dans les meilleures conditions.

---

<sup>45</sup> L'article 375-2 du code civil précise que « *Chaque fois qu'il héberge le mineur en vertu de cette autorisation, le service en informe sans délai ses parents ou ses représentants légaux ainsi que le juge des enfants et le président du conseil départemental. Le juge est saisi de tout désaccord concernant cet hébergement.* »

a. Restaurer, dans les meilleurs délais, une offre d'AEMO respectueuse des droits des enfants

183. Concernant les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert judiciaires, il apparaît qu'il n'existe qu'un seul service habilité pour suivre ce type de mesures, rattaché à l'association C. Cette association gère, en outre, deux maisons d'enfants à caractère social (MECS) et dispose d'un service d'investigation éducative, en partie en charge des mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE).
184. Dans leur alerte, les magistrats évoquent des délais de mise en œuvre des mesures d'AEMO problématiques, l'absence de mesures d'AEMO renforcées et des pratiques défailtantes du service d'AEMO. Ils indiquaient devoir confier régulièrement des mineurs à des tiers dignes de confiance faute de place en structure ou famille d'accueil, sans que le service d'AEMO n'opère un suivi suffisant.
185. L'association C a fait l'objet d'un rapport de la cour régionale des comptes en 2021, qui pointait déjà un certain nombre de dysfonctionnements. Par la suite, une inspection conjointe du conseil départemental et de la PJJ, de juin à juillet 2021, a également souligné d'importants dysfonctionnements de l'association tant d'un point de vue financier, légal que pédagogique, remettant en cause la pérennité de cette structure.
186. Un contrôle mensuel a été mis en œuvre par le département au mois de mai 2023 à la suite de ce rapport et un travail conjoint entre le département, la préfecture et l'autorité judiciaire a été réalisé afin d'évaluer la capacité de l'association à redresser son activité.
187. Faute de résultats positifs et au regard des nombreux dysfonctionnements – tant au niveau de la direction que dans la conduite des mesures<sup>46</sup> - l'association C a finalement été placée, le 16 février 2024, sous administration provisoire par décision conjointe du préfet de Y et du président du conseil départemental.
188. L'un des objectifs fixés par l'administrateur provisoire, outre le redressement financier de l'association et l'optimisation des ressources humaines, est celui de l'amélioration de la qualité de l'accompagnement. Le bilan de la première période d'administration, daté du 29 juillet 2024, fait état de la persistance de dysfonctionnements, même si la situation est en voie d'amélioration. L'administrateur provisoire avait fixé le nombre de visites à domicile à une par mois, outre une amélioration du rendu des rapports. Il indique qu'au mois de juillet 2024, 80% des travailleurs sociaux avaient réalisé ces objectifs.

---

<sup>46</sup> Le bilan de la première période d'administration provisoire fait ressortir des anomalies graves dans la mise en œuvre de l'action éducative relevant d'une mission de service public. | 43

189. Il fixe, pour la deuxième période d'administration provisoire, un certain nombre d'objectifs et notamment, pour le service d'AEMO, davantage de contrôles aléatoires et la formalisation d'un tableau de bord pour toutes les mesures, avec transmission aux travailleurs sociaux, la possibilité d'un meilleur suivi des mesures par les juges des enfants avec la transmission obligatoire des rapports au moins 15 jours avant l'audience et un suivi informatisé.
190. Par ailleurs, l'administrateur provisoire envisage la diversification de l'offre d'AEMO en proposant des mesures d'AEMO renforcée avec possibilité d'hébergement (notamment au sein des MECS de l'association). Cette diversification s'accompagnerait d'une évolution de l'autorisation des mesures, mais également d'une formation des professionnels sur cette mesure. En outre, une réflexion est engagée concernant l'accompagnement des tiers dignes de confiance à qui l'enfant peut être confié, parallèlement à une mesure d'AEMO.
191. Les développements ci-dessous soulignent toutefois que le conseil départemental a fait le choix de développer le placement éducatif à domicile (PEAD) avec la création de 60 places et qu'il apparaît ainsi peu probable qu'il finance, parallèlement, des mesures d'AEMO renforcée avec hébergement.
192. Malgré l'administration provisoire de l'association, le Défenseur des droits constate un manque de communication important entre l'association habilitée et le conseil départemental ou les juges des enfants, ce qui ne favorise pas la relation de confiance. Si l'association est effectivement autonome dans la manière de réaliser les mesures d'AEMO, il n'en demeure pas moins qu'elle est investie d'une mission de service public sur habilitation du département, dans un cadre décidé par le juge.
193. Le Défenseur des droits rappelle par ailleurs que conseil départemental détient un droit de regard sur l'activité de l'association, ainsi qu'un pouvoir de contrôle.
194. Il note à cet effet que plus de trois années se sont écoulées depuis le rapport de la cour régionale des comptes pendant lesquelles des dysfonctionnements importants, ayant un impact direct sur les droits et situations des enfants, ont perduré.

**Recommandation n°34 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département d'exercer un suivi des mesures d'AEMO en cours (relecture des rapports, contrôle régulier des mesures en cours et de leur suivi, etc), en lien avec l'administrateur provisoire, afin de s'assurer du respect des droits des enfants.**

### **Recommandation n°35 :**

- **Dans l’hypothèse où le service d’AEMO ne serait plus en mesure de remplir ses missions, la Défenseure des droits recommande au département de procéder sans délai à un appel d’offre pour exercer le suivi des mesures d’AEMO auprès des associations locales, mais également auprès des associations nationales.**

b. Repenser l’accompagnement au domicile avec possibilité de repli, et répit, à la lumière des dernières décisions de la Cour de cassation, et des défaillances actuelles du service d’AEMO

195. Le conseil départemental fait part de sa volonté de diversifier l’offre en matière de protection de l’enfance, conformément à la loi du 5 mars 2007. Dans sa fiche action n°8, il est précisé que « *dans ce contexte, se développent de nombreux dispositifs de placement à domicile, modalité intermédiaire entre placement en structure et l’AEMO qui fait l’objet de carences importantes à Y.* ». Ainsi, le conseil départemental a décidé de cofinancer, avec la préfecture, 60 places de placement éducatif à domicile, pour compléter les 120 places déjà existantes.
196. L’objectif d’une telle mesure est, d’après l’appel à projet publié au mois de juillet 2024, de prévenir le placement institutionnel des enfants en les maintenant dans leur milieu familial, assurer un suivi et accompagnement intensif des familles (à hauteur de 3 à 6 interventions par semaine avec possibilité d’accueil-repli en cas de difficultés rencontrées au domicile), renforcer les compétences parentales et l’autonomie des familles et faciliter le retour de l’enfant au domicile familial après un placement institutionnel.
197. Si le Défenseur des droits salue la volonté du département de diversifier l’offre éducative, il s’interroge sur la pertinence du choix du placement éducatif à domicile.
198. En effet, il rappelle que dans un avis du 14 février 2024<sup>47</sup>, la Cour de cassation a estimé que le placement éducatif à domicile « *relève, non pas d’un placement au service de l’aide sociale à l’enfance, mais d’une mesure d’assistance éducative en milieu ouvert, renforcée ou intensifiée, éventuellement avec hébergement, prévue à l’article 375-2 du code civil.* ». Cet avis a été confirmé par un arrêt récent du 2 octobre 2024<sup>48</sup> aux termes duquel la Cour de cassation estime que, au regard de la législation actuelle, le fait de confier un enfant auprès de l’aide sociale à l’enfance ne peut être combiné à son maintien au domicile de ses parents.

