

Paris, le 28 janvier 2025

Décision du Défenseur des droits n°2025-012

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 ;

Saisie le 12 octobre 2022 par le syndicat X, constitué notamment de travailleurs sociaux, de lourdes difficultés que rencontrerait le dispositif de protection de l'enfance dans le département de Y au détriment des enfants concernés ;

Conclut que les difficultés rencontrées par le dispositif de prévention et de protection de l'enfance dans le département de Y ont 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 suffisantes.

Prend acte dans cette décision de plusieurs engagements et projets mis en place et poursuivis sur le territoire de 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 et au préfet de Y, ainsi qu'à l'agence régionale de santé de Z.

La Défenseure des droits leur demande de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus 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, au réclamant, aux procureurs de la République et aux présidents des tribunaux judiciaires de A et B, 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 de Y et de l'Etat

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

- A. Poursuivre les efforts entrepris pour renforcer les équipes après évaluation des besoins
- B. Evaluer l'organisation interne du dispositif afin de gagner en efficacité et en lisibilité
- C. Continuer à associer les personnes accompagnées à l'élaboration 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. Maintenir les réunions partenariales, lieux d'échanges indispensables à une réponse globale aux besoins des enfants
- B. Donner les moyens aux acteurs de terrain d'impulser, systématiquement, la démarche du projet pour l'enfant

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

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

- A. Une mesure éducative personnalisée mise à mal par un contexte dégradé
- B. Penser une mesure éducative personnalisée avec possibilité d'hébergement

II. 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
- B. Prendre en compte les besoins spécifiques des enfants en situation de handicap

Annexes 1 : Synthèse des recommandations

Annexe 2 : Sigles et acronymes

I- RAPPEL DES FAITS

1. Le 12 octobre 2022, le Défenseur des droits, a été saisi par le syndicat X, constitué notamment de travailleurs sociaux, de lourdes difficultés que rencontre le dispositif de protection de l'enfance dans le département de Y au détriment des enfants concernés. Les difficultés énoncées dans cette saisine rejoignent certaines de celles d'ores et déjà repérées par le Défenseur des droits à travers des réclamations individuelles ¹.
2. Les professionnels du syndicat X déploraient une saturation du dispositif de protection de l'enfance. Ils évoquaient principalement l'inexécution d'un nombre particulièrement important de mesures de placement, faute de places d'accueil en nombre suffisant. Ils dénonçaient le caractère dramatique des conséquences de cette situation tant sur les enfants que sur les professionnels de l'aide sociale à l'enfance (ASE).
3. Ils soulignaient que la prise en charge d'un certain nombre d'enfants était inadaptée, ponctuée de ruptures (de lieu d'accueil, de scolarisation, de liens familiaux), impactant fortement leur état psychique.
4. Ils indiquaient, par ailleurs, que les modalités d'exercice des mesures de placement ou de suivi éducatif en milieu ouvert étaient constamment ajustées, non pas au regard des besoins des enfants mais des ressources – tant humaines que matérielles – disponibles.
5. Enfin, ils faisaient état de professionnels en grande souffrance. Ils indiquaient que la surcharge des différents services, en constant sous-effectif, empêchait le travail avec les familles autour de la construction du projet pour l'enfant (PPE), et rendait très difficile le suivi des mineurs en danger. Les réclamants alertaient notamment sur la situation de saturation du centre départemental de l'enfance (CDE) C et du centre départemental d'action sociale (CDAS) de D, fermé au public durant le mois de juillet 2023 en raison de nombreux arrêts maladie et de l'exercice de leur droit de retrait par les agents.

¹ Par exemple, le dossier E, actuellement en cours d'instruction.

II- PROCEDURE DEVANT LE DEFENSEUR DES DROITS

6. Après s'être entretenus avec les réclamants pour préciser les dysfonctionnements qu'ils indiquaient relever sur le terrain, les services du Défenseur des droits ont sollicité auprès du département, par courrier du 12 septembre 2023, un certain nombre d'informations et documents qui ont été transmis le 9 novembre 2023.
7. Parallèlement, les services du Défenseur des droits ont interrogé le préfet de Y par courrier du 6 novembre 2023. Une réponse leur a été apportée le 29 mai 2024. Un courrier a également été adressé à l'agence régionale de santé (ARS) de Z le 6 juillet 2023, qui a apporté sa réponse le 20 octobre 2023.
8. Au regard de l'ensemble des éléments recueillis, une note soumise au contradictoire a été adressée par courrier électronique au département de Y, le 29 août 2024, qui a adressé en retour ses éléments de réponse, le 26 septembre 2024.
9. La note a également été adressée à l'ARS de Z qui a répondu le 29 septembre 2024 et à la préfecture de Y, qui n'a pas répondu malgré une relance.
10. Dans sa réponse, le département interroge la méthodologie d'investigation retenue par le Défenseur des droits et plus particulièrement un manque d'objectivation et le caractère « *trop souvent à charge* » des éléments contenus dans la note soumise au contradictoire.
11. Le Défenseur tient à ce titre à rappeler qu'un courrier d'instruction a été envoyé au département, lequel reprenait l'ensemble des éléments portés à la connaissance du Défenseur des droits par le réclamant (dont le fait par exemple que la réclamation faisait état de ce que certains professionnels avaient pu héberger des enfants confiés au département) et un certain nombre d'interrogations en lien avec ces éléments. Le département était ainsi invité à transmettre tous les éléments de réponse qu'il estimait nécessaires suite aux différentes dénonciations évoquées, et à faire part de son analyse, le cas échéant critique, précise, et documentée, sur la situation exposée.
12. Par ailleurs, la note soumise au contradictoire, qui lui a été envoyée par la suite, décrivait les dysfonctionnements qui pourraient être constatés – au regard des éléments déjà en possession du Défenseur des droits, dont ceux issus des 830 pages de pièces transmises par le département, des bonnes pratiques et expérimentations relevées sur le département, et de l'analyse que le Défenseur des droits était susceptible de retenir. Ce document avait pour objectif de permettre au département d'apporter, à nouveau, son éclairage.

13. Enfin, le Défenseur des droits tient à rappeler que son instruction ne prétend pas à l'exhaustivité et n'a pas vocation à dresser, comme peuvent le faire les inspections ou la Cour des comptes, un audit ou un contrôle.

III- ANALYSE

14. 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.

15. 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.

16. 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 renforcée².

17. La notion d'intérêt supérieur de l'enfant doit être comprise comme la recherche du meilleur intérêt de l'enfant, dans une situation donnée³. 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 procédure⁴.

18. 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 enfants⁵.

19. 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.

² Conseil constitutionnel, 21 mars 2019, n° 2018-768 QPC

³ 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.

⁴ 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)

⁵ 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)

20. 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.
21. 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.
22. 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.
23. Il résulte de ces textes que les organisations, les fonctionnements institutionnels, ainsi que les pratiques professionnelles, doivent s'adapter au plus près des besoins fondamentaux des enfants de manière à garantir le respect de leurs droits et de leur intérêt supérieur.
24. 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.
25. Dans l'exercice de cette compétence, 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.
26. L'instruction menée sur la protection de l'enfance dans le département de Y, s'est inscrite dans cette démarche.

27. La présente décision ne remet pas en cause l'investissement de l'ensemble des professionnels qui chacun à leur niveau consacrent leur énergie à la protection des enfants et à l'accompagnement des familles. La Défenseure des droits tient également à saluer la volonté du département de tendre vers une amélioration de la situation ainsi que l'investissement de l'ARS dans cette politique publique majeure.
28. Toutefois, au terme de son instruction, la Défenseure des droits fait le constat de la persistance d'atteintes aux droits des enfants bénéficiaires de mesures de prévention et de protection de l'enfance dans le département de Y.
29. Les défaillances qu'elle pointe doivent conduire l'ensemble des acteurs à agir plus efficacement chacun à leur niveau mais également entre eux.
30. 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 de 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^{ère} PARTIE).
31. Si la Défenseure des droits considère qu'agir sur les systèmes et les organisations, est incontournable, elle estime néanmoins que cela 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^{ème} PARTIE).

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

32. 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* ».
33. 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.
34. 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

35. D'après les derniers chiffres de l'Insee, Y est le département de Z le plus peuplé avec 1 098 325 habitants en 2021. Si ce département connaît une augmentation de plus de 55 000 habitants depuis 2014, cette croissance démographique se concentre sur les grands centres urbains (F, G, agglomérations de H et I).
36. Par ailleurs, si le niveau de vie départemental est globalement plus élevé que sur l'ensemble du territoire⁶, il existe certaines disparités à ne pas négliger. En effet, le taux de pauvreté est plus élevé pour les familles monoparentales (qui représentent 13,1 % des familles sur le territoire⁷) que pour les couples avec ou sans enfant. En outre, le taux de pauvreté est plus important dans certaines grandes aires urbaines, que dans les zones rurales et couronnes péri-urbaines.
37. Si la population est davantage vieillissante et le nombre de naissances en déclin, il résulte néanmoins des chiffres de l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (OPDE) que la part d'enfants confiés au regard de la population a tendance à augmenter⁸. En outre, comme sur beaucoup de territoires, les besoins en protection de l'enfance s'accroissent également eu égard à la complexité des situations et à

⁶ Le taux de pauvreté y est de 10,8% (Chiffre INSEE 2021, contre 14,54% pour la France métropolitaine)

⁷ Soit un nombre inférieur aux données nationales, hors Mayotte, qui chiffrent à 25 % la proportion de familles monoparentales en 2020

⁸ En 2021, 11,18 jeunes sur 1000 étaient confiés contre 9,51/1000 en 2014

l'émergence de nouvelles difficultés. Ce contexte impose des investissements importants, une augmentation d'un certain nombre de dépenses (matériaux, ressources humains ...) et une adaptation du dispositif de la protection de l'enfance.

