

Paris, le 28 janvier 2025

Dossier n° 2025-437

**Décision-cadre du Défenseur des droits n°2025-005
relative à la protection de l'enfance**

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 de l'action sociale et des familles ;

Vu le code civil ;

Saisie de nombreuses situations individuelles d'enfants et de familles concernés par des mesures de prévention et de protection de l'enfance ;

Informée par de nombreux professionnels (justice, travailleurs sociaux, secteur associatif habilité, santé, ...) sur les lourdes difficultés que rencontrent les dispositifs de prévention et de protection de l'enfance dans les départements ;

Au regard des décisions n° 2025-06, 2025-07, 2025-08, 2025-09, 2025-010, 2025-011, 2025-012, rendues après instructions sur plusieurs départements ;

Formule les recommandations contenues dans la présente décision-cadre ;

Adresse cette décision au Premier ministre, au ministre de l'intérieur, au garde des Sceaux, ministre de la justice, à la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, à la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles, aux départements, aux préfetures et aux agences régionales de santé, et leur demande de rendre compte des suites données aux recommandations dans un délai de 4 mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Adresse pour information cette décision à l'assemblée des départements de France.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. Hédon', with a long horizontal stroke extending to the right.

Claire HÉDON

Table des matières

PROPOS INTRODUCTIFS

ANALYSE

1^{ère} PARTIE – Garantir le respect des droits des enfants par un engagement conjointement assumé de l'Etat et des départements

- I. Pour un renforcement de l'investissement de l'Etat aux côtés des départements
 - A. Contribuer davantage aux financements départementaux des politiques de solidarité et à la lutte contre la pauvreté
 - B. Donner à la justice les moyens d'assumer son rôle dans la protection des enfants
 - C. Déployer une offre sanitaire et médico-sociale adaptée aux besoins des enfants accompagnés en protection de l'enfance
 - D. Donner les moyens à l'Education nationale d'assurer son rôle dans la protection des enfants
 - E. Faire de la lutte contre les violences faites aux enfants une véritable politique publique
- II. Pour un pilotage départemental qui redonne du sens aux interventions des professionnels
 - A. Poursuivre les efforts entrepris dans l'organisation et le financement des dispositifs
 - B. Renforcer la formation et l'accompagnement des travailleurs sociaux et des cadres de proximité
- III. Pour une coordination soutenue des actions en faveur des enfants et des familles
 - A. Promouvoir les instances de coordination et d'échanges
 - B. Promouvoir et impulser la démarche du projet pour l'enfant
 - C. Se saisir d'actions innovantes pour adapter les interventions au plus proche des besoins des enfants et des familles

2^{ème} PARTIE – Garantir les besoins fondamentaux des enfants par une redéfinition des interventions socio-éducatives autour du respect de leurs droits

- I. Garantir le droit de l'enfant d'avoir des parents qui soient aidés en cas de besoin¹
 - A. Maintenir la vocation universaliste de la PMI tout en intensifiant ses actions auprès des familles les plus vulnérables
 - B. Renforcer l'intervention des TISF et développer les lieux de visite en présence d'un tiers
 - C. Renforcer l'accompagnement des familles autour de leur budget

¹ Article 18-2 de la CIDE : « Pour garantir et promouvoir les droits énoncés dans la présente Convention, les Etats parties accordent l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant et assurent la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants. » [et Observations générales du Comité des droits de l'enfant n°7](#) : « Les Etats parties sont tenus d'accorder une aide appropriée aux parents, aux représentants légaux et aux membres de la famille élargie dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant (art. 18, par. 2 et 3), et notamment d'aider les parents à assurer les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant (art. 27, par. 2), et de garantir à l'enfant la protection et les soins nécessaires (art. 3, par. 2) ».

- II. Garantir le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence
 - A. Traiter les informations préoccupantes de manière adaptée aux situations, une priorité absolue en protection de l'enfance
 - B. Intensifier et diversifier les actions éducatives à domicile pour mieux s'adapter aux besoins de l'enfant

- III. Garantir le droit des enfants d'être protégés contre toute forme d'exploitation
 - A. Redonner une place à la protection judiciaire de la jeunesse dans la protection de l'enfance et renforcer la prévention spécialisée
 - B. Renforcer les actions de prévention et de lutte contre la prostitution des mineurs et la traite des êtres humains

- IV. Garantir le droit de l'enfant à bénéficier d'une protection de remplacement
 - A. Accueillir les enfants sans délai en veillant à maintenir la qualité des dispositifs et leur diversité, sans discrimination
 - B. Mieux accompagner les enfants dans leur parcours de vie
 - C. Mieux contrôler les lieux d'accueil pour veiller au respect des besoins fondamentaux et spécifiques des enfants confiés

- V. Garantir le droit de l'enfant à la santé et à une prise en charge adaptée à sa situation de handicap pour respecter ses besoins particuliers
 - A. Garantir à tous les enfants bénéficiant de mesure d'aide sociale à l'enfance, un parcours de soin adapté
 - B. Garantir aux enfants protégés des soins en santé mentale
 - C. Garantir aux enfants en situation de handicap une prise en charge adaptée

- VI. Garantir le droit à l'éducation et à la formation de tous les enfants sans discrimination
 - A. Garantir aux enfants protégés l'accès à la scolarité
 - B. Permettre aux enfants d'avoir des projets professionnels ambitieux et leur reconnaître le droit aux études supérieures

- VII. Mieux accompagner vers l'autonomie pour mieux insérer les jeunes dans la société
 - A. Mieux anticiper la majorité avec les jeunes concernés
 - B. Garantir une protection aux jeunes majeurs, adaptée à leur besoin
 - C. Garantir aux jeunes majeurs l'accès à l'ensemble de leurs droits

ANNEXES :

- Synthèse de la décision-cadre
- Liste des recommandations de la Défenseure des droits
- Liste des acronymes

Décision-cadre relative à la protection de l'enfance portant recommandations générales au titre de l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011

PROPOS INTRODUCTIFS

1. Le Défenseur des droits a pour mission, en vertu de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, de défendre et de 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.
2. La Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), ratifiée par la France en 1990, constitue à ce titre un texte de référence. En son article 3-1, elle affirme que « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait d'institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou organismes législatifs, l'intérêt de l'enfant doit être une considération primordiale. Les Etats parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être* ». Ce principe, d'application transversale et d'importance capitale, bénéficie dans notre ordre juridique d'une protection constitutionnelle renforcée, ainsi que l'a affirmé le Conseil constitutionnel.² Il 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 enfants³.
3. En droit interne, la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant est venue réaffirmer l'importance de respecter les droits des enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et de garantir la prise en compte de leurs besoins fondamentaux. La démarche de consensus⁴ qui a accompagné sa mise en œuvre 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. 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. La prise en compte de ces besoins d'affection et de sécurité des enfants sont par ailleurs considérés par le comité des droits de l'enfant des Nations Unies⁵ 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.

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

³ 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)

⁴ Rapport issu de la démarche de consensus sur les besoins fondamentaux remis par Dr Marie-Paule Martin-Blachais à Laurence Rossignol, Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes, 28 février 2017

⁵ CRC, Observation générale n°7 (2005), « Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance », 2006

4. 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. .
5. Il entre, à ce titre, dans les missions du Défenseur des droits, d'analyser le fonctionnement des dispositifs départementaux 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. 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 des départements, de l'Etat et de l'ensemble des acteurs impliqués, dans un objectif d'amélioration des réponses institutionnelles, ainsi que des pratiques et des modalités d'intervention des professionnels.
6. Depuis plusieurs années, l'Institution interpelle sur l'état de la protection de l'enfance en France, à travers ses rapports périodiques au Comité des droits de l'enfant des Nations unies, ses avis au parlement, ses rapports annuels, ses décisions d'observation devant les juridictions ou de recommandations individuelles et/ou générales⁶. Elle constate pourtant que la situation se dégrade, de manière plus marquée ces dernières années. Ainsi, en 2022, pour la première fois, des magistrats, juges des enfants, ont attiré son attention sur la situation de la protection de l'enfance dans leur département, faisant état de lourdes défaillances du dispositif, avec un impact très défavorable sur la situation des enfants. Parallèlement à la présente décision, la Défenseure des droits a ainsi adopté plusieurs décisions faisant suite à des instructions portant sur des dispositifs départementaux, et d'autres instructions sont toujours en cours sur d'autres territoires.
7. Les problématiques relevées sont le reflet d'une situation bien plus générale, largement dénoncée aux pouvoirs publics ces dernières années.
8. Pour ne citer que certaines de ces alertes, la mission sur les morts violentes d'enfants au sein des familles⁷, dans le cadre de l'évaluation du fonctionnement des services sociaux, médicaux, éducatifs et judiciaires concourant à la protection de l'enfance, indique en 2018 que « *[Ces homicides (...)] sont "la pointe émergée de l'iceberg" qui révèle la gravité du phénomène de la maltraitance des enfants et les conséquences qu'elle engendre sur leur vie future* ». En novembre 2020, la Cour des comptes déplore la défaillance du pilotage de la politique de protection de l'enfance et estime que le cadre ambitieux défini par le législateur reste en partie inappliqué. Elle déplore également une politique de prévention marginale. En août 2022, l'inspection générale de la justice et l'inspection générale des affaires sociales, saisies du décès d'un enfant suivi en assistance éducative, soulignent que l'ensemble des acteurs en protection de l'enfance travaille « *en mode dégradé* »⁸. En 2023, le Sénat a rendu un rapport « mieux appliquer les lois pour mieux protéger les

⁶ Voir par exemple le rapport K.J. 2019

⁷ [Mission sur les morts violentes d'enfants au sein des familles](#) – Evaluation du fonctionnement des services sociaux, médicaux, éducatifs et judiciaires concourant à la protection de l'enfance - C.Compagnon et N.Durand (IGAS) – B.del Volgo, F.Neymarc et I.Poinso (IGJ) – F.Thomas et E.Liouville (IGAENR) – Mai 2018 (publié en avril 2019).

⁸ [Mission de contrôle interministérielle suite au décès d'un enfant suivi en assistance éducative - Rapport définitif, août 2022](#), Inspection générale de la justice - Inspection générale des affaires sociales.

enfants ». Très récemment, l'avis du conseil économique social et environnemental⁹ opère des constats tristement similaires, et le secteur associatif habilité multiplie les appels à l'adoption de mesures fortes et immédiates¹⁰. Une commission d'enquête a été créée à l'Assemblée nationale, dont les travaux sont en cours. La Banque des territoires¹¹ a également rendu début janvier 2025 un rapport à la suite d'une lettre de mission adressée à son directeur par le GIP France Enfance protégée et les ministres respectivement de la santé et des solidarités, et de l'enfance et des familles.

9. Si la France a subi et subit encore les effets de la crise sanitaire de 2020, celle-ci a surtout eu pour effet d'accentuer les difficultés multiples rencontrées par les familles, d'impacter fortement la santé mentale des enfants¹², et de rendre plus visible une situation générale qui était déjà dégradée. La crise traversée par la protection de l'enfance s'inscrit en effet dans la durée et le système arrive à bout de souffle, confronté à des difficultés qu'il n'a pas su ou pu anticiper.
10. Or, il est toujours plus délicat, dans les périodes de crise, pour un système de se réinventer et de s'ouvrir à la transversalité ; la tentation est alors grande d'empiler en urgence des solutions partielles défailtantes et d'adopter des réflexes défensifs.
11. La Défenseure des droits relève par exemple que depuis plusieurs années, l'arrivée des mineurs isolés étrangers, mineurs non accompagnés (MNA), est souvent présentée comme l'une des principales causes de la crise du dispositif de protection de l'enfance, du fait du coût financier que leur accueil représenterait. Aujourd'hui, outre les MNA, ce sont les enfants en situation de handicap, les enfants en situation complexe, à double vulnérabilité, qui sont pointés comme n'ayant pas leur place dans les établissements de la protection de l'enfance.
12. Or, la Défenseure des droits tient à réaffirmer que tous les enfants en danger ont vocation à être protégés par un dispositif de protection de l'enfance exempt de toute discrimination. Les recommandations qu'elle porte dans la présente décision les concernent tous.
13. La Défenseure des droits ne remet, par ailleurs, 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 et dont il convient de saluer l'engagement.
14. Toutefois, elle invite à interroger la considération que notre société accorde aux politiques de lutte contre la pauvreté, au soutien à la parentalité et à la protection de l'enfance.

⁹ Avis du CESE, 8 octobre 2024, « [La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE](#) » NOR : CESL1100015X.

¹⁰ Ainsi les [14 propositions de la CNAPE](#), et le rapport « [Des enfants à protéger, 70 propositions pour agir vite](#) » publié par le GEPSO, l'association Repair94, Speak et la Fondation Jean Jaurès.

¹¹ Olivier SICHEL, « [Des solutions innovantes pour les acteurs de l'enfance protégée. Une approche écosystémique qui peut changer la donne](#) », janvier 2025

¹² [Défenseur des droits, rapport annuel sur les droits de l'enfant- « Santé mentale, le droit au bien-être », 2021](#)

15. 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. L'Etat, en premier lieu, 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 des départements à plusieurs niveaux, tant dans les domaines qui lui appartiennent que pour compenser les charges qu'il délègue régulièrement aux départements. Les départements, ensuite, « chefs de file », qui se sont certes mobilisés ces dernières années, doivent encore parvenir à une mise en œuvre plus efficiente des moyens et des ressources pour redresser et stabiliser leurs dispositifs. Par ailleurs, les démarches conjointes de coordination entre les différents acteurs doivent être consolidées (1^{ère} PARTIE).

16. 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 pour enfin garantir la prise en compte de leurs besoins (2^{ème} PARTIE).

1ère PARTIE – Garantir le respect des droits des enfants par un engagement conjointement assumé de l'Etat et des départements

17. La protection de l'enfance est financée principalement par le budget des départements, lequel dépend notamment des droits sur les mutations à titre onéreux d'immeubles situés sur leur territoire. Ces financements sont par conséquent très aléatoires. L'Etat concourt *via* une dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement et le programme 304 qui comprend notamment le Pacte des solidarités et la stratégie de prévention et de protection de l'enfance¹³.

I. Pour un renforcement de l'investissement de l'Etat aux côtés des départements

18. L'Etat est le garant, devant les organes internationaux de ses engagements au titre des conventions qu'il a signées et ratifiées, notamment la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CSDH) et la Convention internationale des droits de l'enfant.
19. Le 4 juin 2020, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) concluait, dans l'arrêt *Association Innocence en danger et association Enfance et Partage c. France*¹⁴, à la violation de l'article 3 de la Convention en raison de l'échec du système français de protection de l'enfance à protéger une mineure. Le Défenseur des droits a pris acte, avec regret, de la clôture du suivi par le comité des ministres de l'exécution de cet arrêt, du fait des évolutions législatives intervenues depuis les faits. Si le cadre législatif s'est incontestablement étoffé, il n'en demeure pas moins qu'à l'heure actuelle, des enfants ne bénéficient pas de la protection qui leur est due par l'Etat, et que la France n'est pas à l'abri de nouvelles condamnations de la CEDH¹⁵.
20. Dans ses observations finales du 8 juin 2023 concernant la France¹⁶, le Comité avait rappelé le nécessaire engagement de l'État. Il avait d'ailleurs salué la création du poste de secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance et recommandé à la France une « *coordination interministérielle effective de l'application de ses politiques et de ses programmes en métropole et dans les territoires d'outre-mer, aux niveaux national et local* ».
21. 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,*

¹³ Voir sur ce point l'avis du CESE, page 37, op.cit.

¹⁴ CEDH, 5^{ème} section, *Association Innocence en danger et association Enfance et Partage c. France*, n°15343/15 et 16806/15, 4 juin 2020.

¹⁵ Défenseur des droits, Décision 2023-025

¹⁶ Comité des droits de l'enfant, [Observations finales concernant le rapport de la France, valant sixième et septième rapports périodiques](#), CRC/C/FRA/CO/6-7, 2023

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. »

22. 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 des politiques de prévention et de protection de l'enfance. Un comité interministériel à l'enfance créé en 2022 et réuni trois fois¹⁷n'a pas permis d'impulser une réelle dynamique d'actions et plusieurs de ses annonces, faute de portage politique, sont restées lettres mortes. Or, l'implication de l'Etat joue un rôle déterminant dans la protection des enfants à de nombreux niveaux.

A. Contribuer davantage aux financements départementaux des politiques de solidarité et à la lutte contre la pauvreté

23. Le Comité des droits de l'enfant, dans ses observations finales adressées à la France en juin 2023¹⁸ 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. A ce titre, il évoque l'idée d'un fond national de péréquation des dépenses en faveur de la protection de l'enfance, et de la mise en place d'une procédure d'élaboration du budget qui fasse clairement apparaître les crédits consacrés à l'enfance¹⁹. Le Comité insiste sur l'importance d'allouer les ressources humaines, techniques et financières nécessaires aux programmes visant à soutenir les enfants et les familles les plus démunis et d'accroître l'offre de logements sociaux.

24. C'est à travers le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » des lois de finances, que se décline la participation de l'Etat aux politiques de solidarités²⁰ à travers notamment le déploiement du pacte des solidarités lancé fin 2023, qui succède à la stratégie nationale de prévention et lutte contre la pauvreté initiée en 2018. Le pacte se déploie autour de quatre axes majeurs : la prévention de la pauvreté dès le plus jeune âge, la sortie de la pauvreté par l'activité et l'emploi, l'accès aux droits essentiels et une transition écologique solidaire. Au niveau départemental, les préfets ont donc un rôle majeur dans la déclinaison locale de ces politiques.

25. A travers les instructions approfondies et contradictoires menées dans plusieurs départements, le Défenseur des droits fait le constat d'une mobilisation financière de l'Etat aux côtés des départements, qui permet de financer certaines actions.

¹⁷La dernière réunion s'est tenue semble-t-il, le 20 novembre 2023

¹⁸ Comité des droits de l'enfant, CRC/C/FRA/CO/6-7, 2023, op.cit.

¹⁹ La publication d'un « Jaune budgétaire enfance » annexé au PLF 2024 est à ce titre une première réponse qu'il convient de saluer.

²⁰ Voir à ce titre, l'analyse de l'UNIOPSS sur le projet de loi de finance 2024 : <https://www.uniopss.asso.fr/actualites/plf-2024-tres-en-deca-besoins-personnes-en-situation-de-vulnerabilite>

26. Toutefois, celle-ci s'avère résiduelle au regard du budget investi par les départements dans l'action sociale. Initialement le projet de loi de finance (PLF) pour 2025 prévoyait en faveur du programme 304, un engagement d'un peu plus de 30 milliards d'euros (Md€), contre 29,37 Md€ en 2023. Comme l'indique l'UNIOPSS, « *En ce qui concerne le secteur des solidarités, des choix politiques forts doivent être faits pour lutter contre la pauvreté, permettre aux plus précaires d'accéder à un logement ou à un hébergement décent, qui est souvent le point de départ pour trouver un emploi, accéder à des soins, aller à l'école ou suivre une formation, en d'autres termes, participer à la vie de la société* ».
27. En outre, la politique du logement qui joue un rôle fondamental en matière de protection des droits et libertés ne semble pas à la hauteur des besoins, alors même que l'accès au logement conditionnent de nombreux droits. A ce titre, le Défenseur des droits renvoie à la lecture de ses travaux sur le sujet et en particulier à son avis sur le projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables²¹.
28. Le Défenseur des droits déplore également l'absence de priorisation des actions en faveur du soutien à la parentalité. De manière générale, le retour à l'emploi occupe une place prépondérante dans les déclinaisons territoriales du pacte des solidarités, là où un fort besoin de politiques intensives de soutien à la parentalité est également identifié. Les interventions précoces sont en effet, d'une importance majeure afin de prévenir au mieux les difficultés susceptibles d'entraîner des mesures de protection de l'enfance.
29. Parmi les politiques de solidarités prévues dans le programme 304, la protection de l'enfance (action n° 17 « Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables ») ne représente que 2,2 % et recouvre diverses thématiques : le soutien à la parentalité et la prévention au sein de la population générale, la protection des enfants institutionnalisés ou en situation particulière de vulnérabilité, dont le plan des 1000 premiers jours²² et la prévention des sorties sèches des jeunes majeurs de l'ASE²³. Au titre de cette action, l'Etat finance notamment la mise à l'abri et l'évaluation de la minorité, pour un coût estimé en 2025, à 66,2 millions d'euros, ainsi que la contribution exceptionnelle aux dépenses d'ASE au titre des MNA, mise en œuvre depuis 2018, et reconduite chaque année. En 2024, le montant de cette aide a été de 31,9 millions d'euros. Le coût estimé pour 2025 est de 35,1 millions d'euros.
30. L'Etat participe également aux dispositifs départementaux de protection de l'enfance depuis quelques années, *via* la contractualisation engagée à l'occasion de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (SNPPE)²⁴. En 2022, 91 contrats tripartites étaient en cours. Selon les annexes aux projets de loi de finances 2024 et 2025, en 2022, 132 millions ont été engagés, et 115 millions en 2023 dans ce cadre²⁵. Selon le

²¹ En ce sens, v. Défenseur des droits, avis n°23-01, 23 janvier 2023 et avis 24-06 4 juin 2024

²² 1,9 million d'euros en PLF 2025

²³ 50 millions d'euros

²⁴ Environ 45% du budget consacré à l'action 17 l'est au titre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance, similaire aux années passées

²⁵ Rapport relatif aux politiques de l'enfance, annexe au projet de loi de finance 2024, page 10.

PLF 2025²⁶, le montant des crédits votés en 2024 s'élevait à 140 millions d'euros. Il est prévu 120 millions pour 2025. Ainsi, comme le souligne l'UNIOPSS, bien que l'Etat encourage les départements à contractualiser pour ainsi bénéficier de ces soutiens financiers, « *cette volonté forte d'expansion à l'ensemble des départements ne s'accompagne donc pas d'une augmentation des crédits* ».

31. A travers ses instructions portant sur plusieurs départements, le Défenseur des droits a salué la contractualisation, qui dans ce cadre, a permis la mise en œuvre de nombreux projets. Il relève toutefois que les financements de l'Etat intervenant à ce titre restent également très résiduels, au regard des sommes investies par les départements dans leur dispositif de protection de l'enfance²⁷, d'autant que plusieurs obligations nouvelles ont été mises à la charge des départements sans véritable compensation de l'Etat, à la hauteur des conséquences financières qui pèsent sur les collectivités territoriales²⁸.

Recommandation n°1

- **La Défenseure des droits recommande à l'Etat de compenser les charges induites par les obligations nouvelles pesant sur les départements, et d'augmenter significativement la partie de son budget consacrée aux solidarités, notamment *via* l'action 17 du programme 304.**

B. Donner à la justice les moyens d'assumer son rôle dans la protection des enfants

32. Dans le PLF 2025, le budget de la justice s'élevait à 10,2 milliards d'euro. Si depuis quelques années, l'effort notamment en terme de recrutement des personnels de justice est indéniable, des manques se font toutefois encore cruellement ressentir s'agissant de la justice familiale et de la justice des mineurs²⁹.
33. Les délais d'audiencement, ou encore les délais de réalisation des mesures d'investigations ordonnées par les juges aux affaires familiales, telles que les expertises et enquêtes sociales, liés au manque de professionnels disponibles et de financement insuffisant, sont insatisfaisants et conduisent parfois à la saisine du juge des enfants du fait de la dégradation de certaines situations familiales, notamment en cas de séparation parentale très conflictuelle.
34. En assistance éducative (AE), les magistrats évoquent des tensions permanentes au sein de leur cabinet, déjà mentionnée en 2020 par le Défenseur des droits³⁰ : une surcharge notable, l'impact majeur de la réforme du code de justice pénale des mineurs sur la gestion de leurs dossiers d'assistance éducative, des cabinets vacants et des absences non remplacées, des greffiers en nombre insuffisant et bien souvent dans l'incapacité d'assister

²⁶ https://www2.assemblee-nationale.fr/static/17/Annexes-DL/PLF-2025/Solidarite_insertion_egalite_chances.pdf

²⁷ Cela représente environ 2% des dépenses d'aide sociale à l'enfance assumées par les départements investigués

²⁸ Comme par exemple l'extension de la prime « Ségur » et l'obligation de prise en charge en contrat jeune majeur

²⁹ Seule l'assistance éducative est ici abordée ; la justice pénale des mineurs sera développée à l'occasion du rapport annuel 2025 sur les droits de l'enfance du Défenseur des droits

³⁰ Défenseur des droits, [décision n°2020-148](#) du 16 juillet 2020

aux audiences malgré l'obligation légale. Certains magistrats font parfois le choix contraint de ne plus audier les renouvellements de mesures d'AE en cas d'accord des parents.

35. Or, la loi du 7 février 2022 est venue accroître les impératifs qui pèsent sur la justice : possibilité d'un jugement collégial en première instance pour les situations complexes, entretien individuel systématique avec l'enfant capable de discernement, dans le respect du principe du contradictoire à l'égard de toutes les parties, notification de la décision du juge des enfants au mineur capable de discernement, à son conseil, ou à l'administrateur ad hoc désigné dans les huit jours. S'il convient de saluer ces avancées, leur mise en œuvre doit s'accompagner de moyens supplémentaires.

Recommandation n°2

- **La Défenseure des droits recommande au ministère de la justice de conduire une évaluation quantitative et qualitative de l'application par les juridictions des dispositions de la loi du 7 février 2022 qui impactent directement leur fonctionnement, afin d'en garantir le financement.**

36. L'enfant devant le juge doit pouvoir faire respecter l'ensemble de ses droits. Il a également besoin d'être rassuré, accompagné, assisté. Le Défenseur des droits a toujours préconisé le recours à la désignation d'administrateur ad hoc (AAH) pour les mineurs dès que leur situation le nécessite et le plus en amont possible, notamment lorsqu'ils sont victimes de faits de nature pénale, et, si les circonstances le justifient, lorsqu'ils bénéficient d'une mesure d'assistance éducative.
37. Or, à travers les réclamations qu'il reçoit, le Défenseur des droits déplore que cette mission soit exercée de manière très disparate, faute de réel statut de la fonction d'administrateur ad hoc, de définition claire de ses missions qui sont par ailleurs de plus en plus variées et complexes, de formation obligatoire initiale et continue et faute de contrôle de l'exercice de ces missions.
38. Le Défenseur des droits, a par ailleurs été saisi par quatre associations qui mettaient en avant des difficultés de financement de ces missions, liées à l'éventuelle réduction des montants financés par leur département d'implantation qui les contraindraient potentiellement à se retirer des missions d'administration ad hoc qu'elles exerçaient.
39. De nombreux acteurs demandent un véritable statut de l'AAH, qui a vu ses missions se multiplier ces dernières années (rapport parlementaire de mai 2023, « Plan rouge VIF »³¹, document de la convention nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE)³²).

³¹ « [Plan rouge VIF - Améliorer le traitement judiciaire des violences intrafamiliales](#) », Émilie Chandler et Dominique VERIEN, 22 mai 2023

³² CNAPE, « [Les administrateurs ad hoc, créer les conditions d'un véritable statut](#) », juin 2024

40. Dans une réponse à une question écrite du Sénat du mois de mars 2023 renouvelée en juin dernier, le garde des Sceaux, ministre de la justice, partageait ces constats.
41. Actuellement, les AAH sont désignés pour représenter des mineurs dans de nombreuses situations : enfant témoin de violences conjugales, enfant non doté de discernement en assistance éducative, enfants victimes, en matière successorale et d'établissement de la filiation, etc.
42. S'agissant des MNA, l'AAH intervient dans le cadre de la demande d'asile (à la frontière et sur le territoire national) tant que le mineur n'est pas placé sous la tutelle de l'ASE. Depuis plusieurs années, face aux nombreuses difficultés que soulève le processus d'évaluation de la minorité, le Défenseur des droits préconise, conformément au Comité des droits de l'enfant de l'ONU, une modification des textes, pour prévoir qu'un AAH soit désigné en faveur de chaque jeune se disant mineur non accompagné, avant toute évaluation de sa minorité et de son isolement, pour l'accompagner et l'assister dans toutes les procédures administratives et judiciaires, jusqu'à décision définitive le concernant.
43. Il est donc nécessaire de repenser le cadre d'intervention de l'AAH pour assurer à ceux qui remplissent ces missions, personnes physiques et personnes morales un véritable statut professionnel. A ce titre, le Défenseur des droits estime qu'un service d'AAH directement géré par le département n'est pas forcément la solution la plus adaptée³³ et invite les acteurs à inclure dans leurs réflexion les services de la PJJ.