<sup>47</sup> Cass., avis, 14 févr. 2024, no [23-70015](#)

<sup>48</sup> Civ. 1<sup>ère</sup>, 2 octobre 2024, pourvoi n° 21-25.974

199. Si l'enfant ne peut être maintenu dans sa famille et, dans le même temps confié aux services départementaux, l'article 375-2 du code civil permet néanmoins au juge de maintenir un enfant dans son milieu familial tout en désignant un service de milieu ouvert pour assurer un suivi auprès de lui et de sa famille. Cet article permet également au juge, lorsque le service est habilité, de prévoir un hébergement (repli ou répit) en cas de difficulté. Il s'agit en réalité de la mesure d'AEMO renforcée.
200. La Défenseure des droits prend acte de l'engagement du département de diversifier l'offre éducative à domicile.

### **Recommandation n°36 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de reposer, en lien avec le secteur associatif habilité, les professionnels de terrain, les juges des enfants, les conditions de mise en œuvre de l'article 375-2 alinéa 2 afin de favoriser le développement des mesures d'action éducative en milieu ouvert renforcées, avec possibilité de repli et répit, en lieu et place du PEAD.**

### **III. Garantir le droit de l'enfant à bénéficier d'une protection de remplacement pour mieux respecter ses besoins spécifiques**

201. L'article 9 de la CIDE rappelle que l'enfant ne doit pas être séparé de ses parents, sauf lorsque son intérêt supérieur le commande, notamment en cas de négligence ou maltraitance. Dans ce cadre, l'article 20 de cette même Convention précise que l'enfant a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat. Cette protection de remplacement peut notamment prendre la forme d'un « *placement dans une famille, de la kafalah de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié* ».
202. En droit interne, l'article 375-3 du code civil dispose que la protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant. Aux termes de l'article L.221-1 du CASF, l'ASE a notamment pour mission d'assurer le soutien matériel, éducatif, psychologique des enfants et des familles et de mener en urgence des actions de protection en faveur des mineurs, de pourvoir à leurs besoins, de veiller à la stabilité de leurs parcours, et à ce que leurs liens d'attachement avec leurs frères et sœurs et avec d'autres personnes que leurs parents soient maintenus, voire développés, dans leur intérêt supérieur.
203. Pour ce faire, le département doit au sens de l'article L.221-2 du CASF, organiser « *sur une base territoriale les moyens nécessaires à l'accueil et à l'hébergement des enfants confiés au service* ».

**A. Recalibrer le dispositif d'hébergement, actuellement saturé et ne répondant pas aux besoins fondamentaux des enfants confiés**

204. Au regard des derniers chiffres dont le Défenseur des droits a pu prendre connaissance, le dispositif de protection de l'enfance de Y dispose de 745 places d'accueil : 150 places d'accueil en MECS<sup>49</sup> ou à la maison départementale de l'enfance (MDE) et 595 places auprès d'assistants familiaux (AF), chiffre en constant mouvement au regard des départs à la retraite.
205. Le département reconnaît que le dispositif d'accueil est saturé et dénombrait, en juin 2023, 24 décisions de placement inexécutées et 49 prises en charge inadaptées. Toutefois, dans les derniers chiffres transmis par le département et remontés à la DREES pour 2023, le département dénombrait au 31 décembre un total de 1.150 enfants confiés au département (judiciairement ou accueillis administrativement) et faisait remonter un chiffre de 0 pour les placements en attente.
206. Le Défenseur des droits s'interroge sur le fait qu'aucun placement ne soit en attente alors que, d'après l'ensemble des données transmises, le nombre d'enfants confiés dépasse largement les capacités d'accueil évoquées, et constate que c'est au prix d'un certain nombre de placements mal exécutés.

a. Sur l'accueil familial

207. Concernant les modalités d'hébergement, il apparaît que le département recourt, en majorité, à l'accueil familial. Les nombreux départs en retraite et l'accueil en surnombre (131 accueils en surnombre en septembre 2024) ont conduit le département à formaliser un plan ambitieux de recrutement et d'accompagnement des assistants familiaux.
208. Il résulte des documents transmis que le département évalue, sur les quatre prochaines années, les besoins en recrutement comme suit : 38 AF (pour 115 agréments), 40 AF spécialisés sur la prise en charge des enfants à besoins particuliers, 45 AF spécialisés dans l'accompagnement des mineurs délinquants et 87 départs à remplacer. Le département ambitionne ainsi de recruter 210 AF sur quatre ans. Le Défenseur des droits salue cette initiative, ainsi que celle de former et spécialiser certains AF.
209. La Défenseure des droits prend acte de l'engagement pris par le département de recruter 210 AF sur les quatre prochaines années, dont 85 AF spécialisés.

---

<sup>49</sup> 2 MECS filles, 5 MECS garçons

210. Un véritable travail a été fait par le département sur les modalités de recrutement des AF qui engage une commission composée d'un représentant de chaque groupement ASE, un représentant de la direction et un psychologue.
211. En outre, le département propose un plan d'accompagnement des AF ambitieux prévoyant plusieurs ateliers organisés sur différentes thématiques pratiques, en présence de plusieurs AF, plusieurs référents ASE, un chef de service et un psychologue. Le département ambitionne également la création d'un certain nombre d'outils pratiques indispensables au quotidien des AF (référentiel métier, référentiel relations famille biologique/famille d'accueil, référentiel actes usuels et non usuels), ainsi que de développer la formation (création d'un plan de formation continue). Pour cela, le recrutement d'un conseiller accueil familial est envisagé.
212. Enfin, le Défenseur des droits souligne la volonté du département de mettre en place des ateliers d'analyse de pratiques, l'identification d'une personne ressource en cas de difficulté et de renforcer l'information et l'implication des AF dans le projet de l'enfant.

### **Recommandation n°37 :**

- **Prenant acte de l'ensemble des propositions faites par le département pour le recrutement et l'accompagnement des assistants familiaux, la Défenseure des droits lui recommande que les projets soient lancés au plus vite, en y associant éventuellement les partenaires, notamment pour participer aux actions de formation (justice, DTPJJ, médico-social, etc).**

#### b. Sur l'accueil d'urgence

213. Concernant l'accueil d'urgence, les magistrats soulignaient une situation très dégradée de la MDE, établissement public autonome, financé par le département. Ils évoquaient notamment la vétusté des locaux, qui ne répondent pas aux normes de sécurité, mais également les durées d'accueil, allant bien au-delà de l'urgence, pouvant excéder neuf mois. Si le département indique que la MDE bénéficie de nouveaux locaux depuis le mois de février 2023, la durée d'accueil moyenne était évaluée, par le département, à 11 mois. D'après le département, ce chiffre s'explique en raison des profils particuliers de certains enfants accueillis : les accueils en pouponnière et les accueils mère/enfant. Il est difficile de réorienter ces enfants dans la mesure où il n'existe aucun dispositif d'accueil mère/enfant sur le département et que l'accueil familial pour les tous petits est souvent refusé par les AF au regard de l'âge de ces derniers (plus de 50 ans).