38. L'instruction du Défenseur des droits met en exergue de très nombreuses initiatives portées par le département de Y qui se veut proactif dans l'adaptation, la transformation et l'efficacité du dispositif de protection de l'enfance.
39. Le Défenseur des droits salue également les efforts financiers du département, depuis plusieurs années, sur le secteur de la protection de l'enfance malgré une diminution importante de ses recettes⁹. Pour l'année 2023, le compte administratif protection de l'enfance s'élevait à 203 735 934 €, soit près de 17 % du budget total du département.
40. L'instruction du Défenseur des droits met néanmoins en évidence un décalage important entre ces initiatives et investissements et une situation qui sur le terrain reste difficile, l'expression par certains d'un sentiment d'incompréhension aussi bien de la direction que du terrain, et qui se traduit dans des prises en charge parfois inadaptées des enfants concernés.
41. Certains choix stratégiques peuvent être questionnés. Ainsi, en est-il par exemple de l'investissement financier massif du département dans des mesures de placement à domicile (PAD) au cours de l'année 2024, alors même que la légalité d'un tel dispositif avait été remise en cause par la Cour de cassation¹⁰.
42. Plus globalement, il apparaît au Défenseur des droits indispensable de renforcer les équipes de terrain, de gagner en lisibilité dans l'organisation du dispositif, qui doit davantage associer les usagers concernés.

A. Poursuivre les efforts entrepris pour renforcer les équipes après évaluation des besoins

43. Comme l'indique le département dans sa réponse au Défenseur des droits, « *les professionnels sont la clef de voûte de toute l'organisation de la protection de l'enfance* ». Il précise que tous ses efforts « *sont déployés pour leur assurer des conditions de travail satisfaisantes dans un contexte, notamment par la nature des missions confiées, compliqué* ».
44. Des professionnels du secteur font remonter aux syndicats mais également au département, depuis plusieurs années, un contexte d'intervention extrêmement tendu, exacerbé par la crise sanitaire, la complexification des situations et les

⁹ Le département chiffre la perte des droits de mutation à 51 millions € entre 2022 et 2023 et 26 millions € supplémentaires sur les huit premiers mois de 2024

¹⁰ Voir *infra*

difficultés de recrutement du secteur. En outre, la saisine du Défenseur des droits fait état d'une situation particulièrement dégradée des conditions de travail des équipes tant au niveau des territoires, que de la direction enfance famille (DEF) ou encore du CDE.

45. Concernant certaines équipes ASE des CDAS, sont notamment mis en avant un net sous-effectif, une surcharge des travailleurs sociaux présents, dont la principale activité tend à se réduire à la gestion des urgences quotidiennes, des situations de burnout et d'arrêts maladie, la perte de sens dans leurs missions, notamment auprès des enfants, et les craintes face aux risques encourus par les enfants, de maltraitance institutionnelle. En outre, il est indiqué que les professionnels de la PMI et les assistantes sociales au sein des CDAS doivent régulièrement pallier les absences des professionnels de l'ASE, ce qui relègue au second plan leurs missions principales de prévention. Ainsi, certaines équipes sont décrites comme en très grande souffrance.
46. Le Défenseur des droits a également été alerté sur d'importants risques psychosociaux au sein de la direction enfance famille du département, en perte de sens également.
47. Dans ce contexte, la fidélisation des professionnels et leurs conditions de travail sont des enjeux majeurs, 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.
48. Le Défenseur des droits relève d'ailleurs que, dans le cadre des états généraux de la prévention et de la protection de l'enfance, lancés par le département en 2022, le mal être des professionnels constituait un axe de travail important.
49. Plusieurs engagements ont été pris, notamment la diminution du nombre de mesures de placement par travailleurs sociaux (de 28 à 26), le transfert de certaines missions à la plateforme d'orientation ou une meilleure intégration des travailleurs sociaux. Le département indique également avoir procédé au recrutement important d'un certain nombre de professionnels sur ces dernières années (référénts ASE, etc.). Le département souligne constater une légère baisse de l'absentéisme, passant de 13,53% à 13,31% entre 2022 et 2023, ce qui reste toutefois important. Concernant la DEF, le département indique qu'un travail a été réalisé autour des conditions de travail, afin de déterminer les difficultés des agents, et l'engagement d'un travail d'actualisation du projet de direction.
50. Cela étant, il apparaît que certains professionnels de terrain ressentent un véritable décalage entre ce qu'ils vivent et ressentent au quotidien et les décisions prises par les instances décisionnaires. S'agissant par exemple de l'abaissement du nombre de

mesures par référent, les réclamants indiquent que certains professionnels continuent d'avoir plus de 30 mesures dans leur portefeuille.

51. Le département conteste les difficultés rencontrées par certains professionnels de la PMI et les assistants sociaux au sein des CDAS. Il argue que non seulement la protection de l'enfance fait partie de leurs missions, mais que le nombre d'évaluations d'informations préoccupantes (IP) auxquelles des infirmières puéricultrices ont été amenées à participer a diminué de 1.312 en 2021 à 1.194 en 2023. Si ces chiffres peuvent amorcer une amélioration, les réclamants confirment au Défenseur des droits que certaines équipes, au sein des CDAS, continuent d'être en souffrance.

52. Ainsi, 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* »¹¹.

Recommandation n°1 :

- **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 de mener leurs accompagnements socio-éducatifs au plus près des familles et des enfants. Pour cela, elle recommande qu'un état des lieux soit rapidement fait sur le nombre de professionnels présents par CDAS, le nombre de mesures effectivement suivies par travailleur social et le nombre de remplacements à prévoir. Elle recommande le même travail sur les fonctions supports.**

Recommandation n°2 :

- **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, en associant les professionnels de terrain.**

53. Il ressort également des états généraux sur la protection de l'enfance un engagement quant à la poursuite de l'analyse des pratiques des professionnels, ce que la

¹¹ Haut Conseil du travail social (HCTS), « Livre blanc du travail social », 2023

Défenseure des droits salue. Elle rappelle que ces temps, tout comme la supervision, sont indispensables au regard de la complexité des missions des travailleurs sociaux, et des tensions sur le dispositif global, et doivent rester une priorité.

B. Evaluer l'organisation interne du dispositif afin de gagner en efficacité et en lisibilité

54. La DEF du département, qui dépend du pôle égalité, éducation et citoyenneté, est chargée d'élaborer les stratégies et projets, à partir des orientations politiques, et de coordonner leur pilotage. Un chef de projet schéma enfance-famille est également rattaché à cette direction et a pour mission de suivre la mise en œuvre du schéma départemental.
55. La DEF est composée de trois services en lien avec la promotion, la prévention et la PMI dont un service PMI/parentalité, un service droit et protection de l'enfant (une responsable de la cellule de recueil des informations préoccupantes [CRIP], une référente PPE, une référente ODPE), un service adoption et accès aux données personnelles, un service budget et ressources humaines, un service observatoire et systèmes d'information enfance famille et, enfin, un service pilotage de l'offre d'accueil de la protection de l'enfance¹².
56. L'action sociale du département, qui dépend hiérarchiquement de la direction générale adjointe du Pôle territoires et services de proximité, se déploie au sein des six agences départementales, qui comprennent entre un et dix CDAS¹³, répartis sur l'ensemble du territoire. Les CDAS concentrent ce qui est lié à la protection de l'enfance, la protection maternelle et infantile (PMI), et l'insertion sociale ou encore l'accompagnement des personnes âgées.
57. En ce qui concerne l'accompagnement aux familles, les CDAS s'occupent de la prévention, du recueil et de l'évaluation des informations préoccupantes, mais également du suivi des enfants confiés, administrativement ou judiciairement, à l'aide sociale à l'enfance et de l'accompagnement éducatif à domicile dans le cadre de la mesure R.
58. Au sein de chaque CDAS, une équipe PMI et une équipe ASE sont sous l'autorité du responsable enfance/famille. L'équipe PMI est composée d'auxiliaires de puériculture, d'infirmiers, d'une sage-femme, de conseillers conjugaux. L'équipe ASE est composée de travailleurs sociaux (chargés du suivi des enfants confiés et de l'accompagnement éducatif à domicile) et de gestionnaires ASE (chargés de la constitution et du suivi des dossiers administratifs des enfants confiés, du lien

¹² Qui s'occupe notamment de la tarification des établissements ASE, du contrôle des établissements, de la plateforme d'orientation, des assistants familiaux (RH, paie, psychologue, éducateur spécialisé)

¹³ 22 CDAS au total

téléphonique avec les partenaires, les parents, les assistants familiaux). Par ailleurs, un conseiller technique et un psychologue sont présents dans chaque CDAS.