Recommandation n°3

- **La Défenseure des droits recommande au ministère de la justice d'initier des travaux sur les missions et le statut des administrateurs ad hoc, en y incluant la question des mineurs non accompagnés en cours d'évaluation, en tenant compte des positions de la fédération nationale et du conseil national des associations de protection de l'enfance et en y impliquant les services de la protection judiciaire de la jeunesse.**

44. L'article 375-1 du code civil, complété par la loi n°2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants précise « *Lorsque l'intérêt de l'enfant l'exige, le juge des enfants, d'office ou à la demande du président du conseil départemental, demande au bâtonnier la désignation d'un avocat pour l'enfant capable de discernement et demande la désignation d'un administrateur ad hoc pour l'enfant non capable de discernement.* »
45. Par arrêté du 1^{er} octobre 2021³⁴ modifiant l'arrêté du 28 décembre 2011 fixant la liste des mentions de spécialisation en usage dans la profession d'avocat, une nouvelle mention de spécialisation « Droit des enfants » a été créée par le garde des Sceaux, ministre de la justice, conformément à la proposition du Conseil national des barreaux (CNB) du 4 juin

³³ Notamment lorsque l'AAH intervient en assistance éducative, parfois au cœur d'une situation de conflit entre les parents et les services, ou quand l'AAH est amené à représenter un mineur non accompagné qui contesterait les décisions de l'ASE, etc.

³⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044173343>

2021. L'objectif recherché par le CNB était d'offrir un cadre protecteur aux enfants, ainsi qu'un accompagnement et une assistance dans toutes matières (civile, pénale...) et dans toutes les procédures les concernant. Le certificat de spécialisation est accordé sous réserve d'une expérience professionnelle d'au moins quatre ans et de réussir un entretien de validation des compétences.

46. Le Défenseur des droits appelle la vigilance des barreaux sur l'importance que les avocats désignés pour accompagner les enfants discernants soient des avocats spécialisés, dans toutes les procédures qui les concernent. La mise en œuvre des dispositions de l'arrêté précité, qui vise à assurer une meilleure garantie des droits des enfants devant le juge, doit par ailleurs être accompagnée des financements nécessaires permettant aux avocats de remplir leur mission.

Recommandation n°4

- **La Défenseure des droits recommande aux départements, en lien avec les tribunaux pour enfants et les barreaux, de diffuser auprès de leurs équipes des supports, dépliants ou autres outils, leur permettant de mieux informer les enfants discernants accompagnés en assistance éducative de leur droit d'être assistés d'un avocat.**

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

47. L'Etat et sur les territoires, les agences régionales de santé (ARS), doivent réguler et organiser l'offre de manière à répondre aux besoins des enfants en matière de soins et de services médico-sociaux, et de garantir l'efficacité du système de santé. Les ARS organisent l'appui à la qualité des soins et à la sécurité des patients.
48. En 2015, le Défenseur des droits avait déploré l'absence de données fiables s'agissant des enfants reconnus en situation de handicap, bénéficiant d'une mesure de protection de l'enfance³⁵. Depuis, quelques progrès ont été réalisés notamment par la DREES qui tente de prendre en compte cette double vulnérabilité dans ses questionnaires annuels à l'attention des établissements ou services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) et des départements. La DREES relève qu'une large majorité des collectivités n'est pas en mesure de communiquer le nombre de jeunes bénéficiaires d'une mesure ASE ayant une reconnaissance administrative de leur handicap délivrée par une maison départementale des personnes handicapées (MDPH).
49. De même, certaines ARS et collectivités interrogées dans le cadre des instructions menées par le Défenseur des droits ont fait part de leur impossibilité à comptabiliser le nombre d'enfants accueillis en ESSMS, bénéficiaires d'une mesure ASE, sans avoir recours à l'envoi

³⁵ Défenseur des droits, rapport 2015 consacré aux droits de l'enfants, « [Handicap et protection de l'enfance : des droits pour des enfants invisibles](#) »

de questionnaires aux établissements concernés. Elles se disaient également dans l'impossibilité de dénombrer les enfants protégés pour lesquels l'orientation en ESMS n'était pas effective et le nombre d'enfants pour lesquels l'orientation mise en œuvre était inadaptée et la recherche d'une nouvelle orientation était envisagée.

50. Certains départements ont organisé des remontées de données reposant sur des manipulations manuelles de leurs agents, qui restent toutefois artisanales.
51. La Défenseure des droits estime pourtant que ces chiffres sont indispensables à une juste analyse des besoins en termes d'offre médico-sociale, et que leur absence est symptomatique d'un pilotage défaillant de cette politique publique.
52. Les problèmes évoqués font d'ailleurs écho aux difficultés des départements de réunir des données consolidées sur l'ensemble de leurs activités, régulièrement remontées par l'IGAS. A cet égard, le rapport de la Banque des territoires évoque la sous-numérisation des outils métiers des départements et la dispersion des données de suivi, ce qui constitue « *une faiblesse pour piloter cette politique publique de manière efficace* »³⁶. La Défenseure des droits a pris connaissance des préconisations de ce rapport sur la mise en place des services numériques structurants pour le secteur de l'enfance protégée qui souligne clairement les enjeux de fiabilisation des données et de capacités de pilotage et d'évaluation. Le rapport fait état de réflexions et d'expérimentations en cours qui apparaissent prometteurs. La Défenseure des droits estime toutefois indispensable d'y associer le secteur de la santé et du médicosocial.

Recommandation n°5

- **La Défenseure des droits recommande aux agences régionales de santé, aux départements et au secteur associatif habilité, de poursuivre leurs réflexions pour élaborer un système de collecte de données partagées en prévention et protection de l'enfance associant les secteurs du handicap, de la santé, et de la justice afin d'avoir entre autres un chiffre exact du nombre d'enfants en situation de handicap pris en charge en protection de l'enfance.**

53. Les modalités de prise en charge des enfants en situation de handicap ont connu, ces dernières années, une transition marquée vers une offre médico-sociale plus inclusive. Le plan d'action ministériel « ambition transformation 2019-2022 » mobilise ainsi les ARS sur deux orientations majeures :
 - Une volonté de désinstitutionnalisation matérialisée par une augmentation des prestations en milieu ordinaire (PMO) et une baisse des accueils en internat et en accueil de jour ;

³⁶ Rapport de la Banque des territoires p.48 et suivantes, op.cti.

- L'utilisation de nouvelles catégories d'offres « souples » de type « tous modes d'accueil » correspondant à une diversification des offres des établissements (internat, accueil de jour, PMO).
54. Cet objectif est louable. Toutefois à l'heure actuelle, de nombreux enfants souffrent encore d'un manque de prise en charge faute de dispositifs inclusifs en nombre suffisant, ou de dispositif réellement adapté à leur besoin.
 55. A cet égard, la Défenseure des droits, pleinement favorable aux politiques d'inclusion en faveur des enfants en situation de handicap, insiste cependant sur l'importance d'une approche visant à répondre aux besoins spécifiques de chaque enfant, de manière individualisée pour construire avec lui et sa famille, un parcours de vie.
 56. Il convient de relever certains progrès à l'échelon national. Ainsi, depuis la loi du 7 février 2022, la question du handicap apparaît dans le référentiel d'évaluation des situations de danger de la Haute Autorité de Santé (HAS)³⁷. D'autres outils, malheureusement encore trop méconnus des professionnels, ont également été élaborés : annuaire des médecins experts auxquels les professionnels peuvent recourir pour éviter toute confusion dans le diagnostic de troubles repérés chez l'enfant³⁸, nombreuses ressources sur l'autisme et les troubles du neuro-développement³⁹, recommandations de la HAS sur l'accompagnement scolaire des enfants en situation de handicap, accueillis à l'ASE⁴⁰.
 57. Dans certains départements, des dispositifs expérimentaux ou des modalités d'intervention innovantes ont été pensés par les institutions, avec des financements conjoints (ARS/Département notamment)⁴¹. Des équipes mobiles conjointes sont également financées par les départements et les ARS et peuvent intervenir sur le lieu de vie de l'enfant, accueilli en établissement ou en placement familial⁴².
 58. Enfin, le plan national 50 000 solutions, présenté lors du Conseil national handicap (CNH) en 2023 vise à développer de nouvelles réponses adaptées aux besoins des enfants en situation de handicap.
 59. Ces projets mis en place au niveau des territoires, notamment grâce à la contractualisation dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance, sont le

³⁷ 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-referance

³⁸ 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](https://www.handicap.gouv.fr/sites/maltraitance/files/files-spip/pdf/kit_pedagogique_accompagnement_des_personnes_autistes.pdf)

³⁹ https://handicap.gouv.fr/sites/handicap/files/files-spip/pdf/kit_pedagogique_accompagnement_des_personnes_autistes.pdf ; [Autisme Info Service - Annuaire de ressources sur l'autisme ; https://www.clepsy.fr/fiches-pratiques/](https://www.clepsy.fr/fiches-pratiques/)

⁴⁰ https://www.has-sante.fr/jcms/p_3287349/fr/accompagner-la-scolarité-et-contribuer-a-l-inclusion-scolaire

⁴¹ Par exemple, la création de MECS-SI (Maisons d'enfant à caractère social – soins intégrés) dans lesquelles la place du soin est déterminante, et peut comporter deux volets, dont la thérapie générale (la santé physique) et la thérapie psychique. Une équipe thérapeutique en a la charge et doit travailler en lien avec les autres professionnels : la dimension du soin est soutenue par chacun des professionnels, interlocuteurs des adolescents. L'équipe soignante assure un programme individualisé d'actes soignants (traitement, analyses, entretiens) en constante relation avec l'équipe éducative.

⁴² Voir infra, 2^{ème} partie

signe incontestable d'un meilleur investissement de l'Etat aux côtés des départements dans l'intérêt des enfants.

Recommandation n°6

- **La Défenseure des droits recommande à l'Etat de poursuivre son engagement financier en faveur des réponses pouvant être apportées à l'ensemble des enfants en situation de handicap, en prêtant une attention particulière aux enfants à double vulnérabilité, accompagnés en protection de l'enfance.**

60. Par ailleurs, le handicap de certains des enfants doit conduire les professionnels de la protection de l'enfance à penser différemment leur accompagnement et leur prise en charge. Pour favoriser les connaissances et les interactions mutuelles entre la protection de l'enfance et le handicap, les centres régionaux d'études, d'actions et d'informations (CREAI), financé par les ARS, mettent en place une formation-action « *Prévenir les situations critiques et complexes d'enfants et de jeunes : coordination territoriale des acteurs pour mieux répondre à la sécurité des parcours* », pour faire émerger des réponses territoriales coordonnées⁴³.

Recommandation n°7

- **La Défenseure des droits recommande au ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles, via la direction générale de la cohésion sociale et la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, de renforcer ses financements alloués aux centres régionaux d'études, d'actions et d'informations, afin d'offrir davantage de formations croisées et mutualisées en faveur des professionnels de terrain des départements et du secteur associatif habilité.**

61. Enfin, la Défenseure des droits exprime ses inquiétudes sur les difficultés relatives à l'accès aux soins en santé mentale pour les enfants confiés à l'ASE ou accompagnés à domicile en protection de l'enfance. Selon le rapport de la Cour des comptes de mars 2023⁴⁴, alors que ces enfants représentent 2 % des mineurs en France, ils constituent, selon les professionnels, jusqu'à la moitié des adolescents hospitalisés à temps complet en particulier pour des troubles du comportement et des syndromes dépressifs. Une étude de 2017 révèle que les adolescents pris en charge par l'ASE représentaient 55 % des mineurs hospitalisés dans les services de psychiatrie adulte⁴⁵.

⁴³ Pour cela, les participants bénéficient d'interventions sur les thématiques des parcours, de la protection de l'enfance, de l'adolescence, de la crise, ou encore du psycho-trauma. Ils participent ensuite à une session de « stages croisés » qui leur permet de découvrir un environnement professionnel différent du leur, et d'accueillir un professionnel d'un autre secteur au sein de leur structure. L'aboutissement de la formation consiste en l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques territoriales par les participants. La formation se déploie à raison de 3 sessions par an, en vue de couvrir l'ensemble du territoire régional sur la durée du projet régional de santé (2018-2028)

⁴⁴ Cour des Comptes, « [LA PÉDOPSYCHIATRIE Un accès et une offre de soins à réorganiser](#) », communication à la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Mars 2023

⁴⁵ L. Vitte et coll., Adolescents hospitalisés dans les services de psychiatrie adulte : une étude descriptive à la lumière des problématiques relevant de la protection de l'enfance, Neuropsychiatrie de l'enfance et de l'adolescence, 2017.

62. La pénurie de pédopsychiatres⁴⁶, des professionnels du soin dans le milieu scolaire, la désertification de la médecine de ville, l'insuffisance de moyens de prise en charge en santé mentale, d'autant plus marquée en secteur rural, les délais d'attente de prise en charge peu compatibles avec la temporalité des situations des enfants participent à la dégradation de l'état de santé de ces derniers à l'augmentation de leurs troubles, et mettent en péril l'équilibre parfois fragile de leurs familles, et contribuent à l'épuisement des professionnels qui les accompagnent⁴⁷.
63. S'il convient de saluer la création des centres régionaux de psycho-trauma, il est indispensable de leur attribuer les moyens suffisants pour leur permettre de devenir de réels points d'appui pour l'exercice de la mission de protection de l'enfance. Les arbitrages qui seraient actuellement en cours devraient tenir compte de l'importance de ces nouveaux dispositifs pour les enfants bénéficiaires de mesures d'aide sociale à l'enfance. Or des arbitrages seraient en cours au niveau national, à la suite de la mission d'évaluation, confiée à l'agence nationale d'appui à la performance, du centre national de ressources et résilience (CN2R) et plus largement de la filière psychotrauma.

Recommandation n°8

- **La Défenseure des droits recommande au ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles de renforcer et pérenniser les financements des centres régionaux de psycho-trauma, et de mettre en œuvre les recommandations du rapport issu des assises de la pédiatrie⁴⁸, notamment son axe visant à « relever le défi de la santé mentale ».**

D. Donner les moyens à l'Education nationale d'assurer son rôle dans la protection des enfants

64. L'Education nationale doit également jouer un rôle dans la protection des enfants.
65. Chargés d'apporter écoute, conseils et soutien aux élèves pour favoriser leur réussite individuelle et sociale, les services sociaux en faveur des élèves jouent à ce titre un rôle crucial et font partie intégrante de l'équipe de l'établissement scolaire. La circulaire de du 22 mars 2017⁴⁹ indique que les personnels sociaux sont affectés à la direction académique des services départementaux de l'éducation nationale. Ils interviennent sur un secteur comprenant un ou plusieurs établissements du second degré. Elle définit des priorités d'actions et précise également que « la couverture exhaustive du département n'est pas recherchée ».

⁴⁶ Au-delà d'une question de moyens financiers, cette offre est largement confrontée à une baisse d'attractivité et une fuite des professionnels du soin vers le secteur privé. Par ailleurs, la répartition des 15 000 médecins psychiatres sur le territoire national démontre une concentration de ces derniers en Ile de France, avec 2 000 psychiatres pour 2 millions d'habitants contre 13 000 psychiatres pour 66 millions d'habitants sur le reste du territoire, soit cinq fois moins par habitants. Voir https://www.lemonde.fr/societe/article/2025/01/10/les-crisis-aigues-de-la-psychiatrie-publique-des-services-pepites-coexistent-avec-des-endroits-d-ou-tout-espoir-est-absent_6490744_3224.html

⁴⁷ Voir également *infra*, 2^{ème} partie

⁴⁸ Assises de la pédiatrie et de la santé de l'enfant, 2023, « Ma santé, notre avenir. Investir dans la santé de l'enfant : une urgence nationale ».

⁴⁹ [Circulaire n° 2017-055 du 22-3-2017](#) - NOR : MENE1709191C

66. Or, depuis de nombreuses années, les AS scolaires sont trop peu nombreux⁵⁰, oubliés dans les revalorisations salariales, et certains éprouvent des difficultés à trouver leur place au sein de la communauté éducative. Au regard de la situation actuelle de la société dans son ensemble et des lourdes difficultés sociales qui tendent à s'intensifier, le Défenseur des droits considère qu'il y a urgence à intervenir en faveur d'un service social scolaire solide au sein de tous les établissements scolaires, y compris dans les écoles élémentaires.

Recommandation n°9

- **La Défenseure des droits recommande au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche de revaloriser le métier d'assistant social en milieu scolaire pour permettre d'intensifier le recrutement de ces professionnels et d'envisager leur présence au sein des établissements scolaires du premier degré.**

67. Au-delà des services sociaux, les enseignants, les directeurs et directrices d'écoles et les chefs d'établissement du second degré jouent également un rôle de vigie pour mieux détecter et appréhender les enfants en danger. Pour cela, les équipes doivent être formées. La formation initiale des enseignants pourrait être enrichie de modules relatifs à la protection de l'enfance, aux droits de l'enfant, à la lutte contre toutes les formes de violences, comme la Défenseure des droits l'a déjà recommandé⁵¹.

68. Bien souvent le Défenseur des droits déplore également l'absence de mise en œuvre de formations communes de l'ensemble des professionnels au titre des articles L.542-1⁵² et D.542-1 du code de l'éducation, lesquelles permettraient de favoriser le développement d'une culture commune de la protection de l'enfance.

Recommandation n°10

- **La Défenseure des droits recommande au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche de veiller à ce que l'ensemble des académies conventionnent avec les départements afin de mettre en place, de manière prioritaire, les sessions de formations prévues aux articles L.542-1 et D.542-1 du code de l'éducation sur le dispositif de protection de l'enfance, en accordant une attention particulière aux enseignants, aux équipes éducatives, aux directeurs et directrices d'écoles et aux chefs des établissements scolaires.**

⁵⁰ Didier Dubasque, ancien président de l'association nationale des assistants de service social - blog écrire pour le travail social : « [Les assistantes sociales scolaires, ces professionnelles constamment oubliées](#) », 07/02/2024, mentionnait en 2022, 2600 assistantes sociales scolaires pour 12 millions d'élèves

⁵¹ Voir décision n°2024-053 du 4 avril 2024

⁵² « Les médecins, l'ensemble des personnels médicaux et paramédicaux, les travailleurs sociaux, les magistrats, les personnels enseignants, les professionnels des services aux familles définis à l'article L. 214-1 du code de l'action sociale et des familles, les personnels d'animation sportive, culturelle et de loisirs et les personnels de la police nationale, des polices municipales et de la gendarmerie nationale reçoivent une formation initiale et continue, en partie commune aux différentes professions et institutions, dans le domaine de la protection de l'enfance en danger ».

E. Faire de la lutte contre les violences faites aux enfants une véritable politique publique

69. Depuis 2017, des plans interministériels de lutte contre les violences faites aux enfants se sont succédés annonçant de nombreuses mesures dont l'application concrète sur le terrain souffre de l'absence d'analyse rétrospective.
70. Dans ce cadre, l'Etat s'est par exemple engagé à déployer les unités d'accueil pédiatrique enfants en danger (UAPED) initialement portées par la Voix de l'enfant, sur l'ensemble du territoire. Le 3 novembre 2021, le ministère des solidarités et de la santé et la direction générale de l'offre de soins (DGOS) ont fait paraître une instruction⁵³, qui s'inscrit dans le cadre du plan 2020-2022 de lutte contre les violences faites aux enfants et dans la continuité des actions déjà engagées. Si l'Etat s'est fixé un objectif d'une structure par juridiction d'ici 2025, le Défenseur des droits constate qu'il est très difficile de trouver une liste nationale à jour.
71. Le plan 2024-2027 est financé dans le cadre de l'action 17 du programme 304 à hauteur prévisionnelle pour 2025 de 2 millions d'euros. Il porte notamment sur le renforcement des données sur les maltraitances subies dans l'enfance, l'amélioration de la connaissance du phénomène d'emprise sectaire sur les enfants et les adolescents au regard de l'environnement numérique, l'élaboration d'outils de prévention, de repérage et d'alerte sur les maltraitances dans les établissements sociaux et médico-sociaux prenant en charge des mineurs.
72. La commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants (CIIVISE) sera financée selon le PLF 2025 à hauteur de 700 000 euros. En avril 2024, elle a été dotée d'une nouvelle feuille de route, avec le maintien de la plateforme d'écoute des adultes victimes dans leur enfance et des travaux de recherches.
73. S'il faut saluer la mobilisation de l'Etat contre les violences faites aux enfants⁵⁴, il convient de rappeler néanmoins que des avancées ne pourront se concrétiser que si les enfants entendent parler de leurs droits, afin qu'ils puissent s'identifier comme victime, et si le recueil et la considération apportée à leur parole des enfants deviennent une préoccupation réellement centrale.
74. A ce titre, le recueil, par les forces de l'ordre, de la parole de l'enfant est un moment clé s'agissant des enfants victimes directes de violences mais également des enfants co-victimes de violences conjugales. Si le Défenseur des droits a constaté des avancées⁵⁵, il déplore néanmoins régulièrement, dans les situations dont il est saisi, que le nombre

⁵³ [Instruction n° DGOS/R4/R3/R2/2021/220](#) du 3 novembre 2021 relative à la structuration de parcours de soins pour les enfants victimes de violences

⁵⁴ Voir notamment les rapports du Défenseur des droits, de 2019, [Enfance et violences : la part des institutions publiques](#) et de 2020, [Prendre en compte la parole de l'enfant : un droit pour l'enfant, un devoir pour l'adulte](#).

⁵⁵ Les conditions d'audition des mineurs victimes sont aménagées afin, notamment, de tenir compte de leur vulnérabilité et de les protéger (enregistrement audiovisuel des auditions, présence possible d'un psychologue ou de médecins spécialistes, ...)

d'agents des forces de l'ordre formés aux spécificités de l'audition du mineur victime, et au protocole NICHHD⁵⁶ soit encore très insuffisant (60 % des auditions d'enfants victimes seraient conduites par des enquêteurs non formés⁵⁷). Le Défenseur des droits constate également une insuffisance de salles d'auditions dédiées au recueil de la parole des mineurs victimes sur le territoire, un matériel d'enregistrement déficient et des enregistrements qui ne sont que rarement visionnés par les magistrats, principalement par manque de temps et l'absence d'orientation des mineurs victimes vers les UAPED lorsqu'elles existent. Le Défenseur des droits constate enfin fréquemment que les enquêtes menées par des services non spécialisés, dans des délais souvent inadaptés aux besoins de l'enfant, sont, faute de moyens, peu nourries. Or l'issue de ces enquêtes est déterminante pour la prise en compte judiciaire de la situation.

75. Le Défenseur des droits salue néanmoins la création de l'office mineurs (OFMIN) qui a déjà et à plusieurs reprises fait la preuve de son efficacité et de son importance et qui doit absolument être renforcé.

Recommandation n°11

- **La Défenseure des droits recommande au ministère de l'intérieur et au ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles de déployer les unités d'accueil pédiatrique enfants en danger sur l'ensemble du territoire y compris l'outre-mer, de renforcer la formation des officiers de police judiciaires au recueil de la parole des enfants victimes de violences et des enfants co-victimes de violences conjugales, et de renforcer les moyens financiers et humains de l'Office mineurs.**

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

A. Poursuivre les efforts entrepris dans l'organisation et le financement des dispositifs

76. Au 31 décembre 2023, 396 900 mesures d'ASE étaient conduites en faveur des mineurs et jeunes majeurs contre 355 000 au 31 décembre 2018. Parmi elles, 56 % étaient des mesures d'accueil des enfants en dehors de leur milieu de vie habituel et 44 % des actions éducatives exercées auprès de l'enfant et de sa famille.
77. Le Défenseur des droits relève que les efforts financiers des départements depuis plusieurs années sont notables, ce qu'elle salue. La part de leur budget consacrée aux actions sociales et à la protection de l'enfance est croissante. Ainsi, selon les derniers chiffres de

⁵⁶ National Institute of Child Health and Human Development.

⁵⁷ Propos de Jean-Michel BRETON, formateur CNFPJ (gendarmerie) lors du colloque de la CIVISE du 17/11/2021, https://www.youtube.com/watch?v=Iw77eXB8dMA&list=PLTKV0YGzVnRmK0S73GStYF_FIFQ-QBdJC&index=1

la DREES, en 2023, les départements ont consacré 10,4 milliards d'euros, en dépenses nettes, à l'aide sociale à l'enfance, soit près de trois milliards de plus qu'en 2018. Depuis 1998, les dépenses totales d'aide sociale à l'enfance ont connu une augmentation de 61 % en euros constants⁵⁸. Cette hausse concerne essentiellement les dépenses d'accueil à l'ASE (+91 % en euros constants au cours de la même période). La Défenseure des droits appelle ainsi les départements à poursuivre leurs efforts financiers.

78. Au-delà des moyens financiers, la gouvernance reste toutefois un levier essentiel. A travers ses instructions, le Défenseur des droits a pu constater l'hétérogénéité des modalités organisationnelles des services en charge de l'action sociale et de l'aide sociale à l'enfance, et se confronter à autant d'intitulés de services et de mesures, que de départements. Beaucoup ont procédé, à plusieurs reprises, à des réorganisations internes tantôt pour plus de proximité tantôt pour rationaliser leurs interventions. Le Défenseur des droits déplore à cet égard, dans plusieurs des départements dont le dispositif de protection de l'enfance a fait l'objet de ses enquêtes, l'absence de projet de service de l'ASE, pourtant obligatoire depuis 2005⁵⁹.
79. Au-delà de leur lisibilité parfois complexe, ces réorganisations internes ne font pas toujours sens pour les travailleurs sociaux, qui ont pour beaucoup fait état auprès du Défenseur des droits d'une forme de déconnexion avec leur direction centrale face à ce qu'elles considèrent, comme une multiplication d'échelons hiérarchiques et de cadres, quand le travail en prise directe avec les enfants et les familles réclamerait des postes supplémentaires.
80. Le Défenseur des droits a constaté au cours de ses déplacements dans les territoires et de ses contacts avec les travailleurs sociaux l'expression d'une très grande souffrance liée à leurs conditions de travail et la perte de sens qui en découle.
81. Le Défenseur des droits renvoie ainsi à la lecture du livre blanc du travail social qui indique notamment que « *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* »⁶⁰.
82. Or, certains départements ne semblent pas suffisamment prendre la mesure des difficultés exprimées par leurs agents. Pourtant, les taux d'absentéisme dans certains services d'aide sociale à l'enfance augmentent et se cumulent avec les postes vacants, entraînant un turnover des équipes particulièrement préjudiciable aux enfants et à leur famille, qui ont besoin de continuité dans le suivi de leur situation pour pouvoir créer un lien de confiance. Dans certaines équipes, près de la moitié des agents « habituels » ne sont pas présents et parfois ce sont les personnels de services entiers qui se trouvent en arrêt maladie. L'épuisement

⁵⁸ C'est-à-dire en tenant compte de l'inflation

⁵⁹ Voir les recommandations de bonnes pratiques de la HAS sur [l'élaboration, la rédaction et l'animation du projet d'établissement ou de service](#) -

⁶⁰ Haut Conseil du travail social (HCTS), « Livre blanc du travail social », 2023

professionnel exprimé, les départs et les ruptures au sein des équipes sont autant de symptômes qui doivent être pris en compte de manière attentive.