214. Cette situation est particulièrement problématique en ce qu'elle fait perdurer des accueils inadaptés pour un grand nombre d'enfants dont les besoins ne sont pas satisfaits.
215. Or, le Défenseur des droits souligne qu'en vertu des articles L. 221-2 et L. 222-5 du CASF, chaque département doit disposer de structures d'accueil pour les femmes enceintes et les mères avec leurs enfants de moins de trois ans. Par ailleurs le Conseil d'État rappelle que l'Etat peut intervenir de manière supplétive « *dans l'hypothèse où le département n'aurait pas accompli les diligences qui lui reviennent* » en ce domaine.<sup>50</sup>
216. Le département précise qu'un travail est en cours pour raccourcir les délais entre l'orientation et l'accueil effectif de l'enfant, hors pouponnière et en accueil mère/enfant.
217. Il a également précisé au Défenseur des droits qu'une étude est actuellement menée par des élèves de l'Institut national des études territoriales (INET) relative à la création de dispositifs d'accueil parents/enfants et devrait également faire l'objet d'un suivi dans le cadre du schéma départemental enfance, famille, jeunesse à venir.

**Recommandation n°8 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de finaliser ses démarches en vue de la création d'une structure d'accueil pour les femmes enceintes et les mères avec leurs enfants de moins de trois ans.**

**Recommandation n°39 :**

- **La Défenseure des droits recommande au préfet de contribuer au financement, *via* la contractualisation, d'un lieu d'accueil pour les femmes enceintes et les mères avec leurs enfants de moins de trois ans.**

**Recommandation n°40 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de mettre en place un accompagnement et une formation spécifique, auprès des assistants familiaux, sur l'accueil des jeunes enfants.**

218. Concernant les pouponnières, le Défenseur des droits n'a pas instruit sur ce sujet. Les chiffres transmis par le département ne laissent pas transparaître d'engorgement

---

<sup>50</sup> Voir à ce titre, CE, ref. lib., 24 août 2023 n°482508

de la pouponnière. Néanmoins, au regard de la particulière vulnérabilité de ce public, la Défenseure des droits encourage le département à mener un travail de réflexion important sur la prise en charge des nourrissons, qui ne peuvent rester en MDE.

c. Sur l'accueil collectif

219. Concernant l'accueil en hébergement collectif, l'association C, placée sous administration provisoire, est gestionnaire de plusieurs établissements. De nombreux dysfonctionnements portant atteinte aux droits des enfants confiés y ont été observés comme évoqué *supra*.

220. Il convient, à ce titre, de rappeler au département qu'il dispose d'une obligation de contrôle, en lien avec la préfecture. D'ailleurs, dans sa réponse, le préfet indique n'avoir jamais reçu de signalement de la part du conseil départemental.

**Recommandation n°41 :**

- **Prenant acte de l'engagement de la préfecture à assumer son rôle en matière de contrôle, la Défenseure des droits recommande au département, en lien avec la préfecture, de s'assurer :**
  - **de l'existence et d'efficacité d'une procédure de remontée des événements indésirables et événements indésirables graves dans les structures collectives d'accueil ;**
  - **de contrôles réguliers, même en dehors de difficultés signalées, et de visites inopinées.**

221. Les très fortes tensions ainsi relevées dans les capacités de prise en charge des enfants en milieu ouvert ou dans le cadre d'un accueil portent non seulement atteinte aux droits des enfants mais mettent par ailleurs fortement à mal l'ensemble des professionnels. Les absences, démissions ou départs sont nombreux, ce qui vient à son tour dégrader la qualité du suivi des enfants et le lien avec les familles qui ne reçoivent aucune réponse à leurs questions.

222. Le Défenseur des droits renvoie aux développements *supra* sur la nécessité de renforcer et stabiliser les équipes ASE afin que les professionnels de terrain puissent exercer leurs missions dans des conditions de travail optimales et ce dans l'intérêt des enfants confiés.

d. Sur le recours aux tiers

223. L'alerte des magistrats déplorait une grande opacité sur l'accompagnement des tiers dignes de confiance à qui ils confiaient parfois les mineurs. Sur ce sujet, le département a transmis peu d'informations si ce n'est qu'une évaluation des

ressources familiales est faite par les équipes ASE avant tout désignation d'un tiers digne de confiance par le juge. Alors que le département avait annoncé au Défenseur des droits qu'un travail devait être menée sur l'accueil d'un enfant par un tiers (tiers digne de confiance, tiers bénévole, mentorat, parrainage, etc), aucun élément n'a été transmis.

224. Il apparaît que le département Y recourt régulièrement aux tiers dignes de confiance puisqu'en 2023, 258 enfants auraient été placés directement par le juge auprès d'un tiers. Si le Défenseur des droits considère que ce type de placement peut répondre pleinement aux besoins de certains enfants, il doit être strictement encadré, et le tiers doit être accompagné.

225. Le Défenseur des droits rappelle que lorsqu'un enfant ne peut être maintenu à domicile, la loi Taquet<sup>51</sup> impose de vérifier, en premier lieu, si l'entourage de l'enfant peut l'accueillir avant d'envisager un accueil institutionnel. Pour cela, l'ASE doit procéder à une évaluation du tiers digne confiance afin de s'assurer des « *conditions d'éducation et de développement physique, affectif, intellectuel et social de l'enfant* » et de l'adéquation du placement avec le projet pour l'enfant.

226. Un décret du 28 août 2023 est venu renforcer l'accompagnement des tiers dignes de confiance. Si aucune mesure éducative en milieu ouvert n'a été mise en place, les services de l'ASE informent le tiers digne confiance et l'accompagnent. L'objectif est d'assurer la bonne prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, de garantir l'implication de la tierce personne dans la mise en œuvre du projet pour l'enfant et de faire en sorte que cet accueil contribue au développement physique, affectif, intellectuel et social de l'enfant. En outre, l'ASE est tenue de faire des évaluations régulières de l'accueil du mineur au domicile du tiers digne et d'en rendre compte au juge des enfants.

