

N° 574

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 avril 2026

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) et de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (2) sur la **protection de l'enfance**,*

Par Mmes Agnès CANAYER, Pascale GRUNY,  
Anne-Marie NÉDÉLEC et Patricia SCHILLINGER,

Sénateurs et Sénatrices

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Mouiller, *président* ; Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale ; Mme Pascale Gruny, M. Jean Sol, Mme Annie Le Houerou, MM. Bernard Jomier, Olivier Henno, Dominique Théophile, Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Viviane Malet, Annick Petrus, Corinne Imbert, Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; M. Alain Milon, Mmes Marie-Do Aeschlimann, Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Bourcier, Brigitte Bourguignon, Céline Brulin, M. Laurent Burgoa, Mmes Marion Canalès, Maryse Carrère, Catherine Conconne, Patricia Demas, Chantal Deseyne, Brigitte Devésa, M. Jean-Luc Fichet, Mme Frédérique Gerbaud, MM. Xavier Iacovelli, Khalifé Khalifé, Mmes Florence Lassarade, Marie-Claude Lermytte, M. Martin Lévrier, Mmes Monique Lubin, Brigitte Micouveau, Laurence Muller-Bronn, Solanges Nadille, Anne-Marie Nédélec, Guylène Pantel, Émilienne Poumirol, Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Anne-Sophie Romagny, Laurence Rossignol, Silvana Silvani, Nadia Sollogoub, Anne Souyris.

(2) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, *présidente* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, M. Marc-Philippe Daubresse, Mmes Laurence Harribey, Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, *vice-présidents* ; Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, Lauriane Josende, M. Olivier Bitz, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Thani Mohamed Soilihi, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Anne-Sophie Patru, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	8
<b>I. RESTRUCTURER LA PROTECTION DE L'ENFANCE POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DES ENFANTS .....</b>	<b>9</b>
1. <i>Une coordination complexe et inaboutie .....</i>	<i>9</i>
2. <i>Une attractivité insuffisante des métiers .....</i>	<i>9</i>
3. <i>Un système encore trop judiciaire.....</i>	<i>10</i>
<b>II. STABILISER L'ENVIRONNEMENT AFFECTIF AUTOUR DE L'ENFANT POUR SÉCURISER SON PARCOURS DE VIE .....</b>	<b>11</b>
<b>III. AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS DE 0 À 3 ANS ET DES ENFANTS À VULNÉRABILITÉS MULTIPLES.....</b>	<b>13</b>
<b>IV. ANTICIPER ET ACCOMPAGNER LA SORTIE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE.....</b>	<b>14</b>
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	17
AVANT-PROPOS .....	19
<b>I. RESTRUCTURER LA PROTECTION DE L'ENFANCE POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DES ENFANTS .....</b>	<b>21</b>
<b>A. LA COORDINATION DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE PAR LE DÉPARTEMENT NÉCESSITE DES OUTILS PLUS ADAPTÉS POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES ENFANTS .....</b>	<b>21</b>
1. <i>La politique de protection de l'enfance : un bref panorama d'un paysage complexe. ....</i>	<i>21</i>
2. <i>La décentralisation partielle de la protection de l'enfance mobilise de nombreux acteurs locaux autour du département chef de file .....</i>	<i>24</i>
3. <i>Les outils d'un pilotage local efficient ne sont pas suffisants.....</i>	<i>25</i>
a) <i>Des structures d'interaction et de coordination à conforter afin d'assurer une prise en charge globale des besoins des enfants.....</i>	<i>25</i>
b) <i>Des systèmes d'information à développer afin que les départements disposent d'une vue globale de la situation des enfants pris en charge .....</i>	<i>28</i>
4. <i>La mise en œuvre de la protection de l'enfance doit respecter un certain nombre de critères nationaux définissant un « socle commun de droits pour tous les enfants » .....</i>	<i>28</i>
5. <i>La contractualisation entre acteurs locaux de la protection de l'enfance, instrument utile pour impulser des actions concrètes au niveau territorial .....</i>	<i>29</i>
<b>B. CETTE POLITIQUE DÉCENTRALISÉE DOIT SE CONJUGUER AVEC UN PILOTAGE NATIONAL CLARIFIÉ S'APPUYANT SUR UNE RÉELLE ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS .....</b>	<b>30</b>
1. <i>La coordination interministérielle en matière de protection de l'enfance voit intervenir plusieurs acteurs .....</i>	<i>30</i>
2. <i>La fonction consultative et de recherche scientifique en matière de protection de l'enfance s'appuie sur le CNPE, placé auprès du Premier ministre.....</i>	<i>32</i>

---

3. Une bonne connaissance des moyens mais l'absence de données consolidées fiables sur l'efficacité de la politique publique de protection de l'enfance.....	33
<b>C. LES MÉTIERS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE NÉCESSITENT D'ÊTRE DAVANTAGE DYNAMISÉS .....</b>	<b>37</b>
1. La formation initiale et l'apprentissage .....	37
2. La formation continue et la mise en valeur des pratiques de travail vertueuses.....	38
3. La situation des assistants familiaux appelle une attention spécifique.....	40
<b>II. STABILISER L'ENVIRONNEMENT AFFECTIF AUTOUR DE L'ENFANT POUR SÉCURISER SON PARCOURS DE VIE .....</b>	<b>44</b>
<b>A. LA PRÉVENTION AUPRÈS DES PARENTS ET LE RECENTRAGE DE L'ACTION DU JUGE PERMETTRAIENT DE LIMITER LES RUPTURES AFFECTIVES POUR LES ENFANTS .....</b>	<b>44</b>
1. Le suivi des parents peut être amélioré pour éviter que les situations ne se dégradent et qu'un placement ne s'impose .....	44
2. Le système de la protection de l'enfance repose encore essentiellement sur le juge, suivant une logique qui méconnaît parfois l'intérêt des enfants.....	47
a) La protection de l'enfance demeure fortement judiciairisée, en dépit de la volonté du législateur de réduire ce phénomène .....	47
b) La déjudiciarisation de la protection de l'enfance suppose de développer les interactions entre les différents acteurs de la protection et de modifier les modalités de saisine du juge des enfants .....	49
<b>B. LA MEILLEURE APPLICATION DU DROIT, NOTAMMENT EN MATIÈRE D'ADOPTION, DOIT GARANTIR UNE STABILITÉ AFFECTIVE AU BÉNÉFICE DES ENFANTS.....</b>	<b>53</b>
1. Le besoin de protection et de stabilité affective des enfants peut être satisfait en assurant la meilleure mise en œuvre du droit en vigueur.....	53
2. L'adoption permet dans les cas limites d'offrir une stabilité affective à un enfant qui en a été privé .....	57
a) Le législateur a entendu favoriser la prise de décisions relatives à l'autorité parentale dans l'intérêt de l'enfant, notamment pour faciliter son accès, par l'adoption, à une nouvelle stabilité affective .....	57
b) Malgré ces évolutions législatives, la situation des enfants demeure dans les faits hautement préoccupante.....	61
c) L'adoption simple doit être plus souvent envisagée pour apporter une stabilité affective aux enfants pour lesquels une adoption plénière apparaît délicate.....	64
d) La situation des enfants pris en charge par l'ASE durablement avec ou sans perspectives d'adoption doit être améliorée.....	69
<b>III. AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS DE 0 À 3 ANS ET DES ENFANTS À VULNÉRABILITÉS MULTIPLES.....</b>	<b>70</b>
<b>A. LA PRISE EN CHARGE DES NOURRISSONS ET DES ENFANTS JUSQU'À 3 ANS CONFIÉS DOIT DEVENIR LA PREMIÈRE PRIORITÉ.....</b>	<b>70</b>
1. La prise en charge des moins de trois ans connaît des dysfonctionnements majeurs inacceptables .....	72
2. Sans attendre une indispensable impulsion politique au niveau national, les professionnels s'efforcent d'améliorer l'accueil des nourrissons confiés à la protection de l'enfance.....	73
a) L'action des professionnels sur le terrain doit être davantage reconnue et soutenue .....	73

---

b) Face à l'épuisement généralisé des acteurs et à la souffrance de trop nombreux nourrissons confiés, les pouvoirs publics ont pour devoir de prendre enfin toute leur responsabilité pour protéger ces enfants .....	75
<b>B. LES ENFANTS EN DOUBLE VULNÉRABILITÉ : UNE EXIGENCE ENCORE PLUS GRANDE DE PARTENARIAT ENTRE LES ACTEURS .....</b>	<b>78</b>
1. <i>La prise en charge des enfants à multiples vulnérabilités implique une coopération et une responsabilisation renforcée de tous les acteurs .....</i>	<i>79</i>
a) Les dispositifs de la protection de l'enfance n'ont pas été conçus pour pallier les faiblesses structurelles de la prise en charge de la santé des enfants .....	79
b) Afin d'éviter les ruptures dans la prise en charge de la santé des enfants, la coordination et la responsabilisation de l'ensemble des acteurs doivent nécessairement être renforcées .....	82
2. <i>Face aux besoins spécifiques en santé des enfants protégés, il est nécessaire de renforcer les parcours de santé coordonnés et les dispositifs intégrés de prise en charge .....</i>	<i>85</i>
a) La généralisation des parcours de santé coordonnés à destination des enfants protégés ne doit pas se faire au prix de la disparition des spécificités de prise en charge des enfants protégés .....	85
b) Face aux enjeux que représente la santé des enfants à multiples vulnérabilités confiés à la protection de l'enfance, il est impératif de soutenir et de généraliser des dispositifs encore plus ambitieux de prise en charge.....	87
<b>C. LUTTER CONTRE LES SORTIES SÈCHES AVANT LA MAJORITÉ .....</b>	<b>90</b>
1. <i>Du placement au retour en famille : un travail continu entre l'enfant, sa famille et les services de la protection de l'enfance .....</i>	<i>91</i>
2. <i>Se repérer dans l'écosystème d'aides et de dispositifs .....</i>	<i>93</i>
3. <i>La pair-aidance et le mentorat : un accompagnement vers l'autonomie .....</i>	<i>94</i>
<b>D. L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES MAJEURS VERS L'AUTONOMIE .....</b>	<b>96</b>
1. <i>La mauvaise application des textes existants contribue à la précarisation des jeunes majeurs sortant de la protection de l'enfance .....</i>	<i>96</i>
2. <i>Dès 16 ans, les services doivent passer d'une logique de protection à une logique d'accompagnement .....</i>	<i>98</i>
3. <i>L'apprentissage de l'autonomie par le logement .....</i>	<i>99</i>
4. <i>L'intergénérationnel comme moteur de l'insertion et de responsabilisation des jeunes.....</i>	<i>100</i>
5. <i>La résolution du problème du pécule des jeunes majeurs est en bonne voie grâce à une convention pragmatique signée en 2025 .....</i>	<i>101</i>
6. <i>Les besoins spécifiques des mineurs étrangers non accompagnés.....</i>	<i>102</i>
<b>TRAVAUX EN COMMISSION .....</b>	<b>103</b>
<b>I. AUDITION .....</b>	<b>103</b>
• <b>Mme Claire Hédon, Défenseure des droits (11 juin 2025) .....</b>	<b>103</b>
<b>II. EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>122</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....</b>	<b>141</b>
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS.....</b>	<b>147</b>
<b>TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>149</b>



## L'ESSENTIEL

**La protection de l'enfance connaît depuis plusieurs années des difficultés profondes et structurelles.**

Le nombre de mesures prononcées au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) a progressé de 51 % entre 1998 et 2023, avec une augmentation des dépenses de 70 %, pour atteindre 11 milliards d'euros pour les départements. Parallèlement, plus de 71 % des établissements de la protection de l'enfance peinent à recruter, avec près de 30 000 postes vacants.

La dégradation actuelle des conditions de prise en charge des enfants de l'ASE s'aggravera sensiblement dans les prochaines années si ce problème n'est pas résolu. Le seul exemple des assistantes familiales témoigne des perspectives inquiétantes que soulève cette crise des vocations : en 2021, la majorité d'entre elles avait plus de 55 ans.

Derrière ces constats objectifs se révèle **une réalité insupportable : des enfants maltraités, des jeunes adultes issus de l'aide sociale à l'enfance qui peinent à s'insérer dans la société et des professionnels épuisés.**

Depuis 2007, le législateur a œuvré à plusieurs reprises pour répondre aux difficultés que rencontre la protection de l'enfance. Cependant, malgré ce cadre législatif très dense, la situation continue d'empirer et le destin de trop nombreux enfants en fait les frais.

**Pourtant, de nombreuses innovations et pratiques vertueuses de travail sont mises quotidiennement en œuvre par les acteurs de terrain de la protection de l'enfance.**

La mission d'information a souhaité s'inspirer de ces bonnes pratiques afin de formuler quinze recommandations destinées à améliorer à court et moyen terme la situation de la protection de l'enfance.

**Ces solutions ne demandent qu'à être généralisées au niveau du territoire national afin de répondre dans un cadre budgétaire contraint à la crise de la protection de l'enfance.**

## LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Soutenir la généralisation des comités départementaux pour la protection de l'enfance et envisager, dans ce cadre, l'intégration des observatoires départementaux au sein de ces comités.
4. Autoriser le cumul d'une activité professionnelle avec un emploi d'assistant familial et à cette fin, faire aboutir la navette de la proposition de loi sur le sujet adoptée par le Sénat en mai 2024.
8. Désengorger le cabinet du juge des enfants en :
  - lui permettant de procéder à des délégations globales, au bénéfice des assistants familiaux ou du service accueillant l'enfant placé, pour l'adoption des actes récurrents qui ne justifient pas son intervention, sous la forme d'un mandat d'éducation ;
  - clarifiant les conditions dans lesquelles le ministère public doit exercer son rôle de filtre des saisines.
12. Améliorer la prise en charge des enfants à double vulnérabilité en situation de handicap en :
  - assurant un bilan systématique des troubles au moment de l'entrée dans un dispositif de protection de l'enfance afin de permettre, le cas échéant et le plus précocement possible, la constitution d'un dossier en vue de l'élaboration d'un plan personnalisé de compensation des conséquences du handicap ;
  - permettant aux départements et établissements de protection de l'enfance de percevoir les prestations liées au handicap telles que l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et la prestation de compensation du handicap lorsque l'enfant est confié aux services de la protection de l'enfance.
14. Améliorer l'accompagnement des jeunes majeurs vers l'autonomie en généralisant les dispositifs d'accompagnement de type « contrat jeune majeur », en précisant au niveau national le contenu minimal de ce contrat et en permettant aux jeunes protégés de s'engager dans des études supérieures lorsque cette orientation est adaptée à leur profil.

## I. RESTRUCTURER LA PROTECTION DE L'ENFANCE POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DES ENFANTS

La protection de l'enfance souffre de **trois défaillances majeures** qui l'empêchent de répondre efficacement aux besoins des enfants :

### 1. Une coordination complexe et inaboutie

Tout d'abord, les rapporteurs font le constat d'une coordination défaillante entre les nombreux acteurs de la protection de l'enfance, qui travaillent trop fréquemment selon **une logique de silo**.

Par ailleurs, les systèmes d'information de l'ASE sont **fragmentés et trop rarement interopérables**, et ne permettent donc pas aux différents services de travailler efficacement ensemble. De plus, l'absence de données standardisées rend difficiles l'évaluation et le pilotage des politiques publiques mises en œuvre.

Par exemple, il n'existe aujourd'hui aucun fichier partagé structuré entre les services de l'ASE, les MDPH et les ARS permettant d'identifier les enfants, de suivre leur parcours au sein de l'ASE ou encore d'évaluer l'efficacité des dispositifs.

**Recommandation n°1** : Soutenir la généralisation des comités départementaux pour la protection de l'enfance et envisager, dans ce cadre, l'intégration des observatoires départementaux au sein de ces comités.

**Recommandation n°3** : Améliorer le pilotage de l'action publique à l'échelle départementale et nationale en accélérant la mise en place de systèmes d'information intégrés et interopérables entre administrations et en créant un outil statistique généralisé de pilotage de la performance fondé sur des indicateurs de qualité du service rendu plutôt que des moyens mis en œuvre.

### 2. Une attractivité insuffisante des métiers

Ensuite, l'attractivité des métiers de la protection de l'enfance constitue un enjeu essentiel qui conditionne la réussite de toutes les politiques dans ce domaine. Cela se manifeste notamment par le faible renouvellement générationnel des assistantes familiales :

- Ainsi, en 2006, 56 % des enfants confiés à la protection de l'enfance l'étaient à des assistantes familiales, contre 36 % en 2023. Or, ce modèle d'accueil familial constitue un cadre privilégié pour favoriser l'épanouissement des enfants.