83. Probablement liée à ces conditions d'exercice difficiles, la crise du travail social touche tous les secteurs y compris le secteur associatif habilité (SAH) et le recours à l'intérim devient la norme dans certains établissements et services⁶¹.
84. Si le Défenseur des droits a pu constater la volonté de certains départements de pallier les absences en recrutant des agents en contrat à durée déterminée (CDD), et en créant des équipes d'agents et de cadres mobiles de renfort, il attire cependant leur attention sur ce qui permet de faire équipe et de donner du sens aux interventions : la stabilité, la connaissance et la confiance mutuelles des professionnels et de leurs cadres de proximité, la maîtrise du terrain et des réseaux associatifs, des services médico-sociaux, etc.
85. Le Défenseur des droits souligne par ailleurs que la fidélisation des équipes implique, face aux tensions sociales, que les départements et le SAH soient en permanence dans un dialogue constructif avec leurs professionnels de terrain.
86. Quelles que soient les modalités d'organisation retenues, les travailleurs sociaux de l'ASE font état d'un nombre de mesures trop important qui, ajouté à l'urgence qui mobilise beaucoup d'entre eux, ne permet pas un suivi individualisé des situations.
87. S'il n'appartient pas au Défenseur des droits de se prononcer dans l'absolu sur un ratio cible de mesures par travailleur social, le calibrage de la charge de travail des professionnels de l'ASE reste un enjeu essentiel, ce que l'absence de référentiel national ne facilite pas.
88. En tout état de cause, il est essentiel de diversifier les modalités d'interventions des professionnels pour mieux correspondre aux enfants et aux familles d'aujourd'hui et offrir aux professionnels la possibilité de tenir compte de la parole des enfants et des familles sur leurs besoins. Ainsi, en matière d'interventions éducatives, se développent des actions collectives pour les parents et les enfants, des groupes de paroles, des séjours de vacances, des temps de repas, etc. Or, si les travailleurs sociaux sont submergés par les situations et les urgences, il leur est impossible de se ménager des temps propices à la construction d'un lien avec les familles accompagnées. Pour cela, les équipes ont besoin de temps, de souplesse, d'espaces et de financement pour innover. Il s'agit donc également de les libérer de tout ce qui pourrait être accompli par d'autres professionnels, en renforçant les services administratifs et les secrétariats médico-sociaux, afin de leur permettre de consacrer leur temps à la relation avec les enfants, les familles et les partenaires.

⁶¹ Le Défenseur des droits renvoie aux propositions intéressantes du rapport de la Banque des territoires (pages 37 et suivantes), op. cit.

89. La diversification des recrutements au sein des équipes ASE est également une tendance qu'il convient de soutenir. Elle permet que des éducateurs jeunes enfants, des conseillers en économie sociale et familiale, des psychologues viennent en appui aux équipes.

Recommandation n°12

- **La Défenseure des droits recommande aux départements de renforcer leurs équipes de professionnels de terrain au sein des services d'aide sociale à l'enfance afin d'abaisser si nécessaire le nombre de mesures suivies par chaque professionnel pour favoriser un meilleur accompagnement des enfants et des familles, de poursuivre la diversification des métiers au sein des services et de renforcer les services support avec des secrétariats médico-sociaux dédiés et des agents d'accueil formés.**

90. Les évolutions législatives⁶² permettent aux départements d'avoir recours en matière de protection de l'enfance dans leurs relations avec le SAH, aux contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM), souvent perçus comme un levier de l'amélioration de la qualité et de la sécurité des accompagnements, en favorisant la réalisation et la sécurisation de projets sur la durée. A cet égard, le Défenseur des droits invite les départements à inclure dans leurs travaux d'élaboration des schémas départementaux d'aide sociale à l'enfance, le recours aux CPOM afin de permettre au SAH de consolider ses offres d'intervention, notamment en envisageant de créer des « plates-formes » mutualisées avec le secteur médico-social, susceptibles d'offrir une palette de réponses aux enfants et à leur famille selon leurs besoins.
91. Enfin, l'amélioration des actions en faveur des familles et des enfants en prévention et en protection de l'enfance passe également par l'implication de ces derniers dans l'organisation de l'action sociale au sens large sur leur territoire, ainsi que dans l'élaboration des politiques publiques de solidarité, et d'accompagnement socio-éducatif⁶³.

Recommandation n°13

- **La Défenseure des droits recommande aux départements d'élaborer des projets de services et de mettre en place des groupes de parole et des retours d'expérience avec les familles accompagnées en protection de l'enfance dans un souci d'amélioration de la qualité des interventions sociales.**

92. Cette implication des familles et enfants en prévention et protection de l'enfance passe également par leur meilleure information sur leurs droits. S'agissant des enfants, le Défenseur des droits constate par exemple que l'information donnée à l'enfant discernant sur son droit à un avocat n'est pas une pratique systématisée, ni de la part de l'ASE ni de la part des tribunaux pour enfants. S'agissant des parents, l'article L. 223-1 du CASF prévoit

⁶² Article 8 de la loi du 7 février 2022, et L. 313-12-4 du CASF : « Les gestionnaires des établissements et services mentionnés au 1° du I de l'article L. 312-1, autres que la collectivité territoriale compétente en matière de protection de l'enfance, peuvent conclure, dans les conditions prévues à l'article L. 313-11, un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens avec cette collectivité ... »

⁶³ Voir IGAS, « La participation citoyenne directe dans les politiques de solidarité : état des lieux et perspectives », novembre 2023 ; https://www.has-sante.fr/jcms/p_3574231/fr/agir-avec-les-usagers-a-partir-du-recueil-de-leurs-expressions

que les personnes qui demandent une prestation d'aide sociale à l'enfance peuvent être accompagnées de la personne de leur choix, représentant ou non une association, dans leurs démarches auprès du service. A cet égard, l'existence et le rôle des « personnes qualifiées »⁶⁴ demeurent souvent peu connus des équipes. Or l'intervention de ces personnes peut, dans certains cas, faciliter l'accompagnement éducatif, ou aider à résoudre les éventuelles tensions.

93. A ce titre, le Défenseur des droits invite les départements en lien avec les tribunaux pour enfants et les barreaux, à diffuser auprès des équipes de travailleurs sociaux du département ou du secteur associatif habilité, des supports, dépliants ou autres outils, leur permettant de mieux informer les enfants accompagnés en assistance éducative de leurs droits, notamment devant le juge.
94. Par ailleurs, le Défenseur des droits rappelle que la responsabilité de l'Etat et du département peut être engagée pour chaque prise en charge défailante, chaque retard d'exécution de mesures, chaque inexécution de mesure de placement qui aurait entraîné des conséquences majeures pour l'enfant⁶⁵. Cette faculté pour une famille d'ester en justice participe de ses capacités d'actions et de son implication dans l'accompagnement éducatif.
95. Or, si l'arrêt *Loste contre France* a apporté une avancée non négligeable quant au point de départ du délai de prescription⁶⁶ des actions en responsabilité, ce contentieux reste particulièrement complexe. En effet, le juge compétent pour connaître de l'action en responsabilité contre un département diffère selon que les négligences du service de l'ASE interviennent dans le cadre de la prise en charge d'un enfant confié par la justice et sont non détachables de la procédure judiciaire⁶⁷ (juge judiciaire), ou d'une prise en charge administrative (juge administratif) ⁶⁸. En outre, dans la première hypothèse, le régime de la faute lourde fait peser de manière disproportionnée la charge de la preuve sur un justiciable particulièrement vulnérable, en l'espèce un enfant par le biais de son représentant légal.

Recommandation n°14

- **Le Défenseur des droits recommande au ministère de la justice de clarifier et simplifier le régime légal relatif au contentieux de la responsabilité de l'Etat et des départements en cas de défaillance des services de l'aide sociale à l'enfance dans la prise en charge d'un enfant.**

⁶⁴ Article L.311-5 du CASF : « Toute personne prise en charge par un établissement ou un service social ou médico-social ou son représentant légal, s'il s'agit d'un mineur peut faire appel, en vue de l'aider à faire valoir ses droits, à une personne qualifiée qu'elle choisit sur une liste établie conjointement par le représentant de l'Etat dans le département, le directeur général de l'agence régionale de santé et le président du conseil départemental ».

⁶⁵ La responsabilité du fait du service public de la justice judiciaire ne peut être engagée que pour faute lourde ou déni de justice, COJ, art. L. 141-1

⁶⁶ CEDH, *Loste c. France*, requête n°59227/12 du 3 novembre 2022 – « De l'avis de la Cour, l'application faite par les juridictions administratives des règles sur la déchéance quadriennale, sans s'interroger, comme l'y invitait l'article 3 de la loi du 31 décembre 1968, sur la date à partir de laquelle la requérante disposait d'éléments suffisants démontrant la carence alléguée des autorités nationales et lui permettant alors seulement d'engager effectivement la responsabilité des autorités nationales, a eu pour effet de rendre inefficace le recours en indemnisation intenté par la requérante. La Cour conclut, dans les circonstances très particulières de l'espèce, que les juridictions internes ont fait montre d'un formalisme excessif dont les effets se révèlent incompatibles avec l'exigence du droit à un recours effectif. »

⁶⁷ En assistance éducative ou dans le cadre d'une tutelle

⁶⁸ TC, 15 mai 2023 n°4272 ; confirmé par TC 11 mars 2024 n°4300 et TC, 15 mai 2023, n° 4271

B. Renforcer la formation et l'accompagnement des travailleurs sociaux et des cadres de proximité

96. La fidélisation des professionnels des équipes ASE peut également s'obtenir grâce à la manière dont les nouveaux professionnels sont accueillis dans les services. Le Défenseur des droits attache à ce titre une importance toute particulière à l'accompagnement des nouveaux professionnels lors de leur prise de poste au sein des services de l'ASE. De véritables parcours d'intégration devraient se déployer dans les structures et dispositifs partenaires du département : la justice, le secteur médico-social, la polyvalence de secteur, la PMI, le secteur du soin (somatique et psychique), le secteur associatif habilité.
97. En outre, la complexité et la richesse de la protection de l'enfance exigent, de la part du travailleur social, une adaptation constante de ses pratiques, l'enrichissement de ses connaissances académiques, et une connaissance fine de son territoire d'intervention. Il doit pouvoir également disposer de temps pour repenser ses pratiques professionnelles.
98. Or, il a souvent été indiqué au Défenseur des droits que les services en charge de la formation continue au sein des départements n'étaient que peu en lien avec le terrain et ne venaient pas à la rencontre des professionnels pour adapter leurs offres aux besoins. Certains agents indiquaient également au Défenseur des droits que les formations du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) restaient très théoriques.
99. L'émergence de nouvelles problématiques dans les réalités familiales rend nécessaire une offre de formation adaptée. A ce titre, le numérique et la présence permanente des écrans dans la vie des parents et des enfants, l'apparition chez ces derniers de troubles sexuels majeurs amplifiés par une découverte de plus en plus précoce et dégradée de la sexualité *via* la pornographie en ligne, les réseaux sociaux et leurs multiples incidences sur la vie des adolescents, ainsi que la prostitution des mineurs de plus en plus jeunes, sont autant de problématiques devant lesquelles les professionnels se disent parfois démunis⁶⁹.
100. Le Défenseur des droits rappelle le rôle des observatoires départementaux de protection de l'enfance en matière de formation professionnelle. Par ailleurs, le Défenseur des droits note avec intérêt que certains départements ont mis en place des modalités de formations innovantes, *via* par exemple des formations en ligne, ou le développement en gestion directe de leur propre centre de formation.

⁶⁹ L'Association e-Enfance / 3018 sensibilise chaque année 200 000 enfants, adolescents, parents et professionnels sur les questions du harcèlement et des usages numériques. Avec le 3018, elle accompagne les jeunes victimes et témoins de harcèlement et de violences numériques. Agréée par le Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, l'association agit au quotidien pour mener des actions de sensibilisation en milieu scolaire du primaire au lycée, dans le cadre extra-scolaire et auprès des étudiants. Elle forme les parents, les professionnels, ses pairs et ses partenaires sur les risques et les usages responsables d'internet : <https://e-enfance.org/nos-interventions/demander-une-intervention/>

Recommandation n°15

- **La Défenseure des droits recommande aux départements de développer leur offre de formations continues thématiques en faisant appel si nécessaire à des associations agréées, et de repenser, en lien avec le centre national de la fonction publique territoriale et leur observatoire départemental de la protection de l'enfance, de nouvelles modalités de formation continue au bénéfice des professionnels de terrain et cadres de proximité, tels que des formations en ligne ou des webinaires, ou des partenariats avec le milieu universitaire.**

101. Si la formation des professionnels est importante, l'accompagnement dont ils doivent bénéficier est également capital. Des informations réunies par le Défenseur des droits, les temps de supervision ou d'analyse de pratiques offerts aux travailleurs sociaux et aux cadres de proximité également impactés par les situations, sont loin d'être systématisés au sein des départements et du SAH. Lorsque ces temps sont mis en place, les professionnels se disent souvent en difficulté pour y participer au regard des urgences quotidiennes auxquelles ils sont soumis. Par ailleurs, il arrive que ces séances se pratiquent sous la supervision d'un cadre du département ou soient portées par les équipes spécialisées de direction des ressources humaines, ce qui peut parfois nuire à la liberté de parole nécessaire à ce type d'accompagnement.
102. Enfin, s'agissant des retours d'expérience ou retours sur événement dramatique, le Défenseur des droits regrette que cette démarche ne soit toujours pas généralisée et qu'elle peine encore à faire partie intégrante des pratiques professionnelles. Il attire l'attention sur les travaux de l'ONPE sur cette thématique ⁷⁰.

Recommandation n°16

- **La Défenseure des droits recommande aux départements et au secteur associatif habilité de proposer à l'ensemble des travailleurs sociaux, y compris les cadres de proximité, de participer chacun à leur niveau, à un groupe d'analyse des pratiques ou de supervision, assuré par un professionnel extérieur à leur structure et de définir une procédure formalisée de retours sur expérience en s'inspirant des préconisations de l'observatoire national de protection de l'enfance.**

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

103. La meilleure compréhension des besoins de l'enfant, mais également la complexité des prises en charge et les difficultés auxquelles chaque acteur de la protection de l'enfance se trouve aujourd'hui confronté, imposent la mise en place méthodique d'espaces de réflexion et de travail mutualisés entre les différents professionnels intervenant auprès de l'enfant,

⁷⁰« [Le retour sur événement dramatique en protection de l'enfance - Sens et repères méthodologiques](#) », ONPE, 2019

afin de parvenir à un diagnostic échangé, voire partagé, des difficultés et à l'élaboration d'une programmation conjointe des réponses à apporter aux situations des enfants.

A. Promouvoir les instances de coordination et d'échanges

104. Comme évoqué *supra*, la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants permet, dans le cadre de la contractualisation avec l'Etat, aux départements de se porter volontaires pour expérimenter, en coprésidence avec le préfet, la mise en place d'un comité départemental pour la protection de l'enfance⁷¹ (CDPE).
105. S'agissant des départements étudiés par le Défenseur des droits, les préfets et les présidents de conseils départementaux s'accordent pour saluer l'utilité de cette instance et la qualité des gouvernances mises en place. Il s'agit selon l'un des préfets interrogés, d'une méthode de travail résolument nouvelle entre les acteurs de l'ASE, de la justice, de la santé et de l'éducation nationale, qui se réunissent régulièrement pour aborder les « grandes orientations ».
106. Le Défenseur des droits salue cette nouvelle modalité de travail conjoint, qui pourrait d'ailleurs se poursuivre entre les départements et l'Etat en mettant en œuvre des CPOM⁷². Il questionne en revanche l'information qui est donnée au SAH et aux équipes départementales de terrain, sur les travaux de ces instances, les orientations choisies et les priorités d'actions définies. De nombreux professionnels ont ainsi indiqué ne pas en connaître l'existence ou ne pas en cerner l'utilité.
107. Par ailleurs, il convient de souligner le rôle majeur des ODPE dans l'animation du réseau partenarial des départements en matière de prévention et de protection de l'enfance, notamment chargés de recueillir et d'analyser les données relatives à l'enfance en danger dans les départements, et de suivre la mise en œuvre des schémas départementaux⁷³. Le Défenseur des droits déplore leur mise en sommeil dans certains départements depuis plusieurs années. Il attire également l'attention sur l'importance que les missions respectives de l'ODPE et du CDPE soient parfaitement clarifiées auprès des professionnels.
108. S'agissant des espaces de collaboration sur les situations individuelles, de nombreux départements ont installé des instances entre l'ASE et les institutions en faveur des enfants en situation de handicap (comités techniques ou groupes opérationnels de synthèse ; comités territoriaux de la « Communauté 360 » ; ...). Toutefois la question de leur opérationnalité demeure dans la mesure où certains professionnels de terrain interrogés ignorent encore leur existence, quand d'autres ne semblent pas en être satisfaits, soulignant le fait qu'ils n'y participent pas. Les départements doivent renforcer l'information et la

⁷¹ Les CDPE sont prévus à titre expérimental par la loi n°2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants. Instance stratégique de coordination et de décision, elle réunit notamment, le tribunal judiciaire, l'agence régionale de santé, le conseil départemental, la protection judiciaire de la jeunesse, l'éducation nationale, la DRETS, les forces de sécurité, la MDPH, la CAF, la CPAM, les organismes gestionnaires, des représentants des professionnels de la protection de l'enfance, et des associations d'usagers.

⁷² Voir à cet égard la proposition n°4 du rapport « [Des enfants à protéger. 70 propositions pour agir vite](#) », op.cit.

⁷³ Article L.226-3-1 du CASF

participation des travailleurs sociaux aux espaces de réflexions sur les situations des enfants qu'ils suivent.

109. S'agissant des liens avec la justice, les tensions subies par les dispositifs départementaux les rendent parfois complexes. Les magistrats déplorent souvent un manque de lisibilité du dispositif, et un manque de communication. De même, ils font état pour certains de l'absence de liens directs entre les juges et les référents ASE. Le Défenseur des droits considère que les difficultés auxquelles font face les dispositifs départementaux de protection de l'enfance, susceptibles de fragiliser les relations entre départements et justice, rendent d'autant plus impérative la consolidation d'un dialogue constructif et régulier. A ce titre, les magistrats doivent pouvoir disposer d'une connaissance des ressources du territoire et d'une visibilité sur l'exécution de leurs décisions. Des réflexions communes doivent être menées, dans le respect de la responsabilité de chacun, sur le sens donné aux différentes mesures proposées/décidées et l'ajustement des moyens aux besoins. Le Défenseur des droits note à cet égard que dans certains ressorts, chaque mois, une liste nominative des décisions d'assistance éducative en milieu ouvert ou de placement en attente de mise en œuvre, sont transmises au juge coordonnateur. De même, ils doivent recevoir une information rigoureuse sur les enfants qu'ils suivent⁷⁴.

Recommandation n°17

- **La Défenseure des droits recommande aux départements de mieux communiquer auprès des professionnels de l'aide sociale à l'enfance et du secteur associatif habilité sur les instances territoriales de pilotage et d'élaboration des politiques publiques, et de mieux les associer aux espaces d'échanges sur les situations individuelles des enfants qu'ils suivent. Elle recommande aux départements de renforcer les échanges, afin qu'ils soient réguliers et constructifs, avec les autorités judiciaires, dans l'intérêt des enfants suivis.**

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

110. Outre une obligation légale, le projet pour l'enfant (PPE) constitue une véritable démarche pour rassembler autour de l'enfant. Les lois des 5 mars 2007 et 14 mars 2016 affirment la place centrale de l'enfant dans le dispositif de protection, et obligent les services du département à élaborer le 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. Cet outil oblige les services ASE à renforcer leur partenariat autour de la situation de chaque enfant.
111. Le Défenseur des droits constate dans de nombreuses situations dont il est saisi que les PPE sont inexistantes, en particulier pour les enfants suivis en milieu ouvert, ou d'autres

⁷⁴ Notamment les inquiétudes éventuelles sur les conditions d'accueil des enfants dans les établissements en cas de contrôle déclenché en urgence par exemple, ou bien les fugues, les violences en famille d'accueil ou en établissement etc.

relativement succincts, d'autres encore élaborés lors du placement d'un enfant à l'aide sociale à l'enfance, sans mises à jour régulières. La démarche du PPE semble encore peu intégrée par l'ensemble des acteurs. Souvent identifié comme un document chronophage, il est par conséquent, étroitement tributaire du temps et de la disponibilité des travailleurs sociaux, et du sens et de l'importance que les partenaires lui accordent.

112. Le Défenseur des droits tient à rappeler que 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. Il rappelle également que l'élaboration du 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 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 également être parties prenantes à l'élaboration et au suivi du PPE.

Recommandation n°18

- **La Défenseure des droits recommande aux départements de diffuser aux professionnels la fiche outil élaborée par le groupe d'appui de la protection de l'enfance⁷⁵, comme support à leurs réflexions autour du déploiement et du renforcement du projet pour l'enfant en faveur des enfants et des familles accompagnés en protection de l'enfance, et de les soutenir dans cette démarche en recueillant par territoire leur retour d'expérience sur les avantages et les difficultés que peut poser soulever ce processus au quotidien.**

C. Se saisir d'actions innovantes pour adapter les interventions au plus proche des besoins des enfants et des familles

113. Depuis plusieurs années, les conflits parentaux s'intensifient, en même temps que se multiplient les séparations parentales. Les configurations familiales se modifient, les parentalités également. C'est alors le schéma de fonctionnement familial qu'il convient d'analyser pour que les mesures mises en œuvre autour de l'enfant et dans son intérêt puissent porter leurs fruits. Cela exige de la part des travailleurs sociaux un dialogue soutenu, une guidance et des explications sur ce qui se joue dans la vie de l'enfant, afin que chacun d'entre eux puissent garder sa juste place, adopter et conserver un positionnement neutre et extérieur aux conflits qui agitent les parents.
114. Plusieurs dispositions de la loi du 7 février 2022 traduisent l'ambition de mobiliser, préserver et développer les ressources et l'environnement, notamment familial, des enfants protégés.

⁷⁵ <https://www.cnape.fr/le-groupe-dappui-a-la-protection-de-lenfance-publie-une-fiche-dediee-au-projet-pour-lenfant/>

Il convient cependant de souligner que ce changement de paradigme entraîne nécessairement des bouleversements dans les pratiques professionnelles. Ces nouvelles modalités de travail avec l'environnement élargi de l'enfant imposent de faire preuve d'innovation dans le développement d'outils et de pratiques éducatives, dans un contexte de tensions pour l'ensemble du dispositif de prévention et de protection de l'enfance et de multiplication des séparations parentales conflictuelles.

115. Ainsi, la « conférence familiale » qui désigne un modèle de processus contrôlé qui mène à la prise de décisions par la famille concernée peut être un outil intéressant à mobiliser dans certaines situations. *« L'objectif de la conférence familiale est de résoudre un problème concernant un enfant en danger ou en risque de l'être. Elle permet à la famille de poser le problème et de choisir, avec tous ceux qui lui sont proches, les ressources à mettre en œuvre pour sa résolution. Bien informée, mais indépendante des professionnels, la famille établit un plan d'action qui répond à ses questions centrales. Par ce plan, la famille prend effectivement la responsabilité par rapport à ses enfants et, en conséquence, ses problèmes. Ainsi, une coopération équitable entre elle et les professionnels sera possible »*⁷⁶. Certaines associations habilitées commencent à mettre en place ce type d'intervention avec des résultats relativement satisfaisants⁷⁷.
116. Enfin, la médiation familiale⁷⁸ peut également être mobilisée et très intéressante. Elle propose aux membres d'une famille qui vivent une situation de rupture ou de tensions de se rencontrer en présence d'un tiers qualifié, neutre et impartial pour rétablir un dialogue et rechercher des solutions concrètes, apaiser les conflits et les relations et remettre du lien entre les membres de la famille. La loi du 7 février 2022 a prévu la possibilité pour le juge des enfants de proposer aux parents une mesure de médiation familiale et de désigner un médiateur⁷⁹. Le décret du 2 octobre 2023 indique que : *« La médiation familiale ordonnée par le juge des enfants en application de l'article 375-4-1 du code civil a pour objet d'aider les parents à mettre fin à leur conflit concourant à la situation de danger pour l'enfant »*⁸⁰.
117. Toutefois, il convient de relever que le financement des mesures de médiation ordonnées dans ce cadre est une réelle difficulté. Contrairement aux mesures financées par les caisses d'allocations familiales, aucune ligne budgétaire n'a été prévue pour compenser cette nouvelle charge.
118. Enfin, il convient de rappeler les obligations des services de l'ASE visant d'une part à préserver les liens noués par l'enfant avant toute mesure de placement et, d'autre part, à ce que les enfants protégés, bénéficiant d'un accueil institutionnel, soient davantage entourés. À ce titre, la loi du 7 février 2022 organise le parrainage, le mentorat ou encore la désignation d'une personne de confiance. Il est en effet indispensable que les enfants

⁷⁶ « La conférence familiale : devenir acteur de sa vie » Empan, 2006/2 no 62, p. 136-139

⁷⁷ Lemaire, Fabienne. « La conférence familiale. Redonner le pouvoir d'agir à la famille », Le Sociographe, vol. h10, no. 5, 2017, pp. 165-170.

⁷⁸ Proposée notamment par l'UDAF du Lot : <https://www.udaf46.fr/les-services-aux-familles/mediation-familiale/>

⁷⁹ Article 375-4-1 du code civil

⁸⁰ Art. 1189-1 du code procédure civile

confiés puissent s'appuyer sur des relations affectives durables complémentaires à l'accompagnement proposé par les professionnels, avec des personnes non rémunérées. Comme le précise l'ONPE, « De telles relations ont pour principal objectif d'enrichir le capital social de ces enfants et de favoriser un sentiment d'estime de soi »⁸¹.

Recommandation n°19

- **Le Défenseur des droits recommande aux départements de mettre en œuvre des actions innovantes, telles que les conférences familiales et celles prévues dans les dispositions législatives récentes, telles que la médiation familiale et le parrainage, en identifiant les partenaires susceptibles d'être impliqués au plus proche des besoins des enfants et des familles pour les mettre en œuvre.**

119. Agir sur les systèmes et les organisations, renforcer les moyens humains et financiers des acteurs, fluidifier les échanges et renforcer les espaces de concertation ne seront cependant pas suffisants pour bâtir un dispositif exempt de toute atteinte à l'intérêt supérieur des enfants.
120. La Défenseure des droits réaffirme que les droits des enfants tels qu'ils sont énoncés par la CIDE sont une boussole qui doivent guider l'ensemble des interventions en leur faveur, de manière à ce que leurs besoins fondamentaux soient mieux respectés.

⁸¹ ONPE, La loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants : contexte, analyses et perspectives, mai 2022

2^{ème} PARTIE – Garantir les besoins fondamentaux des enfants par une redéfinition des interventions socio-éducatives autour du respect de leurs droits

121. « D'après les 24 réponses des départements au questionnaire de l'Odas, 6 000 à 7 000 enfants seraient en attente de l'exécution d'une décision judiciaire de placement. Concernant les mesures de milieu ouvert, on constate que les décisions non suivies d'effet sont nettement plus nombreuses que pour le placement⁸². »
122. Malgré l'engagement individuel des professionnels, et les impulsions des départements, 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. 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.

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

123. Selon l'article 18 de la CIDE, si élever un enfant est de la responsabilité première de ses parents, l'Etat doit garantir et promouvoir les droits énoncés dans la Convention, et « *accorder l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant* ». Les pouvoirs publics doivent par conséquent assurer « *la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants* ». Comme le souligne l'IGAS, cela passe par « *un travail étroit avec les familles et un soutien à la parentalité* »⁸³.
124. Dans le prolongement de la stratégie nationale de soutien à la parentalité « Dessine-moi un parent » lancée en 2018 pour 5 ans, le rapport portant sur les 1000 premiers jours de l'enfant, publié en septembre 2020, a rappelé la responsabilité qui incombe à la société dans l'accueil de l'enfant, la nécessité de soutenir chaque parent et d'apporter une réponse individualisée et adaptée à leurs fragilités et spécificités.
125. Entrée en vigueur le 9 mars 2022, la Charte nationale de soutien à la parentalité⁸⁴ est venue définir cette aide comme « *toute action consistant à titre principal ou à titre complémentaire d'une autre activité, notamment celle d'accueil du jeune enfant, à accompagner les parents dans leur rôle de premier éducateur de leur enfant, notamment par des actions d'écoute, de soutien, de conseil et d'information, ou à favoriser l'entraide et l'échange entre parents* ».