#### **Recommandation n°42 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département d'engager un travail sur l'accueil par des tiers dignes de confiance, en lien avec les équipes de terrain et les magistrats, pour définir les modalités d'évaluation des ressources existant dans l'entourage de l'enfant et les intégrer dans le référentiel d'évaluation des situations de danger.**

---

<sup>51</sup> Voir l'article 375-3 du code civil

### **Recommandation n°43 :**

- **La Défenseure des droits rappelle que le projet pour l'enfant est obligatoire, même si l'enfant est confié à un tiers digne de confiance par le juge.**

### **Recommandation n°44 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de garantir que chaque tiers digne de confiance soit accompagné par un référent de l'ASE ou d'un service habilité, lorsqu'il n'y a pas de mesure en milieu ouvert ordonnée parallèlement.**

### **B. Prendre en compte les besoins spécifiques des enfants en situation de handicap**

227. Les enfants dits « aux besoins spécifiques » manifestent, pour beaucoup, des troubles du comportement, des troubles psychiques, des troubles de l'attachement et/ou psychiatriques, pris en charge ou non en instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques (ITEP), en instituts médico-éducatifs (IME) ou en hospitalisations régulières. Ils font souvent l'objet de ruptures de parcours, et sont en très grande difficulté pour adhérer à une prise en charge classique. Leur prise en charge impose des interventions croisées, pour créer autour du mineur un maillage adapté et suffisamment solide pour résister dans le temps.
228. Ces enfants mobilisent beaucoup les équipes éducatives qui font état d'une grande difficulté à trouver des dispositifs de prise en charge répondant à leurs besoins particuliers et leurs problématiques complexes. De fait, ces enfants représentent d'après le département, la grande majorité<sup>52</sup> des prises en charges inexécutées ou inadaptées.
229. Tant le département que les juges des enfants dénoncent la situation particulièrement dégradée du secteur médico-social et de la pédopsychiatrie sur le département et notamment la pénurie de médecins, une offre de soins inadaptée et des délais de traitement des demandes, notamment par la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), particulièrement longs. Tout cela a un impact direct sur le dispositif de protection de l'enfance incapable de prendre en charge certains enfants en situation de handicap ou avec des troubles du comportement importants.

---

<sup>52</sup> Le département avance le chiffre de 24 décisions inexécutées et 49 prises en charge inadaptées. Sur celles-ci : 26 situations concernent une absence de place en établissement médico-social, 20 situations concernent des mineurs avec des troubles psychiatriques diagnostiqués et 10 situations concernent des jeunes dont le comportement très violent a mis à mal l'accueil.

230. L'ARS interrogée confirme les difficultés concernant les délais de traitement de la MDPH qui, même s'ils ont diminué, sont de l'ordre de 5,5 mois au premier trimestre 2023, alors même que le délai légal de réponse est de 4 mois.
231. Concernant l'état des lieux de l'offre sur le territoire, le Défenseur des droits renvoie aux développements *supra* qui font état d'un secteur particulièrement sinistré, malgré les projets portés par l'ARS au niveau local.
232. Le Défenseur des droits souligne l'absence de données exhaustives et fiables sur le territoire concernant l'offre médico-sociale en faveur des jeunes de moins de 20 ans en situation de handicap, ce qui ne permet pas d'évaluer les besoins sur le territoire, ni d'ajuster l'offre nécessaire à ceux-ci. Néanmoins, il prend acte et salue la volonté de l'ARS de procéder à un état des lieux, avec le conseil départemental, des besoins des enfants et adolescents en situation de handicap confiés à l'ASE.

**Recommandation n°45 :**

- **La Défenseure des droits recommande à l'ARS et au département de finaliser le diagnostic territorial sur les besoins des enfants et adolescents en situation de handicap confiés à l'ASE.**

233. Les magistrats indiquent que, dans certaines situations, l'ASE se désengage laissant des familles livrées à elles-mêmes. Pour exemple, une juge des enfants indique avoir dû contacter elle-même plusieurs structures médico-sociales pour tenter de trouver une place à un enfant en sortie d'hôpital.
234. Faute de place sur le département, certains enfants ont été pris en charge en métropole, ce qui ne permet pas le maintien des liens familiaux et reste une réponse très largement insatisfaisante, et ce d'autant que la situation est également critique en métropole.
235. Le département et l'ARS évoquent deux projets de dispositifs permettant de répondre à l'accueil des enfants à double vulnérabilité : la création de deux lieux de vie et d'accueil, avec six places chacun, à destination d'enfants ayant des troubles du comportement et la formation de 40 assistants familiaux sur l'accueil et l'accompagnement d'enfants en situation de handicap, troubles du comportement ou troubles psychopathologiques.
236. La Défenseure des droits prend acte de l'engagement de l'ARS et du département sur un projet de création d'un institut socio-éducatif médicalisé pour adolescent.

### **Recommandation n°46 :**

- Prenant acte du co-financement ARS/département de la formation d'assistants familiaux à l'accueil et l'accompagnement d'enfants en situation de handicap, la Défenseure des droits recommande à l'ARS et au département de former un plus grand nombre de professionnels, notamment l'ensemble des assistants familiaux, mais également les éducateurs en collectif, ainsi que les référents ASE, à la prise en charge des enfants ayant des besoins spécifiques pour répondre de manière adaptée au profil des jeunes pris en charge par l'ASE.

237. Ces projets de dispositifs, s'ils sont louables, semblent insuffisants au regard de la demande. Par ailleurs, la prise en charge de ces enfants à besoins spécifiques exige, au-delà de moyens renforcés, la construction d'un fort partenariat au plus près des équipes locales et le développement d'une culture partagée, par le biais par exemple de formations croisées ou d'interventions communes.

### **Recommandation n°47 :**

- La Défenseure des droits recommande à l'ARS et au département d'engager des travaux de réflexion ensemble afin de développer une culture partagée et permettre aux acteurs locaux d'identifier le meilleur interlocuteur, notamment par :
  - L'organisation de formations conjointes, interinstitutionnelles, sur la prise en compte des besoins spécifiques des enfants en situation de handicap en protection de l'enfance,
  - La création d'une équipe mobile qui réponde aux besoins des professionnels sur certains cas d'enfants en situation de handicap, qui associerait des personnels du médico-social et du département, et qui pourrait éventuellement intervenir auprès de l'enfant dans son lieu d'accueil qu'il soit familial ou collectif.
  - L'organisation d'échanges réguliers entre les équipes de l'ASE, et notamment les équipes de terrain, l'ARS, la MDPH et le personnel hospitalier et médico-social, afin d'évoquer des situations complexes et trouver des solutions ensemble.

## **C. Accroître l'attention portée aux enfants privés de titulaires de l'autorité parentale**

### **a. Les pupilles de l'Etat**

238. La saisine du Défenseur des droits évoquait la situation inquiétante des enfants confiés pouvant prétendre au statut de pupilles de l'Etat. Les magistrats y déploraient l'absence totale de démarche des services de l'ASE pour examiner la situation de ces enfants et que leur soit donné un statut garantissant la prise en compte de leur intérêt supérieur, l'absence de lien avec la préfecture et l'absence de commission d'évaluation de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC).
239. En outre, les procédures d'adoption, sur certaines zones géographiques, seraient détournées *via* le recours aux tiers dignes de confiance. Sur ce point, le Défenseur des droits n'est pas parvenu à identifier de dysfonctionnement, faute d'éléments. Cela étant, il renvoie le département à ses recommandations relatives au recours aux tiers digne de confiance.
240. Le département indique avoir créé la CESSEC par délibération du 31 mars 2023 et reconnaît le retard pris en la matière. Dans les faits, la préfecture précise que, depuis septembre 2023, seules quatre commissions sur dix initialement prévues, ont pu se tenir, faute de dossiers préparés par l'ASE. Elle déplore également que la majorité des dossiers présentés concernent des enfants âgés de 5 à 10 ans, alors même que les situations d'enfants âgés de moins de deux ans doivent être étudiées en priorité<sup>53</sup>.
241. Le Défenseur des droits rappelle que pour certains enfants, il est indispensable d'évaluer, le plus tôt possible, leur possibilité de prétendre au statut de pupille de l'Etat. Ce statut ayant un impact fort sur la situation de l'enfant, l'évaluation doit être faite de manière fine et extrêmement précise.