- Pour remédier à la crise des vocations qui frappe ce métier, les rapporteurs estiment indispensable de le revaloriser.

**Recommandation n°4 :** Autoriser le cumul d'une activité professionnelle avec un emploi d'assistant familial et à cette fin, faire aboutir la navette de la proposition de loi sur le sujet adoptée par le Sénat en mai 2024.

**Recommandation n°5 :** Créer un nouvel agrément spécifique aux assistants familiaux qui n'effectueraient que de l'accueil familial intermittent.

### 3. Un système encore trop judiciairisé

Enfin, la protection de l'enfance demeure trop fortement judiciairisée, en dépit de la volonté constante du législateur de réduire ce phénomène. Si l'intervention du juge est parfois inévitable, il est nécessaire de **consacrer pleinement le principe de sa subsidiarité**.

**71 %**

Au 31 décembre 2023, parmi les 175 800 bénéficiaires d'une mesure d'action éducative, 124 000 l'étaient à la suite d'une décision judiciaire, ce qui représente 71 % de ces mineurs.

Source : Drees

Il importe, d'une part, de désengorger les juridictions en permettant au juge de procéder à des délégations globales au bénéfice des professionnels de l'ASE et, d'autre part, de favoriser la participation du juge aux instances pluridisciplinaires pour davantage coconstruire la protection de l'enfance

**Recommandation n°7 :** Engager réellement la déjudiciarisation de la protection de l'enfance par l'évolution des pratiques professionnelles, en développant les outils d'évaluation de l'environnement familial de l'enfant, en réduisant le cloisonnement des services départementaux responsables des mesures administratives et judiciaires et en facilitant la participation des juges des enfants aux diverses instances pluridisciplinaires.

**Recommandation n° 8 : Désengorger le cabinet du juge des enfants :**

- en lui permettant de procéder à des délégations globales, au bénéfice des assistants familiaux ou du service accueillant l'enfant placé, pour l'adoption des actes récurrents qui ne justifient pas son intervention, sous la forme d'un mandat d'éducation ;

- en clarifiant les conditions dans lesquelles le ministère public doit exercer son rôle de filtre des saisines.

**II. STABILISER L'ENVIRONNEMENT AFFECTIF AUTOUR DE L'ENFANT POUR SÉCURISER SON PARCOURS DE VIE**

**Les interventions à domicile des services d'accompagnement à la parentalité** gagneraient à être amplifiées afin de permettre d'accompagner le plus tôt possible les parents dans leurs fonctions parentales. Cela permettra d'éviter l'apparition de premières fragilités et d'intervenir avant que la situation ne nécessite un placement.



**Bonnes pratiques**

Dans le département de la Seine-Maritime, le dispositif d'accompagnement parental permet d'accompagner les jeunes parents après l'accouchement dès le retour à domicile en leur proposant un soutien personnalisé. Cette innovation territoriale, portée par le groupe hospitalier du Havre, permet aux parents de bénéficier de la visite à domicile d'une auxiliaire de puériculture à deux reprises durant les deux premières semaines de la vie de l'enfant.

**Recommandation n° 6 : Développer l'aide à la parentalité** mise en œuvre par la protection maternelle et infantile en augmentant le nombre de visites à domicile afin de prévenir au maximum les placements.

Les rapporteurs considèrent que **l'intérêt supérieur de l'enfant** doit être apprécié au regard de **sa stabilité affective**. Pourtant, près de la moitié des enfants placés passent par au moins trois lieux de placement différents qui constituent autant d'attachements rompus. Il serait utile à cette fin de clarifier les dispositions qui permettent au juge des enfants de prononcer des mesures d'assistance éducatives qui s'étendent sur plus de deux années et de favoriser les mesures alternatives au placement institutionnel.

**Recommandation n° 9 :** Rendre effectif le caractère prioritaire de l'assistance éducative en milieu ouvert renforcée, dans l'intérêt de l'enfant, sur le placement traditionnel.

Enfin, il apparaît indispensable d'améliorer l'identification et le traitement des situations de délaissement parental. L'âge des enfants étant l'un des facteurs essentiels de réussite des parcours d'adoption, ces actions doivent être mises en œuvre le plus tôt possible.



#### Bonnes pratiques

Les rapporteurs saluent, avec le conseil national de l'adoption et le conseil national de la protection de l'enfance, **l'initiative de certains départements qui ont mis en place des sous-commissions pour examiner un nombre plus conséquent de situations sensibles.**

**Recommandation n°10 :** Améliorer et accélérer le repérage et le traitement des situations de délaissement parental en réduisant de douze à huit mois le délai préalable de principe à la demande en déclaration judiciaire de délaissement parental pour les tout-petits.

Les rapporteurs estiment également nécessaire de travailler davantage sur la stabilité affective des enfants placés, et de mettre en place à leur profit **un environnement de nature familiale** auprès d'un **tiers de confiance** dès que cela est possible.



#### Bonne pratique

En Haute-Savoie, le taux de placement chez un tiers digne de confiance a presque doublé en quelques années à la faveur de la mobilisation des professionnels de l'ASE, qui ont développé des compétences spécifiques pour favoriser cette modalité de placement. Pour rappel, la loi du 7 février 2022 relative à la protection de l'enfance impose en principe au juge des enfants de considérer la possibilité d'un accueil par un tiers digne de confiance.

### III. AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS DE 0 À 3 ANS ET DES ENFANTS À VULNÉRABILITÉS MULTIPLES

Parmi les publics les plus fragiles, deux catégories se distinguent par l'urgence de leur situation : les **enfants de moins de 3 ans** et les **enfants en situation de handicap**.

**+ 45 %**

Le nombre d'enfants de moins de 6 ans confiés à l'aide sociale à l'enfance a augmenté de 45 % entre 2010 et 2022 pour atteindre 11 771 enfants.

Source : observatoire national de la protection de l'enfance

Les nourrissons et les jeunes enfants de moins de trois ans présentent une vulnérabilité particulière du fait de leur âge.

Les rapporteurs estiment qu'un enfant en bas âge devrait être accueilli dans un foyer familial, et qu'à ce titre les **pouponnières** doivent **prioritairement** évoluer sous la forme d'un plateau technique et administratif assurant uniquement un **accueil exceptionnel d'urgence**.

Alors que la France se distingue par un placement fréquent en institution, même pour les très jeunes enfants, seul 0,25 % des enfants québécois de moins de 5 ans sont placés hors accueil familial ou à un tiers.

**Recommandation n° 11 :** Renforcer le caractère subsidiaire du placement en accueil collectif pour les enfants de moins de trois ans en ne l'autorisant qu'à titre exceptionnel et assurer, dans ces établissements, la présence d'un nombre suffisant d'adultes référents en fixant notamment des ratios d'encadrement pour l'ensemble des professionnels.

**Concernant les enfants à vulnérabilités multiples en situation de handicap, les rapporteurs soulignent leur proportion toujours plus importante au sein des enfants confiés à l'ASE.** Ainsi 15 % des enfants protégés sont en situation de handicap et trop souvent accueillis dans des conditions ne permettant pas une prise en charge adéquate.

Tant que les structures d'accueil adapté ne seront pas en nombre suffisant, les services de la protection de l'enfance continueront d'accueillir ces enfants sans disposer des moyens et des ressources adéquats.

Les rapporteurs appellent à la **diffusion de dispositifs innovants pour les enfants polytraumatisés**. Les instituts socioéducatifs médicalisés pour adolescents (Isema), proposant une prise en charge « à 360 degrés », constituent un exemple de prise en charge innovante dans la protection de l'enfance.



### Bonne pratique

Dans le Vaucluse, une structure dédiée de 4 places, financée à parts égales par le département et l'ARS, dénommée « MOZAIK », prend en charge des enfants confiés au titre de l'ASE et polyhandicapés ne disposant pas de place dans les établissements spécialisés. Cette structure permet de prendre en charge les cas les plus complexes. Ces enfants étaient auparavant confrontés à des ruptures de prise en charge ou devaient s'adapter à une pluralité de lieux d'accueil pour couvrir la semaine, les week-ends, ou les vacances.

**Recommandation n° 12 :** Améliorer la prise en charge des enfants à double vulnérabilité en situation de handicap en :

- assurant un bilan systématique des troubles au moment de l'entrée dans un dispositif de protection de l'enfance afin de permettre, le cas échéant et le plus précocement possible, la constitution d'un dossier MDPH en vue de l'élaboration d'un plan personnalisé de compensation des conséquences du handicap ;
- prévoyant, dans le cadre du plan « 50 000 solutions », une offre au sein des structures médico-sociales adaptées aux besoins des enfants confiés à l'ASE ;
- permettant aux départements et établissements de protection de l'enfance de percevoir les prestations liées au handicap telles que l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et la prestation de compensation du handicap lorsque l'enfant est confié aux services de la protection de l'enfance ;
- soutenant le développement des lieux d'accueil innovants et notamment des instituts socioéducatifs médicalisés pour adolescents (Isema) assurant une prise en charge holistique des enfants polytraumatisés.

## IV. ANTICIPER ET ACCOMPAGNER LA SORTIE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

**23 %**

des personnes hébergées par un service d'aide ou fréquentant un lieu de distribution de repas étaient, en 2012, d'anciens enfants accueillis par l'ASE.

Source : Insee, Isabelle Frechon et Maryse Marpsat, *Placement dans l'enfance et précarité de la situation de logement*, Revue Économie et statistique, 2016

**La sortie de la protection de l'enfance est trop souvent sèche, brutale et sans filet.** Alors même que ces jeunes ont déjà connu l'instabilité et la précarité des placements, il n'est pas envisageable de les laisser livrés à eux-mêmes.

**Les rapporteurs souhaitent insister sur la spécificité du retour au domicile des enfants mineurs à l'issue d'un placement.** Ces transitions doivent davantage être sécurisées et accompagnées pour éviter le retour dans les dispositifs de la protection de l'enfance.

Face à cela, les rapporteurs soulignent les **nombreuses initiatives locales** visant à permettre aux jeunes suivis par les services de la protection de l'enfance d'acquérir confiance en eux et autonomie en dépit de leur parcours de vie difficile.



#### Bonne pratique

Dans le département de la Loire-Atlantique, l'association « Repairs ! 44 » propose à des jeunes âgés de 16 à 21 ans, ayant connu un passage au sein d'un dispositif de l'ASE, de discuter avec des pairs aidants afin de les aider activement dans des démarches ou des situations qui posent des difficultés. Très concrètement, les pairs-aidants constituent un réseau de ressources offrant aux jeunes des solutions lorsque les idées manquent face aux difficultés d'insertion en sortie des dispositifs de la protection de l'enfance.

**Recommandation n° 13 :** Intégrer davantage, sur l'ensemble du territoire, les associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance et les dispositifs de mentorat dans le parcours des jeunes confiés afin de coconstruire leur trajectoire de vie.

Enfin, des perspectives doivent être offertes à ces jeunes. **La possibilité d'envisager des études supérieures, le soutien dans l'accès au logement et enfin, l'amélioration des modalités de restitution du « pécule » lié au versement de l'allocation de rentrée scolaire constituent des impératifs majeurs.**

Dès lors, lorsque l'enfant confié devenu adolescent se rapproche de ses 16 ou 17 ans, les services de la protection de l'enfance doivent changer le regard qu'ils portent sur lui, et le voir non plus comme un enfant devant être protégé mais comme un futur adulte qu'il faut accompagner vers l'insertion. L'objectif est de permettre aux jeunes de construire leur autonomie progressivement, tout en limitant les risques de précarisation ou de rupture de parcours.

**Recommandation n° 14 :** Améliorer l'accompagnement des jeunes majeurs vers l'autonomie en :

- généralisant dans tous les départements les dispositifs d'accompagnement de type « contrat jeune majeur » et en précisant au niveau national le contenu minimal de ce contrat ;

- permettant aux jeunes protégés de s'engager dans des études supérieures lorsque cette orientation est adaptée à leur profil et en valorisant davantage les parcours de réussite dans ces filières.



### Bonnes pratiques

- Le programme avenir de l'association IM'Pactes, assure la prolongation du suivi des jeunes sélectionnés après leur majorité. Il apparaît comme une condition indispensable à leur engagement réussi sur la voie d'études supérieures ;

- Le dispositif Maeva (mesures d'accompagnement à l'entrée dans la vie d'adulte), instauré dans le département de la Seine-Maritime, repose sur une contractualisation entre le département et les associations, fondations locales et comités d'action sociale disposant de capacités d'hébergement et d'accompagnement.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** soutenir la généralisation des comités départementaux pour la protection de l'enfance et envisager, dans ce cadre, l'intégration des observatoires départementaux au sein de ces comités.

**Recommandation n° 2 :** renforcer le rôle de l'Observatoire national de la protection de l'enfance comme organisme de diffusion des bonnes pratiques départementales et du suivi de leur généralisation.

**Recommandation n° 3 :** améliorer le pilotage de l'action publique à l'échelle départementale et nationale en :

- accélérant la mise en place de systèmes d'information intégrés et interopérables entre administrations ;

- créant un outil statistique généralisé de pilotage de la performance fondé sur des indicateurs de qualité du service rendu plutôt que des moyens mis en œuvre.

**Recommandation n° 4 :** autoriser le cumul d'une activité professionnelle avec un emploi d'assistant familial et à cette fin, faire aboutir la navette de la proposition de loi sur le sujet adoptée par le Sénat en mai 2024.

**Recommandation n° 5 :** créer un nouvel agrément spécifique aux assistants familiaux qui n'effectueraient que de l'accueil familial intermittent.

**Recommandation n° 6 :** développer l'aide à la parentalité mise en œuvre par la protection maternelle et infantile en augmentant le nombre de visites à domicile afin de prévenir au maximum le risque de placement.

**Recommandation n° 7 :** engager réellement la déjudiciarisation de la protection de l'enfance par l'évolution des pratiques professionnelles en :

- développant les outils d'évaluation de l'environnement familial de l'enfant ;

- réduisant le cloisonnement des services départementaux responsables des mesures administratives et judiciaires ;

- facilitant la participation des juges des enfants aux diverses instances pluridisciplinaires.

**Recommandation n° 8 :** désengorger le cabinet du juge des enfants en :

- lui permettant de procéder à des délégations globales, au bénéfice des assistants familiaux ou du service accueillant l'enfant placé, pour l'adoption des actes récurrents qui ne justifient pas son intervention, sous la forme d'un mandat d'éducation ;

- clarifiant les conditions dans lesquelles le ministère public doit exercer son rôle de filtre des saisines.

**Recommandation n° 9 :** rendre effectif le caractère prioritaire de l'assistance éducative en milieu ouvert renforcée sur le placement dans l'intérêt de l'enfant.

**Recommandation n° 10** : améliorer et accélérer le repérage et le traitement des situations de délaissement parental en réduisant de douze à huit mois le délai préalable de principe à la demande en déclaration judiciaire de délaissement parental pour les tout-petits.

**Recommandation n° 11** : renforcer le caractère subsidiaire du placement en accueil collectif pour les enfants de moins de trois ans en ne l'autorisant qu'à titre exceptionnel, et assurer dans ces établissements la présence d'un nombre suffisant d'adultes référents en fixant notamment des ratios d'encadrement pour l'ensemble des professionnels.

**Recommandation n° 12** : améliorer la prise en charge des enfants à double vulnérabilité en situation de handicap en :

- assurant un bilan systématique des troubles au moment de l'entrée dans un dispositif de protection de l'enfance afin de permettre, le cas échéant et le plus précocement possible, la constitution d'un dossier MDPH en vue de l'élaboration d'un plan personnalisé de compensation des conséquences du handicap ;

- prévoyant, dans le cadre du plan « 50 000 solutions », une offre au sein des structures médico-sociales adaptée aux besoins des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance ;

- permettant aux départements et établissements de protection de l'enfance de percevoir les prestations liées au handicap telles que l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et la prestation de compensation du handicap lorsque l'enfant est confié aux services de la protection de l'enfance ;

- soutenant le développement des lieux d'accueil innovants et notamment des instituts socioéducatifs médicalisés pour adolescents (Isema) assurant une prise en charge holistique des enfants polytraumatisés.