⁸² <https://odas.net/sites/default/files/documents/odas/2024-10/odas---enquete-2024---depenses-sociales-et-medico-sociales-des-departements.pdf>

⁸³ Rapport « Démarche de consensus relative aux interventions protection de l'enfance à domicile » – IGAS, décembre 2019

⁸⁴ https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/charte_nationale_de_soutien_a_la_parentalite.pdf

126. Le rapport de la mission nationale sur le soutien à la parentalité du 13 avril 2023⁸⁵ a questionné quant à lui la mise en œuvre des politiques publiques construites autour de l'enfant et sa famille ainsi que la responsabilité collective des professionnels et plus largement de la société pour construire une « *chaîne de sécurité* » autour de l'enfant. Il a été suivi de l'installation d'une commission « parentalité » dont l'objectif est de rendre plus lisibles et visibles les différents dispositifs existants de soutien à la parentalité et de dresser des propositions innovantes pour améliorer le dispositif de prévention.
127. Malgré ces avancées, le Défenseur des droits constate à travers ses instructions que la lisibilité de l'offre en matière d'accompagnement et l'information des familles sur les dispositifs de « soutien à la parentalité » ou de « 1000 premiers jours », dont elles peinent parfois à comprendre le sens même, restent des enjeux essentiels. Elle observe également que la mise en œuvre de ces programmes de manière homogène sur l'ensemble du territoire doit être mieux garantie.
128. Pourtant, la Défenseure des droits est persuadée que les interventions de la protection maternelle et infantile (PMI), des techniciennes en intervention sociale et familiale (TISF), l'accompagnement en économie sociale et familiale⁸⁶ ou encore la médiation familiale sont indispensables et permettent bien souvent d'éviter une dégradation des situations des enfants et de leur famille et participent aux actions de protection de l'enfance.
- A. Maintenir la vocation universaliste de la PMI tout en intensifiant ses actions auprès des familles les plus vulnérables
129. Une étude publiée par la DRESS en mars 2022 a mis en lumière le recul de l'activité de la protection maternelle et infantile (PMI)⁸⁷ et une forte baisse des effectifs de médecins de PMI⁸⁸, entre 2016 et 2019. Les visites à domicile (VAD)⁸⁹ ont diminué (de 4,5% en moyenne par an durant cette période) de même que les consultations et entretiens de planification et d'éducation familiale⁹⁰ et les actions en faveur des mères et futures mères.
130. Le rapport « Pour sauver la PMI, agissons maintenant ! » publié en mars 2019, faisait déjà le constat d'une crise majeure de la PMI au niveau national résultant notamment de son financement hétérogène en fonction des départements, d'un défaut de pilotage national et de stratégie nationale de santé publique pour la PMI, et d'un déficit croissant de médecins entraînant une diminution de l'activité de prévention en direction des publics fragiles.

⁸⁵ Rapport de la mission nationale sur le soutien à la parentalité, « [L'enfant et sa famille, au cœur d'un vaste écosystème](#) », 13 avril 2023

⁸⁶ CASF, Article L.222-3

⁸⁷ Le service départemental de la PMI, placé sous l'autorité du président du conseil départemental, est chargé d'assurer des missions de santé publique et de prévention médico-sociale auprès des mères, futures mères, et de leurs enfants de moins de 6 ans.

⁸⁸ La DRESS évoque un recul de -4,8% de médecins par an

⁸⁹ Représentant 58% de l'ensemble des actions de la PMI

⁹⁰ Représentant 29% de l'activité des services de PMI

131. La vocation universaliste de la PMI, qui s'adresse gratuitement à tous les parents, en fait un outil essentiel. La Défenseure des droits salue à ce titre l'impulsion donnée par certains départements au développement d'une véritable politique d'intervention « hors les murs », au plus près des usagers, *via* par exemple le développement de PMI itinérantes, qui sillonnent le territoire et s'inscrivent dans le plan de renforcement des dispositifs contre la mortalité périnatale⁹¹ lancé fin 2021.
132. Le rôle de la PMI est d'autant plus crucial qu'elle fait le lien avec les maternités au sein desquelles elle peut assurer des permanences, pour le suivi des nouveaux nés et l'accompagnement de leurs parents. En effet, la brièveté du temps d'hospitalisation ne favorise pas l'observation réelle du lien mère-enfant, ni même l'engagement d'un travail d'assurance de la jeune mère, avant sa sortie, ce d'autant que les professionnels identifient que de plus en plus de mères sont dans une situation de précarité, et/ou d'absence d'étayage familial et générationnel fragilisant le retour des nourrissons à domicile.
133. La Défenseure des droits constate, à travers ses instructions, que certains départements et caisses d'allocations familiales (CAF) tentent de faciliter l'accès à l'information des familles. Des dépliants sont parfois remis aux jeunes parents à la maternité présentant les missions de la PMI, les différents modes d'accueil et la possibilité de bénéficier d'une aide à domicile (TISF périnatalité). Des départements font également le choix de développer des sites internet à destination des familles. La Défenseure des droits salue ces initiatives mais rappelle que de nombreux parents sont confrontés à des difficultés d'accès au numérique, et doivent pouvoir disposer de ces informations facilement, par exemple dans les lieux publics⁹².
134. A cet égard, la Défenseure des droits regrette qu'aucune indication concernant le rôle et les missions des PMI ne figure dans la nouvelle version⁹³ du carnet de santé, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025.
135. Enfin, certains départements interrogés ont indiqué appliquer le programme « Petits pas, grand pas », action participative et intégrative, qui a pour objectif d'encourager les PMI à lutter contre les effets délétères des inégalités sociales sur le développement des enfants et la santé des familles, en mettant l'accessibilité au cœur de son intervention. Le dispositif « Ariane », destiné à toutes les femmes enceintes, est également appliqué dans certains départements et permet de transmettre de vive voix des informations sur les systèmes publics de prévention et de soutien aux parents et d'évaluer les besoins des familles.

⁹¹ Selon l'Institut national d'études démographiques : « En 2022, il s'établit à 3,9 pour 1000 naissances vivantes (3,7 en métropole), ce qui place la France au-dessus de la moyenne européenne. La hausse du taux de mortalité infantile est particulièrement marquée lors de la première semaine de vie qui concentre 47,8 % des décès. »

⁹² Bureaux de poste, mairies, cabinets des médecins de ville, pharmacies, écoles maternelles, etc...

⁹³ Cette nouvelle version s'appuie sur les recommandations du Haut Conseil de la Santé Publique (HCSP). Il convient néanmoins de saluer les évolutions notables de son contenu, notamment en matière de lutte contre les violences aux enfants et de détection des troubles du développement.

Recommandation n°20

- La Défenseure des droits recommande au ministère du travail de la santé, des solidarités et des familles d'initier une stratégie nationale de santé publique de la protection maternelle et infantile, tendant à harmoniser les pratiques et à généraliser l'utilisation des programmes « Petits pas - grand pas » et « Ariane » ; elle lui recommande d'ajouter dans le carnet de santé, des informations relatives aux services de protection maternelle et infantile.

Recommandation n°21

- La Défenseure des droits recommande aux départements, en lien avec leurs partenaires (notamment caisses d'allocations familiales, maternités, secteur associatif, polyvalence de secteur), de donner à leurs services de protection maternelle et infantile les moyens de développer leurs actions d'aide et de soutien à la parentalité, notamment les actions hors les murs, et de faciliter l'accès des familles à une information claire sur les dispositifs existants.

B. Renforcer l'intervention des TISF et développer les lieux de visite en présence d'un tiers

136. Le constat du non-recours massif des familles à l'aide à domicile, financée par les CAF, a conduit la branche famille de la sécurité sociale et ses gestionnaires à simplifier le dispositif en modifiant les conditions d'éligibilité⁹⁴ et les modalités d'intervention⁹⁵. Ces travaux se sont inscrits dans la stratégie nationale de soutien à la parentalité, les 1000 premiers jours de l'enfant. La circulaire n° 2021-003 précise ainsi que cette aide vise à « *valoriser le rôle des parents et à prévenir les difficultés rencontrées avec ou par leurs enfants* » et doit s'articuler avec d'autres dispositifs de soutien à la parentalité⁹⁶. Elle invite les CAF à veiller à que cette aide soit intégrée dans les schémas départementaux enfance familles et les conventions territoriales globales signées localement. Un kit de communication devait être mis à disposition des CAF afin de porter le dispositif à la connaissance des familles et des partenaires.
137. Ce type d'interventions doit être distingué de celles des TISF qui interviennent en protection de l'enfance⁹⁷ pour accompagner des familles en prévention ou qui bénéficient d'ores et déjà d'une mesure d'aide sociale à l'enfance, administrative ou judiciaire. Les objectifs de cette intervention s'inscrivent pleinement dans le PPE en articulation avec les acteurs mobilisés auprès de la famille.

⁹⁴ Circulaire n°2021-003 : Désormais regroupées en quatre thématique : la parentalité, la dynamique familiale, la rupture familiale, l'inclusion. Le dispositif est étendu à l'ensemble des familles dès le premier enfant ou avec un enfant à naître, et jusqu'à ses 18 ans à condition d'en formuler la demande dans l'année qui suit l'évènement considéré. Il est également étendu au parent non-gardien.

⁹⁵ L'intervention n'est pas limitée à un nombre d'heure, elle peut durer jusqu'à un an quelle que soit la thématique (sauf exceptions dans lesquelles elle sera prolongée).

⁹⁶ Médiation familiale, lieu d'accueil enfant parents, réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents

⁹⁷ Sur le fondement du CASF, Art L. 221-1, L. 222-1, L. 222-2, L. 222-3

138. Toutefois, dans plusieurs des départements investigués, les services de TISF et d'aide à domicile sont confrontés à des difficultés de recrutement qui contribuent parfois à la saturation des services et à des retards d'intervention en prévention et protection de l'enfance. Par ailleurs, le Défenseur des droits a constaté que les TISF étaient souvent sollicitées pour assurer les droits de visite en présence d'un tiers, faute de place disponible au sein des espaces de rencontre enfants-parents. Or, il apparaît impératif que soient distingués les objectifs de l'intervention d'un TISF et celle d'un professionnel à l'occasion d'une visite en présence d'un tiers. En effet, si l'intervention d'un TISF au sein du domicile familial lors de la visite d'un enfant confié peut être rassurante pour les services de l'ASE et les magistrats, cette intervention ne réclame pas nécessairement les mêmes habiletés et compétences que pour l'exercice de droits de visite en présence d'un tiers organisés au sein d'un « espace rencontre »⁹⁸.
139. Le Défenseur des droits tient par conséquent à attirer l'attention des départements sur l'utilité de développer en lien avec le secteur associatif habilité, la justice et la CAF, des espaces rencontres et lieux de visite en présence d'un tiers sur l'ensemble de leur territoire, afin que toutes les interventions en faveur des familles puissent se faire sans délai, et dans le respect des compétences de chaque acteur⁹⁹.

Recommandation n°22

- **La Défenseure des droits recommande aux départements d'élaborer, ou d'actualiser le cas échéant, leur référentiel des visites en présence d'un tiers en s'appuyant notamment sur la fiche élaborée par le groupe d'appui à la protection de l'enfance¹⁰⁰ ;**

Recommandation n°23

- **La Défenseure des droits recommande aux départements, ainsi qu'au ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles, et au ministère de la justice, de garantir une offre suffisante en espaces rencontres pour que les visites en présence d'un tiers puissent être réalisées de manière à répondre aux besoins de l'enfant.**

C. Renforcer l'accompagnement des familles autour de la gestion de leur budget

140. La mesure d'accompagnement en économie sociale et familiale (AESF) est une prestation d'aide sociale à l'enfance¹⁰¹, attribuée « *sur sa demande, ou avec son accord, à la mère, au père ou, à défaut, à la personne qui assume la charge effective de l'enfant, lorsque la santé de celui-ci, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent* ». La mesure judiciaire

⁹⁸ Ainsi l'article R. 223-29 du CASF indique que « *la visite en présence d'un tiers prévue à l'article 375-7 du code civil vise à protéger, à accompagner et à évaluer la relation entre l'enfant et son ou ses parents* ».

⁹⁹ L'article R. 223-31 du CASF rappelle les connaissances et les compétences indispensables aux professionnels pour assurer les visites en présence d'un tiers, sur le développement et les besoins fondamentaux de l'enfant en fonction de son âge, la fonction parentale, les situations familiales et les conséquences des carences, négligences et maltraitances sur l'enfant

¹⁰⁰ <https://www.cnape.fr/la-visite-en-presence-dun-tiers-dans-le-cadre-dun-accueil-sur-decision-judiciaire/>

¹⁰¹ Article L. 222-3 du CASF

d'aide à la gestion du budget familiale (MJAGBF), est quant à elle prononcée par le juge des enfants¹⁰².

141. Si ces mesures peuvent parfois être vécues comme très intrusives et infantilisantes par les familles auprès de qui les conseillers ou délégués aux prestations familiales interviennent, la Défenseure des droits tient à rappeler que ces interventions permettent de lutter contre le non-recours aux droits et de favoriser l'accès à l'ensemble des prestations auxquelles peuvent prétendre les familles et qu'elles ignorent parfois. Par ailleurs, toutes les familles peuvent être confrontées, à un moment ou à un autre, à des difficultés mettant en péril l'équilibre de leur budget, au détriment des conditions de vie des enfants. Enfin, il convient de relever que les situations de pauvreté ou de précarité financière rendent particulièrement délicate la gestion d'un budget de manière à répondre à l'ensemble des besoins d'une famille, et en particulier des enfants. Les interventions des professionnels viseront à soutenir les parents¹⁰³.
142. Dans le cadre de ses instructions, le Défenseur de droits déplore le faible recours à ces mesures par les travailleurs sociaux, du fait parfois d'un manque de connaissance sur l'intérêt de ces mesures. Certains départements, faisant le même constat, ont décidé de mieux sensibiliser leurs équipes en formalisant un référentiel et des outils pratiques.
143. Le Défenseur des droits ne peut qu'encourager le développement de ces mesures dont la complémentarité avec l'intervention du service social de secteur ou encore d'autres acteurs de la protection de l'enfance est particulièrement pertinente.

Recommandation n°24

- **La Défenseure des droits recommande aux départements d'outiller les professionnels dans l'utilisation des mesures de soutien budgétaire, en insistant sur les possibles articulations de celles-ci avec les mesures d'accompagnement social et éducatif et les mesures de placement, et les modalités de coordination des différents intervenants *via* notamment le projet pour l'enfant.**

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

144. L'article 19 de la CIDE oblige l'Etat à protéger les enfants contre toutes les formes de violences. La loi n°2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants a été l'occasion pour législateur de définir la maltraitance¹⁰⁴. Le Défenseur des droits constate

¹⁰² Article 375-9-1 du code civil

¹⁰³ Voir le [référentiel élaboré par l'UNAF et le CNDPF](#) (carrefour national des délégués aux prestations familiales) sur les pratiques des délégués aux prestations familiales.

¹⁰⁴ Article L. 119-1 CASF

toutefois que mieux protéger les enfants contre les violences tant au stade de l'évaluation du danger qu'au cours de leur prise en charge en protection de l'enfance reste un enjeu fort.

A. Traiter les informations préoccupantes de manière adaptée aux situations, une priorité absolue en protection de l'enfance

145. L'évaluation des informations préoccupantes¹⁰⁵ occupe une place centrale dans le dispositif de protection de l'enfance. Il s'agit aujourd'hui d'évaluer plus, d'évaluer mieux et dans un délai contraint¹⁰⁶. Pris dans de telles exigences qui peuvent apparaître paradoxales, les professionnels sont particulièrement impactés. Le Défenseur des droits perçoit, à travers ses instructions, un accroissement notable du nombre d'informations préoccupantes reçues par les cellules de recueil d'informations préoccupantes (CRIP) résultant, pour partie, d'un meilleur repérage des enfants en danger. Aujourd'hui, l'afflux est tel que de nombreuses informations préoccupantes s'accumulent au sein des CRIP et sont mises en attente durant des mois avant d'être transmises aux évaluateurs qui, eux-mêmes, n'ont pas la capacité d'évaluer les situations dans les délais requis. Ces délais d'attente conduisent des enfants, bien que repérés comme étant en danger ou en risque de l'être, à être maintenus au domicile, sans aucune intervention durant des mois. Une fois les situations attribuées à des travailleurs sociaux, celles-ci peuvent s'être dégradées. Ces délais de traitement ont ainsi des conséquences dramatiques.
146. Les circuits de traitement des informations préoccupantes parfois très complexes et la multiplication de niveaux de validation hiérarchique¹⁰⁷ sont parfois sources de délais supplémentaires. Le caractère inadapté de certains logiciels métiers complexifient également l'accès des évaluateurs aux informations sur les familles et les mesures dont elles bénéficient déjà (accompagnement social, suivi PMI).
147. Désormais, les évaluations doivent être menées conformément au référentiel national de la Haute autorité de santé (HAS)¹⁰⁸. Le Défenseur des droits a constaté toutefois à plusieurs reprises que celui-ci n'est pas toujours utilisé, ou respecté. Par exemple, certaines CRIP renvoient de manière systématique, sans évaluation, les IP concernant une famille déjà « connue », vers le service ou l'établissement déjà mobilisé, alors même que ce dernier n'est pas toujours en capacité d'évaluer du fait des délais de mise en œuvre des mesures ou qu'un regard tiers serait nécessaire sur la situation.
148. Il convient également de souligner que l'évaluation doit être réalisée en tenant compte de l'entourage de l'enfant, afin de pouvoir investiguer sur la possibilité pour un tiers ou un membre de la famille d'accueillir l'enfant en cas de nécessité. Cette obligation des services

¹⁰⁵ L'article L. 226-3 du CASF prévoit que « le président du département est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être. Le représentant de l'Etat et l'autorité judiciaire lui apportent leur concours ».

¹⁰⁶ Trois mois selon l'article D. 226-2-4 du CASF qui prévoit néanmoins une réduction de ce délai en fonction du risque de danger et de l'âge du mineur, notamment s'il a moins de deux ans.

¹⁰⁷ Cf décision 2025-07 et 2025-010

¹⁰⁸ HAS, [Évaluation globale de la situation des enfants en danger ou risque de danger : cadre national de référence](#).

depuis la loi du 7 février 2022¹⁰⁹, avant toute décision de placement institutionnel, vise à « mobiliser, préserver et développer les ressources, notamment familiales, des enfants protégés »¹¹⁰, et par conséquent réclame également des moyens supplémentaires pour évaluer la situation de l'enfant au juste moment.

149. Le référentiel est exigeant et nécessite une formation mais les livrets qui l'accompagnent sont des bases solides pour entourer l'évaluation des garanties nécessaires au respect de l'intérêt des enfants. Ainsi, dans le contexte actuel, il est capital pour les départements de veiller à ajuster les moyens donnés à leurs services d'évaluation au plus près des besoins et à identifier l'ensemble des acteurs susceptibles de transmettre des IP. De même, il est important de rappeler que le département peut solliciter d'autres acteurs pour apporter leur concours à l'évaluation, en vertu de l'article D.226-2-5 du CASF.
150. Enfin, doit être soulignée l'importance de disposer d'un suivi régulier et exhaustif de l'activité des CRIP, afin de piloter le dispositif, et de mieux informer ou former les partenaires sur ce que doit être une IP. A cet égard, l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) avait déjà dans ses travaux, souligné l'importance d'un tableau de bord réunissant un ensemble minimum d'indicateurs¹¹¹.

Recommandation n°25

- **La Défenseure des droits recommande aux départements de veiller à la production annuelle des rapports d'activité par la cellule de recueil des informations préoccupantes, en s'appuyant le cas échéant sur les travaux de l'observatoire national de la protection de l'enfance ; ainsi qu'à l'élaboration avec l'ensemble des acteurs contribuant aux dispositifs de recueil et de traitement des informations préoccupantes :**
 - **d'un protocole général permettant d'identifier les professionnels des autres services, institutions (éducation nationale et protection judiciaire de la jeunesse notamment) ou associations, concourant à la protection de l'enfance, et qui sont susceptibles de réaliser en cas de besoin l'évaluation ou d'y participer en vertu de l'article D.226-2-5 du code de l'action sociale et des familles ;**
 - **de conventions bilatérales permettant de définir les circuits de remontée des informations préoccupantes avec chacun des acteurs susceptibles de transmettre des informations préoccupantes, d'identifier en leur sein un interlocuteur référent, et de renforcer à leur attention, les sessions de formations sur l'enfance en danger.**

¹⁰⁹ Article 375-3 du code civil

¹¹⁰ ONPE, note juridique, op.cit.

¹¹¹ https://onpe.france-enfance-protegee.fr/wp-content/uploads/2023/12/note_indicateurs_crip_2021.pdf

B. Accueillir provisoirement et évaluer la situation des mineurs non accompagnés dans le respect de leurs droits

151. Le CASF prévoit qu'il appartient au président du conseil départemental du lieu où se trouve une personne se déclarant MNA de mettre en place un accueil provisoire d'urgence (APU) au cours duquel sera évaluée sa situation en vue d'une éventuelle saisine de l'autorité judiciaire pour prononcer une décision de placement¹¹². Ce dispositif constitue la porte d'entrée des MNA dans le dispositif de protection de l'enfance et comprend une mise à l'abri des intéressés avec l'organisation d'un temps de répit avant évaluation de leur situation. Le Défenseur des droits s'est prononcé à plusieurs reprises ces dernières années sur cette phase pour rappeler son caractère obligatoire et insister sur l'importance de ce premier accueil permettant au jeune de se reposer et d'avoir accès à des soins avant la première évaluation¹¹³.
152. Or durant l'été 2023, le Défenseur des droits a été saisi de la fermeture de plusieurs dispositifs départementaux d'accueil provisoire d'urgence des MNA au motif de leur saturation. Certains départements ont ainsi suspendu toute nouvelle entrée de MNA en protection de l'enfance. D'autres ont fait le choix de ne plus mettre à l'abri les jeunes primo-arrivants dans l'attente de leur évaluation, les laissant de fait à la rue pendant plusieurs semaines.
153. Les instructions du Défenseur des droits mettent en évidence l'incapacité d'un système, déjà fragilisé par le manque de moyens financiers et les difficultés de recrutement, à s'adapter et à anticiper les variations du nombre d'arrivées, pourtant cycliques et inhérentes aux phénomènes migratoires, d'autant plus en période post-Covid.
154. Il est incontestable que les arrivées de MNA ont augmenté en 2023, ce qui a été confirmé au Défenseur des droits par l'ensemble des acteurs interrogés¹¹⁴, et certains départements mis en cause¹¹⁵. Cette réalité est également mise en évidence par le rapport d'activité de la mission MNA de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse pour l'année 2023¹¹⁶. Toutefois, la consultation de l'historique des chiffres depuis l'année 2019 révèle une variation constante des arrivées, avec une baisse notable en 2020¹¹⁷, puis un retour progressif au rythme antérieur¹¹⁸, et une projection vers une nouvelle baisse des arrivées pour 2024. Face à ces fluctuations mais également à l'obligation d'inconditionnalité de l'accueil provisoire d'urgence, il est urgent d'adapter les dispositifs en les ajustant afin d'éviter toute saturation, dans le meilleur intérêt de ces adolescents.

¹¹² CASF, art. L. 221-2-4 et R. 221-11

¹¹³ Défenseur des droits, déc. n°2024-054, 5 avril 2024 ; Défenseur des droits, déc. n°2020-110, 2 juin 2020 ; Défenseur des droits, déc. n°2020-166, 9 décembre 2020

¹¹⁴ L'ADF, la PJJ, la DGSCS et la secrétaire d'état en charge de l'enfance

¹¹⁵ Allant de +54% à +147% par rapport aux chiffres de l'année précédente

¹¹⁶ Le Défenseur des droits souhaite toutefois rappeler à nouveau que la seule donnée objective disponible, remontée officiellement et publiée par la mission MNA est le nombre de décisions judiciaires confiant les MNA à l'ASE. Le Défenseur des droits déplore depuis plusieurs années l'absence de données officielles précises, chiffrées, objectivées et publiques concernant les MNA, et notamment les jeunes se présentant spontanément auprès des services d'évaluation, les évaluations réalisées dans les conditions prévues par le CASF et les recours reconnaissant, in fine, la minorité des personnes s'étant déclarées MNA

¹¹⁷ En raison de la fermeture des frontières liées à l'épidémie de Covid-19

¹¹⁸ Avec un chiffre pour 2023 en hausse de 15% aux données de l'avant-Covid

155. En effet, même si à la suite des interpellations du Défenseur des droits, les départements ont ré-ouvert leurs dispositifs d'APU grâce à la réquisition ou la création de nouvelles places et au recrutement de personnels, les délais pour y parvenir ont systématiquement entraîné des situations de très grande précarité pour les mineurs.

156. A cet égard, le Défenseur des droits déplore à nouveau l'insuffisance des réponses de l'Etat dans l'ensemble des départements concernés. Il lui revient pourtant, en tant qu'autorité titulaire du pouvoir de police générale garante du respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité humaine¹¹⁹, d'intervenir en substitution d'un département dès lors que ce dernier serait manifestement dans l'impossibilité d'exercer sa protection de mission de protection des mineurs. Or, sollicités par le Défenseur des droits dans le cadre de ces instructions, sur les actions menées face à l'absence d'APU de nombreux mineurs, aucun préfet n'a indiqué avoir envisagé une intervention à ce titre.

Recommandation n°26

- **Dans ce contexte, la Défenseure des droits rappelle l'inconditionnalité en toute circonstance de l'accueil d'urgence des mineurs non accompagnés en vue de leur évaluation et l'interdiction des accueils hôteliers ; elle recommande aux départements d'adapter leur dispositif d'accueil provisoire en conséquence pour faire face à l'évolution des arrivées, en lien avec les préfetures.**

C. Intensifier et diversifier les actions éducatives à domicile pour mieux s'adapter aux besoins de l'enfant

157. 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.

158. Or, le Défenseur des droits constate, dans la plupart des départements dont il est saisi, que le nombre de mesures d'AED est nettement inférieur à celui des mesures judiciaires d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO), ce qui révèle une tendance croissante à la judiciarisation des situations, à rebours des intentions premières de la loi de 2007, et certainement un manque de soutien à la parentalité.

159. Les mesures d'aide éducative à domicile, judiciaires comme administratives, sont bien souvent déléguées au secteur associatif habilité. Le Défenseur des droits constate que la temporalité annuelle de certains conventionnements entre les départements et les associations habilités à ce titre est difficilement compatible avec le temps que requiert la

¹¹⁹ CE, 8 novembre 2017, par. 5, n°406256

construction de partenariats¹²⁰ et de modalités d'interventions solides et les adaptations nécessaires dans leurs modalités d'intervention selon les typologies des familles, les ressources de celles-ci et l'âge des enfants.

160. De plus en plus, les interventions dans le cadre de ces mesures nécessitent de pouvoir être adaptées en fonction des typologies des familles, de leurs ressources et de l'âge des enfants. La loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants a introduit à ce titre dans l'article 375-2 du code civil, la possibilité pour le juge des enfants d'ordonner que l'accompagnement réalisé dans le cadre d'une AEMO soit « *renforcé ou intensifié* ». Un hébergement peut toujours être autorisé, de manière exceptionnelle ou périodique, par le juge, dès lors que le service est spécifiquement habilité à cet effet.
161. Certains départements ont fait le choix de mettre en place une « mesure unique de milieu ouvert », administrative ou judiciaire, pour permettre aux professionnels d'adapter la fréquence et l'intensité de l'accompagnement aux besoins évolutifs des enfants et de leur famille. Si les objectifs poursuivis dans la mise en place d'une telle mesure sont légitimes, notamment pour éviter des ruptures dans les parcours et s'ajuster au plus près des besoins de l'enfant, il peut être craint qu'en l'état actuel de la protection de l'enfance, la fréquence et l'intensité de l'accompagnement soient davantage dictés par la disponibilité des équipes que par l'intérêt supérieur et les besoins des enfants. La Défenseure des droits invite ainsi les départements et les magistrats à la plus grande vigilance.
162. Par ailleurs, certains départements ayant mis en œuvre des mesures renforcées, dont les mesures uniques, n'ont pas développé de places d'hébergement exceptionnel ou périodique (pour un répit ou un repli). Or ces possibilités sont essentielles pour garantir un accompagnement adapté dans nombreuses situations.
163. L'élaboration d'un référentiel national relatif aux mesures de milieu ouvert permettrait d'harmoniser tant l'appellation que le contenu de celles-ci et favoriserait la lisibilité de ces dispositifs au profit des agents du département, de ses partenaires et des familles. Le document récemment publié par la CNAPE qui définit le contenu minimum de ce que devrait être une mesure de milieu ouvert AED-AEMO « *porteuse de sens, efficace (...) et respectueuse du cadre légal* » est une première réponse qu'il convient de saluer¹²¹.
164. Par ailleurs, le Défenseur des droits constate dans certains départements l'existence de mesures de « placement à domicile ». A la lumière de l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 2 octobre 2024, qui estime que le placement à domicile relève d'une mesure d'AEMO renforcée ou intensifiée¹²², il ne peut qu'inviter les départements à revoir les cahiers des

¹²⁰ Notamment la PMI pour les plus petits, la prévention spécialisée pour les adolescents, les professionnels de l'insertion pour les grands adolescents, le secteur médico-social pour les enfants souffrant de handicap, et la santé pour les enfants souffrant de troubles psychiques ou physiques...