### **Recommandation n°48 :**

- **La Défenseure des droits rappelle au département que l'article D 223-27 du code de l'action sociale et des familles impose d'examiner la situation des enfants de moins de deux ans tous les six mois et lui recommande de se mettre en conformité avec cette obligation en veillant à instruire, en priorité, les dossiers des enfants les plus jeunes pour une présentation en CESSEC.**

---

<sup>53</sup> Article D 223-27 du CASF

## b. Les mineurs non accompagnés

242. Dans leur alerte, les juges des enfants indiquent ne voir qu'une faible proportion des mineurs non accompagnés (MNA) dans le cadre de l'assistance éducative. Ils évoquent la situation particulière des MNA qui arrivent généralement, en bateau, de E ou de F. Ces jeunes ne seraient pas nécessairement identifiés par les pouvoirs publics ou seraient directement pris en charge par la solidarité familiale. Sans revenu, ni projet, ni scolarisation, ces jeunes tombent facilement dans la délinquance et se retrouvent alors très souvent poursuivis au pénal.
243. Dans sa réponse, le département confirme rencontrer des difficultés à repérer ces jeunes dès leur arrivée. Un axe de travail spécifique sur ce sujet devrait être intégré au schéma départemental 2024-2028. Le Défenseur des droits rappelle que les questions de repérage et prise en charge des MNA ont été abordées dans un rapport de 2022<sup>54</sup>, sur lequel le département pourra utilement s'appuyer en prenant en considération les évolutions législatives et jurisprudentielles.
244. En outre, l'absence de repérage et prise en charge de ces mineurs pourrait conduire à invisibiliser d'éventuels phénomènes de traite des êtres humains (proxénétisme, contrainte à commettre des délits) sur des populations fragilisées.
245. La DPJJ souligne également ces difficultés et la nécessité de mener des réflexions sur ce sujet. A ce titre, elle indique avoir proposé que ces sujets soient investis par l'ODPE.
246. La Défenseure des droits prend acte que la question du repérage, de l'accueil et de la prise en charge des MNA sera prise en compte dans le schéma départemental 2024-2028.

### **Recommandation n°49 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de mettre en place un groupe de travail sur le repérage, l'accueil et la prise en charge des MNA dans le cadre de l'ODPE ou du CDPE, sans délai.**

### **D. Renforcer l'offre de prise en charge des mineurs en conflit avec la loi**

247. Enfin, comme cela a déjà été évoqué, le contexte social du département engendre un phénomène de délinquance importante et très violente. La PJJ se retrouverait en difficulté pour éloigner les jeunes des gangs et les prendre en charge.

---

<sup>54</sup> Rapport du Défenseur des droits, *Les mineurs non accompagnés au regard du droit*, 2022



248. La DPJJ a transmis au Défenseur des droits le schéma de placement de la zone G-H 2024-2027, qui rappelle la nécessité d'individualisation des prises en charge éducatives et la possibilité d'éloignement de certains mineurs. Sur ce point, la DPJJ dispose de dispositifs en H et I.
249. Par ailleurs, le territoire fait face à une insuffisance de dispositifs pour prendre en charge les mineurs en conflit avec la loi : il n'existe qu'un CEF (centre éducatif fermé) à Y, de 12 places, qui accueille également des jeunes de H ou de G. Sont également évoquées des difficultés au sein de l'établissement de placement éducatif et d'insertion (EPEI) de J, qui ne font toutefois pas l'objet de la présente instruction. Par ailleurs, il existerait sur le département cinq familles d'accueil formées à l'accueil des jeunes suivis pénalement, ce qui apparaît largement insuffisant au regard des enjeux particuliers du territoire.
250. Or, ces défaillances impactent selon les magistrats le dispositif de protection de l'enfance. D'une part car elles fragilisent le mineur lui-même dans son insertion et son développement. D'autre part car les juges des enfants seraient conduits à confier par défaut un certain nombre de jeunes, à la suite d'un acte de délinquance, à des établissements relevant de l'aide sociale à l'enfance, non nécessairement adaptés pour ce type d'accueil. D'ailleurs, les juges des enfants soulignaient le non renouvellement des habilitations pénales d'un certain nombre de structures associatives.
251. Les réponses reçues font état d'une volonté du département et de la DTPJJ d'investir massivement dans l'accueil familial spécialisé pour les mineurs suivis au pénal. Le département et la DTPJJ ambitionnent le recrutement de 45 assistants familiaux, formés à la prise en charge des « profils délinquants ». En outre, la nomination d'un nouveau directeur de service à l'établissement de placement éducatif et d'insertion-unité éducative d'hébergement collectif (EPEI-UEHC) de J a permis de relancer un certain nombre de chantiers et notamment d'engager des travaux importants sur la densification des capacités d'accueil. La diversification et l'étoffement de l'offre d'accueil doivent également permettre de répondre à la perte d'habilitation de certaines associations suite à une prise en charge inadaptée des jeunes.
252. Enfin, si le département avait indiqué au Défenseur des droits avoir mis en place des réunions pluri-professionnelles de coordination des parcours, entre le département, la DTPJJ et l'établissement public de santé mentale, il semblerait que dans les faits ces réunions n'aient jamais eu lieu. Le schéma de placement évoqué précédemment fait également état de la mise en place de commissions « cas complexes » entre l'ASE et la DTPJJ de I, ce dont Y pourrait s'inspirer.

**Recommandation n°50 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département d'établir en lien avec la DTPJJ et l'EPSM un calendrier de rencontres régulières.**

**Recommandation n°51 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département et à la DTPJJ de mettre en place des commissions « cas complexes » pour évoquer les situations et la continuité de parcours des mineurs suivis tant au pénal qu'au civil.**

\*\*\*

253. Au regard des objectifs portés par la présente décision, la Défenseure des droits souhaite qu'elle soit un support aux échanges entre la direction enfance famille et les équipes de terrain. Il lui paraît en effet indispensable à ce stade que les professionnels aient une connaissance plus fine du contexte de leurs interventions et des difficultés qui traversent le dispositif pour que tous soient acteurs de son évolution.