59. Le département a transmis un *Référentiel des instances et commissions en CDAS* qui tend à harmoniser leur fonctionnement tout en permettant la prise en compte des réalités et contextes locaux.
60. Le Défenseur des droits relève toutefois que malgré l'organisation ainsi décrite, et les outils développés, les éléments apportés par les réclamants font état d'équipes en grande difficulté (voir *supra*).
61. Il ressort de l'instruction du Défenseur des droits que l'organisation des directions et services manque de lisibilité pour les professionnels.
62. Notamment, il apparaît que le responsable enfance/famille est hiérarchiquement rattaché à la direction générale adjointe du Pôle territoires et services de proximité, par l'intermédiaire du directeur d'agence, du chef de service vie sociale, et du responsable du CDAS. Le responsable enfance/famille est également fonctionnellement rattaché à la DEF, laquelle dépend de la direction générale adjointe du Pôle égalité/éducation/citoyenneté. Ainsi, il reste difficile pour les professionnels des territoires et partenaires (structures d'accueil, associations habilitées...) d'identifier l'échelon supérieur compétent pour intervenir en cas de difficulté dans la prise en charge d'un enfant qui le justifierait (absence de place, réorientation en urgence, difficultés liées à la spécificité des souffrances de l'enfant...) et, le cas échéant être décisionnaire sur des enjeux qui impactent nécessairement la situation des enfants.
63. Par ailleurs il ressort des organisations définies que la DEF est en charge de l'élaboration conceptuelle des lignes directrices en matière de protection de l'enfance, là où le pôle territoires et services de proximité a en charge le suivi des situations individuelles. Pour autant, il apparaît que les décisions d'orientation des enfants prises par les plateformes sont rattachées hiérarchiquement à la DEF, qui intervient ainsi de fait directement dans les situations individuelles des enfants.
64. Au-delà des moyens investis, cette organisation manque parfois de lisibilité et éloigne les décisionnaires des professionnels chargés de mettre en œuvre la politique départementale. Cela participe au sentiment de solitude ressenti par les équipes de terrain alors que le département a, de son côté, le sentiment d'être pleinement mobilisé, ainsi qu'à la perte de sens ressentie par nombreux professionnels.

Recommandation n°3 :

- **La Défenseure des droits recommande au département de clarifier auprès de l'ensemble des professionnels de la protection de l'enfance l'organisation du dispositif de protection de l'enfance, et notamment la répartition des compétences entre le pôle territoires et services de proximité et le pôle égalité, éducation, citoyenneté, pour appuyer les équipes de terrain ou une prendre une décision dans la prise en charge d'un enfant confié.**

65. Au-delà de l'organisation actuelle, il convient également d'associer davantage les professionnels de terrain à l'élaboration des outils et stratégies portés par la DEF. Il s'agissait d'ailleurs de l'un des objectifs portés par les états généraux de la protection de l'enfance lancés par le département en 2022.

Recommandation n°4 :

- **La Défenseure des droits recommande au département de maintenir un dialogue soutenu avec les équipes en veillant à associer activement les professionnels de terrain et les cadres de proximité à l'élaboration des outils pratiques qui leur sont destinés, ainsi qu'aux orientations stratégiques envisagées pour le prochain schéma départemental, en recueillant leur avis et en les faisant participer aux groupes de travail.**

C. Continuer à associer les personnes accompagnées à l'élaboration des interventions socio-éducatives

66. La Défenseure des droits attache une particulière importance à la prise en compte de l'avis des personnes accompagnées pour définir 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.

67. Il apparaît que le département de Y s'est saisi de cet enjeu majeur en faisant notamment participer les familles à l'élaboration de la mesure éducative personnalisée (MEP). La participation des jeunes et des familles constituait également l'un des axes des états généraux de la protection de l'enfance de 2022.

68. Afin de favoriser la lisibilité et la pertinence de ses interventions, le département pourrait renforcer ces actions, via notamment 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 2024¹⁴.

¹⁴ IGAS, « La participation citoyenne directe dans les politiques de solidarité : état des lieux et perspectives », novembre 2023, 16

Recommandation n°5 :

- **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 ;**
 - **renforcer l'observatoire départemental de la protection de l'enfance afin que la participation des enfants et des jeunes y soit assurée.**

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

69. La France s'est engagée à garantir le respect des droits fondamentaux des enfants, dans leur intérêt supérieur.

70. 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 »*.

71. L'Etat 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.

72. 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 nationales¹⁵.

73. Devant la CEDH, il convient de préciser que dans un arrêt du 4 juin 2020¹⁶, 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*

¹⁵ 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)

¹⁶ CEDH, 5^{ème} section, 4 juin 2020, Affaire association innocence en danger et association enfance et partage c/France

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 [...] ».

74. 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.

75. 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.* ».

76. 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.

77. 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, 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 territoires, 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

78. 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 et en nette diminution sur le département de Y. L'Etat concourt principalement via une dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement et via la contractualisation.

79. Au-delà, la protection de l'enfance pose la question des moyens engagés au soutien des politiques de solidarités.
80. Le Comité des droits de l'enfant, dans ses observations finales adressées à la France en juin 2023¹⁷ 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 la protection de l'enfance, « *afin d'aligner les ressources sur les besoins en la matière* ».
81. 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.
82. Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance, l'Etat (représenté par la préfecture), le département de Y et l'ARS ont contractualisé le 15 octobre 2020. Un rapport d'exécution de la contractualisation a été réalisé par le département en 2023¹⁸ et fait état d'une consommation intégrale des fonds versés par l'Etat.
83. Selon les derniers chiffres transmis, pour l'année 2022, le financement de l'Etat s'est élevé à 2 769 483 € (dont 21 064 € de report 2021) au titre de la loi de finances (programme 304), outre 617 629 euros (dont 116 305,74 € de report 2021 et 27 569,24 € de crédit supplémentaires) au titre du fonds d'intervention régional (FIR).
84. Ce montant ne représente toutefois que 1,85 % de l'investissement financier du département en matière de protection de l'enfance sur la même année¹⁹.

Recommandation n°6 :

- **La Défenseure des droits recommande à l'Etat de consolider et d'augmenter le financement des dépenses de solidarités en fonction des besoins du territoire pour pallier les aléas des ressources financières du département.**

85. Interrogée dans le cadre de l'instruction de ce dossier, la préfecture de Y a indiqué au Défenseur des droits que « *seul le département de Y est en mesure d'apporter des réponses à vos interrogations. Je note que le président du conseil départemental de*

¹⁷ « 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.

¹⁸ Rapport d'exécution de la contractualisation en prévention et protection de l'enfance, 15 octobre 2023

¹⁹ 182 854 194 €

Y d'ores et déjà saisi par vos soins, a adressé un courrier en date du 9 novembre dernier à la Défenseure des droits, assorti de 31 annexes. Je n'ai pas d'observations supplémentaire à formuler sur ce courrier. ».

86. Elle n'a, par ailleurs, pas apporté de réponse à la note soumise au contradictoire qui lui a été adressée le 29 août 2024.
87. Ces éléments ne permettent pas au Défenseur des droits de déterminer la manière dont, au-delà de l'apport financier évoqué *supra*, l'Etat s'implique, au titre de l'article L. 121-10 du CASF précité, pour veiller à la cohérence des politiques publiques en matière de protection de l'enfance.
88. Le préfet ne précise ainsi nullement par exemple si, au sein de ses services, des professionnels sont spécialement dédiés aux questions liées à la protection de l'enfance, ni la manière dont le préfet mobilise les services de l'Etat au soutien des besoins des enfants pris en charge à ce titre.
89. Le Défenseur des droits constate que le préfet est représenté au sein de l'ODPE par la directrice adjointe de la direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP). Dans un article de presse d'octobre 2023, il est fait état de ce que le département indiquait que ce service, constitué en majorité d'inspecteurs sanitaires et de vétérinaires, n'avait plus la main sur les questions liées à l'enfance.
90. En outre, aucun élément n'est transmis par la préfecture s'agissant de sa mission de contrôle des établissements²⁰.
91. En application de l'article L. 313-13 du CASF, le contrôle des établissements et services sociaux ou médico-sociaux (ESSMS) autorisés au titre du 1° du I. de l'article L. 312-1 et des lieux de vie et d'accueil (LVA), autorisés exclusivement par le président du conseil départemental, relève de la compétence de ce dernier. Ce contrôle est exercé conjointement par le département et le préfet de département pour les ESSMS autorisés au titre des 1° et 4° du I. de l'article L. 312-1 et pour les LVA conjointement autorisés. Néanmoins, comme le rappelle l'instruction du 10 juillet 2024²¹, il appartient à l'État de veiller à ce que les dispositifs prévus par la loi, qu'il s'agisse des procédures de signalement, des plans de maîtrise des risques et de contrôle, ou du suivi des suites données aux dysfonctionnements constatés, soient effectivement et efficacement déployés sur tout le territoire national.

²⁰ Conformément à l'article L 313-13 du CASF

²¹ Instruction N°DGCS/SD2B/2024/33 du 10 juillet 2024 relative à l'inspection-contrôle dans les établissements, services et lieux de vie et d'accueil de protection de l'enfance

92. Cette instruction demande ainsi explicitement aux préfets d'« accompagner la montée en compétences et la construction d'une culture commune en matière d'inspection-contrôle », dans les établissements et services de la protection de l'enfance.

93. A ce titre, le département indique, de son côté, que deux agents sont chargés, depuis le 1^{er} septembre 2023 de contrôler les établissements. Il précise qu'un plan annuel de contrôle était en cours de validation dont l'objectif était de contrôler l'ensemble des structures une fois tous les 5 ans *a minima*. Il transmet en outre plusieurs compte-rendus de contrôles exercés, mais uniquement sur l'année 2019.