¹²¹ <https://www.cnape.fr/documents/document-orientation-pour-les-mesures-daide-educative-a-domicile-et-daction-educative-en-milieu-ouvert/>

¹²² Elle indique que « *lorsque le juge des enfants décide de confier un mineur à l'aide sociale à l'enfance, il ne peut pas accorder à l'un ou aux parents un droit d'hébergement à temps complet* ». Cet arrêt s'inscrit dans la continuité de l'avis qu'elle a rendu le 14 février 2024.

charges et projets de service de leur dispositif en lien avec le secteur associatif habilité et les juges des enfants, en ayant le souci d'un suivi au plus près des besoins de l'enfant.

165. Enfin, et quelles que soient les mesures, les instructions du Défenseur des droits montrent que les services de milieu ouvert sont saturés. Ce sont ainsi des centaines de situations qui ne sont pas effectivement prises en charge et risquent de se dégrader au détriment de l'enfant. Il s'avère donc nécessaire pour les départements et le SAH, de renforcer leurs possibilités d'intervention à domicile dans le souci, d'une part, de favoriser des interventions administratives rapides et adaptées aux problématiques des enfants (classique, renforcée, intensive, avec répit ou repli) permettant également de favoriser les actions collectives¹²³, et d'autre part d'exécuter toutes les décisions de justice au moment où elles sont prononcées.

Recommandation n°27

- **La Défenseure des droits recommande aux départements en lien avec le secteur associatif habilité de développer leurs offres d'intervention éducative à domicile, simple ou intensive, afin d'assurer l'ensemble des prises en charge, et d'en renforcer la diversification par des possibilités d'accueils de jour et d'accueils séquentiels des enfants prévus par l'article 375-2 alinéa 2 du code civil.**

III. Garantir le droit des enfants d'être protégés contre toute forme d'exploitation

A. Redonner une place à la protection judiciaire de la jeunesse dans la protection de l'enfance et renforcer la prévention spécialisée

166. La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) est amenée à collaborer avec le département dans plusieurs domaines, *via* le développement de réflexions interinstitutionnelles, l'élaboration de protocoles/conventions sur les modalités d'autorisation et de contrôle conjoints des établissements et services du secteur associatif¹²⁴, la conduite de contrôles de fonctionnement généraux ou thématiques à la demande de la direction interrégionale de la PJJ, l'élaboration du schéma départemental enfance famille¹²⁵, les travaux de l'ODPE. La PJJ peut également être associée à l'évaluation des informations préoccupantes au sein de la CRIP.

167. Les articulations entre la PJJ et l'ASE sont indispensables pour prendre en compte dans leur globalité les problématiques des jeunes connus en protection de l'enfance et au pénal. La communication interinstitutionnelle et la connaissance mutuelle, *via* les instances

¹²³ Organiser des temps d'animation d thématique en faveur de groupes de parents, d'enfants ou mixtes, de temps de séjours en groupe etc...

¹²⁴ NOR : JUSF1716441N - Note du 6 juin 2017 relative à l'organisation du contrôle à la protection judiciaire de la jeunesse

¹²⁵ Note de la DPJJ du 24 novembre 2017 relative aux modalités d'inscription de la PJJ au sein des politiques publiques

partenariales¹²⁶, les formations croisées et les parcours d'immersion dans chaque institution sont à ce titre indispensables pour favoriser la prise de hauteur sur les situations, le partage du risque et, dans ce cadre, la mise en place de solutions innovantes.

168. Par ailleurs, la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté publiée en octobre 2018 visait à octroyer des moyens supplémentaires aux associations de prévention spécialisée pour repérer, renouer le dialogue et remobiliser les jeunes en risque d'exclusion et les accompagner le plus tôt possible en amont d'une sortie du dispositif de protection de l'enfance. Le vadémécum « *Développer la prévention spécialisée* » publié en avril 2019¹²⁷ ajoutait la nécessité d'élargir les accompagnements aux jeunes de 18 à 25 ans¹²⁸ et d'inclure des interventions en partenariat avec d'autres acteurs de proximité¹²⁹. En 2021, 45 quartiers avaient été identifiés par le ministère chargé de la ville, pour renforcer la prévention spécialisée *via* le recrutement de trois cents éducateurs spécialisés et trois cents médiateurs sociaux prévus par le comité interministériel à la ville (CIV). Une enveloppe de 26 millions d'euros de crédits étatiques avait été allouée. Depuis 2024, dans le cadre du pacte des solidarités et de la contractualisation, l'Etat et les départements sont encouragés à « Lutter contre la grande pauvreté par l'accès aux droits et l'aller vers »¹³⁰. Ainsi des plans d'actions issus de ce pacte ont favorisé dans certains territoires le renforcement de la prévention spécialisée en lien avec les communes.
169. Le Défenseur des droits constate que de nombreux adolescents pour lesquels les mesures de placement ne sont pas exécutées sont des jeunes en fugue ou en errance, souvent dans l'impossibilité d'adhérer aux prises en charge classiques en protection de l'enfance, notamment institutionnelles. Ces jeunes partagent leur temps entre la rue, le quartier et le domicile parental. Le lien avec la prévention spécialisée est alors capital, en ce que son intervention se caractérise par la libre adhésion, va au-devant des jeunes, permet de repérer les plus vulnérables et de leur proposer des accompagnements plus souples.
170. Malgré la contractualisation, certains départements disent être trop seuls pour financer cette politique publique de prévention, certes prévue au titre des missions de l'aide sociale à l'enfance¹³¹, alors même qu'elle est d'une importance majeure.. Ils déplorent le désengagement des communes sur ce champ. Ces difficultés entraînent un déploiement très inégal sur l'ensemble du territoire national de la prévention spécialisée, dont le financement est parfois considéré comme une variable d'ajustement au regard du contexte budgétaire contraint des départements. A cet égard, le Défenseur des droits salue les travaux en cours de la HAS, qui viendront clarifier le rôle et les missions de la prévention spécialisée et son inscription dans les politiques de protection de l'enfance¹³².

¹²⁶ telles que le comité opérationnel territorial (COT) et le comité technique territorial (CTT).

¹²⁷ https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2022-12/vademecum_prevention_specialisee_vdef.pdf

¹²⁸ Dans la mesure où le département assure un soutien important aux mineurs au titre de la protection de l'enfance, et que la prévention de la délinquance intervient auprès d'un public de plus en plus jeune.

¹²⁹ Adultes-relais, dispositifs de médiation sociale, centres sociaux, missions locales, points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ), maisons des adolescents, etc.

¹³⁰ Axe 3 du Pacte des solidarités

¹³¹ Article L. 221-1 2° et article L.121-2 2° du CASF

¹³² HAS, « Prévention spécialisée : Accompagner les jeunes sur leurs territoires et dans leurs milieux de vie ». Note de cadrage du 17 janv. 2025

Recommandation n°28

- **La Défenseure des droits recommande aux préfets et aux départements, en lien avec les communes, de remettre la prévention spécialisée au cœur des politiques de protection de l'enfance et des politiques de la ville, au moyen d'un état des lieux des besoins selon les territoires, d'un renfort du financement des associations qui en ont la charge et d'un élargissement de leur champ d'intervention conformément au vadémécum « *Développer la prévention spécialisée* » de 2019 ;**

Recommandation n°29

- **La Défenseure des droits recommande au ministère de la justice de renforcer les moyens donnés à la protection judiciaire de la jeunesse pour qu'elle puisse apporter son concours aux missions de protection de l'enfance (évaluation des situations de danger, analyse des situations complexes, élaboration du schéma départemental de protection de l'enfance,...) ;**

Recommandation n°30

- **La Défenseure des droits recommande aux départements et au ministère de la justice *via* la protection judiciaire de la jeunesse, de veiller à la continuité des parcours des enfants protégés faisant par ailleurs l'objet d'une mesure pénale.**

B. Renforcer les actions de prévention et de lutte contre la prostitution des mineurs et la traite des êtres humains

171. Depuis plusieurs années, la prostitution des mineurs prend de l'ampleur. Les travailleurs sociaux de l'ASE comme du SAH se disent souvent particulièrement démunis dans les réponses juridiques, éducatives, sociales et sanitaires à apporter à cette problématique.
172. L'article 13 de la loi du 4 mars 2002 prévoit que « I. - *La prostitution des mineurs est interdite sur tout le territoire de la République. II. - Tout mineur qui se livre à la prostitution, même occasionnellement, est réputé en danger et relève de la protection du juge des enfants au titre de la procédure d'assistance éducative.* ». Dans la continuité de la loi du 13 avril 2016¹³³, une commission départementale de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle est chargée dans chaque département de coordonner l'action en faveur des victimes de la prostitution et d'assurer le suivi de leur parcours de sortie de la prostitution. Au constat qu'en 2021 entre 7000 à 10000 mineurs étaient toujours concernés par la prostitution, un plan national contre la prostitution des mineurs a été adopté, dressant cinq priorités et treize actions, financées par l'Etat à hauteur de 14 millions d'euros.

¹³³ Loi n°2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées

173. Réuni en février 2023, le comité interministériel de suivi de l'application de la loi de 2016 a conclu à la nécessité d'harmoniser et de renforcer son application sur l'ensemble du territoire et de mieux prendre en compte les nouvelles formes de prostitution développées grâce aux réseaux sociaux et aux plateformes de réservation de logements en ligne. Le 2 mai 2024, une stratégie nationale de lutte contre le système prostitutionnel a été lancée, prenant en compte les jeunes relevant de la protection de l'enfance¹³⁴.
174. La loi du 7 février 2022 a également ajouté aux missions du service de l'ASE, une obligation d'apporter « un soutien matériel, éducatif et psychologique au mineur qui se livre à la prostitution, même occasionnellement, réputé en danger »¹³⁵. Le bilan réalisé en 2024, après une année de mise en activité du dispositif dédié à la lutte contre la prostitution des mineurs (DLPM) lancé par le Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (SNATED 119), a permis de déterminer que dans 62% des cas portés à sa connaissance, les mineurs signalés au 119 pour des conduites prostitutionnelles étaient déjà identifiés et confiés aux services de l'ASE par décision judiciaire, rendant indispensable la formation et l'outillage des professionnels.
175. Plus largement, le Défenseur des droits est particulièrement préoccupé par le phénomène de la traite des êtres humains touchant les enfants. Il constate notamment que la contrainte à commettre des délits est rarement investiguée par les travailleurs sociaux, les services de police et la justice, dans les situations où pourtant les mineurs mis en cause devraient avant tout être considérés comme des victimes de réseaux de traite plutôt que comme des délinquants¹³⁶. A cet égard le Défenseur des droits salue l'existence d'un premier centre d'hébergement et de protection des mineurs victimes de traite. Le nombre de structures, y compris les structures d'accueil de bas seuil¹³⁷, reste toutefois largement insuffisant au regard des besoins.
176. Par ailleurs, le Défenseur des droits déplore toujours, malgré des initiatives pertinentes sur certains territoires, le manque de formation des professionnels en contact avec les mineurs, auteurs d'actes de délinquance, qui les empêchent de repérer les signes de traite des êtres humains dont ces derniers pourraient être victimes. Il a été saisi de plusieurs situations, en cours d'instruction¹³⁸.

Recommandation n°31

- **La Défenseure des droits recommande à l'Etat, aux départements et au secteur associatif habilité de renforcer les actions de formation à destination des**

¹³⁴ Poursuivre la formation des professionnels de l'ASE, de la PJJ et de la prévention spécialisée (Co-construction d'un module de formation spécifique à destination des professionnels de l'enfance par la MIPROF et le GIP FEP + DPJJ et ENM), renforcer les liens du SNATED-119 avec les différents services de protection de l'enfance et développer un réseau national de lieux d'accueil et de prise en charge des mineurs victimes d'exploitation sexuelle en partenariat avec des structures de protection de l'enfance.

¹³⁵ Article L. 221-1 du CASF

¹³⁶ Notamment de cambriolage, vol à la tire, au distributeur automatique de billets, à l'arrachée, trafic de drogue, vente à la sauvette (cigarettes, stupéfiants).

¹³⁷ Ces structures « visent à prendre en charge des adolescent(e)s en acceptant leur errance, leurs fugues, leurs dérives, en traitant ces comportements non comme des difficultés à éliminer au plus vite, mais comme un support sur lequel travailler » Jacques Trémintin - LIEN SOCIAL, n°1141, 15/05/2014

¹³⁸ Voir également sur ce point, le rapport du Défenseur des droits, [les mineurs non accompagnés au regard du droit](#), février 2022.

professionnels sur le repérage et l'accompagnement des mineurs qui se livrent à la prostitution et plus largement des mineurs victimes de traite des êtres humains ; elle leur recommande de créer ou renforcer des dispositifs de maraudes de repérage des mineurs en situation de rue, et de multiplier les lieux d'accueil de bas seuil, ainsi que les centres sécurisés et sécurisants en faveur de ces enfants.

IV. Garantir le droit de l'enfant à bénéficier d'une protection de remplacement

177. L'article 9 de la CIDE oblige l'Etat à veiller à ce que la séparation de l'enfant de ses parents soit strictement nécessaire et dans l'unique intérêt supérieur de l'enfant. L'article 20 prévoit que l'enfant qui ne peut être laissé dans son milieu familial, a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat. Cette protection de remplacement prend la forme d'un placement dans une famille, de l'adoption ou, en cas de nécessité, d'un placement.

178. 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. 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. Accueillir les enfants sans délai en veillant à maintenir la qualité des dispositifs et leur diversité, sans discrimination

179. De manière générale, les besoins en protection de l'enfance se sont accentués sur l'ensemble du territoire depuis plusieurs années face à une augmentation des difficultés sociales et relationnelles au sein des familles. Les départements font face à l'accroissement notable du nombre d'IP et de décisions judiciaires de protection des enfants en dehors du milieu familial qui sont venues mettre sous tension leur dispositif d'accueil.

180. En mai 2024, un état des lieux général des difficultés rencontrées par les juges des enfants a été publié par le Syndicat de la magistrature. Ce dernier souligne la saturation des dispositifs et précise que « *77% des juges des enfants ont déjà renoncé à prendre des décisions de placement d'enfants en danger dans leur famille en raison d'une absence de place ou de structure adaptée à leur accueil.* ». En effet, la majorité des départements comptabilise de nombreuses mesures de placements inexécutées, parfois plusieurs centaines, aux conséquences parfois dramatiques¹³⁹.

181. Pour y faire face, certains départements orientent des enfants qui leur sont confiés dans des lieux d'accueil non autorisés par le CASF, notamment en gîtes déclarés « séjour de vacances dans une famille »¹⁴⁰ auprès du service départemental à la jeunesse, à

¹³⁹ Décision du Défenseur des droits n°2025-009

¹⁴⁰ Décision du Défenseur des droits n°2025-010

l'engagement et aux sports (SDJES), ou encore à l'hôtel, malgré l'interdiction d'y recourir depuis le 1^{er} février 2024. L'instruction 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, de la DGCS rappelle pourtant que « *En aucune façon, les structures hôtelières, qui relèvent d'une réglementation spécifique (au titre de l'hôtellerie de tourisme ou de l'hôtellerie sociale), ne peuvent constituer une structure autorisée, ni s'inscrire dans le régime des structures dites « jeunesse » ou dans celui de la déclaration qui ont chacune leur régime spécifique* ».

182. De même, le Défenseur des droits relève dans ses instructions que de nouveaux acteurs associatifs se présentent comme la solution pour accueillir des mineurs en situation de ruptures et à problématiques complexes et multiplient les demandes d'autorisations sur plusieurs départements. Or, les modalités d'accueil qu'elles offrent en réalité ne sont pas toujours adaptées¹⁴¹. A ce titre, le partage d'information entre les différents départements d'implantation et la mise en œuvre de contrôles réguliers représentent des enjeux majeurs.
183. Concernant les plus jeunes enfants, les pouponnières, bien souvent saturées, accueillent des enfants en surcapacité à la demande des départements et durant des périodes trop longues, néfastes pour le développement du jeune enfant qui est alors confronté en permanence à la vie en collectivité. Certains nourrissons, faute de places d'accueil, restent hospitalisés pendant plusieurs semaines voire plusieurs mois, dans les services de pédiatrie, dans lesquels des TISF ou des assistantes familles ont pour mission d'aller régulièrement les bercer¹⁴². La détresse psychique détectée chez ces jeunes enfants a été assimilée au syndrome d'hospitalisme. Le gouvernement a été interpellé le 30 mai 2024 par la rapporteuse de la commission d'enquête sur les manquements des politiques de protection de l'enfance pour, d'une part, mettre en place d'urgence un « plan pouponnières » et, d'autre part, réviser le taux d'encadrement des celles-ci, fixé par un décret de 1974 aujourd'hui obsolète¹⁴³.
184. Par ailleurs et pour faire face à la crise d'attractivité que connaît la profession d'assistant familial (AF), des campagnes de revalorisation du métier sont menées par certains départements. D'autres encore travaillent à la diversification de leur offre en recrutant des AF dédiés à l'accueil relai, à l'accueil de repli, à l'accueil de jour ou encore à l'accueil d'urgence. Au niveau national, des propositions de loi sont en cours, ouvrant la possibilité de concilier une activité professionnelle avec la fonction d'assistant familial¹⁴⁴ ou visant à leur reconnaître un vrai statut¹⁴⁵. Si ces évolutions sont souhaitables, il est de surcroît indispensable de repenser l'accompagnement des AF, dont le métier s'avère dans le contexte actuel, particulièrement difficile. Leur formation continue doit être adaptée aux évolutions des connaissances notamment sur les modalités d'accompagnement des enfants souffrant de troubles de l'attachement, ou à problématique complexe. Leur

¹⁴¹ Appartements Air BnB, chambres d'hôtels, gîtes...

¹⁴² Décision du Défenseur des droits n°2025-010

¹⁴³ Le décret prévoit un adulte pour six enfants le jour et trente enfants la nuit.

¹⁴⁴ <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl23-522.html>

¹⁴⁵ Proposition de loi n°508, visant à reconnaître le statut des assistants familiaux, renforcer leurs droits et consolider la protection de l'enfance, déposée le mardi 29 octobre 2024

accompagnement quotidien doit être renforcé, par exemple, par des dispositifs de relai, des temps d'analyse des pratiques et/ou de supervisions, la désignation d'assistants familiaux ressources, des plates-formes de soutien thérapeutiques¹⁴⁶ et des équipes mobiles joignables à tout moment.

185. Les départements sont encouragés à développer des lieux de vie, microstructures et plus particulièrement des villages d'enfants, pour apporter des réponses adaptées aux besoins des enfants protégés, dans le respect du principe de non-séparation des fratries confiées à l'ASE érigé par la loi du 7 février 2022.
186. Il convient de relever également que certains départements commencent à envisager la mise en place d'organisations en réseau, comprenant des centres de ressources ou plateformes de service, portés par les établissements qui en ont les compétences ou des acteurs intervenant à la fois dans les champs de la protection de l'enfance et du handicap. Cette logique de « plateforme » reposant à la fois sur une diversité de solutions proposées par l'établissement « pour substituer une logique de parcours à une logique de "place" et par une dimension de soutien au profit des autres acteurs du territoire »¹⁴⁷ doit être saluée.
187. Enfin, en 2022¹⁴⁸ la Défenseure des droits avait constaté avec inquiétude, la création de nombreux dispositifs de prise en charge pérenne des MNA dont les prix de journée ne permettaient pas de garantir la qualité du suivi éducatif des mineurs accueillis (parfois moins de 50 euros par jour). Ce traitement est régulièrement justifié par les départements par le fait que l'accompagnement nécessaire aux MNA serait moindre que celui des autres enfants pris en charge en protection de l'enfance. Or, le choix de la prise en charge d'un adolescent au titre de l'ASE doit être dicté par son seul intérêt supérieur et résulter d'une évaluation fine et individualisée de ses besoins fondamentaux, sans discrimination, et non du seul fait de son « statut » de mineur non accompagné¹⁴⁹.

Recommandation n°32

- **La Défenseure des droits recommande aux départements de poursuivre l'extension de leurs dispositifs d'accueil familial et institutionnel et leur diversification (familles d'accueil, lieux de vie et d'accueil, micro-structures, villages d'enfants, accueils séquentiels) en interrogeant la possibilité de développer des logiques de plate-forme favorisant la continuité des interventions autour de l'enfant ;**

Recommandation n°33

- **La Défenseure des droits recommande aux départements et au secteur associatif habilité de proscrire l'utilisation de lieux d'accueil non autorisés, tels**

¹⁴⁶ Nadine DURAGNON, Phally NHEM, Laurence MOSCHETTI, *Soutenir l'accueil familial*, éditions érès, 29 août 2024

¹⁴⁷ Voir décision du Défenseur des droits n° 2025-008

¹⁴⁸ Rapport « Les mineurs non accompagnés au regard du droit » publié en 2022 par le Défenseur des droits

¹⁴⁹ Voir décision Défenseur des droits op.ct. 2019-058 et décision 2021-010

que les gîtes, des hôtels ou des plateformes en ligne de locations d'appartements.

B. Mieux accompagner les enfants dans leur parcours de vie

188. 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.
189. En l'absence de référentiel national il est possible de dégager des pratiques, cinq fonctions principales du référent ASE : administrative, éducative, d'animation et d'organisation, de concertation et, enfin, de repère¹⁵⁰. Un nombre raisonnable de situations accompagnées par travailleur social offre la sérénité et des temps d'analyse nécessaires pour mettre en œuvre les outils cliniques indispensables à une juste analyse des situations et des aptitudes parentales, travailler avec les familles, mettre en œuvre le PPE, et favoriser la sortie du dispositif, tout en assurant la stabilité des parcours des enfants.
190. A ce titre, le Défenseur des droits est réservé sur certains projets visant à expérimenter des formes de délégations de référence ASE aux gestionnaires d'établissements volontaires. Le Défenseur des droits estime qu'une telle délégation ne pourrait être que provisoire notamment le temps de sortir d'une période de crise, dans la mesure où le département est garant et responsable du parcours et de la mise en œuvre de la démarche du projet pour l'enfant. Elle nécessite en outre que les missions et les contours de cette référence soient clairement définis et que l'établissement qui accueille l'enfant, soit en mesure d'organiser un service en capacité de travailler de manière adaptée avec les familles¹⁵¹.
191. La qualité de l'accompagnement sur le temps du placement est d'autant plus importante dans un contexte de forte saturation du dispositif, qu'elle est souvent déterminante dans la durée des placements. Les « lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants », adoptées par l'Assemblée générale des nations unies le 18 décembre 2009¹⁵² fournissent à ce titre des repères intéressants pour les professionnels : anticipation, progressivité, évaluations pluri professionnelles, étapes et formalisation des projets de retour dans la famille, de même que les travaux de la HAS¹⁵³ ou de la CNAPE¹⁵⁴.
192. La priorisation opérée par la loi du 7 février 2022 d'envisager, pour l'enfant qui ne peut être maintenu au domicile parental, chaque fois que possible son accueil par des tiers dignes de

¹⁵⁰ BERTRAND Didier, « Chapitre 2. Le référent : rôles et fonctions d'une figure de la modernité », dans : « L'éducateur spécialisé sous tension », sous la direction de BERTRAND Didier. Rennes, Presses de l'EHESP, « Politiques et interventions sociales », 2015, p. 63-88. URL : <https://www.cairn.info/--9782810903245-page-63.htm>

¹⁵¹ Voir le rapport de la CNAPE, « Le travail avec les familles dans le cadre d'une mesure d'accueil en protection de l'enfance », juin 2022 https://digitallibrary.un.org/record/673583/files/A_RES_64_142-FR.pdf

¹⁵² https://www.has-sante.fr/jcms/p_3082358/fr/ameliorer-l-accompagnement-des-enfants-a-la-sortie-des-dispositifs-de-protection-de-l-enfance-le-retour-en-famille

¹⁵³ https://www.has-sante.fr/jcms/p_3082358/fr/ameliorer-l-accompagnement-des-enfants-a-la-sortie-des-dispositifs-de-protection-de-l-enfance-le-retour-en-famille

¹⁵⁴ <https://www.cnape.fr/travail-avec-les-familles-dans-le-cadre-de-laccueil-en-protection-de-lenfance-la-cnape-remet-son-rapport/>

confiance ou au sein de la famille va également nécessiter de repenser l'accompagnement de ces derniers par le référent du service de l'ASE, ou un organisme public ou privé habilité¹⁵⁵ En application du décret du 28 août 2023¹⁵⁶, des services consacrés à l'accompagnement des tiers ont parfois été créés. Quelle que soit la forme de cet accompagnement, il est essentiel pour s'assurer de la bonne prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant.

193. Il convient également de souligner l'impérieuse nécessité d'assurer aux enfants accompagnés une stabilité propice à leur construction et leur développement psychique¹⁵⁷, notamment en permettant le maintien des liens d'attachement et d'affection avec les personnes qui les entourent. L'article L 221-1 6° du CASF rappelle que le service de l'aide sociale à l'enfance est chargé de « *Veiller à ce que les liens d'attachement noués par l'enfant avec d'autres personnes que ses parents soient maintenus, voire développés, dans son intérêt supérieur* ». Ainsi la question des liens entre les enfants et leur famille d'accueil doit être nécessairement interrogé en cas de retour au domicile ou en cas de réorientation¹⁵⁸.
194. Enfin, le Défenseur des droits rappelle l'obligation de mise en place des commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (CESSEC), pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles¹⁵⁹, dans chaque département pour soutenir les équipes ASE en vue d'une éventuelle adaptation du statut des enfants confiés depuis plus d'un an¹⁶⁰.

Recommandation n°34

- **La Défenseure des droits recommande aux départements de veiller à ce que le nombre de mesures de placement par référent de l'aide sociale à l'enfance permettent à ces derniers de s'engager pleinement dans la démarche d'élaboration d'un projet pour chaque enfant accueilli ; elle leur recommande d'outiller les référents pour favoriser leur travail avec les familles et permettre de se projeter rapidement soit vers un retour de l'enfant soit vers un changement de statut.**

C. Mieux contrôler les lieux d'accueil pour veiller au respect des besoins fondamentaux et spécifiques des enfants confiés

195. Le devoir de surveillance et de contrôle des établissements de protection de l'enfance, qui incombe tant au département qu'aux représentants de l'Etat, s'inscrit dans une politique globale de lutte contre la maltraitance institutionnelle. Dans le champ de la protection de

¹⁵⁵ Article L.221-4 du CASF

¹⁵⁶ Décret n° 2023-826 du 28 août 2023 relatif aux modalités d'accompagnement du tiers digne de confiance, de l'accueil durable et bénévole par un tiers et de désignation de la personne de confiance par un mineur.

¹⁵⁷ Philippe FABRY, Semi-aimés, semi-abandonnés. Reconnaître, réparer, prévenir le délaissement, parental, L'Harmattan, 2024

¹⁵⁸ Voir notamment Décision du Défenseur des droits n° 2024-055

¹⁵⁹ CASF Article L. 223-1 alinéa 5 issue de la loi du 14 mars 2016 et dont la composition a été fixée par le décret n°2016-1639 du 30 novembre 2016 - art. 1

¹⁶⁰ Exception faite concernant la situation des enfants de moins de deux ans est examinée tous les six mois. La CESSEC doit être saisie pour les enfants dès lors que leur statut ne semble pas adapté à leurs besoins, ni refléter la réalité de leur situation ou qu'il existe un risque de délaissement parental. Cette adaptation du statut de l'enfant s'inscrit dans la démarche d'élaboration de son PPE.

l'enfance, plusieurs publications du Défenseur des droits ont alerté sur la nécessité d'une vigilance constante sur cette problématique¹⁶¹.