**Recommandation n°52 :**

- **La Défenseure des droits recommande au département de diffuser la présente décision en l'adressant notamment à l'ensemble des agents de la direction enfance famille jeunesse et des territoires d'action sociale.**

## ANNEXE 1 : SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

### Recommandations pour un engagement conjoint du département Y et du préfet en faveur du dispositif de prévention et de protection de l'enfance

- Afin de garantir un pilotage départemental qui redonne du sens aux interventions des professionnels, la Défenseure des droits recommande,

#### Au département Y :

- de renforcer la part de son budget dédiée à la protection de l'enfance et, plus généralement, aux politiques départementales en lien avec la parentalité et l'enfance (**Recommandation n°1**) ;
- de poursuivre le renforcement de ses équipes de gestionnaires et référents ASE afin d'abaisser le nombre d'enfants suivis par chaque professionnel, et leur permettre ainsi de mener leurs accompagnements socio-éducatifs au plus près des familles et des enfants (**Recommandation n°2**) ;
- de poursuivre ses efforts de diversification des métiers au sein des équipes enfance en recrutant notamment davantage de psychologues pour venir en appui aux réflexions des travailleurs sociaux sur les situations (**Recommandation n°3**) ;
- de mettre en place de la supervision et de l'analyse des pratiques auprès des travailleurs sociaux et cadres intermédiaires, et de mettre à leur disposition du matériel performant (téléphone et ordinateur) (**Recommandation n°4**) ;
- d'engager, sans délai, une réflexion sur les conditions de travail et la qualité de vie au travail en s'appuyant notamment sur le livre blanc du travail social (**Recommandation n°5**) ;
- de déployer le parcours d'intégration à l'attention de ses nouveaux professionnels dans l'ensemble des structures et dispositifs partenaires du département : la justice, le secteur médico-social, la polyvalence de secteur, la PMI, le secteur du soin (somatique et psychique), le secteur associatif habilité (**Recommandation n°6**) ;
- de mettre en place des protocoles de travail lisibles pour les professionnels de terrain et d'élaborer, en lien avec ceux-ci, un guide des procédures (**Recommandation n°7**) ;
- d'inclure dans les travaux en cours sur la réorganisation des services, les professionnels de terrain, ainsi que l'ensemble des partenaires du département, et de porter une attention particulière soit portée à l'adéquation de la répartition des agents sur le territoire du département avec les besoins de la population locale (**Recommandation n°9**) ;

- en lien avec l'ODPE, d'évaluer les besoins supplémentaires nécessaires en prévention et protection de l'enfance, notamment s'agissant des différents types d'accueil collectif (hébergements en semi-autonomie, appartements partagés, petites structures collectives pour jeunes filles ou jeunes garçons, etc) (**Recommandation n°10**) ;
- d'engager au plus vite l'élaboration du nouveau schéma départemental en veillant à s'appuyer sur l'évaluation par l'ODPE des actions en cours, en partenariat avec les services de l'Etat impliqués (notamment la préfecture, l'ARS, le tribunal pour enfants et la direction territoriale de la protection judiciaire et de la jeunesse, ainsi que les professionnels de terrain (**Recommandation n°11**) ;
- de renforcer les équipes de la DEF afin qu'elles soient en capacité de piloter l'élaboration du nouveau schéma départemental, en lien avec les partenaires (notamment *via* les travaux de l'ODPE) et les équipes de terrain (**Recommandation n°12**) ;
- de mettre en place des groupes de parole et des retours d'expérience des familles accompagnées en protection de l'enfance dans un souci d'amélioration de la qualité de ses interventions sociales (**Recommandation n°13**) ;
- de renforcer l'ODPE afin que la participation des enfants et des jeunes y soit assurée (**Recommandation n°14**).

**A l'Etat via la ministre du travail, de la santé, des solidarités et de la famille :**

- d'impulser des travaux sur l'élaboration de référentiels nationaux (réfèrent ASE, AED, AEMO, actions éducatives renforcées, intensives, avec ou sans hébergement, etc.) afin de permettre aux services d'avoir des références partagées sur le contenu des mesures et d'harmoniser autant que possible les pratiques sur l'ensemble du territoire national (**Recommandation n°8**) ;

- **Afin de renforcer l'investissement de l'Etat au côté du département, la Défenseure des droits recommande,**

**Au département Y :**

- de veiller en lien avec l'ARS et le secteur associatif habilité à ce que les jeunes en situation de handicap confiés à l'ASE bénéficient d'hébergements adaptés, sans rupture de parcours (**Recommandation n°16**) ;

**A l'Etat via le préfet de Y :**

- de consolider et d'augmenter le financement des dépenses de solidarité en fonction des besoins identifiés sur les territoires d'action sociale pour pallier les aléas des ressources financières du département (**Recommandation n°15**) ;

- de débloquer des fonds suffisants pour soutenir les politiques locales de soutien à la parentalité et de guidances parentales en faveur des enfants à besoins particuliers **(Recommandation n°19)**.

#### **A l'Etat via l'ARS de Y :**

- de veiller en lien avec le département et le secteur associatif habilité à ce que les jeunes en situation de handicap confiés à l'ASE bénéficient d'hébergements adaptés, sans rupture de parcours **(Recommandation n°16)** ;

- de concrétiser au plus vite la création du CREAL et de coordonner, au niveau local, une offre de formation à destination de ses professionnels et de ceux de l'ASE sur les prises en charge des enfants en situation de handicap **(Recommandation n°17)** ;

- de diffuser de manière régulière une information sur les outils existants relatifs à l'accompagnement des enfants en situation de handicap ou atteints de troubles du neuro-développement **(Recommandation n°18)** ;

- **Afin de coordonner les actions en faveur des enfants et des familles, la Défenseure des droits recommande,**

#### **Au département Y :**

- via l'ODPE d'engager une réflexion sur les actions à mener pour prendre en compte les problématiques spécifiques de certains groupes d'enfants confiés en protection de l'enfance (telles que l'usage de psychotropes, la prostitution, la délinquance, etc.) qui engagent plusieurs politiques publiques, en lien avec l'ensemble des acteurs concernés **(Recommandation n°21)** ;

- d'associer les cadres de proximité et les référents ASE aux instances de coordination (CDPE, ODPE), à l'occasion de leur préparation, et en organisant la présence de certains d'entre eux, en alternance sur les territoires **(Recommandation n°22)** ;

- de poursuivre des échanges réguliers et en transparence avec les juges des enfants, et de veiller à les tenir informés de toute difficulté dans les situations des enfants suivis en assistance éducative, notamment les retards dans l'exécution des mesures, les inquiétudes éventuelles sur les conditions d'accueil des enfants dans les établissements<sup>55</sup>, les fugues etc. **(Recommandation n°23)** ;

- de diffuser à ses professionnels de terrain, la fiche outils élaborée par le groupe d'appui de la protection de l'enfance<sup>56</sup>, comme support à ses réflexions autour du renforcement et du déploiement du PPE en faveur des enfants et des familles accompagnées en protection de l'enfance **(Recommandation n°24)** ;

<sup>55</sup> En cas de contrôle déclenché en urgence par exemple

<sup>56</sup> <https://www.cnape.fr/le-groupe-dappui-a-la-protection-de-lenfance-publie-une-fiche-dediee-au-projet-pour-lenfant/>

- de soutenir ses professionnels de terrain dans la démarche d'élaboration du PPE, en recueillant par territoire le retour d'expérience des travailleurs sociaux sur les avantages et les difficultés de ce processus dans leur quotidien, en soutenant auprès des services partenaires de l'Etat leur nécessaire implication, et en garantissant sa transmission au juge des enfants *ab initio* et dès actualisation (**Recommandation n°25**).