94. Le Défenseur des droits rappelle que le contrôle des établissements et services de protection de l'enfance constitue un outil indispensable tant de pilotage du dispositif, que de lutte contre la maltraitance des enfants et doit dès lors faire l'objet d'une attention renforcée.

Recommandation n°7 :

- **La Défenseure des droits recommande au préfet de créer une équipe dédiée à la protection de l'enfance afin de venir en appui au département dans ses missions de contrôle des établissements, de coordonner ses missions avec celles exercées par le département, en matière de protection de l'enfance et de veiller à leur cohérence avec les autres politiques publiques.**

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

95. 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.

96. 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.

97. Dans sa réponse en date du 20 octobre 2023, l'ARS chiffre à 110,5 millions d'euros la part financière consacrée aux enfants en situation de handicap. L'ARS précise au Défenseur des droits que depuis plusieurs années, de nombreuses places ont été créées pour les enfants. Entre le 23 janvier 2019 et le 1^{er} juillet 2024, il faut compter 451 places en établissement supplémentaires, outre les 102 nouvelles solutions

autorisées à la rentrée scolaire 2024 sur le département, à la suite de la circulaire du 7 décembre 2023²².

98. Toutefois, l'offre reste largement insuffisante puisque l'ARS recense 2.385 usagers²³ en attente de prise en charge sur Y. Le département met également en avant le manque de moyens – humain et financier - en pédopsychiatrie et dans le médico-social et le fait que de nombreux enfants, qui devraient être pris en charge en établissement médico-social, attendent au domicile, faute de lieu de prise en charge.
99. Au-delà des difficultés globales rencontrées par le secteur, la transformation de l'offre médico-sociale met également à mal l'accueil des enfants en situation de handicap confiés à l'ASE. En effet, s'il existe une augmentation nette du nombre de places, on assiste à une réduction du nombre de places d'accueil de jour²⁴ et d'internat²⁵, et l'augmentation du nombre de places en dispositifs d'accompagnement à domicile²⁶.
100. Dès lors, pour les enfants confiés à l'ASE, il faut trouver de nouvelles solutions d'hébergement pour les soirs et week-ends. Comme le souligne le département, l'accueil familial et collectif « classique » peut trouver ses limites en ce qu'il n'est pas adapté aux situations de ces enfants.
101. Plusieurs dispositifs existent à ce jour sur le territoire pour répondre aux besoins de ces jeunes, comme le J²⁷K, géré par l'association L. Ce dispositif s'adresse à tout jeune du département, âgé de 0 à 20 ans, en situation de handicap, bénéficiant d'une orientation en IME ou ITEP et ayant une mesure de protection de l'enfance. Il propose, selon les besoins de l'enfant, différentes modalités d'accompagnement complémentaires qui s'inscrivent dans une progressivité de l'accueil :
- hébergement de 4 jeunes âgés de 6 à 14 ans, en internat, sur une période de 12 mois, renouvelable jusqu'à 6 mois supplémentaires
 - accueil en individuel, en prestation en milieu ordinaire ou en groupe restreint
 - accueil en famille ressource (assistants familiaux agréés par le département).
102. En outre, l'association M propose un accueil de 12 places financées par le département sur 18 mois pour les jeunes de 11 à 19 ans en situation complexe.
103. L'ARS précise également que les moyens du pôle de compétences et prestations externalisées (PCPE) ont été renforcés afin de garantir une expertise répondant aux problématiques des enfants confiés à l'ASE. Une équipe mobile d'intervention familiale (EMIF), intervenant dans le cadre d'un partenariat entre la pédopsychiatrie,

²² Circulaire N° DGCS/3B/DSS/1A/CNSA/DFO/2023/176 du 7 décembre 2023 relative à la mise en œuvre du plan de création de 50 000 nouvelles solutions et de transformation de l'offre médico-sociale à destination des personnes en situation de handicap 2024-2030, issu de la Conférence nationale du handicap 2023

²³ Adultes et enfants compris

²⁴ -19 places entre 2019 et 2023, principalement en IME

²⁵ -42 places entre 2019 et 2023 exclusivement en IME

²⁶ 407 places de plus entre 2019 et 2023

²⁷ Dispositif Ressource Accueil Accompagnement

l'ASE et la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), est mise en place par le centre hospitalier N. Elle intervient auprès des enfants de 6 à 18 ans en accueil familial ou placés à domicile. Son objectif est de prévenir les crises et les ruptures de parcours, d'évaluer les situations et de faciliter l'accès aux soins. Un bilan devait être réalisé début 2024.

104. Eu égard aux résultats de l'évaluation de la politique de soutien en faveur des jeunes à problématiques multiples en protection de l'enfance, qui date d'octobre 2022, et à ce qu'indique tant le département que les réclamants, ces dispositifs sont pourtant insuffisants.
105. Ainsi, il appartient à l'ARS, en lien avec le département, d'évaluer les besoins de ces enfants et de proposer des prises en charge adaptées.
106. Pour cela, il est indispensable d'établir un état des lieux de la situation, ce qui n'a pas été fait à ce jour, même si des travaux sont actuellement en cours entre la MDPH, l'ASE et l'ARS. D'ailleurs, l'évaluation susmentionnée souligne la difficulté d'obtenir des chiffres exacts sur le nombre de jeunes concernés, mais également sur le profil de ces jeunes.

Recommandation n°8 :

- **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.**

Recommandation n°9 :

- **Au regard de la transformation de l'offre médico-sociale et de la diminution prévisible des places en hébergement, la Défenseure des droits recommande au département et à l'agence régionale de santé d'intégrer la prise en charge des enfants à double vulnérabilité dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec le secteur public de la protection de l'enfance, le secteur associatif habilité et le secteur médico-social.**
107. En outre, cette transformation implique un changement de culture, tant du secteur médico-social que de la protection de l'enfance, pour que l'inclusion du handicap et la prise en compte de la santé mentale irrigue l'ensemble des pratiques professionnelles. Elle nécessite également, d'une part, un changement dans les pratiques des MDPH, qui continuent à notifier régulièrement des prises en charge en établissement de type internat, et d'autre part une collaboration fluide et étroite des acteurs sur le terrain. Cela implique une connaissance mutuelle fine des trois secteurs

amenés à collaborer : la santé mentale, le médico-social et la protection de l'enfance. Ces éléments sont développés *supra*.

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

108. 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 l'organisation méthodique d'échanges et partenariats entre tous les acteurs locaux qui y concourent.
109. En effet, 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 : protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), magistrats, 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.
110. Dans les réclamations qu'il reçoit sur nombreux départements, 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.
111. Il s'agit là d'un enjeu majeur auquel le département de Y est également confronté.

A. Maintenir les réunions partenariales, lieux d'échanges indispensables à une réponse globale aux besoins des enfants

112. Le département a souhaité instaurer une gouvernance partagée avec les autres acteurs, en s'appuyant sur l'observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE)²⁸. Celui-ci recouvre l'ensemble du champ de la protection de l'enfance (prévention et protection notamment) et réunit usagers du département (associations notamment) et partenaires (préfecture, justice, éducation nationale, CAF, ARS, PJJ, etc.).
113. Cette instance consultative vise à faire « *culture commune* » et à donner du sens aux politiques menées par chaque acteur concourant au système de protection de l'enfance. L'ODPE a produit, en 2021, un document recensant les chiffres clefs enfance-famille sur le département jusqu'en 2020. Ce document précieux permet

²⁸Il est précisé que le département Y n'a pas répondu favorablement à l'expérimentation des comités départementaux de protection de l'enfance (CDPE) eu égard à l'efficacité de l'ODPE.

d'avoir des données chiffrées relatives au dispositif de protection de l'enfance, lesquelles sont censées permettre à l'ODPE de mener à bien l'une de ses missions principales, à savoir faire évoluer le dispositif.

114. Il semblerait, en outre, que des mises à jour sur l'évolution de la mise en œuvre du schéma départemental y soient régulièrement faites par le chargé de mission rattaché à la DEF, ce que le Défenseur des droits salue.
115. Concernant le partenariat avec les services de la préfecture, le département indique, dans sa réponse au Défenseur des droits, entretenir des liens réguliers avec la préfecture²⁹. La réponse de la préfecture renvoyant au seul département la compétence en matière de protection de l'enfance ne permet pas, en revanche, au Défenseur des droits de s'assurer de la teneur de ces liens.
116. Concernant ses liens avec les services de la justice, le département indique que des rencontres annuelles sont organisées avec les tribunaux judiciaires de A et B pour échanger avec les juges des enfants. Des liens entre les équipes du CDAS et les parquets sont constants notamment dans le cadre du comité de suivi de la CRIP. Par ailleurs, des éléments transmis par le département, il apparaît qu'une instance quadripartite de concertation a été instaurée associant le conseil départemental, la direction territoriale de la PJJ, le tribunal pour enfants et le parquet des mineurs de B, sans qu'il ne soit précisé si la juridiction de A y est associée. Si le Défenseur des droits salue la mise en place de cette instance, il observe que la participation des deux juridictions est en tout état de cause souhaitable.
117. Concernant l'ARS, le département indique entretenir des liens étroits avec elle notamment en ce qui concerne les enfants à double vulnérabilité, évoqués *supra*.
118. Concernant les échanges avec la pédopsychiatrie, le département indique que les liens se consolident autour des situations individuelles complexes, malgré des difficultés importantes dans l'accès aux soins. Il précise également qu'un poste d'éducateur spécialisé est mis à disposition de la maison des adolescents de A, récemment constituée sous forme de groupement d'intérêt public. Un travail partenarial est réalisé avec le centre hospitalier N de A pour la mise en place d'une équipe mobile d'accompagnement familial permettant l'intervention directement auprès des assistants familiaux. Enfin, concernant les plus petits, une convention a été signée avec l'hôpital de B afin d'assurer le suivi pédopsychiatrique des moins de trois ans.
119. Concernant l'Education nationale, une convention a été signée entre le département, la direction d'académie et la direction départementale de l'enseignement catholique

²⁹ Il précise que des rencontres sont ainsi organisées afin d'échanger sur des thématiques au croisement des missions de chacun, en particulier en matière de lutte contre la radicalisation et le repli communautaire | 25

relative aux informations préoccupantes. En outre, des échanges ont lieu régulièrement avec les CDAS, ce qui favoriserait la mise en œuvre d'une culture commune sur ce sujet. Le département est par ailleurs membre des cellules d'évitement scolaire co-portées par le préfet et l'éducation nationale.