**Recommandation n° 13** : intégrer davantage, sur l'ensemble du territoire, les associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance et les dispositifs de mentorat dans le parcours des jeunes confiés, afin de co-construire leur trajectoire de vie.

**Recommandation n° 14** : améliorer l'accompagnement des jeunes majeurs vers l'autonomie en :

- généralisant dans tous les départements les dispositifs d'accompagnement de type « contrat jeune majeur » et en précisant au niveau national le contenu minimal de ce contrat ;

- permettant aux jeunes protégés de s'engager dans des études supérieures lorsque cette orientation est adaptée à leur profil et en valorisant davantage les parcours de réussite dans ces filières.

**Recommandation n° 15** : développer avec les préfetures les mécanismes d'examen accéléré des demandes de titres de séjour des jeunes non accompagnés, afin de garantir la continuité de leur parcours d'insertion.

## AVANT-PROPOS

Les grandes et graves difficultés que rencontrent les acteurs de l'aide sociale à l'enfance ne sont plus à démontrer. Les nombreux rapports parlementaires et administratifs qui ont paru à ce sujet s'accordent sur le même constat. **Cette politique publique, marquée par les pesanteurs qui résultent d'une organisation atomisée entre des acteurs insuffisamment coordonnés, connaît depuis plus de deux décennies une dégradation préoccupante de ses conditions d'exercice.**

Cette dégradation découle en grande partie de l'augmentation continue de ses bénéficiaires, en dépit de la hausse des moyens qui y sont consacrés. Le nombre de mesures prononcées au titre de l'aide sociale à l'enfance a ainsi crû de 51 % entre 1998 et 2023, tandis que **les dépenses induites par cette politique publique augmentaient** de 70 % en euros constants pour atteindre près de 11 milliards d'euros<sup>1</sup>.

Au-delà, **les acteurs de l'aide sociale à l'enfance sont confrontés à une crise des vocations**. Plus de 71 % des établissements du secteur éprouvent des difficultés à pourvoir les emplois vacants, qui s'élèveraient à près de 30 000 postes<sup>2</sup>.

La dégradation actuelle des conditions de prise en charge des enfants de l'aide sociale à l'enfance s'aggraverait sensiblement dans les prochaines années si ce problème n'est pas résolu. Le seul exemple des assistantes familiales témoigne des perspectives inquiétantes que soulève cette crise des vocations : en 2021, la majorité d'entre elles avait plus de 55 ans<sup>3</sup>.

Derrière ces constats objectifs, se révèle **une réalité insupportable : des enfants maltraités, des fratries éparpillées et des jeunes adultes issus de l'aide sociale à l'enfance qui peinent à s'insérer dans la société.**

**Le législateur a œuvré à plusieurs reprises pour améliorer la situation de l'aide sociale à l'enfance**, spécialement par l'adoption des lois du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance<sup>4</sup>, du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant<sup>5</sup> et du 7 février 2022 relative à la protection des enfants<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> [Drees](#) (2025) L'aide sociale à l'enfance. Édition 2025. Bénéficiaires, mesures et dépenses départementales associées. *Les dossiers de la Drees*, n° 131, juin 2025.

<sup>2</sup> [Haut conseil du travail social](#) (2023) Livre blanc du travail social, cité dans le [rapport n° 1200](#) (2024 - 2025) sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance, fait par Laure Miller et Isabelle Santiago, députées, au nom de la commission d'enquête.

<sup>3</sup> [Drees](#) (2023) Les assistants familiaux en 2021 : qui sont-elles ? *Études et résultats*, n° 1291, décembre 2023.

<sup>4</sup> Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

<sup>5</sup> Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

<sup>6</sup> Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

Toutes ont cherché à garantir l'intérêt supérieur des enfants, par le développement des interactions institutionnelles, la prévention auprès des familles et l'identification des situations préoccupantes. Pourtant, malgré cet ensemble de dispositifs, parmi les plus complets au monde, la situation continue d'empirer<sup>1</sup> et le destin de trop nombreux enfants reste mis entre parenthèses.

Les commissions des affaires sociales et des lois ont ainsi décidé de mettre en place une mission conjointe de contrôle sur la protection de l'enfance, dont la responsabilité a été confiée aux quatre rapporteurs Agnès Canayer, Pascale Gruny, Anne-Marie Nédélec et Patricia Schillinger.

Elles sont parties du constat que les dispositifs légaux existent mais demeurent insuffisamment mobilisés, que les acteurs sont engagés mais que leur coordination reste balbutiante et que les moyens financiers sont conséquents, mais mal employés.

La mission, qui s'est intéressée à l'ensemble des acteurs de l'aide sociale à l'enfance, s'est donc fixé un objectif : **apporter des réponses concrètes aux problèmes de l'aide sociale à l'enfance, et notamment identifier les réussites locales dont pourraient immédiatement se saisir les acteurs de cette politique publique**, sans réforme législative d'ampleur ni dépense significative supplémentaire.

Fort de ces enseignements et de cet objectif, la mission a décidé de consacrer ses travaux à deux champs spécifiques de l'aide sociale à l'enfance.

**Elle a en premier lieu étudié deux problèmes structurels centraux de l'aide sociale à l'enfance, qui persistent en dépit des réformes adoptées pour y remédier.** Il s'agit, d'une part, de l'insuffisante coordination de cette politique publique qui repose par nature sur une myriade d'acteurs de culture institutionnelle différente et, d'autre part, de la persistance d'un système fondé sur la protection judiciaire, tandis que le législateur promet la prévention et l'action administrative.

**La mission a en second lieu prêté une attention particulière aux bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance les plus fragiles**, que sont les enfants de moins de trois ans, ceux qui présentent une double vulnérabilité et enfin, les jeunes qui sortent de la protection de l'enfance avant ou après leur majorité.

À l'issue de ses réflexions, la mission a formulé **16 recommandations et identifié 30 bonnes pratiques** qui toutes permettraient d'améliorer, à court et moyen terme, la prise en charge des enfants confiés à la protection de l'enfance, sans pour autant nécessiter un engagement financier incompatible avec la situation budgétaire actuelle de la France.

---

<sup>1</sup> [Rapport n° 1200](#) (2024 - 2025) sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance, fait par Laure Miller et Isabelle Santiago, députées, au nom de la commission d'enquête.

## I. RESTRUCTURER LA PROTECTION DE L'ENFANCE POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DES ENFANTS

### A. LA COORDINATION DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE PAR LE DÉPARTEMENT NÉCESSITE DES OUTILS PLUS ADAPTÉS POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES ENFANTS

#### 1. La politique de protection de l'enfance : un bref panorama d'un paysage complexe.

Depuis la loi de décentralisation du 22 juillet 1983<sup>1</sup> le **président du conseil départemental** s'appuyant sur le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) placé sous son autorité<sup>2</sup>, **joue le rôle de chef de file en matière de protection de l'enfance au niveau territorial**<sup>3</sup>.

**La protection de l'enfance recouvre des dispositifs de trois ordres :**

- **des dispositifs préventifs et de détection des situations de danger** pour les enfants. Ces dispositifs mobilisent de nombreux acteurs territoriaux (police, gendarmerie, éducation nationale, protection maternelle et infantile, personnels médicaux...) ou nationaux (service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger), qui tous peuvent réaliser un signalement et saisir l'ASE ou le procureur de la République ;

- **des dispositifs d'évaluation** des informations préoccupantes, qui prennent la forme de cellules départementale de recueil des informations préoccupantes (CRIP), dont le rôle consiste à analyser la situation et orienter si besoin vers une saisine de l'ASE ou le procureur de la République en cas d'urgence ;

- **des dispositifs d'accompagnement et de prise en charge** des enfants et jeunes majeurs<sup>4</sup>, qui mobilisent de nombreux acteurs, tels que l'ASE elle-même, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), le secteur associatif habilité qui agit sous le contrôle de l'ASE ou de la PJJ, l'éducation nationale, l'agence régionale de santé, la caisse nationale d'assurance maladie, la maison départementale des personnes handicapées<sup>5</sup>...

---

<sup>1</sup> L'article 37 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État donne aux départements la responsabilité de la protection de l'enfance.

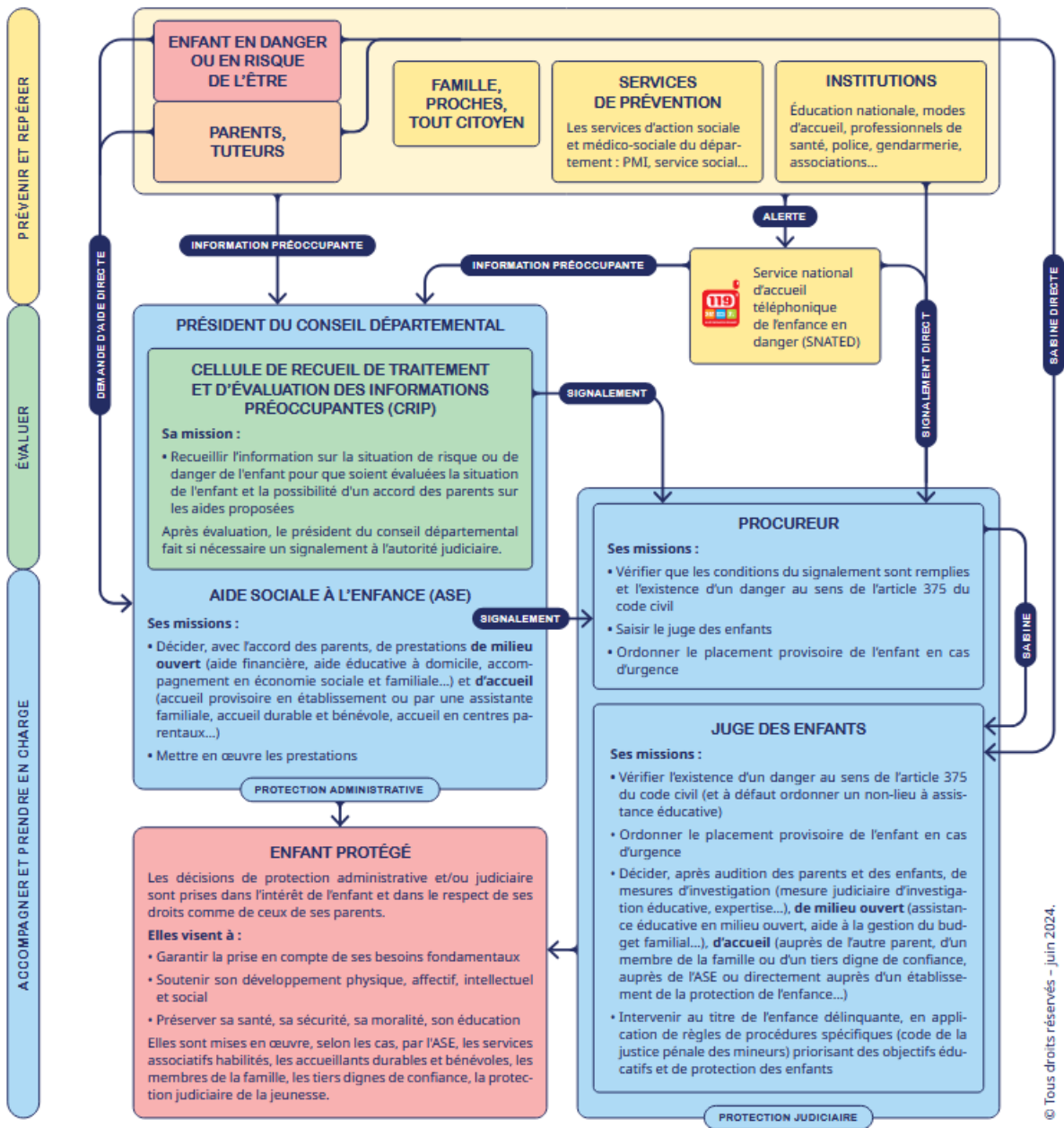
<sup>2</sup> Article L. 221-2 et -4 du CASF.

<sup>3</sup> Voir notamment l'article L. 226-3 du CASF relatif au traitement des informations préoccupantes.

<sup>4</sup> Voir article L. 222-5 du CASF.

<sup>5</sup> Le rôle de ces différents acteurs sera détaillé dans les parties du présent rapport consacrées aux publics concernés. Par exemple, la MDPH intervient en coordination avec l'ASE pour la prise en charge des enfants protégés en situation de handicap.

## Le dispositif de protection de l'enfance (schéma simplifié)



Source: ONPE

Sur le plan financier, il convient de rappeler qu'entre 1998 et 2023, en euros constants, les dépenses de la protection de l'enfance ont augmenté de 2,3 % par an pour s'établir à 11 milliards d'euros pour les départements<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Drees (2025) L'aide sociale à l'enfance. Édition 2025. Bénéficiaires, mesures et dépenses départementales associées. Les dossiers de la Drees, n° 131, juin 2025.

**Concernant les dispositifs d'accompagnement et de prise en charge**, on comptait au 31 décembre 2023<sup>1</sup>, **près de 397 000 mesures d'aide sociale à l'enfance**, alors qu'on n'en recensait que 301 000 au 31 décembre 2010, soit une augmentation moyenne de 2,2 % par an<sup>2</sup>. Ces mesures visent **384 900 mineurs et jeunes majeurs**, une même personne pouvant faire l'objet de plusieurs mesures.

**L'accompagnement ou la prise en charge** prennent la forme de **mesures éducatives** consistant particulièrement en des soutiens à la parentalité (176 000, soit 46 %) ou des **mesures d'accueil des enfants** en cas d'urgence ou lorsque les premières se sont révélées insuffisantes ou inadaptées (221 000, soit 57 %). L'accueil peut être réalisé en établissement de l'ASE (41 % des jeunes confiés), en famille d'accueil (36 %) ou plus rarement en internat, ou auprès de la famille adoptante ou d'un accueillant durable<sup>3</sup>.

En 2023, les mesures éducatives représentaient 20 % des dépenses des départements, et les mesures d'accueil 80 %<sup>4</sup>.

Ces mesures peuvent être **administratives, décidées par l'ASE lorsque les parents adhèrent à ses propositions**, ou **judiciaires, décidées par le juge des enfants** lorsqu'elles ne sont pas acceptées par les parents.

Dans les faits, **124 000 (71 %) actions éducatives font suite à une décision judiciaire**<sup>5</sup>, seulement 51 000 (29 %) relèvent d'une simple décision administrative. **Le même constat s'applique aux mesures d'accueil : on compte 175 300 mesures judiciaires d'accueil (79 %) contre 45 800 mesures administratives (21 %). Au total, 75 % des décisions exécutées par l'ASE en 2023 ont été décidées par le juge des enfants.**

Pourtant, la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 *réformant la protection de l'enfance* a posé le principe d'une priorité donnée **aux mesures administratives et attribué un caractère subsidiaire aux mesures judiciaires.**

**La « déjudiciarisation » des mesures de protection, en ce qu'elle permettrait de décharger les cabinets des juges des enfants, constitue d'ailleurs d'après les rapporteurs, l'un des facteurs de réussite de la protection de l'enfance** (voir *infra*).

Le tableau suivant permet de constater les évolutions sur le temps long de la répartition des enfants accueillis à l'ASE, suivant le type de décisions, et notamment la distinction cardinale entre mesures administratives et judiciaires, sans infléchissement de ces dernières après la loi de 2007.

---

<sup>1</sup> Les données du rapport de la mission d'information excluent systématiquement le département de Mayotte en raison des difficultés de collecte des statistiques qui sont associées à ce territoire.