#### **A l'Etat via l'ARS de Y :**

- en lien avec ses partenaires, de mettre en place un plan territorial de santé mentale (**Recommandation n°20**) ;

#### **[Recommandations pour des interventions socio-éducatives respectueuses du droit de l'enfant d'avoir des parents qui soient aidés en cas de besoin](#)**

- **Afin d'intensifier ses actions auprès des familles les plus vulnérables, la Défenseure des droits recommande,**

#### **Au département Y :**

- de renforcer dans ce cadre les démarches « d'aller vers » (**Recommandation n°26**) ;

- d'intensifier sa communication sur la PMI ouverte à tous les parents d'enfants de 0 à 6 ans, en diffusant ses plaquettes dans les endroits fréquentés par le public susceptible d'être concerné (bureaux de poste, mairies, cabinets des médecins de ville, pharmacies, écoles maternelles, etc...) et de procéder à une communication auprès de ses agents et des partenaires sur les missions de la PMI et son fonctionnement (**Recommandation n°27**) ;

- de développer en lien avec la CAF l'offre en matière de TISF, de manière à répondre aux besoins identifiés par les associations partenaires et les CCAS sur l'ensemble du territoire (**Recommandation n°28**).

- **Afin de favoriser l'accompagnement des familles autour la gestion de leur budget, la Défenseure des droits recommande,**

#### **Au département Y :**

- de s'assurer du maillage territorial en matière d'offre d'AGBF, en lien notamment avec la CAF et d'associer les partenaires associatifs en charge des MJAGBF dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental de l'enfance 2024-2028 (**Recommandation n°29**) ;

- d'établir un état des lieux de l'offre et de la demande en matière d'AESF, mais également d'AGBF auprès des magistrats, afin de développer ce type de mesures et les promouvoir auprès de ses équipes (**Recommandation n°30**) ;

**Recommandations pour des interventions socio-éducatives respectueuses du droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence,**

- **Afin de faire du traitement diligent et adapté des informations préoccupantes, une priorité, la Défenseure des droits recommande,**

**Au département Y :**

- Dans le cadre du profond remaniement opéré pour remédier aux graves dysfonctionnements de la CRIP de Y, de :
  - Mettre en place un protocole pour les situations qualifiées d'urgentes permettant une mobilisation rapide des équipes, éventuellement en lien avec l'autorité judiciaire ;
  - Veiller à mettre en œuvre les recommandations émises par la HAS dans le livret 1 de son référentiel – notamment en ce qui concerne les partenariats ;
  - S'assurer de la pluridisciplinarité de l'équipe en charge des IP et de la bonne identification de l'équipe par les partenaires ;
  - Outiller les agents afin de leur permettre de mettre en œuvre le référentiel de la HAS (trames, contacts utiles, échanges autour des pratiques, ...) ;
  - Procéder, après quelques mois de mise en œuvre, à une évaluation du nouveau dispositif, auprès de l'ensemble des acteurs concernés et partenaires, afin de s'assurer de son efficacité (**Recommandation n°31**).
- **Afin de mieux adapter l'intervention éducative à domicile aux situations des enfants, la Défenseure des droits recommande,**

**Au département Y :**

- de travailler, en lien avec les travailleurs sociaux, les associations locales et les communes, à des modalités d'intervention en AED qui soient adaptées aux obstacles constatés, notamment *via* le développement des visites à domicile, un travail au plus près des familles isolées, le renforcement des liens avec les services sociaux du lieu de résidence de la famille ou de certains de ses membres (**Recommandation n°32**) ;
- d'augmenter largement son offre d'AED renforcée ou intensive, et de proposer cette modalité d'intervention sur l'ensemble de son territoire (**Recommandation n°33**) ;
- d'exercer un suivi des mesures d'AEMO en cours (relecture des rapports, contrôle régulier des mesures en cours et de leur suivi, etc), en lien avec l'administrateur provisoire, afin de s'assurer du respect des droits des enfants (**Recommandation n°34**) ;

- Dans l'hypothèse où le service d'AEMO ne serait plus en mesure de remplir ses missions, de procéder sans délai à un appel d'offre pour exercer le suivi des mesures d'AEMO auprès des associations locales, mais également auprès des associations nationales (**Recommandation n°35**) ;

- de reposer, en lien avec le secteur associatif habilité, les professionnels de terrain, les juges des enfants, les conditions de mise en œuvre de l'article 375-2 alinéa 2 afin de favoriser le développement des mesures d'action éducative en milieu ouvert renforcées, avec possibilité de repli et répit, en lieu et place du PEAD (**Recommandation n°36**) ;

**Recommandations pour des interventions socio-éducatives respectueuses du droit de l'enfant à bénéficier d'une protection de remplacement**

- **Afin de mieux calibrer le dispositif pour accueillir les enfants confiés sans délai, la Défenseure des droits recommande,**

**Au département Y :**

- de lancer les projets de recrutement et d'accompagnement des assistants familiaux, en y associant éventuellement les partenaires, notamment pour participer aux actions de formation (justice, DTPJJ, médico-social, etc) (**Recommandation n°37**) ;

- de finaliser ses démarches en vue de la création d'une structure d'accueil pour les femmes enceintes et les mères avec leurs enfants de moins de trois ans (**Recommandation n°38**) ;

- de mettre en place un accompagnement et une formation spécifique, auprès des assistants familiaux, sur l'accueil des jeunes enfants (**Recommandation n°40**) ;

- d'engager un travail sur l'accueil par des tiers dignes de confiance, en lien avec les équipes de terrain et les magistrats, pour définir les modalités d'évaluation des ressources existant dans l'entourage de l'enfant et les intégrer dans le référentiel d'évaluation des situations de danger (**Recommandation n°42**) ;

- de formaliser le projet pour l'enfant, même si l'enfant est confié à un tiers digne de confiance par le juge (**Recommandation n°43**) ;

- de garantir que chaque tiers digne de confiance soit accompagné par un référent de l'ASE ou d'un service habilité, lorsqu'il n'y a pas de mesure en milieu ouvert ordonnée parallèlement (**Recommandation n°44**).

**A l'Etat via le préfet de Y :**

- de contribuer au financement, *via* la contractualisation, d'un lieu d'accueil pour les femmes enceintes et les mères avec leurs enfants de moins de trois ans (**Recommandation n°39**).