120. Enfin, concernant la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), il est seulement fait mention des liens existant dans le cadre de la lutte contre la radicalisation.
121. En définitive, le Défenseur des droits reconnaît l'efficacité de l'ODPE et constate que la mise en place d'un certain nombre de réunions ou instances partenariales témoigne d'une volonté d'éviter le fonctionnement en silo.
122. Pour autant, les crises, notamment financière et humaine, que peuvent également connaître les autres secteurs (pédopsychiatrie, médico-social, éducation nationale) ainsi que les ruptures dans les parcours de santé, de protection, et d'éducation des enfants protégés, dénoncées par les travailleurs sociaux, impliquent de s'assurer que ces partenariats se déclinent de manière très opérationnelle sur le terrain et que les travailleurs sociaux y sont pleinement associés.

Recommandation n°10 :

- **La Défenseure des droits recommande au département de veiller à ce que soient associés systématiquement les référents de l'aide sociale à l'enfance (prévention ou protection) aux travaux portés par les instances partenariales d'échanges sur la situation de la protection de l'enfance dans le département.**

123. Le Défenseur des droits salue par ailleurs la mise en œuvre d'instances techniques territoriales enfance famille (ITTEF) à l'échelle de chaque agence départementale, conformément à l'un des engagements pris à l'issue des états généraux de 2022. Ces instances ont pour objectif de consolider une dynamique territoriale et partenariale afin de mettre en œuvre une vision commune dans le champ de l'enfance et de la famille et d'éviter le fonctionnement en tuyaux d'orgue.
124. Ces instances sont censées intégrer systématiquement un professionnel de l'ASE et de la prévention, et inclure tout acteur local pouvant jouer un rôle dans le domaine enfance/famille (par exemple : l'ARS, la MDPH, les centres d'action médico-sociale précoce [CAMSP], les centres médico-psycho-pédagogiques [CMPP], les techniciens de l'intervention sociale et familiale [TISF], les maternités, la gendarmerie, l'éducation nationale, etc.).

125. Il conviendra de faire un état des lieux sur les actions concrètes mises en œuvre à l'issue des premières instances et si celles-ci facilitent réellement le quotidien des travailleurs sociaux et favorisent une approche globale des besoins de l'enfant.

B. Donner les moyens aux acteurs de terrain d'impulser, systématiquement, la démarche du projet pour l'enfant

126. 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.

127. Il ressort de l'instruction du Défenseur des droits que le PPE en Y constitue la pierre angulaire des interventions éducatives et, notamment, celles au domicile. En effet, tant la mesure R que la MEP sont fondées sur la mise en œuvre du PPE.

128. Pourtant, les chiffres démontrent que l'élaboration d'un PPE n'est, à ce jour, pas automatique, contrairement aux engagements pris lors des états généraux de 2022.

129. Le Défenseur des droits a en effet eu connaissance du déploiement très hétérogène du PPE sur le département de Y³⁰, et ce pour l'ensemble des mesures de protection de l'enfance. Le processus est loin d'être intégré par l'ensemble des acteurs, souvent identifié comme un document administratif supplémentaire à remplir. Il est très souvent étroitement tributaire du temps et de la disponibilité des travailleurs sociaux, et du sens et de l'importance que les partenaires lui accordent. Pourtant il permet de coordonner les actions autour de l'enfant et de sa famille. 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.

130. Par ailleurs, il apparaît que les MEP sont principalement exercées par les associations habilitées mais que les professionnels des CDAS restent en charge de la rédaction des PPE. Ne sont pas précisées les modalités selon lesquelles le service habilité est impliqué dans la rédaction du PPE.

131. 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

³⁰ Pour l'année 2023, 1575 PPE ont été mis en place pour près de 8500 mesures de protection

actions, leur évaluation par rapport à l'évolution de l'enfant et établir les rapports et bilans le concernant (rapport de situation, évaluation pluridisciplinaire...).

132. 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.
133. 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.
134. 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°11 :

- **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'enfance³¹, comme support à ses réflexions autour du renforcement et du déploiement du le projet pour l'enfant en faveur de tous les enfants et les familles accompagnées en protection de l'enfance.**

³¹ <https://www.cnape.fr/le-groupe-dappui-a-la-protection-de-lenfance-publie-une-fiche-dediee-au-projet-pour-lenfant/>

Recommandation n°12 :

- **La Défenseure des droits recommande au département de soutenir ses professionnels de terrain dans la démarche d'élaboration du projet pour l'enfant, 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.**

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

135. L'article L.112-3 du CASF rappelle que la protection de l'enfance comprend tant des actions de prévention en faveur de l'enfant et de ses parents, que l'organisation du repérage et du traitement des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant, que la mise en œuvre des mesures administratives et judiciaires prises pour sa protection.
136. Malgré l'engagement individuel des professionnels, et les nombreuses impulsions de la 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.
137. C'est le cas notamment, chaque fois qu'une mesure judiciaire n'est pas exécutée ou l'est avec retard, et chaque fois qu'un enfant n'est pas accompagné de manière à satisfaire ses besoins fondamentaux.
138. 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'être protégé contre toutes les formes de violence

139. 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. Une mesure éducative personnalisée mise à mal par un contexte dégradé

140. 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'aide éducative à domicile (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.

141. En 2014, le département de Y lance, à titre expérimental, la mesure R. Il s'agit d'une mesure éducative administrative, mise en œuvre à la demande ou avec l'accord .du/des parents ou la personne responsable de l'enfant, lorsqu'il existe un danger ou un risque de danger. Cette mesure a pour objectif le maintien du mineur dans son environnement familial et s'appuie principalement sur la construction du PPE ainsi que sur l'investigation de l'environnement familial.
142. A partir de cette expérimentation, et au regard des objectifs de la loi n°2016-297 relative à la protection de l'enfant, le département a réfléchi, pendant près de quatre ans et avec un certain nombre d'acteurs (juges des enfants, associations habilitées, famille, etc.), à l'instauration d'une « mesure unique » : la mesure éducative personnalisée (MEP). Un guide pratique professionnel a été rédigé en juillet 2020 et la mesure déployée progressivement à compter d'octobre 2020.
143. La MEP a vocation à se substituer aux mesures éducatives à domicile, tant administratives que judiciaires, à être modulable (en intensité, diversité des lieux d'intervention, thématiques abordées, etc.) et harmonisée en cohérence avec le PPE. Il convient de préciser que le département a conservé le suivi des seules mesures R, l'une des modalités de la MEP, traitées au sein des CDAS.
144. L'instauration de la MEP partait du constat d'un besoin de réduire le nombre de mesures non exercées, d'ajuster l'offre départementale pour conforter, accompagner et valoriser les professionnels, et d'améliorer les articulations entre les différents acteurs.
145. Les objectifs de la MEP, décrits dans le guide cité précédemment, ont été élaborés autour des besoins des familles, des enfants et des professionnels, recueillis depuis 2016. L'objectif principal affiché est celui de protéger l'enfant en le maintenant au sein de sa famille. Le guide fait également ressortir l'idée que la MEP constitue ainsi un outil au service du PPE, qui devient le centre de l'intervention éducative.
146. Dans sa réponse au Défenseur des droits, le département indique que pour l'année 2022, 3.480 mesures à domicile ont été exercées³², pour 3.334 mesures (MEP et évaluations éducatives contractuelles) autorisées.