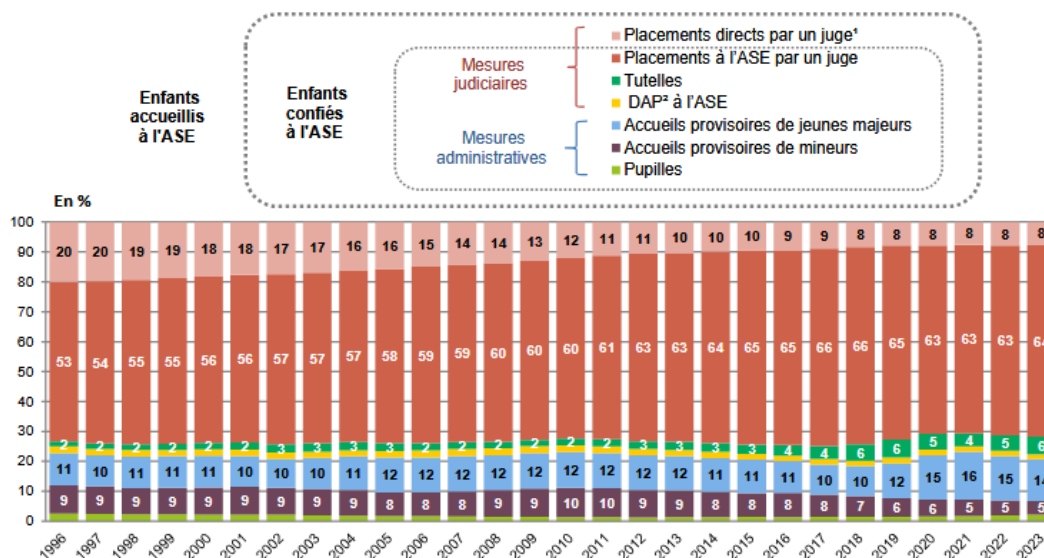
<sup>2</sup> Drees (2025) L'aide sociale à l'enfance, précitée.

<sup>3</sup> Ibid. La Drees note que l'accueil en famille d'accueil, qui était le plus fréquent en 2008 (55 %), a vu sa part diminuer régulièrement depuis.

<sup>4</sup> Ibid., soit respectivement 1,2 et 8,8 milliards d'euros. La dépense d'accueil moyenne par bénéficiaire est sensiblement moins élevée en famille d'accueil que pour les autres modes de prise en charge, notamment les accueils en établissement (respectivement 35 400 euros et 43 900 euros).

<sup>5</sup> Ibid., soit 124 000 enfants suivis par le juge des enfants et 51 000 par l'ASE en administratif.

## Répartition des enfants accueillis à l'ASE entre 1996 et 2023 par type de mesure



1. Enfants confiés par le juge des enfants à un tiers digne de confiance ou à un établissement ou dans le cadre d'une délégation de l'autorité parentale à un particulier ou à un établissement.

2. Enfants confiés à l'ASE dans le cadre d'une délégation de l'autorité parentale à l'ASE, y compris retraits partiels de l'autorité parentale.

Lecture > Au 31 décembre 2023, les enfants placés directement par un juge représentent 8 % des enfants accueillis à l'ASE.

Chamo > France, hors Mayotte.

Source: Drees, enquête aide sociale 2025

Ces mesures, qu'elles soient administratives ou judiciaires, sont **principalement mises en œuvre par les services de l'aide sociale à l'enfance**, dépendant des départements mais les services territoriaux de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), dépendant du ministère de la justice, peuvent également se voir confier cette tâche par le juge. Dans les deux cas, les services de l'ASE ou la PJJ peuvent exécuter ces mesures **directement, en structures collectives ou chez des assistants familiaux, ou indirectement via le secteur associatif habilité**.

### 2. La décentralisation partielle de la protection de l'enfance mobilise de nombreux acteurs locaux autour du département chef de file

L'appréciation selon laquelle la protection de l'enfance serait une politique purement à la main du président du conseil départemental doit être fortement nuancée. À titre d'exemple, l'ASE elle-même n'intervient souvent qu'en tant que « *prestataire de service de l'autorité judiciaire* », pour reprendre les termes de certaines personnes auditionnées, puisque, comme on l'a vu précédemment, 75 % des mesures d'accompagnement ou de prise en charge exécutées par l'ASE sont décidées par le juge des enfants et non par l'ASE.

**De plus, la prise en charge des enfants protégés repose également sur d'autres acteurs**, relevant de l'État ou des organismes de protection sociale, plus ou moins indépendants les uns des autres et soumis à des logiques distinctes, dont notamment :

- le préfet du département ou son représentant, qui a la fonction de tuteur des pupilles de l'État, dont la prise en charge effective est confiée à l'ASE<sup>1</sup> et peut participer, avec le département, à l'inspection et au contrôle des établissements et services de la protection de l'enfance ;

- la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), dépendant du ministre de la justice et qui peut être désignée par le juge des enfants pour mettre en œuvre des **mesures judiciaires d'investigation éducatives** ou, plus exceptionnellement, des **mesures en milieu ouvert** auprès des parents ou des mesures de **placement**<sup>2</sup> ;

- l'éducation nationale, dont les services territoriaux interviennent également, en plus du signalement de situations de danger détectées, dans l'accompagnement éducatif des enfants pris en charge par l'ASE ;

- le directeur général de l'autorité régionale de santé (ARS) et la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), qui apportent leur concours afin de répondre aux besoins spécifiques d'enfants protégés, par exemple ceux se trouvant en situation de handicap ou présentant des problèmes de santé ;

- les caisses d'allocations familiales (CAF) financent certains programmes d'accompagnement des parents.

Le conseil départemental se trouve donc confronté à une pluralité d'acteurs impliqués dans la protection de l'enfance relevant de l'État ou des organismes de sécurité sociale. **Cette situation pose la question des modalités concrètes de coordination et de contrôle de cette politique publique**, afin d'en assurer la cohérence et l'efficacité, et d'éviter l'écueil de la dilution des moyens et des responsabilités.

### **3. Les outils d'un pilotage local efficient ne sont pas suffisants**

*a) Des structures d'interaction et de coordination à conforter afin d'assurer une prise en charge globale des besoins des enfants*

Pour répondre au défi posé par la multiplicité des acteurs de cultures différentes intervenant dans la protection de l'enfance, **le rôle de coordonnateur du département est essentiel** si l'on veut assurer une action cohérente et une prise en charge adaptée.

---

<sup>1</sup> L'ONPE recensait 5 170 pupilles de l'État en 2023.

<sup>2</sup> La PJJ, entendue par les rapporteurs, a indiqué avoir exécuté en 2024 36 147 mesures d'investigation éducative au civil, qui consistent en une évaluation préalable et pluridisciplinaire de la situation de l'enfant destinée à éclairer la décision du juge des enfants. Les mesures civiles de placement judiciaire ou de suivi en milieu ouvert sont elles résiduelles par rapport à celles exécutées par les services de l'ASE (31 mesures de placement judiciaire et 1 239 mesures de milieu ouvert).

Créé par la loi de 2007, l'**observatoire départemental de la protection de l'enfance** (ODPE), placé sous l'autorité du président du conseil départemental<sup>1</sup>, répond à ce besoin de coordination en réunissant un panel de membres reflétant la diversité des acteurs (ASE, préfet, assistants familiaux, éducation nationale, CAF, magistrats, avocats, police, gendarmerie, ARS, MDPH, professionnels de santé, *etc.*).

Ses missions portent notamment sur l'**analyse de données relatives à l'enfance en danger** dans le département, la **mise en œuvre du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale**, la **formulation de propositions et d'avis** sur la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance. Ces observatoires sont aujourd'hui le lieu où tous les acteurs territoriaux se rencontrent, croisent leur regard, et formulent des propositions pour adapter l'offre de protection.

Bien que cette structure interinstitutionnelle soit essentielle à la réussite de cette politique publique, **sept départements ne comptaient toujours pas d'ODPE fin 2024**<sup>2</sup>.

Une autre instance de coordination vise à croiser les regards professionnels pour déterminer la meilleure réponse à apporter aux enfants confiés à l'ASE : délégation de l'autorité parentale, tutelle, délaissement parental, placement chez un tiers digne de confiance ou un tiers à titre bénévole, statut de pupille de l'État<sup>3</sup>.

Il s'agit de la commission d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (Cessec<sup>4</sup>), commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle rendue obligatoire dans chaque département par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant. Elle est chargée d'examiner, tous les ans au moins, la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance depuis plus d'un an et d'émettre des avis relatifs à un changement de statut des enfants protégés. Cette commission se saisit également lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins. Son avis est transmis au président du conseil départemental pour qu'il examine l'opportunité de modifier en conséquence le projet pour l'enfant ou qu'il en saisisse le juge des enfants ou celui aux affaires familiales.

Cette commission se compose de représentants de l'ASE, de l'État (direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), qui gère les pupilles), du service de l'adoption, d'un juge des enfants, d'un médecin, d'un psychologue, d'un membre de la fédération nationale des associations d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance.

---

<sup>1</sup> Article L. 226-3-1 du CASF.

<sup>2</sup> Fin 2024, on comptait 93 ODPE (68 en 2016). Voir France Enfance Protégée, ONPE, « Les observatoires départementaux de la protection de l'enfance en France en 2024 », novembre 2025.

<sup>3</sup> Les différents statuts sont détaillés dans la partie II du présent rapport.

<sup>4</sup> Articles L. 223-1 et D. 223-26 du CASF.

Bien que ces commissions soient essentielles à la bonne prise en charge des enfants confiés et soient obligatoires depuis 2016, **les retards pris dans leur mise en place**, avec dans certains départements une installation tardive en 2024 seulement, **illustrent la difficulté des départements à se saisir des dispositifs de coordination**<sup>1</sup>.

Les rapporteurs saluent l'expérimentation en cours du **comité départemental pour la protection de l'enfance** (CDPE) prévue par la loi Taquet, et mise en œuvre dans dix départements depuis 2023<sup>2</sup>.

Ce comité, dont l'ODPE est membre de droit, assure la **coordination des politiques publiques** mises en œuvre dans le département en matière de protection de l'enfance et peut se réunir au besoin en **formation restreinte de manière opérationnelle afin de coordonner la prise en charge d'un mineur** dont la situation serait **particulièrement complexe** ou **qui aurait fait face à un dysfonctionnement grave** dans sa prise en charge.

Coprésidé par le **président du conseil départemental et le préfet**, il est composé de représentants de l'ASE, de la protection maternelle et infantile (PMI) et du handicap, des services de l'État (éducation nationale, PJJ, ARS), du procureur de la République et du président du tribunal judiciaire, des organismes débiteurs des prestations familiales, des professionnels de la protection de l'enfance et des gestionnaires d'établissements et services de l'ASE.

Le bilan de cette expérimentation sera dressé courant 2026. **La généralisation doit être envisagée après un bilan objectif**, ainsi que Départements de France l'a indiqué aux rapporteurs. Ces dernières ont bien conscience des besoins en personnel qu'induisent ces comités **mais insistent sur l'utilité de telles structures, compte tenu des besoins de coordination au bénéfice des enfants**, quelle qu'en soit la forme.

**Recommandation n° 1** : soutenir la généralisation des comités départementaux pour la protection de l'enfance et envisager, dans ce cadre, l'intégration des observatoires départementaux au sein des comités.

<sup>1</sup> Dans son rapport thématique de 2020, La protection de l'enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant, la Cour des comptes dressait un constat amer sur la Cessec : « inexistante dans certains, installée avec retard dans d'autres, elle n'était opérationnelle que dans un nombre limité de départements ».

<sup>2</sup> Décret n° 2023-207 du 28 mars 2023 fixant la liste des départements participant à l'expérimentation de la mise en place d'un comité départemental pour la protection de l'enfance.

*b) Des systèmes d'information à développer afin que les départements disposent d'une vue globale de la situation des enfants pris en charge*

**L'ASE est confrontée, faute d'interopérabilité des systèmes d'information entre acteurs locaux, au manque de connaissances précises de la situation des enfants protégés.** À titre d'exemple, comme l'ont indiqué les responsables de Seine-Maritime aux rapporteurs, il est **impossible à l'ASE de savoir directement si un enfant suivi reconnu handicapé par la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) bénéficie effectivement de la mesure accordée, ce qui pourtant serait utile pour adapter sa prise en charge ; inversement, les personnels de l'éducation nationale n'ont pas connaissance de la situation d'enfant protégé des élèves.**

**La vision administrative globale des enfants suivis repose donc davantage sur l'initiative, la disponibilité et la bonne volonté des agents des différentes administrations que sur une architecture solide et pérenne.** Là aussi, des progrès sont possibles.

Les rapporteurs insistent donc sur la nécessité d'engager une **réflexion sur la mise à disposition directe des personnels de l'ASE des informations, détenues par les autres administrations, susceptibles de favoriser la bonne prise en charge des enfants suivis.**

#### **4. La mise en œuvre de la protection de l'enfance doit respecter un certain nombre de critères nationaux définissant un « socle commun de droits pour tous les enfants »<sup>1</sup>**

Les disparités territoriales sont les conséquences **d'adaptations au terrain décidées et assumées par un responsable élu par le territoire.** Comme le rappelait par exemple la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2023, consacré aux quarante ans de la décentralisation<sup>2</sup>, il est **naturel d'observer des différences** dans les taux de bénéficiaires des prestations d'un territoire à l'autre, notamment en raison de leurs différences socioéconomiques et démographiques.

---

<sup>1</sup> Expression utilisée dans l'exposé des motifs de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

<sup>2</sup> Cour des comptes (2023), [Rapport public annuel](#), La décentralisation 40 ans après : un élan à retrouver.

La liberté de gestion des politiques publiques découlant de la décentralisation ne peut toutefois se déployer que dans le **respect du principe d'égalité de traitement des usagers**, garanti par un socle de droits **déterminé à l'échelon national**. La loi Taquet indiquait dès son exposé des motifs que ses « *mesures visent à assurer un socle commun de droits pour tous les enfants* ».

Pourtant, ainsi que le montreront les parties du présent rapport dédiées aux publics les plus fragiles, force est de constater que les prescriptions légales ne sont pas toujours mises en œuvre par les départements. À titre d'exemple, seulement 30 % des jeunes majeurs qui en remplissent les conditions<sup>1</sup> font l'objet de l'accompagnement pourtant rendu obligatoire par la loi Taquet<sup>2</sup>.

### **5. La contractualisation entre acteurs locaux de la protection de l'enfance, instrument utile pour impulser des actions concrètes au niveau territorial**

La contractualisation, qui offre un cadre à une contribution financière de l'État au soutien d'une politique décentralisée, constitue un outil incitatif permettant d'ancrer l'action territoriale dans la cohérence d'une stratégie nationale. En matière de protection de l'enfance, elle prend principalement la forme d'une **convention tripartite signée par le département, le préfet et l'ARS** portant sur les deux axes définis par la **stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance** applicable pour les années 2025-2027 : la prévention et la qualité de l'accueil<sup>3</sup>.

L'État apporte son co-financement par la mobilisation de **crédits du fonds d'intervention régional (FIR)** pour 49 millions d'euros, **du budget de l'État à hauteur** de 344 millions d'euros<sup>4</sup>, et de **l'objectif national de dépenses d'assurance maladie**<sup>5</sup>. Il convient toutefois de préciser que la contribution de l'État au financement de la protection de l'enfance dépasse largement ces mesures budgétaires spécifiques<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> D'après Isabelle Fréchon, socio-démographe entendue par les rapporteurs.

<sup>2</sup> En application du 5° de l'article L. 222-5 du CASF.

<sup>3</sup> La **stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022, prolongée en 2023 et 2024, a été déclinée territorialement en contrats locaux tripartites**. Elle a été renouvelée pour la période 2025-2027 et fondée sur deux engagements prioritaires : la prévention et la qualité de l'accueil.

<sup>4</sup> En autorisation d'engagement au titre de l'année 2024 (programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » et notamment l'action 17 « Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables »).

<sup>5</sup> Dans le cadre de ses responsabilités de prise en charge des enfants en situation de handicap (49,5 M€ d'après la contribution écrite de la DGCS).

<sup>6</sup> À titre d'exemple, une partie de l'enveloppe de la dotation globale de fonctionnement des départements (8,3 milliards d'euros au titre de 2026) vient financer l'ASE. Par ailleurs, l'État contribue indirectement via le financement des autres acteurs de la protection de l'enfance. À titre d'exemple, la PJJ est dotée de 1 167 millions d'euros en autorisation d'engagement au titre de 2026. De même, le rapport relatif aux politiques de l'enfance annexé au projet de loi de finances pour 2026 (« jaune budgétaire » mentionne différents programmes concourant à la protection de l'enfance. Ainsi, le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », doté de 823 millions d'euros

Dans les départements où les CDPE sont expérimentés, ces structures sont chargées de l'élaboration, du suivi et du pilotage des conventions. D'après la DGCS, le bilan réalisé en 2023 auprès des départements, des ARS et des services déconcentrés de l'État s'avère globalement positif. En effet, 72 % des répondants ont considéré que la contractualisation a eu un impact positif sur la situation de la protection de l'enfance sur leur territoire et 5 % que cet impact était même « très positif »<sup>1</sup>.