196. L'article 22 de la loi du 7 février 2022¹⁶² prévoit l'obligation pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux de préciser, dans leur projet d'établissement ou de service, leur politique de prévention et de lutte contre la maltraitance, notamment en matière de gestion du personnel, de formation et de contrôle. Ils doivent également désigner, sur une liste arrêtée conjointement par le président du département, le préfet et l'ARS, une autorité extérieure à leur structure et indépendante du département à laquelle les personnes accueillies peuvent faire appel et qui est autorisée à visiter l'établissement à tout moment.
197. En application de l'article L. 313-13 du CASF, le contrôle des établissements et services sociaux ou médico-sociaux 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 département, relève de la compétence de ce dernier. Il convient cependant de relever que l'article L.313-13 VI du CASF indique : « *Quelle que soit l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, le représentant de l'Etat dans le département peut, à tout moment, diligenter les contrôles prévus à la présente section* ». Les contrôles de l'Etat sur les établissements de protection de l'enfance peuvent ainsi être diligentés, même en l'absence de saisine directe. Ces modalités de contrôles conjoints sont rappelées et développées dans l'instruction de la DGCS du 10 juillet 2024¹⁶³. Une attention particulière doit par ailleurs être apportée aux conditions de vie des enfants accueillis dans des structures situées hors département de suivi.
198. Les départements doivent également mettre en place une procédure de traitement des évènements indésirables (EI) et évènements indésirables graves (EIG), communiquées à tous les établissements de protection de l'enfance, et un suivi de ceux-ci en lien étroit avec la préfecture. Néanmoins à plusieurs reprises le Défenseur des droits a constaté l'absence de telles procédures ou des transmissions imparfaites, le préfet n'étant pas informé des incidents graves survenus dans l'établissement. Il ressort également de ses instructions que les équipes au sein des préfectures dédiées à ces contrôles sont encore peu étoffées.
199. S'agissant du contrôle des assistants familiaux, 68 % d'entre eux déclaraient en 2021, n'avoir jamais été contrôlés, au cours de leur carrière, par le service qui les a agréés¹⁶⁴. Les modalités de contrôle de ces professionnels sont pourtant visées par le CASF¹⁶⁵. Un contrôle

¹⁶¹ Voir le rapport du Défenseur des droits « Enfance et violence : la part des institutions publiques », 2019, et sa décision n°2022-141

¹⁶² Articles L. 311-8, D. 311-38-3 et 4 du CASF (décret n° 2024-166 du 29 février 2024)

¹⁶³ 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.

¹⁶⁴ DREES juillet 2024 pour une enquête de 2021 https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse/etudes-et-resultats/240709ER1304_AssistantesFamiliales

¹⁶⁵ L'article L.221-1 du CASF prévoit que le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) contrôle les personnes physiques ou morales à qui il a confié des mineurs, en vue de s'assurer des conditions matérielles et morales de leur placement.

doit être réalisé au moment de l'octroi d'un agrément¹⁶⁶ et tout au long des missions de l'AF¹⁶⁷. Toutefois, les assistants familiaux qui obtiennent le diplôme d'Etat d'assistant familial, se voient délivrer un agrément d'une durée de validité de cinq ans. Si un contrôle est réalisé à l'occasion du premier renouvellement de l'agrément, l'assistant familial diplômé bénéficie ensuite d'un agrément acquis à vie. Le Défenseur des droits serait favorable à la mise en place d'un contrôle régulier de l'agrément par la PMI.

Recommandation n°35

- **La Défenseure des droits recommande aux départements de diffuser aux établissements autorisés une procédure de transmissions des événements indésirables graves ; elle leur recommande de prévoir des contrôles inopinés dans les structures d'accueil collectif, en priorisant les lieux non autorisés, et auprès des assistants familiaux, après les avoir informés de cette possibilité au moment de la signature du contrat d'accueil des enfants ; elle leur recommande de recenser tous les enfants accueillis hors département afin d'en informer les départements d'accueil pour que soient diligentés des contrôles.**

Recommandation n°36

- **La Défenseure des droits recommande aux préfets de créer des équipes dédiées à la protection de l'enfance afin de venir en appui aux départements dans leur mission de contrôle des établissements ou de s'y substituer en cas de manquement.**

V. Garantir le droit de l'enfant à la santé et à une prise en charge adaptée à sa situation de handicap pour respecter ses besoins particuliers

200. L'article 24 de la CIDE reconnaît à l'enfant le droit de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Il impose à l'Etat de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services. La Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées¹⁶⁸ (CIDPH) en ses article 5 et 7-1, et la CIDE en son article 23-1, reconnaissent aux enfants en situation de handicap l'égale protection et l'égal bénéfice de la loi, sans discrimination.

¹⁶⁶ L'article L. 421-3 du CASF prévoit que l'agrément « est accordé (...) si les conditions d'accueil garantissent la sécurité, la santé et l'épanouissement des mineurs et majeurs de moins de vingt et un ans accueillis, en tenant compte des aptitudes éducatives de la personne [...] ».

¹⁶⁷ L'article L. 421-6 du CASF prévoit que « Si les conditions de l'agrément cessent d'être remplies, le président du conseil départemental peut, après avis d'une commission consultative paritaire départementale, modifier le contenu de l'agrément ou procéder à son retrait. En cas d'urgence, le président du conseil départemental peut suspendre l'agrément. Tant que l'agrément reste suspendu, aucun enfant ne peut être confié. »

¹⁶⁸ Entendues comme « des personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres. »

A. Garantir à tous les enfants bénéficiant de mesure d'aide sociale à l'enfance, un parcours de soin adapté

201. De par leur histoire et leur particulière vulnérabilité, les enfants pris en charge au titre de la protection de l'enfance ont des besoins spécifiques en matière de santé. De nombreuses études ont démontré l'état de santé dégradé de ces enfants, le manque d'information sur des facteurs de risque, les antécédents familiaux, le besoin de prise en charge psychologique, etc.
202. Ce constat a conduit au lancement de deux expérimentations « Pégase¹⁶⁹ » et « Santé protégée¹⁷⁰ », relative au parcours de soins coordonnés des enfants accueillis à l'aide sociale à l'enfance à compter de 2019 dans plusieurs départements. Par arrêté ministériel du 19 juillet 2024 relatif à l'innovation « Santé Protégée », l'expérimentation a été prolongée par une phase transitoire, dans l'attente de sa généralisation sur tout le territoire national.
203. Ces programmes devraient contribuer à améliorer le suivi en santé des enfants bénéficiaires de mesure de protection de l'enfance.

Recommandation n°37

- **La Défenseure des droits recommande au ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles de prévoir des financements suffisants pour la généralisation des programmes « Santé protégée » et « Pégase » sur l'ensemble du territoire pour tous les enfants bénéficiant d'une mesure d'aide sociale à l'enfance, et d'envisager une extension du programme « Santé protégée » au bénéfice des jeunes majeurs.**

B. Garantir aux enfants protégés des soins en santé mentale

204. Les besoins particuliers d'un enfant peuvent résulter de troubles de santé invalidants, dont des troubles psychiques, reconnus ou non par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) et pris en charge ou non. Le Défenseur des droits a souvent constaté que ces enfants, dont les symptômes peuvent provenir de troubles de l'attachement développés dans les premiers mois et années de vie, sont malheureusement amenés à subir régulièrement des ruptures de parcours et des réorientations multiples. En grandissant, ils deviennent incapables d'adhérer à une prise en charge classique, sont alors accueillis dans des structures inadaptées parfois non autorisées. Ils mobilisent les équipes éducatives, parfois jusqu'à l'épuisement, provoque du rejet, s'inscrivent dans une souffrance psychique considérable et ne trouve plus leur place nulle part.
205. Les départements déplorent régulièrement l'insuffisance de l'offre en pédopsychiatrie, délétère pour la protection de l'enfance. Faute de réponse médicale, les travailleurs sociaux

¹⁶⁹ Protocole de santé standardisé appliqué aux enfants bénéficiant avant l'âge de 5 ans d'une mesure de protection de l'enfance <https://www.programmepegase.fr/>

¹⁷⁰ <https://solidarites.gouv.fr/la-sante-des-enfants-protectes-et-vulnerables>

semblent bien seuls pour faire face à ces prises en charge, alors même que ces enfants requièrent au contraire de construire, dans plusieurs lieux repérés permettant du répit, des liens sécurisés avec des adultes capables de résister à leurs attitudes complexes et leurs comportements explosifs. Les médecins reprochent aux services ASE leur propension à vouloir enfermer de manière chronique des adolescents qui présentent à un moment donné des comportements relevant de leur souffrance psychique, parfois causée par les conditions de leur prise en charge éducative¹⁷¹. Ils évoquent également des maintiens en hospitalisation faute de place d'accueil adapté en protection de l'enfance. Les tensions entraînent des ruptures de dialogue entre les professionnels, dont les enfants sont les principales victimes.

206. Le Défenseur des droits s'inquiète du nombre d'enfants et d'adolescents confiés en attente de prise en charge en hospitalisation complète, en hôpital de jour ou encore en centre médico-psychologique (CMP) et des alternatives proposées pour pallier ces carences de soins.
207. Le Défenseur des droits note néanmoins depuis quelques années, la mobilisation des ARS sur l'organisation de temps de formation de premiers secours en santé mentale à destination des professionnels de l'ASE et des assistants familiaux, la création des équipes mobiles spécifiques à la prise en charge des enfants confiés en structure et une vigilance particulière prêtée aux enfants confiés à l'ASE dans le cadre de leur projet territorial en santé mentale (PTSM).
208. Toutefois, dans le cadre des instructions menées, le Défenseur des droits a constaté que peu de dispositifs d'accueil familial thérapeutiques (AFT) sont déployés sur le territoire national ou, s'ils le sont, ils ne sont pas mobilisables par les services de l'ASE contrairement à ce que prévoit la Direction générale de l'offre de soins (DGOS) dans son instruction du 20 septembre 2023¹⁷². Il tient à encourager et souligner la qualité et l'opportunité de ces dispositifs, adossés à des établissements hospitaliers.
209. Enfin, le Défenseur des droits rappelle qu'une première évaluation en santé doit être réalisée au stade de l'APU des MNA, dans le cadre d'une démarche distincte de l'évaluation de leur minorité et isolement, afin de les orienter précocement vers une prise en charge adaptée. Il est à ce titre indispensable que les soignants et les travailleurs sociaux puissent développer des compétences transculturelles et des savoirs en matière de migration et de traumatismes complexes liés au parcours de ces jeunes. Confrontés à de multiples problématiques¹⁷³ qui peuvent aggraver leur vulnérabilité psychique, ils doivent pouvoir bénéficier d'une prise en charge en santé mentale adaptée.

¹⁷¹ A savoir leur multiples ruptures et changements de lieux d'accueil. Voir par exemple décision n° 2025-008

¹⁷² Instruction N° DGOS/R4/2023/142 du 20 septembre 2023

¹⁷³ Absence de représentant légal, parcours complexe, dette, risque de prostitution, TEH, enjeux d'évaluation de minorité pour bénéficier d'une protection etc.

Recommandation n°38

- **La Défenseure des droits recommande aux départements et aux agences régionales de santé d'organiser des espaces réguliers d'échanges avec les établissements de pédopsychiatrie dans l'intérêt des enfants suivis ; elle leur recommande de réunir les centres médico-psycho-pédagogiques par territoire avec le concours si besoin de la fédération des centres médico-psycho-pédagogiques, afin de tendre vers un diagnostic partagé des besoins d'accès aux soins psychiques pour les enfants confiés et d'y répondre.**

Recommandation n°39

- **La Défenseure des droits recommande aux agences régionales de santé en lien avec les départements, de renouveler et ré-impulser, en lien avec les établissements de soins, les démarches de recrutement d'assistants familiaux thérapeutiques.**

C. Garantir aux enfants en situation de handicap, une prise en charge adaptée

210. S'agissant des diagnostics précoces, le déploiement des plates-formes de coordination et d'orientation (PCO) sur l'ensemble des territoires est à saluer. Dans plusieurs départements interrogés par le Défenseur des droits, les ARS ont précisé que, dans le cadre du plan national des 50 000 solutions (2024 à 2030), leur renforcement a d'ores et déjà été prévu. Le Défenseur des droits salue ces engagements et le déploiement de l'offre d'accompagnement et de repérage précoce des troubles très précieuse pour l'ensemble des enfants du territoire. Toutefois, la connaissance de ces dispositifs par les travailleurs sociaux, les médecins généralistes, et l'ensemble des professionnels au contact des enfants, reste à soutenir.

Recommandation n°40

- **La Défenseure des droits recommande aux départements et aux agences régionales de santé, en lien avec les observatoires départementaux de la protection de l'enfance, de rassembler dans un document tenu à jour, à l'usage des professionnels et des parents, la liste des dispositifs sanitaires et médico-sociaux, et des personnes ou professionnels ressources, disponibles par territoire pour les enfants, en précisant leurs caractéristiques, et modalités d'intervention.**

211. Par ailleurs, les interlocuteurs rencontrés ont très souvent indiqué au Défenseur des droits faire face à une augmentation du nombre d'enfants à problématiques complexes, qui ne bénéficieraient pas de l'effectivité des orientations en établissement médico-social (EMS) décidées par la MDPH. De manière générale, le manque de réponses médico-sociales aux besoins des enfants contribuerait à la dégradation des situations.

212. Le Défenseur des droits souscrit pleinement aux précisions des ARS interrogées qui rappellent que l'accueil des enfants en situation de handicap en hébergement médico-social (IME et ITEP) « doit répondre avant tout à un besoin thérapeutique de l'enfant ». Ainsi, les MDPH mais également le secteur de la protection de l'enfance doivent mieux s'approprier la notion d'inclusion qui se manifeste par exemple par la création des dispositifs-IME et dispositifs-ITEP qui privilégient l'accompagnement des enfants de manière inclusive et dans tous ses lieux de vie. Aujourd'hui, l'institutionnalisation ne devrait plus être qu'exceptionnelle et répondre uniquement aux besoins de l'enfant et non à un besoin d'hébergement.
213. Le développement de l'offre de places en accueil de jour et en SESSAD devrait permettre d'accompagner les enfants à double vulnérabilité dans l'ensemble des lieux où ils évoluent, en MECS, en famille d'accueil, et à l'école. A cet égard, le Défenseur des droits constate la création dans certains départements de SESSAD-MECS, outre les interventions des SESSAD classiques, en famille d'accueil ou en établissements de protection de l'enfance. Le Défenseur des droits prend acte également des ouvertures dans plusieurs départements de structures à double autorisation et double financement, tels les internats socio-éducatifs médicalisés pour adolescents (ISEMA)¹⁷⁴, ou MECS-SI (Maisons d'enfant à caractère social – soins intégrés). Dans plusieurs territoires, s'ouvrent des structures pour les enfants souffrant d'un traumatisme important qui génère des troubles majeurs du comportement, ainsi que des places « d'accueil relais handicap », des places réservées dans les CAMSP¹⁷⁵ pour de très jeunes enfants confiés à l'ASE en accueil familial. De même, se déploient des équipes mobiles médico-sociales, pour intervenir en MECS et dans les familles d'accueil, afin d'étayer les services socio-éducatifs, mais également de suivre et d'accompagner les enfants. La mobilisation du plan « 50 000 solutions nouvelles » en faveur des enfants de l'ASE, peut également permettre de conduire des travaux sur l'amélioration des projets de vie des jeunes majeurs en « amendement Creton ».
214. Ces initiatives démontrent combien il est indispensable de mener dans chaque département des travaux d'identification des besoins portés par les Communautés 360¹⁷⁶ pour analyser les situations individuelles, de favoriser les instances de dialogue pour élaborer conjointement de véritables plans d'actions, auxquelles doivent être associés les référents ASE pour leur permettre de s'approprier plus aisément le tissu partenarial médico-social du territoire et les dynamiques en jeu entre les domaines de l'éducatif et du handicap.
215. Enfin, le Défenseur des droits attire également l'attention sur le besoin de stabilité de ces enfants. A ce titre, l'organisation des temps de week-end et des temps de vacances par

¹⁷⁴ Une autorisation conjointe Préfet (DIRPJJ Grand-Nord) —conseil départemental du Nord – ARS devrait intervenir début 2025.

¹⁷⁵ Les centres d'actions médico-sociales précoces assurent le dépistage et le diagnostic précoce des déficits et des troubles, la prévention ou la réduction de l'aggravation des handicaps, les soins, l'accompagnement familial, le soutien, l'aide et l'adaptation sociale et éducative.

¹⁷⁶ L'un des engagements pris lors de la 5e Conférence nationale du handicap du 11 février 2020 était celui d'organiser l'inconditionnalité de l'accompagnement et de rompre l'isolement des familles, via la mise en place de Communautés 360. L'ambition des Communautés 360 est la mise en œuvre de l'inconditionnalité de la réponse à travers une action multi-partenariale dont l'objectif est de résoudre les éventuels points de blocages dans le parcours des personnes en situation de handicap. Les Communautés 360 s'adressent à l'ensemble des personnes en situation de handicap. Elles peuvent intervenir plus particulièrement auprès des personnes en situation de handicap et de leurs aidants qui ne parviennent pas à mettre en œuvre leur projet de vie. Elles sont accessibles via le 0 800 360 360. Ce numéro permet d'entrer directement en relation avec les acteurs impliqués dans l'accompagnement des personnes en situation de handicap sur un bassin de vie. Les appels sont réceptionnés par une équipe de conseillers en parcours basée dans le département de l'appelant.

l'ASE, pour les enfants confiés et accueillis dans un ESMS, qui subit souvent des imprévus (annulation, modification de lieux d'accueil, recherche de solutions alternatives en urgence...) contribue parfois aux réserves des professionnels du secteur du handicap quant à l'admission d'enfants confiés à l'ASE.

Recommandation n°41

- **La Défenseure des droits recommande aux départements et aux agences régionales de santé de poursuivre leurs politiques de décroisement des interventions en faveur des enfants protégés en situation de handicap.**

216. Au-delà de la création d'établissements innovants, il convient de rappeler que toute structure de protection de l'enfance doit être accessible aux enfants en situation de handicap (moteur, visuel, auditif, mentaux et cognitif, psychique et autre) conformément à la réglementation imposée aux établissements recevant du public (ERP)¹⁷⁷ et aux principes fixés par la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées¹⁷⁸.

VI. Garantir le droit à l'éducation et à la formation de tous les enfants sans discrimination

217. Le droit à l'éducation, sans discrimination, garanti par les articles 2 et 28 de la CIDE et l'article 2 du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH), s'entend d'une part dans l'accès effectif à l'éducation et d'autre part dans les conditions de celle-ci. Chacun doit avoir accès aux mêmes conditions de scolarisation, en fonction de ses aptitudes personnelles¹⁷⁹.

A. Garantir aux enfants protégés l'accès à la scolarité

218. Le placement judiciaire d'un enfant conduit l'ASE à intervenir dans son parcours scolaire, dans le respect de la place des titulaires de l'autorité parentale, ou, lorsqu'il en est tuteur, en leur lieu et place.

219. Encore trop souvent, le lieu de scolarisation de l'enfant n'est pas suffisamment pris en compte pour décider du lieu de placement de l'enfant, de même que l'avis de l'enfant et des parents.

¹⁷⁷ [RPA-Guide aide_VF.pdf](#)

¹⁷⁸ <https://www.collectifhandicaps.fr/wp-content/uploads/2025/01/Bilan-de-la-loi-de-2005-Version-numerique-compressée-v2.pdf>

¹⁷⁹ L'article L.111-2 du code de l'éducation dispose que « [...] Pour favoriser l'égalité des chances, des dispositions appropriées rendent possible l'accès de chacun, en fonction de ses aptitudes et de ses besoins particuliers, aux différents types ou niveaux de la formation scolaire. L'Etat garantit le respect de la personnalité de l'enfant et de l'action éducative des familles. »

220. La manière de considérer les enfants confiés à l'ASE au sein de l'école est également un sujet très sensible et qui occupe particulièrement les discours de retour d'expériences des jeunes adultes ou des enfants protégés. Ceux-ci disent combien il leur est difficile de vivre une vie d'enfant comme les autres à l'école et à quel point l'école et les enseignants peinent à comprendre et s'adapter à leurs contraintes¹⁸⁰. Le Défenseur des droits a également fait ce constat lors de ses consultations d'enfants dans le cadre de ses rapports annuels consacrés aux droits des enfants.
221. Une meilleure formation des enseignants à la protection de l'enfance comme évoqué *supra*, mais également des rencontres organisées chaque début d'année entre les professionnels de la protection de l'enfance, les enfants concernés et les équipes scolaires, pourraient permettre de mieux tenir compte du contexte dans lequel vivent ces enfants, pour éviter toutes les stigmatisations dont ils se disent souvent victimes¹⁸¹.
222. Le Défenseur des droits souhaite appeler la vigilance des professionnels sur les enjeux autour de l'accès à l'école des enfants confiés. A cet égard, le Défenseur des droits a constaté que les multiples ruptures dans les lieux d'accueil des enfants conduisaient de fait à des déscolarisations multiples, malgré l'obligation scolaire ou à des conditions de scolarisation inadaptées¹⁸². L'ONPE souligne également dans sa revue de littérature portant sur la scolarité des enfants protégés de septembre 2022 « *les nombreux facteurs de risque de décrochage pour ces enfants (changement de référent, manque d'implication de l'éducateur dans le suivi scolaire, ...)* ». Si des dispositifs de droit commun¹⁸³ ont été valorisés par la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 et le pacte des solidarités pour garantir aux enfants confiés l'accès à la scolarité et à un accompagnement scolaire adapté, le Défenseur des droits invite les départements à faire de la scolarité un élément essentiel dans l'accompagnement des enfants.
223. Conscient de ces difficultés, le comité interministériel à l'enfance de novembre 2023 s'était accordé sur une feuille de route dans le cadre du programme « scolarité protégée ». Le Défenseur des droits déplore cependant le peu d'avancées concrètes réalisées depuis et s'associe à l'appel de la CNAPE¹⁸⁴ pour que ces annonces soient suivies d'effet.
224. Enfin, l'accès des enfants allophones ou des adolescents non scolarisés antérieurement à une scolarité adaptée est également empêché par une insuffisance de moyens dégagés par les académies en faveur des dispositifs d'UPE2A¹⁸⁵ et de classes d'accueil. Ces difficultés touchent particulièrement les MNA qui patientent de longs mois avant de pouvoir intégrer une scolarité. Ces délais retardent la réalisation de leurs projets professionnels et mettent

¹⁸⁰ Gautier ARNAUD-MELCHIORRE, Rapport de la mission parole aux enfants « [à \(h\)auteur d'enfants](#) »

¹⁸¹ Les enfants font références aux difficultés pour faire signer les mots, obtenir des autorisations pour les sorties, aller aux anniversaires de leurs camarades de classes, ...

¹⁸² Par exemple lorsque l'enfant a besoin d' un AESH (accompagnant d'élève en situation de handicap) ou d'une classe ULIS (unité localisée d'inclusion scolaire)

¹⁸³ Tel que les dispositifs visant à prévenir et prendre en charge les situations de décrochage scolaire, le dispositif « Devoirs faits » ou encore les internats scolaires,

¹⁸⁴ <https://www.cnape.fr/la-scolarite-des-enfants-protéges-une-epreuve-supplémentaire-sur-le-parcours-du-combattant/>

¹⁸⁵ Unité pédagogique pour élève allophone nouvellement arrivés

parfois en péril leur prise en charge en qualité de jeune majeur et leur régularisation administrative.

B. Permettre aux enfants d'avoir des projets ambitieux et leur reconnaître le droit aux études supérieures

225. Concernant l'orientation scolaire, les données de l'étude longitudinale sur l'autonomisation des jeunes après un placement (ELAP)¹⁸⁶ démontrent que les jeunes confiés sont davantage orientés vers les cycles d'enseignement courts et professionnalisants que la population générale. L'ONPE pointait en 2022 que ces orientations étaient décidées en anticipation des fins de prise en charge, « *sans tenir compte des désirs et capacités individuelles des enfants*. ». Or, le respect du droit de l'enfant d'être entendu sur ses souhaits d'orientation scolaire et professionnelle¹⁸⁷ contribue à faire de son intérêt supérieur une considération primordiale dans la prise des décisions qui le concernent¹⁸⁸.
226. Dans une note d'analyse de septembre 2024, France stratégie croise les résultats de plusieurs études¹⁸⁹, dont ceux de l'étude ELAP, et confirme les difficultés toujours actuelles rencontrées par les jeunes pris en charge par l'ASE¹⁹⁰.
227. Les budgets contraints des départements influent nécessairement sur le nombre et la durée des aides provisoires jeunes majeurs (APJM), maintenant l'objectif d'anticiper les fins de prise en charge en autonomisant financièrement les jeunes confiés. Les ambitions des jeunes confiés se trouvent conditionnées par le passage à la majorité et la fin de l'accueil à l'ASE. L'absence de réflexion sur les soutiens qui peuvent être apportés aux jeunes dans leurs ambitions de poursuivre des études supérieures, les bourses difficiles à obtenir et souvent insuffisantes, les manquements de l'État dans le soutien aux étudiants en situation de précarité sont autant de freins qui empêchent les enfants protégés de rêver leur avenir.
228. S'agissant plus spécifiquement des MNA, nombre de travailleurs sociaux s'inscrivent dans une logique d'en faire des jeunes « régularisables » et aptes à entrer sur le marché du travail¹⁹¹, au détriment des souhaits et capacités des mineurs concernés. L'orientation scolaire est travaillée dans cet objectif unique, ce qui peut conduire, à terme, à un abandon total des études par les jeunes. Le Défenseur des droits regrette cette logique qui conduit à discriminer ces adolescents selon leur nationalité et leur particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique. Le Défenseur des droits rappelle¹⁹², que les départements ont l'obligation de reconstituer l'état civil des MNA le plus tôt possible, afin de permettre

¹⁸⁶ <https://elap.site.ined.fr/fr/> Le recueil de ces données a eu lieu entre 2014 et 2018.

¹⁸⁷ Article 12 de la CIDE

¹⁸⁸ Article 3 de la CIDE

¹⁸⁹ France stratégie, *Retisser les fils du destin : parcours des jeunes placés*, septembre 2024, n°143.

NB : Cette étude ne concerne pas les mineurs non accompagnés, mais seulement les mineurs nés en France. Le fonctionnement institutionnel décrit peut-être transposé aux situations des mineurs non accompagnés.

¹⁹⁰ 46 % des jeunes confiés ou ayant été confiés se dirigent vers la voie professionnelle (30% un CAP-BEP et 16 % un brevet ou bac professionnel) contre 26 % des jeunes dans la population générale. A l'inverse, alors que 38,5 % des jeunes dans la population générale sont titulaires d'un baccalauréat général ou technologique, seulement 16% des jeunes placés ou ayant été placés en sont titulaires.

¹⁹¹ *Le passage à la majorité : un point de bascule vers la pauvreté des « mineurs non accompagnés »*, par [Sarra Chaïeb](#)

¹⁹² Défenseur des droits, « les MNA au regard du droit », op. cit.

d'envisager sereinement la régularisation de leur situation administrative¹⁹³. Ce travail en amont est propice à une meilleure appréhension du passage des jeunes à la majorité pour ne plus limiter leurs choix d'orientation scolaire.

229. Ce soutien peut être matérialisé par la mise en œuvre des dispositions de la loi du 7 février 2022, qui a introduit la possibilité pour les départements de proposer aux enfants âgés de 11 à 21 ans et pris en charge par le service de l'ASE, de bénéficier d'un mentor¹⁹⁴, dont les modalités de mise en œuvre¹⁹⁵, qui doivent apparaître dans le PPE, sont fixées par décret¹⁹⁶. Le Défenseur des droits s'interroge néanmoins sur l'articulation de ce nouveau dispositif avec le plan 1 jeune 1 mentor¹⁹⁷ qui vise à promouvoir l'égalité des chances auprès du public plus large de jeunes âgés de 5 à 30 ans en proposant, en fonction de l'âge du « mentoré », un accompagnement sur le volet scolaire, l'orientation ou encore l'insertion professionnelle.

Recommandation n°42

- **La Défenseure des droits recommande à l'Etat de concrétiser les mesures planifiées par sa feuille de route « scolarité protégée » ; elle recommande aux départements et aux académies de garantir une scolarisation adaptée, immédiate et sans discrimination aux enfants confiés, et de veiller à la stabilité de leur parcours scolaire.**

VII. Mieux accompagner les jeunes vers l'autonomie pour mieux les insérer dans la société

230. Le Défenseur des droits constate que peu de données officielles existent concernant l'accompagnement des jeunes majeurs de moins de 21 ans.
231. En 2019, un quart des personnes sans domicile fixe (SDF) nés en France avaient été pris en charge par les services de protection de l'enfance¹⁹⁸. Face à ce constat, le gouvernement s'est engagé, dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, à ce que les jeunes confiés au titre de la protection de l'enfance ne subissent plus de « sortie sèche » à leurs 18 ans. A ce titre, la loi du 7 février 2022 est venue renforcer les dispositions de la loi du 14 mars 2016 en la matière¹⁹⁹. Désormais, la loi consacre une obligation de prise en charge par le service de l'ASE pour tous les majeurs de moins de vingt-et-un ans ne bénéficiant pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants et ayant été confiés à l'ASE

¹⁹³ Pour les MNA pris en charge par l'ASE avant leurs 16 ans : octroi de titre de séjour vie privée et familiale de plein droit et pour les MNA pris en charge pris en charge avant leurs 15 ans : déclarations de nationalité à réaliser avant la majorité du jeune. Par ailleurs, le caractère « réel et sérieux du suivi de la formation » attendu pour obtenir un titre de séjour n'induit pas nécessairement la justification d'un cursus professionnel ou alternant.