³² 1471 mesures administratives en milieu ouvert et 2009 mesures judiciaires en milieu ouvert

147. En pratique, il apparaît toutefois que les effets escomptés par le département quant à la mise en œuvre de cette mesure unique peinent à se traduire par une meilleure prise en charge des enfants confiés. Le département précisait qu'environ 200 MEP administratives et 59 MEP judiciaires étaient en attente de prise en charge en novembre 2023, soit 259 mesures d'accompagnement à domicile. Dans sa dernière réponse, et malgré une diminution du nombre de mesures en attente (non chiffrée par le département), celui-ci confirme que la liste d'attente n'est toujours pas résorbée.
148. En outre, les réclamants ont indiqué au Défenseur des droits que certains professionnels, pourtant plutôt favorables à cette mesure, avaient le sentiment qu'en l'état actuel, la fréquence et l'intensité de l'accompagnement dans le cadre de cette mesure étaient davantage dictées par la disponibilité des équipes que par l'intérêt supérieur et les besoins des enfants. Cela crée nécessairement une incompréhension tant au niveau des professionnels de terrain, que des familles. Plus fondamentalement, cette mesure pose la question cruciale des modalités d'évaluation de l'adéquation de l'intervention aux besoins de l'enfant (par qui sont-elles définies, les moyens mis en place, etc.).
149. Le département conteste ces éléments. En soutien, le département évoque le contenu du guide pratique professionnel relatif à la MEP, qui a été réalisé pour aider les professionnels dans sa mise en œuvre. Il relève des « changements encourageants », à la suite de la mise en œuvre de la MEP, tout en reconnaissant que des axes d'amélioration ont été repérés³³.
150. Pour autant, la rédaction d'un guide, si louable soit elle, n'est pas une garantie de son application, qui doit être accompagnée sur le terrain, suivie et évaluée, en lien avec les professionnels qui l'utilisent, d'autant plus dans un contexte de fortes tensions sur le dispositif global.
151. Le Défenseur des droits relève par ailleurs qu'il est délicat, au regard des éléments transmis par le département, d'identifier le coût de cette mesure, pourtant sollicité, le nombre de mesures réelles par professionnel, en détaillant par intensité d'intervention (classique, renforcée...), et la manière dont la modulation de l'intensité du suivi est décidée et mise en œuvre.
152. Si le département indique que chaque travailleur social est en charge de 21 MEP, aucune pièce n'est transmise sur la déclinaison en pratique, par équipe, de ce ratio, étant précisé qu'en fonction de l'intensité de la mesure, la quantité de travail n'est pas la même.

³³ Notamment l'articulation des interventions entre référents de mesures et référents PPE ou encore la régulation des mesures sur les territoires

Recommandation n°13 :

- **La Défenseure des droits recommande au département de faire un état des lieux, auprès des travailleurs sociaux, des référents ASE, des associations habilitées, et des juges des enfants sur la mise en œuvre de la mesure éducative personnalisée, les atouts les difficultés rencontrées et les améliorations qui pourraient être apportées.**

B. Penser une mesure éducative personnalisée avec possibilité d'hébergement

153. Par ailleurs, il convient de souligner que 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 périodique³⁴. 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.* »
154. Ainsi, la législation actuelle permet au juge de définir l'intensité, et certaines modalités du suivi de l'enfant et de la famille dans le cadre de la mesure de milieu ouvert selon ses besoins les plus fondamentaux.
155. La MEP telle que construite par le département de Y ne prévoit pas d'hébergement ponctuel, en cas de crise ou besoin de l'enfant et de sa famille, malgré les engagements pris lors des assises de la protection de l'enfance de juillet 2022. Ceci contribue au manque de lisibilité du dispositif. Ainsi, certaines associations qui disposent de places d'hébergement et sont également habilitées pour exercer des MEP, ne peuvent, en l'état, héberger un enfant pour un temps ponctuel de répit/repli dans le cadre de la MEP dont elles assurent pourtant le suivi, en cas de besoin. Par ailleurs, il n'est pas assuré que cet enfant, s'il fait ultérieurement l'objet d'un placement, soit orienté par la plateforme d'orientation sur la structure rattachée à l'association en charge de la MEP, pourtant expérimentée en matière d'hébergement de ces enfants.
156. En revanche, le département a, ces dernières années, développé et intensifié une offre de placement à domicile (PAD) qui « *permet le maintien de l'enfant dans son*

³⁴ 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.* »

milieu familial grâce à un accompagnement éducatif de proximité soutenu. ». Pour l'année 2023, 269 jeunes ont bénéficié de ce type de mesure. Le département a, encore très récemment, lancé des appels à projet pour la création de 66 places de PAD³⁵.

157. Pour autant, dans un avis du 14 février 2024³⁶, 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 du 2 octobre 2024³⁷ 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.
158. S'il entend le souci du département de disposer d'une palette d'intervention la plus large pour répondre aux besoins des enfants, le Défenseur des droits questionne la poursuite du développement du placement à domicile, en dehors de tout cadre légal, alors même que la loi du 7 février 2022 est venu consacrer la possibilité d'une action éducative en milieu ouvert renforcée (AEMO-R) avec hébergement.
159. Le Défenseur des droits prend acte à ce titre qu'un travail global autour du maintien du mineur dans son environnement familial, avec possibilité d'hébergement, doit être mené sur cette question avec les juges des enfants.
160. Cette réorganisation du dispositif devrait permettre de rechercher des solutions innovantes comme des assistants familiaux de repli, des places modulables dans certaines structures d'accueil, etc. Pour cela il est certes nécessaire de travailler en lien avec les juges des enfants, mais également les associations habilitées, notamment celles en charge de la MEP et du PAD. C'est également l'occasion de travailler avec les professionnels de terrain – du département ou des associations habilitées – pour identifier les difficultés rencontrées dans l'exercice de la MEP, les besoins des services (humains et financiers) et les avantages qu'ils en tirent. En effet, il ne suffit pas de voir une diminution du nombre de mesures en attente pour évaluer positivement un dispositif.

Recommandation n°14 :

- **Prenant acte de l'engagement du département de diversifier l'offre éducative à domicile, la Défenseure des droits recommande au département de reposer, en lien avec le secteur associatif habilité, les**

³⁵ Appel à projet : création de mesures de placement à domicile pour les enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance de Y ; date limite de candidature 4 avril 2024 – Source : site internet du département

³⁶ Cass., avis, 14 févr. 2024, no [23-70015](#)

³⁷ Civ. 1^{ère}, 2 octobre 2024, pourvoi n° 21-25.974

professionnels de terrain, les juges des enfants, les conditions de mise en œuvre de l'article 375-2 alinéa 2 du code civil afin de favoriser le développement des mesures éducatives personnalisées avec possibilité d'hébergement exceptionnel ou périodique, en lieu et place du placement à domicile.

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

161. 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* ».
162. 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.
163. 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

164. Des éléments transmis, le département comptait, en 2022, 3057 jeunes placés dont 676 jeunes majeurs, et en 2023, 3346 jeunes placés dont 663 jeunes majeurs.
165. Le département a transmis l'état des lieux suivant du dispositif d'accueil, au 31 décembre 2022 :
- 2.085 places agréées en accueil familial pour 878 assistants familiaux (AF) agréés,
 - 432 places d'accueil en établissement,
 - 571 places dédiées aux MNA³⁸,

³⁸ Pour 765 MNA confiés

- 313 places de placement à domicile avec possibilité de mise à l'abri,
- 179 places au centre de placement familial spécialisé (CPFS) et en accueil familial au centre départemental de l'enfance (CDE),
- 196 places en service d'accompagnement progressif (SAP),
- 211 places en « autres dispositifs » incluant du séjour de rupture, de l'accueil spécialisé avec ou sans hébergement, de l'accueil en lieu de vie, de l'accueil en centre parental.

166. Sur ces éléments, le Défenseur des droits constate que les places d'accueil incluent l'accueil de jour ou des accompagnements spécifiques sans hébergement, qui ne constituent pas une offre d'accueil complète, ou encore des places en séjour de rupture, qui sont par nature temporaires.

167. Au regard de l'ensemble de ces éléments, il apparaît que le nombre de places d'accueil est largement inférieur au nombre de mesures de placements – judiciaires ou administratifs – dont le département a la charge³⁹.

168. Le constat de saturation du dispositif d'accueil n'est d'ailleurs pas remis en cause. Au 30 septembre 2023, le département comptabilisait 351 mesures de placement non exécutées. Le syndicat de la magistrature en comptabilisait, quant à lui, 397 au mois de novembre 2023. Le département dénombrait, au 31 août 2024, 352 mesures de placement non exécutées (PAD inclus). Il sera précisé que ces chiffres n'incluent pas les placements en hôtel⁴⁰, au demeurant interdits.

169. Afin de soulager les travailleurs sociaux des CDAS de la recherche souvent chronophage de places, le département a mis en place une plateforme d'orientation centrale. Cette plateforme concerne aussi bien l'accueil en collectif que l'accueil familial. Néanmoins, la plateforme est confrontée aux mêmes difficultés et se retrouve embolisée par les urgences, ce qui conduit à des affectations parfois très tardives, voire trop tardives⁴¹ mais également à des affectations inadaptées et non pérennes, parfois contraires aux préconisations du référent ASE, validées par le responsable enfance/famille. Ceci fragilise le parcours de certains jeunes (scolarité, attachement, ancrage géographique, liens familiaux, etc.). Par ailleurs l'absence de places d'hébergement dans le cadre de la MEP conduit à ce que la plateforme soit également sollicitée pour orienter les mineurs suivis en MEP et ayant besoin d'un hébergement en urgence.

170. L'équilibre des groupes au sein des établissements et des familles d'accueil spécialisé s'en trouve fragilisé. Au fur et à mesure de ces accueils au jour le jour, certains enfants peuvent développer ou aggraver leurs troubles de l'attachement, manifester de plus

³⁹ Dans sa réponse au Défenseur des droits, le département fait état au 31 décembre 2022 de 2.731 mesures judiciaires de placement et 944 mesures administratives de placement.