**Au titre de la prévention** par exemple, les parties à ces conventions développent des **actions intensifiant les interventions** lors de la grossesse, la naissance ou la prime enfance afin de mieux cibler les parents qui rencontrent les plus grandes difficultés. La majeure partie des crédits de contractualisation visent à **prévenir les entrées dans l'ASE** et améliorer les retours en famille, **par exemple en mobilisant les services de la protection maternelle et infantile**. Un tel suivi périnatal renforcé a été mis en place dans le département de Seine-Maritime dans le cadre d'un **contrat départemental de la prévention et de la protection de l'enfance**.

**La contractualisation peut également résulter d'une initiative locale**, hors du cadre de la stratégie nationale précitée, afin de permettre une prise en charge globale des jeunes protégés. Le département de Seine-Maritime a par exemple mis en place avec la CAF, l'ARS et la ville de Dieppe, co-financiers, un dispositif de « guidance familiale »<sup>2</sup> entrant dans la dynamique nationale des « 1 000 premiers jours de l'enfant »<sup>3</sup>.

## ***B. CETTE POLITIQUE DÉCENTRALISÉE DOIT SE CONJUGUER AVEC UN PILOTAGE NATIONAL CLARIFIÉ S'APPUYANT SUR UNE RÉELLE ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS***

### **1. La coordination interministérielle en matière de protection de l'enfance voit intervenir plusieurs acteurs**

Les représentants du secteur associatif entendus par les rapporteurs déplorent pour la plupart la suppression du **secrétariat d'État à l'enfance et la famille**, qui avait permis en 2022 l'adoption de la dernière grande loi relative au secteur<sup>4</sup> ainsi que la préparation et l'adoption de la **stratégie nationale pour la protection de l'enfance 2020-2022**.

---

*en autorisations d'engagement au titre de 2026, bénéficie pour une part importante aux enfants vulnérables, puisque 28 % des personnes ayant appelé le 115 en 2024 étaient mineurs.*

<sup>1</sup> Source : contribution écrite de la DGCS.

<sup>2</sup> Voir les développements consacrés à ce dispositif au II du présent rapport.

<sup>3</sup> Voir le rapport de la commission des 1 000 premiers jours, Les 1 000 premiers jours, là où tout commence, publié en septembre 2020.

<sup>4</sup> La loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

La coordination du travail interministériel repose depuis février 2025 sur un **haut-commissaire à l'enfance**, placé auprès du ministre chargé de l'enfance<sup>1</sup>. Si le haut-commissaire peut, pour l'exercice de ses missions, faire appel aux services des ministères concernés<sup>2</sup>, il n'a lui-même autorité sur aucune administration. Parmi elles, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et la direction générale de l'offre de soin (DGOS) sont particulièrement impliquées en matière de protection de l'enfance. À titre d'exemple, ces directions ont proposé un cahier des charges accompagnant la création d'internats socioéducatifs médicalisés pour adolescents (ISEMA), permettant de développer des prises en charge coordonnées, éducatives, pédagogiques et soignantes. La DGCS était également pilote dans la préparation du décret n° 2025-900 du 5 septembre 2025 *relatif à l'accueil des enfants de moins de trois ans confiés au titre de la protection de l'enfance en pouponnière*, qui est venu moderniser les critères fixés par un décret du 15 janvier 1974.

De même la DPJJ concourt à de nombreux dispositifs de la protection de l'enfance, voire assure le rôle de pilote dans certaines thématiques, au-delà de la sphère strictement pénale. Elle est notamment chargée de la mission nationale mineurs non accompagnés, qui coordonne le dispositif national d'orientation de ces mineurs.

Plusieurs structures interministérielles cohabitent sans une répartition claire des rôles. En plus du haut-commissaire, le **comité interministériel à l'enfance**, installé en novembre 2022 mais qui ne s'est pas réuni depuis, vise à coordonner les actions prioritaires pour les enfants. La question spécifique de la protection de l'enfance fait également l'objet d'une coordination ciblée depuis l'installation récente, le 10 février 2026, d'un **comité stratégique pour la refondation de la protection de l'enfance** réuni autour du ministre de la justice, garde des sceaux et la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées.

---

<sup>1</sup> Voir décret n° 2025-118 du 10 février 2025 instituant un haut-commissaire à l'enfance.

<sup>2</sup> Notamment notamment ceux en charge des solidarités, de la santé, de l'éducation nationale, de la justice, de l'intérieur.

## **2. La fonction consultative et de recherche scientifique en matière de protection de l'enfance s'appuie sur le CNPE, placé auprès du Premier ministre**

La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a institué auprès du Premier ministre un **Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)**, chargé de proposer au Gouvernement **les orientations nationales de la politique de protection de l'enfance, de formuler des avis sur toute question s'y rattachant et d'en évaluer la mise en œuvre**<sup>1</sup>, ce qui recouvre en partie les attributions du haut-commissaire ainsi que du nouveau comité stratégique pour la refondation de la protection de l'enfance<sup>2</sup>.

Signe de la diversité des acteurs de la protection de l'enfance, le CNPE est composé de **66 membres**, représentants des administrations compétentes, des départements, des usagers, des associations intervenant dans le champ de la protection de l'enfance sous l'autorité des départements, des associations d'éducateurs et d'organismes de formation ainsi que des personnalités qualifiées<sup>3</sup>.

Le secrétariat du CNPE est assuré par le **groupement d'intérêt public (GIP) France enfance protégée**, lui-même créé par la loi Taquet et dont la gouvernance est assurée par des représentants de l'État, des départements et des associations. Le GIP France enfance protégée est également responsable du **service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger « 119 »**, ainsi que de l'**observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE)**, qui s'appuie sur le réseau départemental des ODPE pour assurer un transfert de connaissances et l'animation des réseaux professionnels.

**Le rôle de l'ONPE est de conduire des études poussées de l'organisation de l'ASE ainsi que de procéder au recensement et au partage des bonnes pratiques locales.** Les pratiques sélectionnées sont diffusées sous forme de fiches consultables sur son site internet à la rubrique « **Pratiques observées** », dont peuvent s'inspirer les départements. **Ces fiches très élaborées ne sont toutefois pas suffisamment nombreuses et actualisées : on n'en dénombre que 5 réalisées depuis 2020.**

La diffusion de ces bonnes pratiques peut inciter les acteurs locaux à les adopter. À titre d'exemple, l'ONPE a indiqué être régulièrement saisi par les départements afin de comparer les différentes modalités d'organisation des Crip observées sur le territoire<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Article L. 112-3 du CASF.

<sup>2</sup> Par exemple, l'ONPE, rattaché au CNPE, est doté d'un conseil scientifique, ce qui pose la question de son articulation avec le nouveau comité scientifique permanent dont est doté le comité stratégique de refondation de la protection de l'enfance installé en février 2026.

<sup>3</sup> Arrêté du 7 juin 2023 portant désignation des membres du conseil national de la protection de l'enfance.

<sup>4</sup> Le suivi de la mise en place des indicateurs d'activité des Crip, ONPE, Note d'actualité, juin 2021

Les rapporteurs insistent sur l'importance d'un tel partage des bonnes pratiques pour la résolution des difficultés rencontrées par les départements, certaines solutions étant ignorées de la plupart. Si les départements restent libres de retenir l'organisation qui leur paraît la plus adaptée, tous pourraient bénéficier d'une diffusion plus large au niveau national des meilleures solutions trouvées localement<sup>1</sup>, notamment lorsque les problèmes rencontrés sont structurels<sup>2</sup>.

**La mission de l'ONPE de diffusion au niveau national des bonnes pratiques locales doit par conséquent être renforcée.**

**Recommandation n° 2 :** renforcer le rôle de l'ONPE comme organisme de diffusion des bonnes pratiques départementales et du suivi de leur généralisation.

### **3. Une bonne connaissance des moyens mais l'absence de données consolidées fiables sur l'efficacité de la politique publique de protection de l'enfance**

La loi du 5 mars 2007 *réformant la protection de l'enfance* prescrit aux présidents de conseils départementaux de transmettre annuellement des informations relatives à la protection de l'enfance à l'ONPE et à la Drees.

Toutefois, là encore, l'absence d'interopérabilité des systèmes d'information entre départements est problématique. Elle rend fastidieuses la remontée d'informations et leur analyse, qui demande un retraitement d'harmonisation préalable. Le dispositif d'observation statistique sur la protection de l'enfance repose sur la Drees, qui produit une étude annuelle d'une qualité remarquable et fondée<sup>3</sup> sur deux sources complémentaires :

- **l'enquête annuelle sur l'aide sociale des départements**, qui permet de recueillir des informations agrégées sur les prestations ou mesures d'ASE, les caractéristiques de leurs bénéficiaires (sexe, âge), ainsi que les dépenses afférentes ;

- **l'enquête quadriennale sur les établissements et services de la protection de l'enfance (ES-PE)**, par laquelle sont collectés, auprès de l'ensemble des établissements et services de la protection de l'enfance, des informations sur l'activité de ces structures, ainsi que des données individuelles sur les professionnels qui y interviennent et sur les enfants, adolescents et jeunes adultes qui y sont accueillis ou en sont sortis.

---

<sup>1</sup> En outre, l'initiative territoriale est favorisée par la mobilisation de l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale de 2018, qui vise à promouvoir, par l'expérimentation, les innovations en matière de santé, notamment la qualité de la prise en charge sanitaire, sociale ou médico-sociale.

<sup>2</sup> C'est le cas par exemple du recrutement des assistants familiaux (voir infra) ?

<sup>3</sup> Drees (2025) L'aide sociale à l'enfance, précitée.

Toutefois, si les données et leur synthèse donnent une photographie de la situation de la protection de l'enfance contextualisée sur le temps long, l'analyse **porte plus sur les moyens mis en œuvre que la capacité des services à atteindre des objectifs adaptés aux besoins des enfants.**

**Le suivi de l'activité des Crip illustre la difficulté d'obtenir des données agrégées fiables au niveau national.** Dans une étude de 2021<sup>1</sup>, l'ONPE a par exemple dénombré au moins cinq grands types d'organisation des Crip et de nombreuses disparités d'analyse des informations préoccupantes. Par exemple, contrairement à la plupart, certains départements ne comptent pas comme « informations préoccupantes » celles qui concernent des enfants déjà suivis en protection de l'enfance. Plus généralement, l'ONPE remarque que les données ne sont pas construites de manière similaire suivant les territoires, rendant impossible leur agrégation. En réponse, l'ONPE a proposé en 2018 dix indicateurs d'activité des Crip<sup>2</sup> et des modèles de tableau de suivi, pour constater, trois ans plus tard, que 37 % des seulement 71 départements ayant répondu à sa sollicitation ne remplissaient pas les indicateurs sur ses modèles.

---

<sup>1</sup> *Le suivi de la mise en place des indicateurs d'activité des Crip, ONPE, Note d'actualité, juin 2021.*

<sup>2</sup> *Parmi lesquels le nombre d'informations entrantes, le nombre d'informations qualifiées de préoccupantes, l'origine de l'information préoccupante, suites données, le lieu de vie de l'enfant. L'ONPE constate par exemple que 7 départements considèrent toute information entrante comme préoccupante alors que la plupart procèdent à une analyse préalable, ou que seulement 3 départements disposent de données sur le lieu de vie de l'enfant.*

## Exemple d'indicateur formalisé par l'ONPE à destination des départements (IP : information préoccupante)

### Indicateur 10 : danger ou motif de l'IP

Cet indicateur vise à disposer d'informations sur les dangers repérés lors de l'évaluation d'une IP.

Les dangers doivent être recueillis pour chaque enfant concerné par l'évaluation et pour chaque enfant dont la situation a été directement transmise au parquet.

Les sept types de danger reposent sur les définitions retenues dans le dispositif Olinpe et par le Snated :

- Nombre d'enfants pour lesquels est évaluée l'existence de violences physiques
- Nombre d'enfants pour lesquels est évaluée l'existence de violences sexuelles
- Nombre d'enfants pour lesquels est évaluée l'existence de violences psychologiques
- Nombre d'enfants pour lesquels est évaluée l'existence de négligences
- Nombre d'enfants pour lesquels est évaluée l'existence de conditions d'éducation compromises
- Nombre d'enfants pour lesquels il est évalué qu'ils se mettent en danger eux-mêmes
- Nombre d'enfants pour lesquels est évaluée l'existence de violences conjugales

*Source: observatoire national de la protection de l'enfance*

Cette faiblesse, observable à d'autres stades de la protection de l'enfance<sup>1</sup>, constitue un obstacle à la construction au niveau national, en lien avec les départements et l'ensemble des acteurs, **d'indicateurs non plus seulement relatifs aux moyens administratifs mis en œuvre mais également à la qualité de l'accompagnement des enfants pris en charge**<sup>2</sup>. Pour ce faire, il sera nécessaire de procéder à une harmonisation des informations remontées.

Dans cet ordre d'idée d'un cadre statistique plus adapté à l'évaluation d'une politique publique, la loi de 2007 précitée a créé le dispositif Olinpe<sup>3</sup>, de suivi longitudinal des enfants, permettant d'apprécier leur trajectoire au sein de l'ASE. L'ONPE a pu réaliser à partir des données recueillies dans trois départements une étude des parcours des enfants nés en 2012 jusqu'à leur neuvième année<sup>4</sup>, ce qui constitue une observation longitudinale inédite sur une telle durée. Soulignant l'importance de ces études pour le pilotage national de cette politique publique, l'ONPE déplore leur faible

<sup>1</sup> Voir par exemple, s'agissant du devenir des jeunes majeurs issus de l'ASE : Inspection générale des affaires sociales (IGAS), Pour une mobilisation collective en faveur des jeunes sortant de l'Aide sociale à l'enfance, 2025.

<sup>2</sup> Voir La qualité de l'accompagnement en protection de l'enfance, Établir des indicateurs, Gilles Séraphin (dir.), L'Harmattan 2022.

<sup>3</sup> Observation longitudinale, individuelle et nationale en protection de l'enfance (Olinpe).

<sup>4</sup> Les parcours des enfants protégés, ONPE, novembre 2023.

nombre<sup>1</sup>. La faiblesse des connaissances scientifiques sur l'incidence des mesures, en fonction de leur nature, dans le parcours des enfants protégés conduit à un pilotage approximatif de cette politique publique.

### **Focus sur le dispositif Olinpe**

Il s'agit du dispositif national d'information créé par la loi de 2007 précitée à des fins d'étude, de recherche ou de production de statistiques. La Drees a remplacé l'ONPE depuis 2023 sur ce point et recueille chaque année des données administratives auprès des départements sur les mineurs et jeunes majeurs pris en charge par l'ASE. Depuis la loi de 2022 précitée, cette obligation est étendue aux services de la PJJ.

Olinpe permet d'étudier les caractéristiques des bénéficiaires, de disposer d'informations sur le danger ou risque de danger à l'origine de la mesure ou prestation, sur les durées de prise en charge ou encore sur le cadre de vie des enfants protégés.

À terme, les données pourront être croisées avec d'autres sources, telles que le système national des données de santé (SNDS), les données de scolarité du ministère de l'éducation nationale, les données sur l'hébergement d'urgence du système d'information des services intégrés d'accueil et d'orientation (SI-SIAO), les données sur les salariés issues de la déclaration sociale nominative (DSN) ou encore les données sur l'insertion des jeunes à partir des données de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares).

Cela permettra de mieux éclairer les problématiques en termes de santé, de formation, mais également d'insertion dans la vie professionnelle, auxquelles peuvent être confrontés les enfants protégés.

**Il s'agit donc de poursuivre le travail engagé d'harmonisation des indicateurs, afin de passer d'une approche de la performance de l'ASE fondée sur les moyens à une approche de la performance fondée sur la qualité du service rendu.**

**Recommandation n° 3 :** améliorer le pilotage de l'action publique à l'échelle départementale et nationale en :

- accélérant la mise en place de systèmes d'information intégrés et interopérables entre administrations ;
- créant un outil statistique généralisé de pilotage de la performance fondé sur des indicateurs de qualité du service rendu plutôt que des moyens mis en œuvre.

---

<sup>1</sup> Ibid.

## C. LES MÉTIERS DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE NÉCESSITENT D'ÊTRE DAVANTAGE DYNAMISÉS

### 1. La formation initiale et l'apprentissage

**L'amélioration de la formation initiale des professionnels et la mise en avant de l'apprentissage constituent des axes de travail indispensables pour remédier à la crise de recrutement au sein des métiers de la protection de l'enfance.**

Pour ce faire, il apparaît souhaitable que les professionnels de la protection de l'enfance **partagent un socle commun de compétences** intégré à leurs différentes formations. L'objectif est qu'ils partagent une culture commune en mettant notamment en avant les travaux dédiés au besoin d'attachement des enfants. Tant les professionnels du champ sanitaire que ceux du médico-social ou du social doivent être concernés.