¹⁹⁴ CASF, Art L. 221-2-6

¹⁹⁵ CASF, Art D. 221-36

¹⁹⁶ Décret n° 2024-117 du 16 février 2024

¹⁹⁷ <https://www.1jeune1mentor.fr/>

¹⁹⁸ Rapport annuel #24 de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal-logement en France - 2019

¹⁹⁹ La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance a, la première, prévu qu'un accompagnement serait proposé aux jeunes sortant de l'ASE, ou aux jeunes éprouvant des difficultés d'insertion sociale, « pour leur permettre de terminer l'année scolaire ou universitaire engagée », CASF, art. L 222-5, 5° al. 3 ; CE, 13 avril 2018, n°419537

avant leur majorité²⁰⁰, créant ainsi un véritable droit à la poursuite ou à la reprise²⁰¹ de l'accompagnement mis en place durant la minorité, dont le caractère obligatoire a été reconnu par le Conseil d'Etat²⁰².

232. Toutefois et malgré ce renforcement des dispositions législatives et de la jurisprudence administrative en faveur des jeunes majeurs, le Défenseur des droits ne peut que constater que l'extrême précarité de ce public perdure²⁰³. La réforme de 2022 demeure insuffisamment connue, parfois non respectée, voire délibérément écartée par certains services départementaux²⁰⁴.

A. Mieux anticiper la majorité avec les jeunes concernés

233. En faisant reposer uniquement sur le mineur la responsabilité de la demande d'accompagnement jeune majeur, sous la forme d'un « contrat », ayant pour objet de « formaliser les relations entre le service de l'aide sociale à l'enfance et le jeune majeur, dans un but de responsabilisation de ce dernier »²⁰⁵, les départements méconnaissent le droit à la poursuite de la prise en charge consacré à l'article L. 222-5-5° du CASF, et les obligations qui en découlent pour leurs services.

234. Il incombe au président du conseil départemental de préparer l'accompagnement vers l'autonomie de tout mineur pris en charge par le service de l'ASE²⁰⁶. Pour combattre les « sorties sèches » du dispositif de protection de l'enfance, la loi impose aux départements la mise en place d'outils et de garanties procédurales visant à anticiper la majorité et assurer une information complète des jeunes à leurs droits.

235. Or, à l'instar du PPE, le Défenseur des droits constate que l'obligation d'entretien prévue à l'article L. 222-5-1 du CASF, un an avant la majorité du mineur confié, ainsi que celle d'élaboration du projet d'accès à l'autonomie (PAA), annexe obligatoire du PPE, ne sont pas respectées²⁰⁷.

236. De même l'augmentation de la durée des accueils à l'ASE jusqu'à la majorité et les difficultés de travail avec les familles évoquées précédemment entraînent l'absence de soutien familial en faveur des jeunes adultes, mis en évidence par l'étude ELAP. Une évaluation attentive des besoins de tous les jeunes majeurs est indispensable.

²⁰⁰ CASF, art. L. 222-5,5°

²⁰¹ JRCE, ordonnance du 12 décembre 2022, n°469133, JRCE, 15 novembre 2022 n°468365, §6 ; JRCE, 28 novembre 2022 n°468184 §5.

²⁰² CE, 13 avril 2018, n°419537 ; CE, 13 janvier 2020, n°437102 ; CE, 15 novembre 2022, n°468365 ; CE, 12 mars 2024, n°492186 ; CE, 8 mars 2024, n°492178. Le Conseil d'Etat a également jugé que le droit à une prise en charge au titre de l'ASE du jeune majeur qui remplit les conditions de l'article L. 222-5 CASF constitue une liberté fondamentale : CE, 12 décembre 2022, n°469133

²⁰³ Dès 2016, il constatait dans ses saisines le non-respect par départements, de l'interdiction de fin de prise en charge au cours de l'année scolaire et universitaire engagée : constat réitéré depuis 2022, malgré l'élargissement du champ d'application de l'obligation d'accompagnement.

²⁰⁴ De nombreux départements continuent d'invoquer, à tort, leur « large pouvoir d'appréciation » reconnu par le passé par le juge administratif, dans des décisions antérieures à la réforme 2022.

²⁰⁵ CE, ordonnance du 12 décembre 2022, n°469133 §7

²⁰⁶ Conseil d'Etat, juge des référés, ordonnance du 1^{er} mars 2019 n°427278

²⁰⁷ Défenseur des droits, décisions n°2023-080 et 2023-226

237. Par ailleurs, le Défenseur des droits attire l'attention depuis plusieurs années²⁰⁸ sur les mineurs et jeunes majeurs en situation de handicap et suivis par l'ASE. L'un des défis majeurs du passage à la majorité de ces jeunes est son anticipation. Au travers des saisines reçues, le Défenseur des droits constate que les relais entre l'ASE, les services autonomie du département et également les services en charge de la protection juridique des majeurs apparaissant encore lacunaires et que ces cloisonnements institutionnels sont encore à l'origine de ruptures de parcours.

Recommandation n°43

- **La Défenseure des droits recommande aux départements de rendre effectif, pour tous les mineurs confiés, l'entretien des 17 ans, et de développer des outils de collaboration entre les secteurs enfants (protection de l'enfance, pédopsychiatrie, médico-social) et les secteurs adultes, afin d'améliorer la qualité de la transition à la majorité.**

B. Garantir une protection aux jeunes majeurs, adaptée à leur besoin

238. À travers les situations dont il est saisi, le Défenseur des droits relève tout d'abord que les accompagnements proposés le sont pour des durées très courtes ne permettant pas au jeune de réellement se projeter sereinement. Ces accompagnements jeunes majeurs, qui ne sont pas nécessairement renouvelés, placent les jeunes concernés en grande difficulté concernant la poursuite de leur parcours d'insertion, voire même dans l'impossibilité de s'inscrire dans un parcours professionnel à long terme.

239. Le Défenseur des droits a pu également constater que la simple présence de faibles revenus, notamment pour les apprentis, conduit certains départements à estimer qu'une poursuite de prise en charge au titre du L.222-5 du CASF ne se justifie plus. Selon le Défenseur des droits, une telle interprétation restrictive méconnaît l'esprit de la loi, est en contradiction avec la nature même de l'accompagnement jeune majeur qui repose sur une approche globale²⁰⁹ des besoins des jeunes²¹⁰ et conduit à précariser un public déjà vulnérable²¹¹. Le Défenseur des droits relève par ailleurs que certains départements ajoutent d'autres critères que ceux définis par la loi²¹² à leur grille d'analyse, en méconnaissance des

²⁰⁸ Défenseur des droits, Rapport annuel consacré aux droits de l'enfant, « Handicap et protection de l'enfance : droits des enfants invisibles »

²⁰⁹ Conseil d'État, juge des référés, ordonnance du 12 décembre 2022, n°469133, §10.

²¹⁰ Cette approche globale vise à construire une réponse adaptée aux besoins du jeune en matière éducative, sociale, de santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources (CASF, art. L. 222-5-1) et ne consiste pas en une satisfaction partielle de besoins d'hébergement (Conseil d'État, juge des référés, ordonnance du 12 décembre 2022, n°469133). Comme le rappelle l'article R. 222-6 du CASF, le président du conseil départemental peut compléter le projet d'accès à l'autonomie afin de couvrir les besoins suivants : accès à des ressources financières nécessaires à un accompagnement vers l'autonomie ; accès à un logement ou un hébergement ; accès à un emploi, une formation ou un dispositif d'insertion professionnelle ; accès aux soins ; accès à un accompagnement dans les démarches administratives ; accompagnement socio-éducatif visant à consolider et à favoriser le développement physique, psychique, affectif, culturel et social.

²¹¹ C'est d'ailleurs ce qu'a rappelé le juge des référés du Conseil d'État, en soulignant que l'intéressé, qui était apprenti, ne disposait pas de ressources suffisantes le rendant autonome JRCE, 12 mars 2024, n°492186, Inédit au recueil Lebon, §8.

²¹² La loi du 7 février 2022 consacre une obligation de prise en charge par le service de l'ASE pour tous les majeurs de moins de vingt-et-un ans ne bénéficiant pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants et ayant été confiés à l'ASE avant leur majorité

textes précités, notamment la nature des formations suivies²¹³ ou le comportement des jeunes. De tels critères ne peuvent conduire à refuser une poursuite de prise en charge à un jeune majeur précédemment confié à l'ASE²¹⁴.

240. Le Défenseur des droits fait le constat dans certains départements, de la modulation des allocations versées dans les établissements d'accueil, aux mineurs et jeunes majeurs, en fonction de leurs revenus, notamment lorsqu'ils sont en apprentissage et perçoivent un salaire. Parallèlement, si une participation financière est rendue possible par la loi pour toute personne prise en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance ou pour les débiteurs d'aliments concernant un mineur, dans le respect d'un plafond déterminé²¹⁵, la mobilisation de ces dispositions à l'égard des jeunes majeurs suivis par l'ASE n'était pas jusqu'alors connue du Défenseur des droits.
241. Ces nouvelles pratiques interrogent sur la prise en compte adéquate par les services, des capacités financières réelles des jeunes accompagnés.
242. Par ailleurs, le Défenseur des droits tient à rappeler la complémentarité de nombreux dispositifs. Ainsi, le contrat d'engagement jeune (CEJ) ne peut remplacer l'accompagnement prévu par l'article L. 222-5 du CASF²¹⁶. De même, la prise en charge en tant que jeune majeur de moins de 21 ans et l'accompagnement en tant que parent isolé d'enfant de moins de 3 ans sont des dispositifs complémentaires, et non exclusifs l'un de l'autre²¹⁷.
243. Enfin, dans le cadre du pacte des solidarités 2023-2027, l'Etat comme les départements s'engagent dans la lutte contre la grande exclusion et dans la plan « Logement d'abord II ». Des départements interrogés par le Défenseur des droits ont confirmé que des passerelles pour permettre la sortie des dispositifs ASE et faciliter le passage vers le droit commun ont été créées puis consolidées (résidences sociales, résidences pour jeunes travailleurs, CHR...), et des formations aux questions de logement sont proposées aux professionnels de l'ASE. Le Défenseur des droits invite l'Etat et les départements à renforcer ces passerelles pour favoriser l'accueil de jeunes présentant des troubles de santé invalidants, non reconnus par la MDPH, en lien avec le SAH et les professionnels du soin.

Recommandation n°44

- **La Défenseure des droits recommande aux départements de faire une juste application de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles, en accordant aux jeunes majeurs un accompagnement adapté à leurs besoins,**

²¹³ Refus de poursuite de prise en charge lorsque le jeune souhaite s'orienter vers des orientations générales ou conditionnement de la poursuite de prise en charge à une orientation vers des filières permettant un revenu rapide.

²¹⁴ Sur le critère inopérant du comportement du jeune, voir not. JRCE 12 mars 2024, n°492186 ; JRCE, 8 mars 2024, n°492178.

²¹⁵ CASF, art. L. 228-2 et art. R. 228-1

²¹⁶ Avis n°21-15 du Défenseur des droits

²¹⁷ La prise en charge prévue par l'article L. 222-5 5° du CASF est différente de la prestation prévue à l'article L. 222-5 4° du CASF. Ces deux prestations, prévues par le législateur et dont la compétence relève du département au titre de l'aide sociale à l'enfance, ne sont aucunement exclusives l'une de l'autre, et répondent à des besoins et objectifs spécifiques.

dès lors qu'ils ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants.

C. Garantir aux jeunes majeurs l'accès à l'ensemble de leurs droits

244. Il revient au département, chargé d'accompagner les jeunes majeurs, de leur donner accès à une information loyale et neutre quant à leurs droits et les voies de recours possibles.
245. La loi du 14 mars 2016 précitée a prévu le versement aux jeunes majeurs ou aux mineurs émancipés pris en charge par les services de l'ASE d'un pécule²¹⁸ constitué à partir des consignations des sommes dues au titre de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) prévue à l'art. L. 543-1 du CASF. La Caisse des dépôts et consignations (CDC) en assure la gestion jusqu'à la majorité de l'enfant ou, le cas échéant, jusqu'à son émancipation. Après plusieurs années de mise en pratique, la solution retenue par le législateur en 2016 s'agissant de l'affectation de l'ARS apparaît insatisfaisante.
246. En premier lieu, elle conduit à exclure du droit au pécule un certain nombre de jeunes parmi les plus vulnérables, dès lors qu'elle est conditionnée à la situation des parents de l'enfant²¹⁹. En deuxième lieu, le manque d'information des jeunes majeurs sur le pécule et les carences des départements dans leur accompagnement des jeunes sortant de l'ASE vers l'autonomie conduisent à ce que des sommes importantes demeurent consignées à la CDC. Par ailleurs le versement de ce pécule est en soi une difficulté dans la mesure où l'accès au compte bancaire des jeunes majeurs n'est pas toujours assuré. A cet égard, le Défenseur des droits a interrogé la DGCS sur les travaux en cours visant à assurer à tous les jeunes majeurs issus de l'ASE un pécule ou une allocation leur permettant de mieux entrer dans la vie adulte²²⁰.
247. Par ailleurs le Défenseur des droits constate que bien souvent les jeunes majeurs qui se voient refuser un accompagnement jeunes majeurs ne sont pas informés de leur droit au recours. Le Défenseur des droits tient à souligner également les limites des voies de recours actuellement à disposition des jeunes, face à de telles difficultés, notamment pour voir leurs demandes examinées en temps utile.
248. Or si le juge administratif peut être saisi, après recours administratif préalable obligatoire (RAPO) en cas d'urgence par la voie du référé liberté, ou par un recours au fond assorti d'un référé suspension, le Défenseur des droits note l'absence de voies de recours effectives en cas de difficultés d'exécution de l'injonction du juge. Il déplore en effet, dans

²¹⁸ CASF, art. L. 543-3

²¹⁹ Sont ainsi exclus de son versement les mineurs non accompagnés, les enfants pupilles de l'État et les enfants pour qui l'autorité parentale a été déléguée aux services de l'ASE

²²⁰ Un « pack autonomie jeunes majeurs » avait été annoncé par la Première ministre Élisabeth Borne dans le cadre du nouveau plan de lutte contre les violences faites aux enfants 2023-2027, qui correspond au versement de 1500 euros à tout jeune majeur sortant de l'ASE, en remplacement du pécule qui était versé jusqu'à lors sous condition de réalisation de démarches. En 2023, la secrétaire d'État chargée de l'enfance, Charlotte CAUBEL, avait également évoqué la création d'un « pack jeune majeur » de 1 500 euros pour tous. Le CNPE aurait également soulevé cette problématique au cours de ses réunions. Toutefois à ce jour, il semble que la question n'ait pas été traitée.

certaines situations, des refus des départements d'exécuter l'injonction du juge administratif de prise en charge des jeunes ou des prises en charge dégradées, en hôtel par exemple.

Recommandation n°45

- **La Défenseure des droits recommande aux départements et au secteur associatif habilité d'élaborer et de diffuser des guides à l'attention des jeunes majeurs, les informant sur l'ensemble de leurs droits lorsqu'ils accèdent à la majorité, y compris leur droit à saisir le juge administratif en cas de refus d'un accompagnement jeune majeur.**

249. La Défenseure des droits est consciente de la difficulté des missions exercées par les professionnels et salue leur engagement au quotidien. Elle tient à rappeler par la présente décision, que la protection des enfants est l'affaire de tous et que, si les départements sont concernés au premier chef, l'Etat en assume la responsabilité devant les instances internationales.

250. Au regard des objectifs portés par la présente décision, le Défenseur des droits souhaite qu'elle soit un support aux échanges entre les départements, l'Etat et tous les acteurs et partenaires de la prévention et de la protection de l'enfance. 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 actuelles du dispositif, pour que tous soient acteurs de son évolution.

Recommandation n°46

- **La Défenseure des droits recommande aux départements de diffuser largement la présente décision, et de l'adresser à l'ensemble des professionnels et agents de leurs services et à leurs partenaires.**



Claire HÉDON

SYNTHESE DE LA DECISION-CADRE DE LA DEFENSEURE DES DROITS SUR LA PROTECTION DE L'ENFANCE

A la lumière de ses instructions menées sur plusieurs départements et de l'examen de nombreuses situations individuelles depuis la création de l'institution, la Défenseure des droits a souhaité réunir dans une décision-cadre l'ensemble de ses analyses et recommandations, fondées sur le constat d'une dégradation de plus en plus marquée de l'état de la protection de l'enfance en France. En 2022, pour la première fois de l'histoire de l'institution, des magistrats, juge des enfants, ont ainsi attiré son attention notamment sur des évaluations de situation de danger non réalisées, des délais de prise en charge de mesures éducatives à domicile incompatibles avec les besoins de l'enfant, de nombreux placements inexécutés, et des accueils d'enfants dans des lieux non autorisés (hôtels, gîtes, appartements de location en ligne).

Si la crise sanitaire de 2020 a rendu cette dégradation plus visible, la crise traversée par la protection de l'enfance s'inscrit dans la durée face à un système qui n'a pas su ou pu anticiper les difficultés. La Défenseure des droits constate que celles-ci portent atteinte à l'intérêt supérieur et aux droits de nombreux enfants, qui ne bénéficient pas d'un accompagnement et d'une protection suffisantes.

Par cette décision, elle ne met pas en cause et salue 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 et dont il convient de saluer l'engagement. Elle invite en revanche à interroger la considération que notre société accorde aux politiques de lutte contre la pauvreté, au soutien à la parentalité et à la protection de l'enfance.

I- La Défenseure des droits considère en premier lieu qu'il est indispensable d'agir sur les systèmes et les organisations.

- **L'Etat, garant du respect de la Convention internationale des droits de l'enfant sur l'ensemble de son territoire, doit renforcer son implication auprès des départements.**

Si le Défenseur des droits fait le constat d'une mobilisation financière de l'Etat aux côtés des départements dans les politiques de solidarité, celle-ci s'avère résiduelle au regard du budget investi par ces derniers dans l'action sociale et des obligations toujours plus nombreuses dont ils doivent assumer la charge.

La Défenseure des droits considère que l'Etat doit notamment renforcer ses actions en faveur du soutien à la parentalité. En effet, les interventions précoces sont d'une importance majeure afin de prévenir au mieux les difficultés susceptibles de rendre nécessaires des mesures de protection de l'enfance. De même, les actions de lutte contre les violences faites

aux enfants, doivent faire l'objet d'une politique publique renforcée. Depuis 2017, des plans interministériels se succèdent, dont l'application sur le terrain souffre de l'absence d'analyse rétrospective. Le déploiement des unités d'accueil pédiatrique enfants en danger sur l'ensemble du territoire y compris l'outre-mer, le renforcement de la formation et des moyens des forces de l'ordre au recueil de la parole des enfants victimes restent des enjeux majeurs.

L'Etat doit également donner davantage de moyens aux services qui concourent, chacun à leur place, à la protection de l'enfance. En amont tout d'abord, pour prévenir des entrées dans le dispositif de protection de l'enfance. En aval par ailleurs, pour repérer les difficultés et favoriser la meilleure prise en charge possible de l'enfant. Il en est ainsi de la justice, qui malgré l'effort budgétaire indéniable, reste en difficulté. De même, l'école doit pouvoir assurer son rôle dans la protection de l'enfance, par une présence renforcée des assistants sociaux en milieu scolaire, dont dans les établissements scolaires du premier degré. Il revient par ailleurs à l'Etat de déployer une offre sanitaire et médico-sociale adaptée aux besoins des enfants accompagnés en protection de l'enfance. Le manque de soignants et de structures adaptées participe à la dégradation de l'état de santé, physique et mentale, des enfants, et contribue à l'épuisement des professionnels qui les accompagnent. Malgré la transformation marquée vers une offre médico-sociale plus inclusive, qui doit être saluée, de nombreux enfants en situation de handicap souffrent d'un manque de prise en charge faute de dispositifs inclusifs en nombre suffisant, ou de dispositif réellement adapté à leur besoin.

- **Les départements, « chefs de file », doivent parvenir à une mise en œuvre plus efficiente de leurs moyens et de leurs ressources au bénéfice des professionnels, des enfants et des familles.**

Il est indéniable que les départements sont aujourd'hui confrontés à une augmentation des mesures à prendre en charge et leurs efforts financiers, depuis plusieurs années, sont notables et doivent se poursuivre. Au-delà des moyens financiers, la gouvernance reste un levier essentiel.

D'une part, il est indispensable d'impliquer les familles et les enfants en prévention et en protection de l'enfance dans l'organisation de l'action sociale au sens large sur leur territoire, ainsi que dans l'élaboration des politiques publiques de solidarité, et d'accompagnement socio-éducatif.

D'autre part, l'organisation du dispositif, dont les modalités sont très hétérogènes sur le territoire, doit faire sens pour les travailleurs sociaux.

Or, il ressort des instructions du Défenseur des droits que certaines organisations manquent d'intelligibilité pour les équipes de terrain, qui doivent davantage être associées aux instances de réflexions et d'élaboration des politiques publiques de protection de l'enfance.

Par ailleurs, de nombreux professionnels ont pu exprimer un fort sentiment de déconnexion avec leur direction centrale face à ce qu'ils considèrent comme une multiplication d'échelons hiérarchiques et de cadres, quand le travail en prise directe avec les enfants et les familles

réclamerait des postes supplémentaires sur le terrain. De même, l'expression par les travailleurs sociaux d'une très grande souffrance liée à leurs conditions de travail et à la perte de sens de leurs actions doit être prise en compte. Ce mal-être professionnel exprimé se traduit notamment par un taux d'absentéisme et des vacances de postes importants dans certains services.

La Défenseure des droits alerte cependant sur les fausses bonnes solutions, telles que le recours systématique à l'intérim. Devraient au contraire être privilégiées des solutions qui permettent de faire équipe et de favoriser un dialogue constructif entre les départements, le secteur associatif habilité et leurs professionnels de terrain. Il est également indispensable que le nombre de mesures par travailleur social leur permette d'assurer une prise en charge adaptée de l'enfant et sa famille. La Défenseure des droits constate que les départements développent des projets innovants, et tentent d'adapter leurs actions aux nouvelles configurations familiales et sociales. A ce titre, elle considère indispensable que les professionnels, travailleurs sociaux comme cadres, puissent développer des modalités d'interventions variées pour mieux répondre aux besoins des enfants et de leur famille d'aujourd'hui (actions collectives, groupes de paroles, séjours de vacances, temps de repas, etc), et disposer de souplesse pour innover, proposer et échanger, ainsi que de temps pour se former, bénéficier de supervision ou d'analyse de pratiques.

- **Les démarches conjointes de coordination entre les différents acteurs doivent être consolidées en faveur des enfants et des familles**

La meilleure compréhension des besoins de l'enfant, mais également la complexité des prises en charge et les difficultés auxquelles chaque acteur de la protection de l'enfance se trouve aujourd'hui confronté, imposent une action efficace et coordonnée des professionnels. Pour cela, il est indispensable de mettre en place de manière méthodique des espaces de réflexion et de travail mutualisés, engageant chacun.

La Défenseure des droits insiste par ailleurs sur l'importance d'un dialogue constant entre le département et le secteur associatif habilité, ainsi qu'avec la Justice. Des réflexions communes doivent être menées, dans le respect de la responsabilité de chacun, sur le sens donné aux différentes mesures proposées/décidées et l'ajustement des moyens aux besoins.

De ces échanges, pourront émerger le développement d'actions innovantes telles que les conférences familiales, la médiation familiale, dont il est indispensable de prévoir le financement, le parrainage, le mentorat ou encore la désignation d'une personne de confiance.

La Défenseure des droits rappelle également que le projet pour l'enfant, encore souvent inappliqué, permet, par sa portée générale, une vision d'ensemble des interventions, une approche globale de la situation de l'enfant et favorise une bonne articulation entre professionnels.

II- La Défenseure des droits souligne, en second lieu, que les interventions auprès des enfants et de leurs familles doivent être conduites de manière à resituer le respect des droits fondamentaux des enfants au cœur des préoccupations de l'ensemble des acteurs pour enfin garantir la prise en compte de leurs besoins.

Agir sur les systèmes et les organisations, renforcer les moyens humains et financiers des acteurs, fluidifier les échanges et renforcer les espaces de concertation ne seront pas suffisants pour bâtir un dispositif exempt de toute atteinte à l'intérêt supérieur des enfants.

La Défenseure des droits, fait le constat que, malgré l'engagement des professionnels, des enfants accompagnés par les services de l'aide sociale à l'enfance ont subi et subissent encore des atteintes à leurs droits et à leur intérêt supérieur garantis par notre loi nationale et les normes internationales : le droit d'avoir des parents qui soient aidés en cas de besoin, le droit d'être protégé contre toutes les formes de violence, le droit à bénéficier d'une protection de remplacement, le droit à l'éducation et à la santé. Elle formule à ce titre des recommandations appuyées sur ce qu'elle a identifié comme étant des leviers d'amélioration.

Les actions de soutien à la parentalité et de prévention doivent être renforcées. La vocation universaliste de la protection maternelle et infantile (PMI), qui s'adresse gratuitement à tous les parents, en fait un outil essentiel, ce d'autant que les professionnels relèvent de plus en plus de mères vivant en situation de précarité, fragilisées pour certaines par l'absence d'étayage familial et générationnel. La Défenseure des droits salue l'impulsion donnée par certains départements au développement d'une véritable politique d'intervention de la PMI « hors les murs », au plus près des usagers. Elle constate toutefois que ces services restent souvent en difficulté, et l'information des familles sur les aides qu'ils peuvent apporter encore peu lisible.

La Défenseure des droits relève également que les services de techniciens en intervention sociale et familiale sont souvent saturés, avec une offre qui n'est pas toujours calibrée au plus près des territoires et des besoins. Les mesures administratives ou judiciaires d'accompagnement à la gestion du budget familial sont globalement sous utilisées, alors même que ces interventions peuvent utilement venir soutenir un accompagnement éducatif, et permettre de lutter contre le non-recours de ces familles à leur droit à certaines prestations.

La Défenseure des droits invite également à remettre d'urgence la prévention spécialisée au cœur des politiques de protection de l'enfance et des politiques de la ville, dans le respect des missions et des rôles de chacun des acteurs.

- **Faire du traitement des informations préoccupantes une priorité absolue**

Au cours de ses investigations, la Défenseure des droits a mis en évidence de lourdes difficultés dans les procédures d'évaluation des informations préoccupantes concernant des enfants en danger ou en risque de danger : des listes d'attentes très importantes d'évaluation, conduisant à l'aggravation des situations, des évaluations non

pluridisciplinaires, etc. Or, cette évaluation est essentielle. Depuis plusieurs années, l'évaluation s'est complexifiée, en s'élargissant, à juste titre, à l'entourage de l'enfant et à sa fratrie. Elle nécessite des compétences particulières et une formation solide, au moment même où les informations préoccupantes se sont multipliées. Il s'agit aujourd'hui d'évaluer plus, d'évaluer mieux et dans un délais contraint. Ces contingences impactent nécessairement les professionnels qui portent collectivement la lourde responsabilité de la protection des enfants signalés mais également celle de la manière dont vont pouvoir se dérouler les mesures envisagées par la suite.

- **Les actions éducatives à domicile doivent mieux s'adapter aux besoins de l'enfant et pour cela être plus nombreuses et se diversifier**

Les offres d'accompagnement doivent être calibrées de manière à ce que chaque famille soit accompagnée par la mesure adéquate au moment précis où elle en a besoin. Admettre des retards de prise en charge des mesures, c'est tolérer l'amplification du danger pour les enfants, des violences dans les familles et admettre d'envisager la dégradation des situations qui vont conduire inévitablement à l'urgence d'un placement.