⁴⁰ Le compte-rendu de l'instance quadripartite du 16 janvier 2023 fait état d'une centaine de jeunes MNA en hôtel

⁴¹ Par exemple, situation de E.

en plus de troubles du comportement avec des passages à l'acte auto ou hétéro agressifs, qui vont, quel que soit le lieu d'accueil, entraîner de nouvelles ruptures. Certains enfants changent de lieu d'hébergement régulièrement, sans aucune certitude le matin, de leur lieu d'accueil du soir. Ces situations peuvent entraver leur droit à l'éducation, mais également leur suivi médical⁴².

a. Sur l'accueil familial

171. L'accueil familial représente 56% des accueils sur le département, ce qui est bien au-dessus de la moyenne nationale⁴³. Le département de Y chiffre à 3% la diminution du nombre d'AF entre 2019 et 2024⁴⁴. Le département souligne avoir pris récemment des mesures, notamment financières, en faveur des assistants familiaux⁴⁵.
172. Toutefois, force est de constater que le métier souffre d'un manque d'attractivité ; les conditions d'exercice particulièrement dégradées en raison de la saturation du dispositif peuvent générer des difficultés de recrutement.
173. Des professionnels de terrain ont, à ce propos, indiqué qu'il arrive que les AF accueillent des enfants en surcapacité. Souvent mal préparés, ces accueils mettent à mal la prise en charge des enfants déjà présents ainsi que l'AF lui-même, qui n'ose pas refuser l'accueil. Le département conteste toutefois ces éléments.

Recommandation n°15 :

- **La Défenseure des droits recommande au département d'établir un diagnostic territorial, sur les cinq prochaines années, des départs prévisibles d'assistants familiaux et des besoins complémentaires sur le territoire, en prenant notamment en compte les disparités territoriales actuellement existantes.**
174. Un service d'accompagnement des AF se situe au niveau de chacune des six agences départementales. Chaque responsable suit et contrôle entre 80 et 250 AF, ce qui conduit à une forte hétérogénéité du suivi en fonction des territoires. Par ailleurs, les absences de référents ASE au sein des CDAS mettent également à mal la prise en charge des enfants par les AF qui peuvent se retrouver sans aucun interlocuteur sur les situations dont elles ont la charge, et devoir gérer des missions qui ne leur sont en principe pas dévolues⁴⁶.

⁴² Voir par exemple la situation de O.

⁴³ D'après les derniers chiffres de la DRESS : fin 2022, 38 % des enfants confiés à l'ASE étaient accueillis chez des assistantes familiales, contre 56 % à son maximum en 2006 : L'aide sociale à l'enfance - Édition 2024, Les dossiers de la DREES, n° 119, paru le 23/07/2024

⁴⁴ Au 26 septembre 2024, la moyenne annuelle effective des AF était de 798

⁴⁵ Revalorisation salariale

⁴⁶ Par exemple, les visites en présence d'un tiers

Recommandation n°16 :

- **La Défenseure des droits recommande au département de solliciter les assistants familiaux agréés afin d'évaluer les difficultés auxquelles ils sont confrontés et d'établir un bilan des besoins réels sur le terrain (outils pratiques, analyse des pratiques, accueils relais, formation, spécialisation, interlocuteurs, etc.). A partir de ce diagnostic, elle recommande que soient établis, en lien avec les travailleurs sociaux et les partenaires du médico-social, un plan d'accompagnement et de formation des assistants familiaux, ainsi que des outils pratiques pour faciliter les prises en charge.**

b. Sur l'accueil collectif

175. Le centre de l'enfance (CDE) C⁴⁷ est en charge de l'accueil d'urgence des mineurs sur le département. Cet établissement est saturé en raison du manque de places d'accueil global. Certains enfants, qui ne devraient y rester que temporairement, y sont accueillis plusieurs mois faute de solution pérenne proposée.
176. Dès lors, le CDE oscille entre incapacité d'accueillir de nouveaux enfants, dont le placement est pourtant sollicité en urgence, et accueil en sureffectif. De la même manière, la pouponnière est en sureffectif, ce que le département confirme.
177. Le département précise que la durée moyenne de séjour des enfants au CDE est de 5,8 mois (*versus* 5 mois en moyenne au national d'après les derniers chiffres de la DREES). Les enfants qui restent accueillis sur des périodes plus longues sont ceux présentant des problématiques multiples pour lesquels l'orientation reste complexe.
178. Il convient également de préciser qu'outre l'accueil d'urgence, le CDE assure la permanence des services de l'ASE, dont celle destinée à l'ensemble des assistants familiaux, les nuits et week-ends. La forte dégradation du dispositif de protection de l'enfance impacte fortement les conditions de travail des professionnels du CDE qui sont en grande souffrance et ont de plus en plus de difficulté à assurer leurs missions, sans, à leurs yeux, de perspectives d'amélioration. En outre, comme le souligne le département, les professionnels sont confrontés aux situations d'enfants à problématiques complexes, plus difficiles à prendre en charge.
179. Le département a indiqué au Défenseur des droits que des actions sont menées par la direction du CDE en lien avec la qualité de vie au travail : analyse des pratiques, évaluations des risques psychosociaux, enquête baromètre social, plan de formations, etc.

⁴⁷ Etablissement indépendant financé en quasi-totalité par le département

180. Par ailleurs, comme sur de nombreux départements, les lieux d'accueil collectif sont saturés en Y. Si le Défenseur des droits salue la volonté du département de développer des dispositifs d'accueil innovants, ceux-ci sont encore largement insuffisants au regard de la demande.

181. Le Défenseur des droits attire l'attention du département sur la nécessité de disposer d'une offre suffisante et sur l'importance de favoriser des petites structures plutôt que les grosses structures qui certes, permettent de rationaliser certains coûts de fonctionnement, mais au détriment de la satisfaction des besoins et de l'intérêt des enfants.

182. Enfin, comme cela a d'ores-et-déjà été indiqué, il était fait mention d'une centaine de jeunes en hôtel lors de l'instance quadripartite du 16 janvier 2023. Sans davantage d'éléments sur ce point, pourtant évoqué dans la note soumise au contradictoire, le Défenseur des droits rappelle que l'hébergement de jeunes en hôtel est désormais interdit.

Recommandation n°17 :

- **La Défenseure des droits recommande au département de mettre fin, dans les plus brefs délais, à l'hébergement hôtelier des jeunes qui lui sont confiés.**

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

183. 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 institut médico éducatif (IME) ou en hospitalisations régulières. Ils font souvent l'objet de ruptures de parcours, et sont dans l'impossibilité d'adhérer à une prise en charge classique.

184. Concernant l'état des lieux de l'offre sur le territoire, ainsi que la transformation des modalités de prise en charge, le Défenseur des droits renvoie aux développements *supra* qui font état d'un secteur en difficulté, malgré les projets portés par l'ARS au niveau local et la nécessité de réfléchir de concert à des solutions adaptées. Il ressort d'ailleurs des éléments transmis que le département fait appel à des prestataires privés, notamment pour prendre en charge les jeunes à situation complexe. Le coût de telles prestations pouvant aller jusqu'à 1.008 €⁴⁸ par jour, ce choix de mode de

⁴⁸ Chiffres issus du rapport sur les jeunes à problématiques multiples

prise en charge vient mettre en exergue un fort besoin de développement d'une offre partenariale permettant une prise en charge adaptée de ces situations particulièrement complexes.

185. Ces enfants mobilisent les équipes éducatives qui font état d'une difficulté à les réorienter vers d'autres dispositifs de prise en charge en raison des besoins particuliers qu'ils présentent et de leurs problématiques complexes. Ils peuvent mettre à mal une prise en charge en accueil familial, et ce d'autant que les AF ne sont pas nécessairement formés à cette fin. Les professionnels se sentent démunis face à ses situations qu'ils ne maîtrisent pas. Il convient de préciser que les ruptures de parcours, outre l'absence d'hébergement de ces jeunes, ont également été relevées dans l'étude de 2022 sur les jeunes à problématiques multiples.
186. Le Défenseur des droits tient 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)⁴⁹, qui doit être utilisé par les cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP), à l'appui de leurs évaluations, depuis la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.
187. 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 internet⁵⁰.
188. 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 social⁵¹.
189. 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)⁵². 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

⁴⁹ 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

⁵⁰ ⁵⁰ 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](#)

⁵¹ https://handicap.gouv.fr/sites/handicap/files/files-spip/pdf/kit_pedagogique_-_accompagnement_des_personnes_autistes.pdf

⁵² [Autisme Info Service - Annuaire de ressources sur l'autisme](#)

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 TND⁵³.

190. 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.
191. Toutefois ces outils restent souvent méconnus des travailleurs sociaux alors qu'ils peuvent constituer une aide précieuse dans leur travail quotidien.

Recommandation n°18 :

- **La Défenseure des droits recommande à l'ARS et au département 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.**

192. La prise en charge de ces enfants à besoins spécifiques exige, par ailleurs, au-delà de moyens renforcés, une forte coordination des équipes locales et le développement d'une culture partagée, par le biais par exemple de formations croisées ou d'interventions communes.
193. Il est à noter un effort notable du département sur ce sujet. Une commission jeunes à « problématiques multiples » pris en charge par l'aide sociale à l'enfance a été mise en œuvre. Une étude menée en 2022 recense les différents travaux déjà menés sur le sujet, tant au niveau local que national, et fait un état des lieux des profils des jeunes concernés et des dispositifs existants sur le territoire de Y. Elle souligne que les ruptures institutionnelles dans les parcours, et les prises en charge inadaptées peuvent être à l'origine des troubles de certains jeunes. Elle formule un certain nombre de recommandations, dont celles de renforcer le pilotage du département, déployer une offre plus souple et adaptée mais pas uniquement spécifique, développer et clarifier les relations partenariales, sécuriser et soutenir les professionnels, s'appuyer davantage sur les besoins des enfants et sur leur famille.
194. Il apparaît à ce titre indispensable de porter, à la connaissance des acteurs de terrain l'ensemble des dispositifs médico-sociaux existants, sur le territoire, et leurs attributions.