- **Afin de mieux contrôler les lieux d'accueil, la Défenseure des droits recommande,**

#### **Au département Y :**

- de s'assurer de l'existence et l'efficacité d'une procédure de remontée des événements indésirables et événements indésirables graves dans les structures collectives d'accueil ; de contrôles réguliers, même en dehors de difficultés signalées, et de visites inopinées (**Recommandation n°41**)

#### **Recommandations pour des interventions socio-éducatives respectueuses des droits de l'enfant et adaptées à leur situation**

- **Afin de mieux prendre en compte les besoins spécifiques des enfants en situation de handicap, la Défenseure des droits recommande,**

#### **Au département Y et à l'Etat via l'ARS de Y :**

- de finaliser le diagnostic territorial sur les besoins des enfants et adolescents en situation de handicap confiés à l'ASE (**Recommandation n°45**) ;

- de former un plus grand nombre de professionnels, notamment l'ensemble des assistants familiaux, mais également les éducateurs en collectif, ainsi que les référents ASE, à la prise en charge des enfants ayant des besoins spécifiques pour répondre de manière adaptée au profil des jeunes pris en charge par l'ASE (**Recommandation n°46**) ;

- de finaliser le diagnostic territorial sur les besoins des enfants et adolescents en situation de handicap confiés à l'ASE (**Recommandation n°45**) ;

- de former un plus grand nombre de professionnels, notamment l'ensemble des assistants familiaux, mais également les éducateurs en collectif, ainsi que les référents ASE, à la prise en charge des enfants ayant des besoins spécifiques pour répondre de manière adaptée au profil des jeunes pris en charge par l'ASE (**Recommandation n°46**) ;

- d'engager des travaux de réflexion ensemble afin de développer une culture partagée et permettre aux acteurs locaux d'identifier le meilleur interlocuteur, notamment par :

- L'organisation de formations conjointes, interinstitutionnelles, sur la prise en compte des besoins spécifiques des enfants en situation de handicap en protection de l'enfance,
- La création d'une équipe mobile qui répond aux besoins des professionnels sur certains cas d'enfants en situation de handicap, qui associerait des personnels du médico-social et du département, et qui pourrait éventuellement intervenir auprès de l'enfant dans son lieu d'accueil qu'il soit familial ou collectif,

- L'organisation d'échanges réguliers entre les équipes de l'ASE, et notamment les équipes de terrain, l'ARS, la MDPH et le personnel hospitalier et médico-social, afin d'évoquer des situations complexes et trouver des solutions ensemble (**Recommandation n°47**) ;

- **Afin de renforcer l'attention portée aux enfants privés de titulaires de l'autorité parentale, la Défenseure des droits recommande,**

**Au département Y :**

- de se mettre en conformité avec l'article D 223-27 du code de l'action sociale et des familles en veillant à instruire, en priorité, les dossiers des enfants les plus jeunes pour une présentation en CESSEC (**Recommandation n°48**) ;

- de mettre en place un groupe de travail sur le repérage, l'accueil et la prise en charge des MNA dans le cadre de l'ODPE ou du CDPE, sans délai (**Recommandation n°49**).

- **Afin de renforcer l'offre de prise en charge des mineurs en conflit avec la loi, la Défenseure des droits recommande,**

**Au département Y :**

- d'établir en lien avec la DTPJJ et l'EPSM un calendrier de rencontres régulières (**Recommandation n°50**) ;

**Au département Y et à la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse :**

- de mettre en place des commissions « cas complexes » pour évoquer les situations et la continuité de parcours des mineurs suivis tant au pénal qu'au civil (**Recommandation n°51**).

*Pour une connaissance plus fine par les professionnels du contexte de leurs interventions et des difficultés qui traversent le dispositif afin que tous soient acteurs de son évolution, la Défenseure des droits recommande, au département Y de diffuser largement la présente décision, et de l'adresser à l'ensemble des agents de la direction enfance famille jeunesse et des territoires d'action sociale (**Recommandation 52**).*

\*\*\*

## Annexe 2 : Sigles et acronymes

AED : aide éducative à domicile  
AEMO : action éducative en milieu ouvert  
AESF : accompagnement en économie sociale et familiale  
AF : assistante familiale, assistant familial  
AGBF : aide à la gestion du budget familial  
AP-HP : assistance publique - hôpitaux de Paris  
ARS : agence régionale de santé  
ASE : aide sociale à l'enfance  
CAA : cour administrative d'appel  
CAF : caisse d'allocations familiales  
CAMPS : centre d'action médico-sociale précoce  
CESDA : centre d'éducation spécialisée pour déficients auditifs  
CASF : code de l'action sociale et des familles  
CCAS : centre communal d'action sociale  
CDPE : comité départemental de la protection de l'enfance  
CE : conseil d'État  
CEDH : cour européenne des droits de l'homme  
CEF : centre éducatif fermé  
CESAEP : centre de soins et d'accueils d'enfants polyhandicapés  
CESSEC : commission d'évaluation de la situation et du statut des enfants confiés  
CIDE : convention internationale des droits de l'enfant  
CNAPE : convention nationale des associations de protection de l'enfant  
CNSA : caisse nationale de solidarité pour l'autonomie  
CPOM : contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens  
CRC (*Comity of the Rights of the Child*) : comité des droits de l'enfant des Nations Unies  
CREAI : centre régional d'études, d'actions et d'informations  
CRIP : cellule de recueil des informations préoccupantes  
DEF : direction de l'enfance et de la famille ; directrice, directeur enfance famille  
DEFJ : direction de l'enfance, de la famille et de la jeunesse  
DGAS : direction générale adjointe des solidarités  
DITEP : dispositif intégré des instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques  
DPJJ : direction de la protection judiciaire de la jeunesse  
DREES : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques  
DTPJJ : direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse  
EAJE : établissement d'accueil de jeunes enfants  
EPEI : établissement de placement éducatif et d'insertion  
EPSM : établissement public de santé mentale  
ESMS : établissement ou service médico-social  
ESSMS : établissement ou service social ou médico-social  
GNCRA : groupement national des centres de ressources autisme  
HAS : Haute Autorité de santé

HCTS : Haut Conseil du travail social  
IGAS : inspection générale des affaires sociales  
IME : institut médico-éducatif  
INET : institut national des études territoriales  
INSEE : institut national de la statistique et des études économiques  
IP : information préoccupante  
ITEP : institut thérapeutique, éducatif et pédagogique  
MAESF : mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale  
MDE : maison départementale de l'enfance  
MDPH : maison départementale des personnes handicapées  
MECS : maison d'enfants à caractère social  
MJAGBF : mesure judiciaire d'accompagnement à la gestion du budget familial  
MJIE : mesure judiciaire d'investigation éducative  
MNA : mineur non accompagné  
ODPE : observatoire départemental de la protection de l'enfance  
PEAD : placement éducatif à domicile  
PJJ : protection judiciaire de la jeunesse  
PMI : protection maternelle et infantile  
PPE : projet pour l'enfant  
PSEJ : protection sociale de l'enfance et de la jeunesse  
SDPSEJ : sous-direction de la protection sociale de l'enfance et de la jeunesse  
SDPMI : sous-direction de la protection maternelle et infantile  
SESSAD : service d'éducation spéciale et de soins à domicile  
TA : tribunal administratif  
TAS : territoire d'action sociale  
TDAH : trouble déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité  
TISF : technicien, technicienne de l'intervention sociale et familiale  
TND : trouble du neuro-développement  
TSA : trouble du spectre de l'autisme  
UDAF : union départementale des associations familiales  
UEHC : unité éducative d'hébergement collectif