Or, les instructions du Défenseur des droits montrent que les services de milieu ouvert sont saturés. Ce sont ainsi des centaines de situations qui ne sont pas effectivement prises en charge et risquent de se dégrader au détriment de l'enfant. La Défenseure des droits souligne l'importance de renforcer ces services, mais également de diversifier les modalités d'intervention, et d'accompagner les professionnels dans le travail avec l'environnement de l'enfant. L'élaboration d'un référentiel national relatif aux mesures de milieu ouvert permettrait à ce titre d'harmoniser les pratiques.

La Défenseure des droits invite également l'Etat, les départements et le secteur associatif habilité à renforcer la lutte contre la prostitution des mineurs et la traite des êtres humains par des actions de formation à destination des professionnels, et la création de dispositifs de maraudes de repérage des mineurs en situation de rue, et de lieux d'accueil adaptés.

- **Les enfants confiés doivent être accueillis sans délai, en veillant à maintenir la qualité des dispositifs et leur diversité, sans discrimination**

Le dispositif d'accueil est saturé dans de nombreux départements qui comptabilisent de nombreuses mesures de placements inexécutées, parfois plusieurs centaines. Certains enfants connaissent une succession de lieux de placement non pérennes, ce qui les fragilise encore davantage. Pour faire face à ces difficultés, la Défenseure des droits constate que certains départements orientent des enfants qui leur sont confiés dans des lieux d'accueil non autorisés par la loi (gîte, hôtel, appartement de location en ligne, ...), ce qu'elle condamne fermement.

De même, la Défenseure des droits constate avec inquiétude, la création de nombreux dispositifs de prise en charge pérenne des mineurs non accompagnés dont les prix de journée ne permettent pas de garantir la qualité du suivi éducatif des mineurs accueillis (parfois moins de 50 euros par jour). La Défenseure des droits souligne l'importance d'un

accueil de qualité pour tous les enfants, et pensé au regard des besoins de chacun d'entre eux. Elle invite également les départements et les préfetures à accentuer les contrôles de l'ensemble des lieux d'accueil par les départements et l'Etat.

Face aux tensions sur les dispositifs d'accueil, il est indispensable de poursuivre leur extension, qu'il s'agisse d'accueil familial ou institutionnel, de les diversifier, en interrogeant la possibilité de développer des logiques de plate-forme favorisant la continuité des interventions autour de l'enfant. Les enfants doivent être mieux accompagnés dans leur parcours de vie. En effet, les défaillances dans la qualité du suivi des enfants et des familles ne favorisent pas les retours au domicile et ainsi contribuent au manque de places disponibles.

- **Faire de la scolarité et de la santé de réels enjeux de l'intervention des professionnels auprès de l'enfant**

La scolarité doit être au cœur de l'accompagnement de l'enfant, fragilisé par la situation de danger et les possibles ruptures de parcours, tant pour l'Education nationale que pour les services éducatifs. Dans les situations individuelles dont elle est saisie, la Défenseure des droits observe encore trop souvent que des enfants subissent une déscolarisation du fait d'un changement de lieu d'accueil, parfois pendant plusieurs mois. Les enfants pris en charge en protection de l'enfance doivent être mis en situation d'avoir des projets ambitieux et de poursuivre des études supérieures.

La Défenseure des droits pointe également des atteintes au droit à la santé et à une prise en charge adaptée à la situation de handicap des enfants en protection de l'enfance, au mépris de leurs besoins particuliers, faute bien souvent de prise en charge dans les temps, de façon adaptée et coordonnée. Alors que les besoins en santé sont importants, la pénurie de médecins de ville, de pédopsychiatres, de professionnels du soin dans le milieu scolaire, ainsi que les délais d'attente en centre médico-psycho-pédagogiques ou auprès d'un orthophoniste, participent à la dégradation de l'état de santé de l'enfant et contribuent à l'épuisement des professionnels qui les accompagnent.

- **L'accompagnement des jeunes vers l'autonomie doit être garanti pour mieux les insérer dans la société**

Il incombe au département de préparer l'accompagnement vers l'autonomie de tout mineur pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance. Or, à l'instar du projet pour l'enfant, le Défenseur des droits constate que l'obligation d'entretien un an avant la majorité du mineur confié, ainsi que celle d'élaboration du projet d'accès à l'autonomie ne sont pas respectées.

La Défenseure des droits attire l'attention depuis plusieurs années sur le défi que représente le passage à la majorité pour les jeunes en situation de handicap et les mineurs non accompagnés, souvent trop peu anticipé.

Enfin, et malgré le renforcement des dispositions législatives et de la jurisprudence administrative en faveur des jeunes majeurs, la Défenseure des droits constate que l'extrême précarité de ce public perdure. Les réformes législatives récentes, qui imposent dans certains cas, un accompagnement du jeune à sa majorité, demeurent insuffisamment connues, parfois non respectées, voire délibérément écartées par certains services départementaux.

La Défenseure des droits est consciente de la difficulté des missions exercées par les professionnels et salue leur engagement au quotidien. Elle tient à rappeler que la protection des enfants est l'affaire de tous. La décision-cadre poursuit ainsi l'objectif d'être un support aux échanges entre les départements, l'Etat et tous les acteurs et partenaires de la prévention et de la protection de l'enfance. Elle formule à ce titre 46 recommandations.

SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

Recommandations visant à un engagement conjointement assumé de l'Etat et des départements

- **Afin de renforcer l'investissement de l'Etat aux côtés des départements, la Défenseure des droits recommande,**

A l'Etat

- De compenser les charges induites par les obligations nouvelles pesant sur les départements, et d'augmenter significativement la partie de son budget consacrée aux solidarités, notamment via l'action 17 du programme 304 (**recommandation 1**) ;

A l'Etat via le ministère de la justice :

- De conduire une évaluation quantitative et qualitative de l'application par les juridictions des dispositions de la loi du 7 février 2022 qui impactent directement leur fonctionnement, afin d'en garantir le financement (**recommandation 2**) ;
- D'initier des travaux sur les missions et le statut des administrateurs ad hoc, en y incluant la question des mineurs non accompagnés en cours d'évaluation, en tenant compte des positions de la fédération nationale et du conseil national des associations de protection de l'enfance et en y impliquant les services de la protection judiciaire de la jeunesse (**recommandation 3**) ;

A l'Etat via le ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles :

- De poursuivre son engagement financier en faveur des réponses pouvant être apportées à l'ensemble des enfants en situation de handicap, en prêtant une attention particulière aux enfants à double vulnérabilité accompagnés en protection de l'enfance (**recommandation 6**) ;
- De renforcer ses financements alloués aux centres régionaux d'études, d'actions et d'informations, afin d'offrir davantage de formations croisées et mutualisées en faveur des professionnels de terrain des départements et du secteur associatif habilité (**recommandation 7**) ;
- De renforcer et pérenniser les financements des centres régionaux de psycho-trauma, et de mettre en œuvre les recommandations du rapport issu des assises de la pédiatrie, notamment son axe visant à « relever le défi de la santé mentale » (**recommandation 8**) ;

A l'Etat via le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche :

- De revaloriser le métier d'assistant social en milieu scolaire pour permettre d'intensifier le recrutement de ces professionnels et d'envisager leur présence au sein des établissements scolaires du premier degré (**recommandation 9**) ;
- De veiller à ce que l'ensemble des académies conventionnent avec les départements afin de mettre en place, de manière prioritaire, les sessions de formations prévues aux articles L. 542-1 et D. 542-1 du code de l'éducation sur le dispositif de protection de l'enfance, en accordant une attention particulière aux enseignants, aux équipes éducatives, aux directeurs et directrices d'écoles et aux chefs des établissements scolaires (**recommandation 10**) ;

A l'Etat via le ministère de l'intérieur et le ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles :

- De déployer les unités d'accueil pédiatrique enfants en danger sur l'ensemble du territoire y compris l'outre-mer, de renforcer la formation des officiers de police judiciaires au recueil de la parole des enfants victimes de violences et des enfants co-victimes de violences conjugales, et de renforcer les moyens financiers et humains de l'Office mineurs (**recommandation 11**) ;

A l'Etat via les agences régionales de santé, aux départements et au secteur associatif habilité :

- De poursuivre leurs réflexions pour élaborer un système de collecte de données partagées en prévention et protection de l'enfance associant les secteurs du handicap, de la santé, et de la justice afin d'avoir entre autres un chiffre exact du nombre d'enfants en situation de handicap pris en charge en protection de l'enfance (**recommandation 5**).

Aux départements :

- De diffuser, en lien avec les tribunaux pour enfants et les barreaux, auprès de leurs équipes des supports, dépliants ou autres outils, leur permettant de mieux informer les enfants discernants accompagnés en assistance éducative de leur droit d'être assistés d'un avocat (**recommandation 4**).
- **Afin de garantir un pilotage départemental qui redonne du sens aux interventions des professionnels, la Défenseure des droits recommande,**

Aux départements :

- De renforcer leurs équipes de professionnels de terrain au sein des services d'aide sociale à l'enfance afin d'abaisser si nécessaire le nombre de mesures suivies par chaque professionnel pour favoriser un meilleur accompagnement des enfants et des familles, de poursuivre la diversification des métiers au sein des services et de renforcer les services support avec des secrétariats médico-sociaux dédiés et des agents d'accueil formés (**recommandation 12**) ;
- D'élaborer des projets de services et de mettre en place des groupes de parole et des retours d'expérience avec les familles accompagnées en protection de l'enfance dans un souci d'amélioration de la qualité des interventions sociales (**recommandation 13**) ;
- De développer leur offre de formations continues thématiques en faisant appel si nécessaire à des associations agréées, et de repenser, en lien avec le centre national de la fonction publique territoriale et leur observatoire départemental de la protection de l'enfance, de nouvelles modalités de formation continue au bénéfice des professionnels de terrain et cadres de proximité, tels que des formations en ligne ou des webinaires, ou des partenariats avec le milieu universitaire (**recommandation 15**) ;

Aux départements et au secteur associatif habilité :

- De proposer à l'ensemble des travailleurs sociaux, y compris les cadres de proximité, de participer chacun à leur niveau, à un groupe d'analyse des pratiques ou de supervision, assuré par un professionnel extérieur à leur structure et de définir une procédure formalisée de retours sur expérience en s'inspirant des préconisations de l'observatoire national de protection de l'enfance (**recommandation 16**) ;

A l'Etat via le ministère de la justice :

- De clarifier et simplifier le régime légal relatif au contentieux de la responsabilité de l'Etat et des départements en cas de défaillance des services de l'aide sociale à l'enfance dans la prise en charge d'un enfant (**recommandation 14**).
- **Afin de coordonner les actions en faveur des enfants et des familles, la Défenseure des droits recommande,**

Aux départements :

- De mieux communiquer auprès des professionnels de l'aide sociale à l'enfance et du secteur associatif habilité sur les instances territoriales de pilotage et d'élaboration des politiques publiques, et de mieux les associer aux espaces d'échanges sur les situations individuelles des enfants qu'ils suivent. Elle recommande aux départements de renforcer les échanges, afin qu'ils soient réguliers et constructifs, avec les autorités judiciaires, dans l'intérêt des enfants suivis (**recommandation 17**) ;
- De diffuser aux professionnels la fiche outil élaborée par le groupe d'appui de la protection de l'enfance, comme support à leurs réflexions autour du déploiement et du renforcement du projet pour l'enfant en faveur des enfants et des familles accompagnés en protection de l'enfance, et de les soutenir dans cette démarche en recueillant par territoire leur retour d'expérience sur les avantages et les difficultés que peut poser soulever ce processus au quotidien (**recommandation 18**) ;
- De mettre en œuvre des actions innovantes, telles que les conférences familiales et celles prévues dans les dispositions législatives récentes, telles que la médiation familiale et le parrainage, en identifiant les partenaires susceptibles d'être impliqués au plus proche des besoins des enfants et des familles pour les mettre en œuvre (**recommandation 19**).

Recommandations pour des interventions socio-éducatives respectueuses du droit de l'enfant d'avoir des parents qui soient aidés en cas de besoin

- **Afin de maintenir la vocation universaliste de la protection maternelle et infantile tout en intensifiant ses actions auprès des familles les plus vulnérables, la Défenseure des droits recommande,**

A l'Etat via le ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles :

- D'initier une stratégie nationale de santé publique de la protection maternelle et infantile, tendant à harmoniser les pratiques et à généraliser l'utilisation des programmes « Petits pas - grand pas » et « Ariane » et d'ajouter dans le carnet de santé, des informations relatives aux services de protection maternelle et infantile (**recommandation 20**) ;

Aux départements, en lien avec leurs partenaires (notamment caisses d'allocations familiales, maternités, secteur associatif, polyvalence de secteur) :

- De donner à leurs services de protection maternelle et infantile les moyens de développer leurs actions d'aide et de soutien à la parentalité, notamment les actions hors les murs, et de faciliter l'accès des familles à une information claire sur les dispositifs existants (**recommandation 21**) ;
- **Afin de renforcer l'intervention des techniciens de l'intervention sociale et familiale et développer les lieux de visite en présence d'un tiers, la Défenseure des droits recommande,**

A l'Etat via le ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles et le ministère de la justice et aux départements :

- De garantir une offre suffisante en espaces rencontres pour que les visites en présence d'un tiers puissent être réalisées de manière à répondre aux besoins de l'enfant (**recommandation 23**) ;

Aux départements :

- D'élaborer, ou d'actualiser le cas échéant, leur référentiel des visites en présence d'un tiers en s'appuyant notamment sur la fiche élaborée par le groupe d'appui à la protection de l'enfance (**recommandation 22**).

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

Aux départements :

- D'outiller les professionnels dans l'utilisation des mesures de soutien budgétaire, en insistant sur les possibles articulations de celles-ci avec les mesures d'accompagnement social et éducatif et les mesures de placement, et les modalités de coordination des différents intervenants via notamment le projet pour l'enfant (**recommandation 24**).

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

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

Aux départements :

- De veiller à la production annuelle des rapports d'activité par la cellule de recueil des informations préoccupantes, en s'appuyant le cas échéant sur les travaux de l'observatoire national de la protection de l'enfance ; ainsi qu'à l'élaboration avec l'ensemble des acteurs contribuant aux dispositifs de recueil et de traitement des informations préoccupantes :
 - d'un protocole général permettant d'identifier les professionnels des autres services, institutions (éducation nationale et protection judiciaire de la jeunesse notamment) ou associations, concourant à la protection de l'enfance, et qui sont susceptibles de réaliser en cas de besoin l'évaluation ou d'y participer en vertu de l'article D. 226-2-5 du code de l'action sociale et des familles ;
 - de conventions bilatérales permettant de définir les circuits de remontée des informations préoccupantes avec chacun des acteurs susceptibles de transmettre des informations préoccupantes, d'identifier en leur sein un interlocuteur référent, et de renforcer à leur attention, les sessions de formations sur l'enfance en danger (**recommandation 25**) ;
- Après leur avoir rappelé l'inconditionnalité en toute circonstance de l'accueil d'urgence des mineurs non accompagnés en vue de leur évaluation et l'interdiction des accueils hôteliers, d'adapter leur dispositif d'accueil provisoire en conséquence pour faire face à l'évolution des arrivées, en lien avec les préfetures (**recommandation 26**).

- **Afin de mieux adapter l'intervention éducative à domicile aux situations des enfants, la Défenseure des droits recommande,**

Aux départements, en lien avec le secteur associatif habilité :

- De développer leurs offres d'intervention éducative à domicile, simple ou intensive, afin d'assurer l'ensemble des prises en charge, et d'en renforcer la diversification par des possibilités d'accueils de jour et d'accueils séquentiels des enfants prévus par l'article 375-2 alinéa 2 du code civil (**recommandation 27**).

Recommandations pour des interventions socio-éducatives respectueuses du droit de l'enfant d'être protégé contre toute forme d'exploitation

- **Afin de redonner une place à la protection judiciaire de la jeunesse dans la protection de l'enfance et renforcer la prévention spécialisée, la Défenseure des droits recommande,**

A l'Etat via le ministère de la justice :

- De renforcer les moyens donnés à la protection judiciaire de la jeunesse pour qu'elle puisse apporter son concours aux missions de protection de l'enfance (évaluation des situations de danger, analyse des situations complexes, élaboration du schéma départemental de protection de l'enfance,...) (**recommandation 29**) ;

A l'Etat via le ministère de la justice et aux départements :

- De veiller à la continuité des parcours des enfants protégés faisant par ailleurs l'objet d'une mesure pénale (**recommandation 30**) ;

A l'Etat via les préfets et aux départements, en lien avec les communes :

- De remettre la prévention spécialisée au cœur des politiques de protection de l'enfance et des politiques de la ville, au moyen d'un état des lieux des besoins selon les territoires, d'un renfort du financement des associations qui en ont la charge et d'un élargissement de leur champ d'intervention conformément au vademécum « *Développer la prévention spécialisée* » de 2019 (**recommandation 28**).
- **Afin de renforcer les actions de prévention et de lutte contre la prostitution des mineurs et la traite des êtres humains, la Défenseure des droits recommande,**

A l'Etat, aux départements et au secteur associatif habilité :

- De renforcer les actions de formation à destination des professionnels sur le repérage et l'accompagnement des mineurs qui se livrent à la prostitution et plus largement des mineurs victimes de traite des êtres humains ; elle leur recommande de créer ou renforcer des dispositifs de maraudes de repérage des mineurs en situation de rue, et de multiplier les lieux d'accueil de bas seuil, ainsi que les centres sécurisés et sécurisants en faveur de ces enfants (**recommandation 31**).

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

- **Afin d'accueillir les enfants sans délai en veillant à maintenir la qualité des dispositifs et leur diversité sans discrimination, la Défenseure des droits recommande,**

Aux départements :

- De poursuivre l'extension de leurs dispositifs d'accueil familial et institutionnel et leur diversification (familles d'accueil, lieux de vie et d'accueil, micro-structures, villages d'enfants, accueils

séquentiels) en interrogeant la possibilité de développer des logiques de plate-forme favorisant la continuité des interventions autour de l'enfant (**recommandation 32**) ;

Aux départements et au secteur associatif habilité :

- De proscrire l'utilisation de lieux d'accueil non autorisés, tels que les gîtes, des hôtels ou des plateformes en ligne de locations d'appartements (**recommandation 33**).
- **Afin de mieux accompagner les enfants dans leur parcours de vie, la Défenseure des droits recommande,**

Aux départements :

- De veiller à ce que le nombre de mesures de placement par référent de l'aide sociale à l'enfance permettent à ces derniers de s'engager pleinement dans la démarche d'élaboration d'un projet pour chaque enfant accueilli ; elle leur recommande d'outiller les référents pour favoriser leur travail avec les familles et permettre de se projeter rapidement soit vers un retour de l'enfant soit vers un changement de statut (**recommandation 34**).
- **Afin de mieux contrôler les lieux d'accueil, la Défenseure des droits recommande,**

Aux départements :

- De diffuser aux établissements autorisés une procédure de transmissions des événements indésirables graves ; elle leur recommande de prévoir des contrôles inopinés dans les structures d'accueil collectif, en priorisant les lieux non autorisés, et auprès des assistants familiaux, après les avoir informés de cette possibilité au moment de la signature du contrat d'accueil des enfants ; elle leur recommande de recenser tous les enfants accueillis hors département afin d'en informer les départements d'accueil pour que soient diligentés des contrôles (**recommandation 35**) ;

A l'Etat via les préfets :

- De créer des équipes dédiées à la protection de l'enfance afin de venir en appui aux départements dans leur mission de contrôle des établissements ou de s'y substituer en cas de manquement (**recommandation 36**).

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

- **Afin de garantir à tous les enfants bénéficiant de mesure d'aide sociale à l'enfance, un parcours de soin adapté, la Défenseure des droits recommande,**

A l'Etat via le ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles :

- De prévoir des financements suffisants pour la généralisation des programmes « Santé protégée » et « Pégase » sur l'ensemble du territoire pour tous les enfants bénéficiant d'une mesure d'aide sociale à l'enfance, et d'envisager une extension du programme « Santé protégée » au bénéfice des jeunes majeurs (**recommandation 37**).
- **Afin de garantir aux enfants protégés des soins en santé mentale, la Défenseure des droits recommande,**

A l'Etat via les agences régionales de santé et aux départements :

- D'organiser des espaces réguliers d'échanges avec les établissements de pédopsychiatrie dans l'intérêt des enfants suivis et de réunir les centres médico-psycho-pédagogiques par territoire avec le concours si besoin de la fédération des centres médico-psycho-pédagogiques, afin de tendre vers un diagnostic partagé des besoins d'accès aux soins psychiques pour les enfants confiés et d'y répondre (**recommandation 38**) ;
- De renouveler et ré-impulser, en lien avec les établissements de soins, les démarches de recrutement d'assistants familiaux thérapeutiques (**recommandation 39**) ;
- **Afin de garantir aux enfants en situation de handicap une prise en charge adaptée, la Défenseure des droits recommande,**

A l'Etat via les agences régionales de santé et aux départements :

- En lien avec les observatoires départementaux de la protection de l'enfance, de rassembler dans un document tenu à jour, à l'usage des professionnels et des parents, la liste des dispositifs sanitaires et médico-sociaux, et des personnes ou professionnels ressources, disponibles par territoire pour les enfants, en précisant leurs caractéristiques, et modalités d'intervention (**recommandation 40**) ;
- De poursuivre leurs politiques de décloisonnement des interventions en faveur des enfants protégés en situation de handicap (**recommandation 41**).

Recommandations pour des interventions socio-éducatives respectueuses du droit à l'éducation et à la formation de tous les enfants sans discrimination

- **Afin de permettre aux enfants d'avoir des projets professionnels ambitieux et leur reconnaître le droit aux études supérieures, la Défenseure des droits recommande,**

A l'Etat, aux académies et aux départements :

- De concrétiser les mesures planifiées par sa feuille de route « scolarité protégée » et de garantir une scolarisation adaptée, immédiate et sans discrimination aux enfants confiés, et de veiller à la stabilité de leur parcours scolaire (**recommandation 42**).

Recommandations pour une meilleure insertion et autonomisation des jeunes majeurs dans la société

- **Afin de mieux anticiper la majorité avec les jeunes concernés, la Défenseure des droits recommande,**

Aux départements :

- De rendre effectif, pour tous les mineurs confiés, l'entretien des 17 ans, et de développer des outils de collaboration entre les secteurs enfants (protection de l'enfance, pédopsychiatrie, médico-social) et les secteurs adultes, afin d'améliorer la qualité de la transition à la majorité (**recommandation 43**).
- **Afin de garantir aux jeunes majeurs une protection adaptée à leurs besoins, la Défenseure des droits recommande,**

Aux départements :

- De faire une juste application de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles, en accordant aux jeunes majeurs un accompagnement adapté à leurs besoins, dès lors qu'ils ne bénéficient pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants (**recommandation 44**).
- Afin de garantir aux jeunes majeurs l'accès à l'ensemble de leurs droits, la Défenseure des droits recommande,

Aux départements et au secteur associatif habilité :

- D'élaborer et de diffuser des guides à l'attention des jeunes majeurs, les informant sur l'ensemble de leurs droits lorsqu'ils accèdent à la majorité, y compris leur droit à saisir le juge administratif en cas de refus d'un accompagnement jeune majeur (**recommandation 45**).

*La Défenseure des droits souhaite que la présente décision soit un support aux échanges entre les départements, l'Etat et tous les acteurs et partenaires de la prévention et de la protection de l'enfance. Pour une connaissance plus fine par les professionnels des difficultés actuelles du dispositif et pour que tous soient acteurs de son évolution, la Défenseure des droits recommande, aux départements de diffuser largement la présente décision, et de l'adresser à l'ensemble des professionnels et agents de leurs services et à leurs partenaires (**Recommandation 46**).*

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

AAH : administrateur ad hoc
ADF : assemblée des départements de France
AE : assistance éducative
AED : aide éducative à domicile
AEMO : action éducative en milieu ouvert
AESF : accompagnement en économie sociale et familiale
AESH : accompagnant d'élèves en situation de handicap
AF : assistant, assistante familial(e)
APJM : accueil provisoire jeune majeur
APU : accueil provisoire d'urgence
ARS : agence régionale de santé
AS : assistant, assistante social(e)
ASE : aide sociale à l'enfance
CAF : caisse d'allocations familiales
CAMSP : centre d'action médico-sociale précoce
CASF : code de l'action sociale et des familles
CDAPH : commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées
CDC : caisse des dépôts et consignations
CDPE : comité départemental pour la protection de l'enfance
CE : Conseil d'État
CEDH : Cour européenne des droits de l'homme
CEJ : contrat d'engagement jeune
CESE : conseil économique social et environnemental
CESSEC : commission d'examen de la situation et du statut des enfants confiés
CHRS : centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIDE : convention internationale des droits de l'enfant
CIDPH : convention internationale relative aux droits des personnes handicapées
CIIVISE : commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants
CIV : comité interministériel à la ville
CMP : centre médico-psychologique
CN2R : centre national de ressources et résilience
CNAPE : convention nationale des associations de protection de l'enfance
CNB : conseil national des barreaux
CNDPF : carrefour national des délégués aux prestations familiales
CNFPJ : centre national de formation à la police judiciaire
CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale
CNH : conseil national handicap
CNPE : conseil national de la protection de l'enfance
COJ : code de l'organisation judiciaire
COT : comité opérationnel territorial
CPAM : caisse primaire d'assurance maladie
CPOM : contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
CRC (Comity of the Rights of the Child) : comité des droits de l'enfant des Nations Unies
CREAI : centre régional d'études, d'actions et d'informations
CRIP : cellule de recueil des informations préoccupantes
CSDHLF : convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CTT : comité technique territorial
DGCS : direction générale de la cohésion sociale
DGOS : direction générale de l'offre de soins
DIRPJJ : direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse
DLPM : dispositif de lutte contre la prostitution des mineurs
DPJJ : direction de la protection judiciaire de la jeunesse
DREES : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRETS : direction régionale de l'emploi, du travail et des solidarités
EI : évènement indésirable
EIG : évènement indésirable grave

ELAP : étude sur l'accès des jeunes à l'autonomie
 EMS : établissement médico-social
 ENM : école nationale de la magistrature
 ERP : établissement recevant du public
 ESMS : établissement et service médico-sociaux
 ESSMS : établissement ou service social ou médico-social
 GEPSO : groupe national des établissements publics sociaux et médico-sociaux
 GIP FEP : groupement d'intérêt public France enfance protégée
 HAS : Haute Autorité de santé
 HCSP : Haut Conseil de la santé publique
 HCTS : Haut Conseil du travail social
 IGAENR : inspection générale de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche
 IGAS : inspection générale des affaires sociales
 IGJ : inspection générale de la justice
 IME : institut médico-éducatif
 IP : information préoccupante
 ISEMA : internat socio-éducatif médicalisé pour adolescents
 ITEP : institut thérapeutique, éducatif et pédagogique
 JRCE : juge des référés du Conseil d'État
 MDPH : maison départementale des personnes handicapées
 MECS : maison d'enfants à caractère social
 MECS-SI : maison d'enfants à caractère social – soins intégrés
 MIPROF : mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains
 MJAGBF : mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial
 MNA : mineur non accompagné
 NICHD : National Institute of Child Health and Human Development
 ODAS : observatoire de la décentralisation et de l'action sociale
 OFMIN : office mineurs
 ONPE : observatoire national de la protection de l'enfance
 PAA : projet d'accès à l'autonomie
 PAEJ : point d'accueil et d'écoute jeunes
 PCO : plateforme de coordination et d'orientation
 PJJ : protection judiciaire de la jeunesse
 PLF : projet de loi de finances
 PMI : protection maternelle et infantile
 PMO : prestation en milieu ordinaire
 PPE : projet pour l'enfant
 PTSM : projet territorial en santé mentale
 RAPO : recours administratif préalable obligatoire
 SAH : secteur associatif habilité
 SDF : sans domicile fixe
 SDJES : service départemental à la jeunesse, à l'engagement et aux sports
 SESSAD : service d'éducation et de soins spécialisés à domicile
 SNATED : service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger
 SNPPE : stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance
 TDAH : trouble déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité
 TEH : traite des êtres humains
 TISF : technicien, technicienne de l'intervention sociale et familiale
 UAPED : unité d'accueil pédiatrique enfants en danger
 UDAF : union départementale des associations familiales
 ULIS : unité localisée d'inclusion scolaire
 UNAF : union nationale des associations familiales
 UNIOPSS : union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux
 UPE2A : unité pédagogique pour élèves allophones nouvellement arrivés
 VAD : visite à domicile