⁵³ <https://www.clepsy.fr/fiches-pratiques/>

195. Le Défenseur des droits salue à ce titre l'initiative du département, en lien avec l'association L, de proposer des journées de formation croisées aux professionnels du médico-social et de la protection de l'enfance. Il apparaît d'ailleurs dans le retour des participants sur ces journées, un enthousiasme pour le format ateliers qui permet de véritables échanges entre professionnels de terrain.
196. Enfin, il est indispensable de proposer ce type de formations croisées aux AF qui se trouvent confrontés à la difficulté de prise en charge de ces jeunes.

Recommandation n°19 :

- **La Défenseure des droits recommande à l'ARS et au département de réfléchir ensemble au développement d'une culture partagée de l'inclusion, et une meilleure identification des acteurs locaux compétents, notamment par :**
 - **L'organisation de formations conjointes, interinstitutionnelles, sur la prise en compte des besoins spécifiques des enfants en situation de handicap dans le cadre d'un suivi en protection de l'enfance,**
 - **La diffusion régulière auprès de l'ensemble des professionnels d'un état des lieux actualisé des dispositifs d'appui aux professionnels sur le territoire,**
 - **Le suivi de la mise en œuvre des préconisations émises dans l'évaluation faite en 2022 par le département de la politique de soutien en faveur des jeunes à problématiques multiples.**

197. 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°20 :

- **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 et des centres départementaux d'action sociale.**

ANNEXE 1 : SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Recommandations pour un engagement conjoint du département de 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 de Y :

- 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 de mener leurs accompagnements socio-éducatifs au plus près des familles et des enfants. Pour cela, elle recommande qu'un état des lieux soit rapidement fait sur le nombre de professionnels présents par CDAS, le nombre de mesures effectivement suivies par travailleur social et le nombre de remplacements à prévoir. Elle recommande le même travail sur les fonctions supports (**recommandation n°1**) ;
- 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, en associant les professionnels de terrain (**recommandation n°2**) ;
- de clarifier auprès de l'ensemble des professionnels de la protection de l'enfance l'organisation du dispositif de protection de l'enfance, et notamment la répartition des compétences entre le pôle territoires et services de proximité et le pôle égalité, éducation, citoyenneté, pour appuyer les équipes de terrain ou une prendre une décision dans la prise en charge d'un enfant confié (**recommandation n°3**) ;
- de maintenir un dialogue soutenu avec les équipes en veillant à associer activement les professionnels de terrain et les cadres de proximité à l'élaboration des outils pratiques qui leur sont destinés, ainsi qu'aux orientations stratégiques envisagées pour le prochain schéma départemental, en recueillant leur avis et en les faisant participer aux groupes de travail (**recommandation n°4**) ;
- 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 et de renforcer l'observatoire départemental de la protection de l'enfance afin que la participation des enfants et des jeunes y soit assurée (**recommandation n°5**).

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

Au département de Y :

- de finaliser, avec l'ARS, le diagnostic territorial sur les besoins des enfants et adolescents en situation de handicap confiés à l'ASE (**recommandation n°8**) ;
- d'intégrer, au regard de la transformation de l'offre médico-sociale et de la diminution prévisible des places en hébergement, la prise en charge des enfants à double vulnérabilité dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec le secteur public de la protection de l'enfance et le secteur associatif habilité (**recommandation n°9**).

A l'Etat via le préfet de Y :

- de consolider et d'augmenter le financement des dépenses de solidarités en fonction des besoins du territoire pour pallier les aléas des ressources financières du département (**recommandation n°6**) ;
- de créer une équipe dédiée à la protection de l'enfance afin de venir en appui au département dans ses missions de contrôle des établissements, de coordonner ses missions avec celles exercées par le département, en matière de protection de l'enfance et de veiller à leur cohérence avec les autres politiques publiques (**recommandation n°7**).

A l'Etat via l'ARS de Z :

- de finaliser, avec le département, le diagnostic territorial sur les besoins des enfants et adolescents en situation de handicap confiés à l'ASE (**recommandation n°8**) ;
- d'intégrer, au regard de la transformation de l'offre médico-sociale et de la diminution prévisible des places en hébergement, la prise en charge des enfants à double vulnérabilité dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec le secteur médico-social (**recommandation n°9**).

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

Au département de Y :

- de veiller à ce que soient associés systématiquement les référents de l'aide sociale à l'enfance (prévention ou protection) aux travaux portés par les instances partenariales d'échanges sur la situation de la protection de l'enfance dans le département (**recommandation n°10**) ;

- de diffuser à ses professionnels de terrain, la fiche outils élaborée par le groupe d'appui de la protection de l'enfance⁵⁴, comme support à ses réflexions autour du renforcement et du déploiement du le projet pour l'enfant en faveur de tous les enfants et les familles accompagnées en protection de l'enfance (**recommandation n°11**) ;
- de soutenir ses professionnels de terrain dans la démarche d'élaboration du le projet pour l'enfant, 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°12**).

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

Au département de Y :

- de faire un état des lieux, auprès des travailleurs sociaux, des référents ASE, des associations habilitées, et des juges des enfants sur la mise en œuvre de la mesure éducative personnalisée, les atouts les difficultés rencontrées et les améliorations qui pourraient être apportées (**recommandation n°13**) ;
- 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 du code civil afin de favoriser le développement des mesures éducatives personnalisées avec possibilité d'hébergement exceptionnel ou périodique, en lieu et place du placement à domicile (**recommandation n°14**).

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 de Y :

- d'établir un diagnostic territorial, sur les cinq prochaines années, des départs prévisibles d'assistants familiaux et des besoins complémentaires sur le territoire, en prenant notamment en compte les disparités territoriales actuellement existantes (**recommandation n°15**) ;

⁵⁴ <https://www.cnape.fr/le-groupe-dappui-a-la-protection-de-lenfance-publie-une-fiche-dediee-au-projet-pour-lenfant/>

- de solliciter les assistants familiaux agréés afin d'évaluer les difficultés auxquelles ils sont confrontés et d'établir un bilan des besoins réels sur le terrain (outils pratiques, analyse des pratiques, accueils relais, formation, spécialisation, interlocuteurs, etc.). A partir de ce diagnostic, elle recommande que soient établis, en lien avec les travailleurs sociaux et les partenaires du médico-social, un plan d'accompagnement et de formation des assistants familiaux, ainsi que des outils pratiques pour faciliter les prises en charge (**recommandation n°16**) ;
- de mettre fin, dans les plus brefs délais, à l'hébergement hôtelier des jeunes qui lui sont confiés (**recommandation n°17**).

Recommandations pour des interventions socio-éducatives respectueuses du droit des enfants à la santé et à une prise en charge adaptée à leur situation de handicap

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

- 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**) ;
- de réfléchir ensemble au développement d'une culture partagée de l'inclusion, et une meilleure identification des acteurs locaux compétents, notamment par :
 - L'organisation de formations conjointes, interinstitutionnelles, sur la prise en compte des besoins spécifiques des enfants en situation de handicap dans le cadre d'un suivi en protection de l'enfance,
 - La diffusion régulière auprès de l'ensemble des professionnels d'un état des lieux actualisé des dispositifs d'appui aux professionnels sur le territoire,
 - Le suivi de la mise en œuvre des préconisations émises dans l'évaluation faite en 2022 par le département de la politique de soutien en faveur des jeunes à problématiques multiples (**recommandation n°19**).

*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 de 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 n°20**).*

ANNEXE 2 : Sigles et acronymes

AED : aide éducative à domicile
AEMO-R : action éducative en milieu ouvert renforcée
AF : assistant, assistante familial(e)
ARS : agence régionale de santé
ASE : aide sociale à l'enfance
CAA : cour administrative d'appel
CAF : caisse d'allocations familiales
CAMSP : centre d'action médico-sociale précoce
CASF : code de l'action sociale et des familles
CDAS : centre départemental d'action sociale
CDE : centre départemental de l'enfance
CDPE : comité départemental pour la protection de l'enfance
CE : Conseil d'état
CEDH : Cour européenne des droits de l'homme
CIDE : convention internationale des droits de l'enfant
CMPP : *centre médico-psycho-pédagogique*
CPFS : centre de placement familial spécialisé
CRC (Comity of the Rights of the Child) : comité des droits de l'enfant des Nations Unies
CRIP : cellule de recueil des informations préoccupantes
DDETSPP : direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations
DEF : direction de l'enfance et de la famille
EMIF : équipe mobile d'intervention familiale
ESSMS : établissement ou service social ou médico-social
FIR : fonds d'intervention régional
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
INSEE : institut national de la statistique et des études économiques
IP : information préoccupante
ITEP : institut thérapeutique, éducatif et pédagogique
ITTEF : instance technique territoriale enfance famille
LVA : lieu de vie et d'accueil
MDPH : maison départementale des personnes handicapées
MEP : mesure éducative personnalisée
MNA : mineur non accompagné
ODPE : observatoire départemental de la protection de l'enfance
PAD : placement à domicile
PCPE : pôle de compétences et prestations externalisées
PJJ : protection judiciaire de la jeunesse
PMI : protection maternelle et infantile
PPE : projet pour l'enfant

SAP : service d'accompagnement progressif

TA : tribunal administratif

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