Ainsi, les rapporteurs considèrent qu'il est nécessaire d'engager une refonte de l'architecture des métiers du travail social en protection de l'enfance. **La création d'un bloc commun de compétences entre les professions est un minimum**, mais la fusion des cursus en un diplôme unique du travail social pourrait être envisagée comme une solution de long terme. Au surplus, le référentiel d'évaluation des enfants en danger élaboré par la Haute autorité de santé doit être constamment mobilisé dans les cursus de formation afin que les formations puissent proposer un contenu pédagogique adapté à la complexité des situations rencontrées par les professionnels du secteur<sup>1</sup>.

De l'aveu de nombreux acteurs de la protection de l'enfance, l'orientation vers les professions du secteur rencontre de nombreuses difficultés depuis l'adoption de la plateforme Parcoursup. En effet, **les étudiants qui s'engagent dans cette voie sont souvent éloignés des réalités des métiers de la protection de l'enfance**. Les rapporteurs souhaitent que les lycéens et étudiants disposant d'une première expérience avec des enfants, par exemple ceux titulaires du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (Bafa), puissent être privilégiés dans l'accès aux instituts régionaux du travail social *via* la plateforme Parcoursup.

Pour sensibiliser davantage les étudiants à la réalité des métiers de la protection de l'enfance, **le développement de l'apprentissage s'avère indispensable car il favorise la mise en contact des étudiants avec les professionnels**. Cette rencontre permet à la fois de susciter des vocations, mais aussi de montrer les difficultés du terrain et ainsi de limiter les potentiels abandons une fois en poste. L'apprentissage favorise en outre la pluridisciplinarité en permettant aux étudiants d'expérimenter différents métiers en lien avec la protection de l'enfance.

---

<sup>1</sup> Haute autorité de santé, *évaluation globale de la situation de l'enfance en cours de mesure de protection de l'enfance*, janvier 2025.



### Bonne pratique

L'institut régional du travail social de Nouvelle-Aquitaine a créé en 2021 une filière « assistant de service social et d'éducateur spécialisé pour les jeunes enfants » afin de donner aux étudiants du secteur les outils nécessaires pour répondre de manière adéquate aux nombreuses difficultés de leur futur métier.

## 2. La formation continue et la mise en valeur des pratiques de travail vertueuses

Les acteurs de la protection de l'enfance considèrent pour beaucoup qu'ils demeurent aujourd'hui trop souvent démunis pour répondre au mieux aux besoins de plus en plus complexes des enfants. Dans ce cadre, **il apparaît indispensable d'améliorer la formation continue des professionnels de la protection de l'enfance.**

**La mise en place d'un certificat attestant du caractère adéquat de la qualification des directeurs d'établissements de protection de l'enfance** est essentielle afin de garantir aux professionnels et aux enfants un cadre de travail et de vie optimal. Pour ce faire, les rapporteurs souhaitent insister sur la nécessité que les directeurs d'établissements aient la possibilité de suivre en formation continue une certification inspirée du diplôme de directeur d'établissement sanitaire, social et médico-social (D3S). Bien que l'exigence d'obtention par tous les directeurs d'un tel diplôme puisse constituer un objectif de long terme, les difficultés de recrutement aux postes de direction font de la certification par la voie de la formation continue une première étape réaliste.



### Bonnes pratiques

Le master de protection de l'enfance en formation continue, dispensé par l'université Paris-2 Panthéon-Assas en partenariat avec l'Institut de psychoéducation, a été co-construit avec l'association Union pour l'enfance. Il vise à proposer aux cadres de la protection de l'enfance l'opportunité de consolider l'approche sociohistorique et juridique du secteur. La création de cursus, en formation initiale ou continue, est de nature à favoriser la montée en compétence du secteur et également d'actualiser les pratiques de travail des professionnels.

En outre, l'institut régional du travail social de la Lorraine a mis en place un dispositif favorisant l'implication des employeurs du secteur de la protection de l'enfance en leur proposant de participer à la conception des formations. Il permet aussi aux encadrants des apprentis d'y suivre une courte formation afin d'accompagner au mieux l'étudiant en insertion professionnelle.

La mise en valeur des pratiques de travail est également nécessaire pour renforcer l'attractivité des métiers de la protection de l'enfance. Dès lors, il convient de mettre en avant les solutions pensées sur le terrain pour améliorer le quotidien des professionnels du secteur ainsi que l'efficacité des dispositifs à destination des enfants.

Cet état d'esprit est d'autant plus important que la protection de l'enfance est un secteur nécessitant de multiples compétences. **Ces professions ayant été décrites aux rapporteurs comme « des métiers de la déroute », le secteur gagne à privilégier des formations pluridisciplinaires en embauchant des salariés capables de faire face à la complexité des situations rencontrées.**



#### Bonne pratique

Les professionnels de la protection de l'enfance peuvent bénéficier de grilles d'auto-diagnostics qui leur permettent d'évaluer leur rapport au travail. Par exemple, en Côte-d'Or, le département propose aux professionnels des grilles qui les interrogent sur les actes de la vie quotidienne avec les enfants, sur les relations entre le mineur et sa famille et avec le professionnel, ce dernier demeurant libre de communiquer le résultat à sa hiérarchie. Les rapporteurs notent que les retours du terrain sur cet outil, lorsqu'ils sont utilisés, sont plutôt positifs. Toutefois, l'appropriation des grilles demeure partielle lorsque la hiérarchie des professionnels au contact des enfants n'est pas suffisamment proactive pour inciter au remplissage de ces grilles.

Aujourd'hui, les acteurs de la protection de l'enfance sont souvent pris de court lorsque les enfants usent de la violence comme moyen d'expression mais également face aux violences qui peuvent être infligées aux enfants par des collègues dans un contexte de placement. **La gestion des violences dans les établissements nécessite une formation adéquate afin que les encadrants puissent mieux anticiper et réagir face à ces situations.** Par exemple, les modules de formation des professionnels de la protection de l'enfance doivent actualiser leurs référentiels afin de permettre une gestion optimale des situations de violence.

En outre, les professionnels doivent pouvoir disposer de canaux et d'espaces de dialogue privilégiés afin de signaler à leur hiérarchie les situations de violence. À ce titre, face à l'impératif de protection des enfants, **les rapporteurs estiment que les difficultés de recrutement ou le manque de places dans les structures ne peuvent en aucun cas justifier l'absence de réponse forte et adéquate à des situations de violence identifiées.**

### **La protection de l'enfance à Mayotte : une politique publique en tension dans un contexte démographique et social sans équivalent en France**

À Mayotte, l'ampleur des vulnérabilités des mineurs non accompagnés et des enfants en danger reste difficile à appréhender avec précision, en raison d'un contexte démographique et social complexe. En 2022, une mission interministérielle estimait déjà à 6 600 le nombre de mineurs en risque majeur de désocialisation, sans prise en charge effective.

Cette situation engendre une saturation des services : les informations préoccupantes ont progressé de 38 % entre 2019 et 2022, atteignant 2 347 signalements en 2022.

De plus, l'accueil familial, longtemps privilégié faute d'alternative, fonctionne au-delà de ses capacités : en juin 2018, 525 enfants étaient pris en charge pour 307 places agréées, avec jusqu'à dix enfants confiés pour une même assistante familiale. Le dispositif d'accueil collectif progresse lentement, et reste insuffisant au regard des besoins d'accompagnement éducatif structuré, notamment pour les adolescents et les jeunes majeurs.

Le déficit de travailleurs sociaux formés, d'éducateurs spécialisés et de personnels de coordination empêche la mise en œuvre de suivis réguliers, la réévaluation des situations ou le traitement complet des informations préoccupantes.

Pour répondre à cette crise, la collectivité a fortement augmenté les dépenses consacrées à la protection de l'enfance entre 2017 et 2025, faisant de ce poste le principal déséquilibre budgétaire depuis 2021.

Par ailleurs, de nombreuses structures, comme le lieu de vie et d'accueil (LVA) « Prof'Forma » dit « KIM » à Mamoudzou, œuvrent à l'insertion professionnelle et sociale des adolescents et jeunes majeurs de l'ASE en leur assurant par l'intermédiaire de l'apprentissage des formations professionnelles.

*Source : Sénat, rapport de Mmes Muriel Jourda, Agnès Canayer, M. Olivier Bitz et Mme Audrey Linkenheld sur la situation institutionnelle, la justice, la sécurité et l'immigration à La Réunion et à Mayotte, n° 525 (2025-2026)*

### **3. La situation des assistants familiaux appelle une attention spécifique**

Les métiers de la protection de l'enfance et en particulier la profession des assistants familiaux font face à **un important défi sur le plan du renouvellement générationnel. Près de 75 % d'entre eux ont plus de 50 ans et devraient donc partir à la retraite<sup>1</sup> d'ici une décennie.**

---

<sup>1</sup> Drees (2025), *L'aide sociale à l'enfance*, précitée.



### Bonne pratique

Dans le Doubs, le département a mis en œuvre un ambitieux plan de recrutement des assistants familiaux grâce à de multiples innovations pour toucher un nouveau public susceptible d’être intéressé par la profession. Par exemple, des réunions publiques sont organisées le samedi matin, dans de petites communes, pour permettre au public voulant s’engager dans une reconversion professionnelle d’y accéder. Le réseau des assistants maternels, ainsi que celui des élus locaux, est également mobilisé afin d’informer le public des opportunités offertes par la profession, afin de susciter des vocations.

**L’amélioration de l’attractivité du métier d’assistant familial apparaît incontournable** afin de mettre un terme à la forte diminution de la part des assistants familiaux dans l’accueil des enfants placés.

Le premier axe pour renforcer l’attractivité du métier d’assistant familial est **l’amélioration de la qualité des formations à disposition des professionnels**. En effet, la principale difficulté des assistants familiaux est le sentiment d’impuissance ressenti lors de l’accueil d’un enfant, souvent traumatisé, au domicile de l’assistant familial. En particulier, les formations pour les enfants en situation de handicap demeurent largement insuffisantes. Les assistants familiaux doivent par exemple pouvoir accéder à l’ensemble du catalogue de formation continue proposé aux professionnels de la protection de l’enfance. De surcroît, la mise à l’écart des assistants familiaux des modules de formation des acteurs de la protection de l’enfance aggrave le fonctionnement en silo des nombreux dispositifs de la protection de l’enfance.

**L’ouverture du métier d’assistant familial au cumul d’une autre profession pourrait permettre de recruter de nouveaux assistants familiaux**, notamment pour des professionnels intéressés par la protection de l’enfance, prêts à envisager une reconversion professionnelle, mais qui ne souhaitent pas entièrement abandonner leur profession initiale. Elle permettrait également aux assistants familiaux en poste de bénéficier d’un complément de revenu bénéfique au regard de la faiblesse de leur rémunération en comparaison du travail effectué auprès des enfants placés.

Les rapporteurs regrettent que la proposition de loi *visant à concilier une activité professionnelle avec la fonction d’assistant familial* adoptée par le Sénat le 29 mai 2024 ne soit toujours pas inscrite à l’ordre du jour de l’Assemblée nationale, malgré la procédure accélérée engagée par le Gouvernement<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 148 ouvrant la possibilité de concilier une activité professionnelle avec la fonction d’assistant familial, adoptée par le Sénat.

**Recommandation n° 4 :** autoriser le cumul d'une activité professionnelle avec un emploi d'assistant familial et à cette fin, faire aboutir la navette de la proposition de loi sur le sujet adoptée par le Sénat en mai 2024.

Le second axe identifié repose sur **l'amélioration des conditions de travail des assistants familiaux**.

Les assistants familiaux mettent souvent en avant leurs difficultés pour trouver le répit nécessaire afin d'accomplir dans de bonnes conditions leur fonction. En effet, l'accueil d'un enfant dans un contexte familial représente une pression constante et fait reposer une charge mentale importante sur le professionnel. **L'obligation de répit est déjà prévue par la loi mais comme tant de dispositions relatives à la protection de l'enfance, elle est insuffisamment mise en œuvre.** Afin d'y remédier, il apparaît nécessaire de penser des solutions de remplacement dans la prise en charge des enfants. L'objectif est de permettre aux assistants familiaux de confier l'enfant à un autre assistant familial ou à une structure dédiée, de façon temporaire, afin de pouvoir bénéficier d'un temps de répit. Cet accueil relais doit être stable dans le temps pour l'enfant, afin de ne pas déstabiliser son attachement affectif. Au surplus, un tel accueil peut s'avérer constructif pour l'enfant car il est susceptible de bénéficier d'un accompagnement supplémentaire par un assistant familial ou dans une structure par une équipe pluridisciplinaire.

Les rapporteurs estiment que pour améliorer les conditions de répit des assistants familiaux, **il pourrait être judicieux de créer un nouveau type d'agrément**, spécifique à des assistants familiaux qui ne feraient que de l'accueil familial intermittent. Ces assistants familiaux accueilleraient des enfants déjà placés auprès d'un assistant familial afin de lui permettre de bénéficier d'un temps de répit. Un tel dispositif permettrait d'élargir le vivier professionnel à un nouveau type de profil d'assistants familiaux, notamment ceux qui hésitent à effectuer ce travail à temps plein. Il s'agirait d'une première étape avant de pouvoir bénéficier d'un agrément destiné aux accueils pérennes. En outre, ce nouvel agrément permettrait d'introduire de la souplesse dans la gestion des places d'enfants chez les assistants familiaux.

**Recommandation n° 5 :** créer un nouvel agrément spécifique aux assistants familiaux qui n'effectueraient que de l'accueil familial intermittent.

Les assistants familiaux répètent régulièrement qu'un nombre trop important de démarches, relevant de la vie quotidienne de l'enfant, nécessitent l'accord des parents biologiques. Cette contrainte entraîne de grandes difficultés, d'abord pour l'enfant, car elle l'empêche de vivre une vie d'enfant comme les autres. Par exemple, l'enfant rencontre des difficultés à bénéficier à temps d'une autorisation pour effectuer une sortie scolaire ou aller chez un ami

pour un anniversaire. La mise en œuvre de ces démarches est également une énième source de contrainte administrative pour l'assistant familial. Les rapporteurs souscrivent à l'idée qu'il faudrait **étendre la délégation de certains actes non usuels à l'assistant familial lorsqu'ils relèvent en réalité de la vie quotidienne**<sup>1</sup>.

L'amélioration des conditions de travail passe également par une meilleure mise en œuvre et mise en valeur du travail d'équipe. Les représentants des assistants familiaux entendus par les rapporteurs ont ainsi pu regretter **l'isolement de la profession à l'égard des autres professionnels de la protection de l'enfance**. À titre d'exemple, ils accèdent avec beaucoup de difficultés aux écrits professionnels sur la trajectoire de l'enfant qui leur est confié. Pourtant, la mémoire des écrits professionnels est un enjeu majeur pour le bien-être de l'enfant, en assurant la transmission de son passé clinique, juridique et affectif<sup>2</sup>.



#### Bonnes pratiques

Dans le Rhône, un large plan d'action a été mis en œuvre et construit sur les deux volets de l'attractivité et de l'amélioration des conditions de travail. Pluriannuel, afin de donner de la visibilité aux professionnels, de 2023 à 2028, le plan a développé près de 40 actions concrètes pour fidéliser les assistants familiaux.

Dans l'Oise, pour lutter contre l'isolement des assistants familiaux, le département a lancé un large plan visant à prévenir l'isolement professionnel. Pour ce faire, il a construit une offre de formation qui permet aux assistants familiaux de se retrouver collectivement tout en leur permettant de gagner en compétence. Le département propose également un accompagnement individuel aux assistants familiaux pour les aider dans les difficultés rencontrées au quotidien. Un suivi des agréments dispensés aux assistants familiaux permet de repérer ces dernières et de pouvoir, le cas échéant, y remédier.

Les assistants familiaux sont également en demande de structures physiques ou numériques leur permettant d'échanger, de se retrouver et de rencontrer des professionnels de la protection de l'enfance. **La création de maisons collectives, organisées autour d'un projet éducatif commun, permet de soulager les assistants familiaux en leur proposant un soutien adéquat pour l'exercice de leurs fonctions.**

<sup>1</sup> Cette question sera également abordée dans la partie du rapport relative à la déjudiciarisation de l'aide sociale à l'enfance (partie II, A).

<sup>2</sup> Arabaci-Colak, F. « Écrits des professionnels en protection de l'enfance : outil clinique du suivi des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance », *Connexions*, 2020.



### Bonne pratique

En Alsace, en partenariat avec l'association Oberlin, une maison d'accueil familial propose, sur des horaires d'ouverture étendus, un accompagnement constant aux assistants familiaux. La maison propose des visites accompagnées pour aider à la prise en charge des enfants confiés et dispose d'une équipe pluridisciplinaire de professionnels. Le lieu est également un centre de ressources documentaires, disposant d'un stock de matériel de puériculture ainsi que d'une ludothèque. Les assistants familiaux peuvent s'y reposer car la maison propose un service de prise en charge temporaire des enfants.

Malgré les difficultés rencontrées sur le plan de l'attractivité de la profession d'assistant familial, les rapporteurs constatent que certains territoires parviennent à considérablement la mettre en valeur, au bénéfice des enfants. Ainsi, en Guadeloupe, l'accueil familial représente près de 60 % de l'accueil total des enfants placés. Le département prévoit même d'accroître de 100 postes supplémentaires le nombre d'assistants familiaux d'ici à 2028<sup>1</sup>.

## II. STABILISER L'ENVIRONNEMENT AFFECTIF AUTOUR DE L'ENFANT POUR SÉCURISER SON PARCOURS DE VIE

### A. LA PRÉVENTION AUPRÈS DES PARENTS ET LE RECENTRAGE DE L'ACTION DU JUGE PERMETTRAIENT DE LIMITER LES RUPTURES AFFECTIVES POUR LES ENFANTS

#### 1. Le suivi des parents peut être amélioré pour éviter que les situations ne se dégradent et qu'un placement ne s'impose

Le soutien à la parentalité est essentiel afin d'accompagner les parents dans leur rôle « *de premier protecteur et de premier éducateur de leur enfant* », selon les mots des représentants de la convention nationale des associations de protection de l'enfance (Cnape) entendus par les rapporteurs, et ainsi permettre d'anticiper en amont des difficultés qui pourraient conduire à un placement. En intervenant dès la grossesse et durant les premières années de l'enfant, la protection maternelle et infantile (PMI) prévient les négligences familiales et réduit ainsi le besoin de placement en pouponnière<sup>2</sup>.

En effet, la protection maternelle et infantile est un dispositif qui conjugue l'intervention de professionnels de santé avec celle des métiers du social, comme les éducateurs et les conseillers familiaux. Elle aide les parents à mieux comprendre les besoins de leur enfant et valorise leurs capacités pour

<sup>1</sup> Sénat, rapport législatif de Solanges Nadille sur la proposition de loi ouvrant la possibilité de concilier une activité professionnelle avec la fonction d'assistant familial, n° 617 (2023-2024).

<sup>2</sup> Peyron, M, « Pour sauver la PMI, agissons maintenant », mars 2019.

favoriser leur développement. Grâce à des outils comme les visites à domicile, les consultations et les entretiens prénatals précoces, la protection maternelle et infantile établit un lien de confiance avec les parents, permet le repérage précoce des difficultés qu'ils éprouvent et assure leur prise en charge avant qu'ils ne mettent l'enfant en danger<sup>1</sup>.

**Près de 98 % des départements considèrent que les visites à domicile des services de la protection maternelle et infantile sont efficaces pour accompagner les parents dans leurs fonctions parentales<sup>2</sup>.** En effet, grâce au renforcement des compétences parentales et à la valorisation du rôle éducatif des parents, la protection maternelle et infantile réduit les risques de maltraitance ou de négligence, souvent liés au sentiment d'impuissance que ressentent certains parents lorsqu'ils s'occupent de leur enfant.

Les travaux de l'université de Chicago ont mis en évidence les avantages à long terme sur les finances publiques des politiques de prévention des risques associés à la petite enfance<sup>3</sup>. En effet, les bénéfices sociaux et financiers pour la société sont estimés à 14 % par an pour les enfants de zéro à trois ans, contre 8,5 % pour un enfant âgé de trois ou quatre ans. Ainsi, un dollar investi à court terme dans la protection maternelle et infantile conduit à une économie de sept dollars à moyen et long terme.

L'efficacité des services de la protection maternelle et infantile repose principalement sur leur accessibilité pour les familles et le déploiement d'une logique « d'aller vers » qui demeure difficile à mettre en œuvre. Pour de nombreuses familles, il est stigmatisant de recourir aux services de la protection maternelle et infantile. De plus, il subsiste une crainte quant au risque que la sollicitation de la protection maternelle et infantile ne conduise au placement de l'enfant auprès de l'aide sociale à l'enfance. Ce phénomène d'autocensure éloigne les familles les plus vulnérables de services dont elles ont pourtant besoin. Enfin, la protection maternelle et infantile souffre historiquement d'une difficulté à communiquer auprès des familles afin de se faire connaître<sup>4</sup>.

Les familles qui font l'objet d'un suivi par les dispositifs de l'aide sociale à l'enfance se heurtent parfois au refus d'accompagnement des dispositifs de droit commun de la protection maternelle et infantile, selon les représentants de la Cnape entendus par les rapporteurs. Faute de moyens ou par manque de coordination, certains services issus des caisses d'allocations familiales priorisent les familles qui ne font pas l'objet d'un accompagnement de l'aide sociale à l'enfance. Ce cloisonnement entre la protection maternelle et infantile et l'aide

---

<sup>1</sup> Saïas, T., Clavel, C., Dugravier, R., Bonnard, A. et Bodard, J., « Les interventions à domicile en Protection maternelle et infantile », *Santé Publique*, 2018.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Garcia, J.L., Heckman, J.J., Leaf, D.E., Prados, M.J., « The Life-cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program », *National Bureau of Economic Research*, décembre 2016.

<sup>4</sup> Saïas, T., Clavel, C., Dugravier, R., Bonnard, A. et Bodard, J., « Les interventions à domicile en Protection maternelle et infantile », *Santé Publique*, 2018.

sociale à l'enfance cause un préjudice direct pour l'accompagnement des familles et la prévention des situations à risque.

L'accompagnement dans la parentalité par la protection maternelle et infantile nécessite d'amplifier le déploiement d'équipes mobiles qui visent à développer la logique « d'aller vers ».



#### Bonnes pratiques

Dans le département de la Seine-Maritime, le dispositif d'accompagnement parental permet d'accompagner les jeunes parents après l'accouchement dès le retour à domicile en leur proposant un soutien personnalisé. Cette innovation territoriale, portée par le groupe hospitalier du Havre, permet aux parents de bénéficier de la visite à domicile d'une auxiliaire de puériculture à deux reprises durant les deux premières semaines de la vie de l'enfant. Selon le niveau de difficultés rencontrées par les familles, une consultation médicale avec un médecin ou une sage-femme de la protection maternelle et infantile, l'assistance à domicile d'une infirmière puéricultrice ou un rendez-vous avant une assistance sociale sont organisés afin de faciliter le suivi postnatal. De surcroît, dès l'accouchement à l'hôpital, les services de la protection maternelle et infantile peuvent être alertés par les établissements de santé qui sont susceptibles de constater par divers signaux la vulnérabilité d'un foyer familial<sup>1</sup>.

Dans une même logique de prévention, dans le département des Bouches-du-Rhône, le dispositif Parent'Aise vise à prévenir les expériences difficiles de parentalité. Lancé en 2022, le dispositif prévoit une microcrèche de 10 places pour y recevoir des enfants dont les parents nécessitent un soutien conjugal, grâce à la présence de conseillers dédiés, ou parental. L'accompagnement dure six mois et peut être renouvelé une fois.

**Les interventions à domicile des services d'accompagnement à la parentalité gagneraient à être amplifiées afin de permettre d'accompagner le plus tôt possible les parents dans leurs fonctions parentales pour éviter l'apparition de premières fragilités.**

<sup>1</sup> Déplacement de la mission d'information sénatoriale dans le département de Seine-Maritime le 16 octobre 2025.



### Bonne pratique

À Dieppe, le projet de « guidance familiale » vise à prévenir un placement au sein de l'aide sociale à l'enfance en apportant un soutien renforcé aux familles en difficulté dans leurs fonctions parentales. Ce projet est pensé sur la base du volontariat pour les familles et associe de façon transversale les services de l'enfance, à savoir la protection maternelle et infantile, les centres médico-sociaux, les crèches et l'éducation nationale. Ainsi, des interventions hebdomadaires sont prévues au domicile des familles en difficulté sur 18 mois au maximum. La charge de travail pour les acteurs sociaux est limitée à 10 à 12 familles au maximum afin de préserver la qualité des interventions.

Le dispositif est prévu pour une durée expérimentale de trois années avec une évaluation fondée sur une méthodologie de recherche-action pour identifier les territoires au sein desquels il pourrait être répliqué<sup>1</sup>.

**Recommandation n° 6 :** développer l'aide à la parentalité mise en œuvre par la protection maternelle et infantile en augmentant le nombre de visites à domicile afin de prévenir au maximum le risque de placement.

## 2. Le système de la protection de l'enfance repose encore essentiellement sur le juge, suivant une logique qui méconnaît parfois l'intérêt des enfants

*a) La protection de l'enfance demeure fortement judiciarisée, en dépit de la volonté du législateur de réduire ce phénomène*

Les rapporteurs considèrent bien évidemment que **l'intervention du juge est dans certains cas inévitable**, soit au regard de la gravité des faits allégués, soit du fait de l'absence de consentement des parents à la mise en œuvre des mesures nécessaires à la préservation des conditions d'éducation, de développement physique, affectif, intellectuel ou social de leur enfant.

Elles jugent toutefois qu'il est essentiel d'**œuvrer à la co-construction, avec les familles, des mesures en milieu ouvert nécessaires au bon développement de l'enfant**, pour limiter les cas dans lesquels les parents ne consentent pas à l'assistance qui leur est proposée. Il apparaît en effet que les acteurs de la protection de l'enfance cherchent encore insuffisamment à identifier les capacités familiales puis à convaincre les familles de l'utilité de mesures qui pourraient être engagées sans l'intervention d'un juge.

<sup>1</sup> Déplacement de la mission d'information sénatoriale dans le département de Seine-Maritime le 16 octobre 2025.

Les rapporteurs rejoignent donc les représentants de Départements de France qu’elles ont entendus, lorsqu’ils affirment qu’il faut « *redonner du pouvoir d’agir aux familles par des interventions administratives moins contraignantes, plus agiles dans leur mise en œuvre, moins longues sur la durée, plus responsabilisantes et porteuses d’évolutions des postures parentales* ».

**Or, le système de la protection de l’enfance n’a pas encore amorcé sa transition vers l’intervention subsidiaire du juge**, près de vingt ans après que le Parlement en a établi le principe aux articles 375 du code civil et L. 226-4 du code de l’action sociale et des familles<sup>1</sup>.

L’article 375 du code civil dispose que « *dans les cas où le ministère public a été avisé par le président du conseil départemental [du danger que sa situation familiale fait courir à un mineur], il s’assure que la situation du mineur entre dans le champ d’application de l’article L. 226-4 du code de l’action sociale et des familles* », c’est-à-dire que l’enfant a déjà fait l’objet d’une mesure d’aide éducative, que ses parents la refusent, ou que le danger est grave et immédiat.

Au contraire, en dépit des différentes évolutions législatives survenues depuis lors pour favoriser la déjudiciarisation de l’aide sociale à l’enfance, **le taux de mesures prises par l’autorité judiciaire en matière de protection de l’enfance demeure largement majoritaire, qu’il s’agisse des mesures d’action éducative ou d’accueil de l’aide sociale à l’enfance**. La Drees observait ainsi qu’au 31 décembre 2023, parmi les 175 800 bénéficiaires d’une mesure d’action éducative, 124 000 l’étaient à la suite d’une décision judiciaire, ce qui représente 71 % de ces mineurs. De même, 175 300 des 221 000 enfants accueillis à l’aide sociale à l’enfance l’étaient par décision de justice, soit 79 % d’entre eux<sup>2</sup>.

Ce constat, dressé dans plusieurs rapports parlementaires passés<sup>3</sup> et partagé par l’essentiel des acteurs de la protection de l’enfance entendus par les rapporteurs, **entraîne des effets délétères sur le fonctionnement de cette politique publique**. Un tel taux de judiciarisation induit une embolie juridictionnelle, qui se manifeste par l’augmentation des délais d’audiencement, de notification des décisions et de réponse aux diverses sollicitations.

**Les procédures engagées devant le juge des enfants apparaissent en outre fragilisées**, car les greffiers ne peuvent faute de temps assister à toutes les audiences d’assistance éducative. Des situations qui pourraient être traitées en dehors du cadre juridictionnel se dégradent donc dans l’attente d’une décision judiciaire puis de son exécution.

---

<sup>1</sup> Le principe de la déjudiciarisation constitue l’un des axes majeurs de la loi du 5 mars 2007 précitée.

<sup>2</sup> [Drees](#), L’aide sociale à l’enfance. Édition 2025. Bénéficiaires, mesures et dépenses départementales associées. *Les dossiers de la Drees*, n° 131, juin 2025.

<sup>3</sup> [Rapport d’information n° 837](#) (2022 – 2023) sur l’application des lois relatives à la protection de l’enfance, fait par Bernard Bonne, sénateur, au nom de la commission des affaires sociales ; [Rapport n° 1200](#) (2024 – 2025) sur les manquements des politiques publiques de protection de l’enfance, fait par Laure Miller et Isabelle Santiago, députées, au nom de la commission d’enquête.

Pis, cette « *culture professionnelle à vocation [...] tutélaire* » suivant laquelle « *la décision doit être prise par le tiers symbolique que représente le juge des enfants et imposée aux parents, plutôt que co-construite avec eux* » dévalorise l'autorité parentale au lieu de l'étayer, selon la représentante de l'association française des magistrats de la jeunesse (AFMJF) entendue par les rapporteurs, qui en a fourni une illustration frappante : « *Les services départementaux refusent souvent de contractualiser certaines mesures acceptées, voire demandées par les familles, dès lors qu'une mesure judiciaire est en cours. Le réflexe est de saisir le juge, et de faire prononcer la mesure par celui-ci, dévalorisant ainsi l'autorité parentale du parent et sa capacité à prendre lui-même des décisions protectrices et répondant aux besoins de ses enfants* ».

Il apparaît en effet que la juridictionnalisation pérenne de l'aide sociale à l'enfance résulte de **l'opposition entre les objectifs établis par le législateur et la pratique, voire**, selon les mots de la représentante de l'AFMJF entendue par les rapporteurs, la « *quadruple culture* » des acteurs de la protection de l'enfance.

Ces derniers favorisent en effet la protection par rapport à la prévention, le judiciaire à l'administratif, le placement au milieu ouvert et l'accueil institutionnel à celui au sein de la famille élargie. Il apparaît ainsi qu'en dépit des évolutions législatives récentes, le taux de placement chez un tiers digne de confiance ou au sein de la famille n'avoisine que 7 %.

Les rapporteurs ont pris connaissance durant leurs travaux de l'examen d'une proposition de loi *visant à assurer le droit de chaque enfant à être assisté d'un avocat dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative et de protection de l'enfance*<sup>1</sup>, qui a été adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 11 décembre 2025. Elles n'ont toutefois pas souhaité que la mission se prononce à ce sujet, car elle n'a pas consacré suffisamment de travaux à cette question spécifique et qu'il ne lui appartient pas d'anticiper ceux que réalisera la commission des lois, saisie de ce texte, lors de son examen à venir.

*b) La déjudiciarisation de la protection de l'enfance suppose de développer les interactions entre les différents acteurs de la protection et de modifier les modalités de saisine du juge des enfants*

**La satisfaction des objectifs poursuivis par le Parlement depuis près de vingt ans exige moins la modification du droit que le changement de pratiques professionnelles marquées par le recours machinal au juge.** La déjudiciarisation supposera donc des efforts spécifiques pour convaincre les acteurs de la protection de l'enfance que la décision gagne à être coconstruite avec les parents plutôt qu'imposée à ces derniers par le juge.

---

<sup>1</sup> [\*Proposition de loi\* n° 214 \(2025 – 2026\) visant à assurer le droit de chaque enfant à être assisté d'un avocat dans le cadre d'une mesure d'assistance éducative et de protection de l'enfance, adoptée par l'Assemblée nationale.](#)

(1) L'évolution des pratiques professionnelles suppose l'amélioration des interactions entre les acteurs de la protection de l'enfance et du rapport de ces derniers aux familles

Il importe en premier lieu de **développer les interactions entre les différents acteurs de cette politique publique.**

Les rapporteurs jugent à ce titre que **l'intégration du temps de partenariat au sein de l'outil d'évaluation de la charge de travail des juges des enfants** faciliterait leur participation aux différentes instances et réunions de coordination entre les acteurs de la protection de l'enfance. Les rapporteurs pour avis de la commission des lois pour les programmes afférents à la justice judiciaire sont, d'ailleurs, particulièrement attentifs à l'élaboration de cet outil d'évaluation, qui doit améliorer le fonctionnement des juridictions<sup>1</sup>.

**Le développement du traitement pluridisciplinaire des informations préoccupantes**, tel qu'il a été prévu par la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 *relative à la protection de l'enfance* puis étayé à la faveur de la généralisation, par la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 *relative à la protection des enfants*, du référentiel conçu par la Haute autorité de santé en la matière<sup>2</sup>, **permettrait aussi, grâce au dialogue des acteurs, d'éviter un recours systématique au juge.**

Les représentants de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse entendus par les rapporteurs ont en effet souligné les avantages de leur participation à la cellule de recueil d'informations préoccupantes (Crip), spécialement en tant que « *le regard porté par un professionnel de la protection judiciaire de la jeunesse sur la situation favorise la lecture de ce qui peut ou doit être judiciarisé* ».

**Enfin, la réduction du cloisonnement qui existe parfois d'un point de vue administratif entre les services départementaux qui mettent en œuvre les mesures éducatives administratives et ceux qui exécutent les mesures judiciaires** contribuerait à favoriser la réduction de la judiciarisation de cette politique publique.

La représentante de l'AFMJF ainsi que ceux de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse entendus par les rapporteurs suggéraient à ce titre de **préciser explicitement l'éventualité d'un cumul entre les mesures judiciaires et administratives, et la possibilité de poursuivre dans le cadre administratif des mesures initialement décidées par le juge lorsque le travail avec les parents a permis d'obtenir l'assentiment de ces derniers.**

---

<sup>1</sup> [Avis](#) n° 145 (2025 – 2026) présenté par Lauriane Josende et Dominique Vérien, sénatrices, au nom de la commission des lois, sur le tome VII « Justice judiciaire et accès au droit » du projet de loi de finances pour 2026 ; [Avis](#) n° 150 (2024 – 2025) présenté par Lauriane Josende et Dominique Vérien, sénatrices, au nom de la commission des lois, sur le tome VII « Justice judiciaire et accès au droit » du projet de loi de finances pour 2025.

<sup>2</sup> [Référentiel](#), Le cadre national de référence : évaluation globale de la situation des enfants en danger ou risque de danger, Haute autorité de santé, 12 janvier 2021.

Il importerait ainsi de prévoir les modalités dans lesquelles le juge avaliserait par anticipation qu'une mesure administrative se substituerait éventuellement à sa décision, à la manière des décisions du juge aux affaires familiales en matière de droit de visite et d'hébergement, qui prévalent « *sauf meilleur accord des parties* ».

Cette mesure introduirait une fluidité supplémentaire dans les parcours et permettrait, dans les cas où une décision judiciaire a été nécessaire initialement, de concevoir par la suite un accompagnement avec l'assentiment des parents.

**Ce changement de pratique professionnelle suppose également une évolution du rapport des services de l'aide sociale à l'enfance aux familles.** La **conception d'outils d'évaluation de l'environnement familial** de l'enfant permettrait de convaincre les professionnels de la protection de l'enfance de l'opportunité de concevoir un accompagnement fondé sur des mesures administratives susceptibles de recueillir l'adhésion des parents et, par là même, de **préserver lorsque cela est possible l'enfant dans son milieu familial sans que le juge ne soit saisi** et plus largement, de valoriser des « *capacités parentales, même ténues* », comme l'a souligné la représentante de l'AFMJF entendue par les rapporteurs.

**Recommandation n° 7 :** engager réellement la déjudiciarisation de la protection de l'enfance par l'évolution des pratiques professionnelles en :

- développant les outils d'évaluation de l'environnement familial de l'enfant ;
- réduisant le cloisonnement des services départementaux responsables des mesures administratives et judiciaires ;
- facilitant la participation des juges des enfants aux diverses instances pluridisciplinaires.

Les rapporteurs considèrent enfin que **l'évolution de ces pratiques entraînera des effets de bord favorables sur l'ensemble de la protection de l'enfance**. L'évaluation systématique des capacités parentales et familiales permettra ainsi, même lorsqu'un placement devient nécessaire, d'éviter les placements institutionnels au bénéfice des placements auprès d'un tiers digne de confiance.



### Bonne pratique

En Haute-Savoie, le taux de placement chez un tiers digne de confiance a presque doublé en quelques années, à la faveur de la mobilisation des professionnels de l'aide sociale à l'enfance, qui ont développé des compétences spécifiques pour favoriser cette modalité de placement. Pour rappel, la loi du 7 février 2022 *relative à la protection de l'enfance* impose en principe au juge des enfants de considérer la possibilité d'un accueil par un tiers digne de confiance<sup>1</sup>.

- (2) Les solutions relatives au périmètre de l'office du juge des enfants voire à l'appréciation des conditions de recevabilité de sa saisine doivent être étudiées

Il ressort des travaux de la mission conjointe de contrôle que **le cabinet du juge des enfants est en partie embolisé par des actes récurrents qui ne justifient pas son intervention**, qu'il s'agisse de décisions relatives à des conventions de stage, des sorties de classe ou à d'autres actes de la vie courante.

Les rapporteurs estiment donc qu'il serait utile d'envisager la modification de l'article 375-7 du code civil, pour permettre au juge de procéder à des délégations globales au profit des personnes à qui l'enfant a été confié.

Ce même article prévoit en effet que « *le juge des enfants peut exceptionnellement, dans tous les cas où l'intérêt de l'enfant le justifie, autoriser la personne, le service ou l'établissement à qui est confié l'enfant à exercer un ou plusieurs actes déterminés relevant de l'autorité parentale en cas de refus abusif ou injustifié ou en cas de négligence des détenteurs de l'autorité parentale* ». Les conditions qu'il établit pourraient être clarifiées pour réduire le recours au juge et faciliter, au quotidien, la vie des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance.

L'élaboration par le ministère de la justice d'un référentiel, qui énumérerait les actes qui peuvent dans ce cadre relever de la personne, du service ou de l'établissement à qui l'enfant est confié, préciserait les modalités de cette délégation, qui pourrait prendre la forme d'un mandat d'éducation. Le juge pourrait ainsi renvoyer à ce référentiel pour indiquer les typologies ou classes d'actes qu'il autorise la personne ou institution à prendre, qu'il s'agisse par exemple de la réalisation d'un stage ou d'un départ en vacances chez un camarade de classe.

En revanche, les rapporteurs considèrent qu'**il serait prématuré, compte tenu du recours presque systématique au juge en l'état, de permettre au juge des enfants d'apprécier la réunion des conditions de recevabilité de sa saisine** et, partant, de lui permettre de se déclarer incompétent lorsqu'elle fait défaut, comme le suggèrent l'association française des magistrats de la famille et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

---

<sup>1</sup> Article 375-3 du code civil.

Une solution intermédiaire, évoquée par les représentants de Départements de France entendus par les rapporteurs, paraît plus appropriée au regard des enjeux actuels de la protection de l'enfance. **Il s'agirait de solliciter du garde des sceaux l'adoption d'une instruction à destination des procureurs, pour qu'ils exercent davantage le rôle de filtre que l'article 375 du code civil confère au ministère public.** La représentante de l'AFMJF entendue par les rapporteurs estime également que cette disposition « *n'est pas suffisamment claire ni prescriptive* ».

Cet article dispose en effet que « *dans les cas où le ministère public a été avisé par le président du conseil départemental [du danger que sa situation familiale fait courir à un mineur], il s'assure que la situation du mineur entre dans le champ d'application de l'article L. 226-4 du code de l'action sociale et des familles* », c'est-à-dire que l'enfant a déjà fait l'objet d'une mesure d'aide éducative, que ses parents la refusent, ou que le danger soit grave et immédiat.

**Recommandation n° 8 :** désengorger le cabinet du juge des enfants en :

- lui permettant de procéder à des délégations globales, au bénéfice des assistants familiaux ou du service accueillant l'enfant placé, pour l'adoption des actes récurrents qui ne justifient pas son intervention, sous la forme d'un mandat d'éducation ;

- clarifiant les conditions dans lesquelles le ministère public doit exercer son rôle de filtre des saisines.

## **B. LA MEILLEURE APPLICATION DU DROIT, NOTAMMENT EN MATIÈRE D'ADOPTION, DOIT GARANTIR UNE STABILITÉ AFFECTIVE AU BÉNÉFICE DES ENFANTS**

### **1. Le besoin de protection et de stabilité affective des enfants peut être satisfait en assurant la meilleure mise en œuvre du droit en vigueur**

Les enfants sont particulièrement vulnérables aux violences et nécessitent à ce titre une protection renforcée de la part de leurs parents et de la société. **La famille joue un rôle fondamental dans la protection des enfants en raison de leur dépendance prolongée après la naissance.** Cette dépendance oblige les parents à jouer un rôle central de protection, puisque le développement de l'enfant ne peut se réaliser sans une attention, une transmission et des soins constants de la part des adultes, qui conditionnent ainsi directement la réussite de ses premières expériences sociales.

Pour se protéger, les enfants développent des liens d'attachement qui sont nécessaires à leur survie. Ainsi, chaque enfant est appelé, au cours de son apprentissage de la vie sociale, à tisser avec autrui des liens qui lui donnent

la garantie d'être protégé et d'être reconnu au sein de son environnement familial<sup>1</sup>. **L'attachement est considéré comme un besoin primaire essentiel à la survie d'un individu**<sup>2</sup>. L'enfant développe alors un rapport à l'attachement qui résulte de la protection offerte par les liens de filiation<sup>3</sup>.

**Dans le cas des enfants insérés dans les dispositifs de la protection de l'enfance, la vulnérabilité est d'autant plus accrue que le besoin de protection est fort.** En effet, pour se protéger, les enfants comptent principalement sur les liens de filiation. Les liens de filiation des enfants placés auprès de l'aide sociale à l'enfance sont dysfonctionnels et les mettent donc de manière directe ou indirecte en danger, selon la sociologue Aude Kerivel, entendue par les rapporteurs. Dès lors, l'enfant a besoin d'une protection à la hauteur des dangers auxquels il est exposé du fait de la faiblesse du lien de filiation.

En grandissant, d'autres liens de protection se développent, et accompagnent les enfants jusqu'à leur vie de jeune adulte. Ces liens sont construits à l'école, au travail ou dans des associations. Ces liens apportent une protection supplémentaire aux enfants et complètent de fait la protection offerte par les liens de filiation. Ces liens secondaires sont par construction plus importants pour les enfants insérés dans les dispositifs de la protection de l'enfance, puisqu'ils ne bénéficient pas de liens de filiation susceptibles de garantir leur protection<sup>2</sup>.

La stabilité affective avec les acteurs de la protection de l'enfance et autour des expériences de socialisation est essentielle pour les enfants car elle permet de satisfaire leur besoin d'attachement et de protection et garantit donc leur futur épanouissement d'adulte.

L'article 3 de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance<sup>4</sup> énonce l'objectif selon lequel « *les liens d'attachement noués par l'enfant avec d'autres personnes que ses parents soient maintenus, voire développés, dans son intérêt supérieur* ». Malgré cette disposition, le maintien des liens d'attachement demeure considérablement fragilisé par la multiplication des lieux de placement. Ainsi, selon une enquête effectuée auprès de jeunes ayant été placés ou encore placés âgés de 17 à 20 ans, près de la moitié sont passés par au moins trois lieux de placement<sup>5</sup>. En outre, 60 % des enfants et jeunes ayant connu cinq lieux de placement et plus n'identifient aucun adulte avec qui ils auraient pu conserver des liens, selon la sociologue Aude Kerivel, entendue par les rapporteurs.

---

<sup>1</sup> Paugam, S, L'attachement social, formes et fondements de la solidarité humaine, 2023.

<sup>2</sup> Bowlby, J, *Attachement et perte*, 1969.

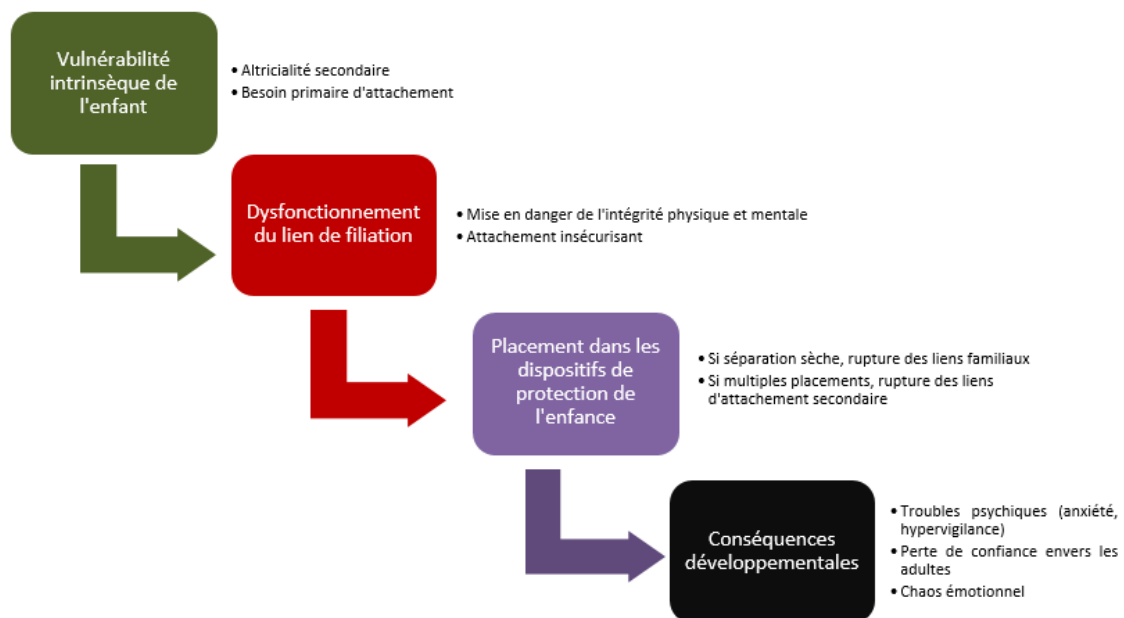
<sup>3</sup> Tereno, S, Soares, I, Martins, E, Sampaio, D et Carlson, E, *La théorie de l'attachement : son importance dans un contexte pédiatrique*, 2007.

<sup>4</sup> Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

<sup>5</sup> Dietrich-Ragon, P, « *Quitter l'aide sociale à l'enfance, de l'hébergement institutionnel aux premiers pas sur le marché immobilier* », *Revue Population*, n° 4, 2020.

L'instabilité ou l'absence de lien d'attachement chez les enfants est susceptible de générer un « *chaos émotionnel* »<sup>1</sup>, caractérisé par des troubles psychiques, comme des difficultés à gérer le stress ou la frustration, des troubles relationnels, avec une perte de confiance pour les adultes qui ne sont pas considérés comme capables de remplir ce besoin d'attachement, et l'adoption de comportements à risque et d'exclusion sociale, d'après l'analyse livrée par Nathalie Savard durant son audition devant les rapporteurs. Par exemple, les enfants qui subissent des violences, et ne bénéficient donc pas de liens d'attachement sécurisants, développent plus tard une hypervigilance et une anxiété chronique dans leurs relations avec autrui<sup>2</sup>.

### Schéma récapitulatif du cycle de vulnérabilité des enfants de l'aide sociale à l'enfance



<sup>1</sup> Toussaint, E, Bacro, F, « La sécurité affective et le bien-être des enfants confiés : une analyse du vécu du placement à la lumière de la théorie de l'attachement », *La psychiatrie de l'enfant*, 64, 2021.

<sup>2</sup> Baer, J.C, Martinez, C.D, « Child maltreatment and insecure attachment : a meta-analysis », *Journal of Reproductive and Infant Psychology*, numéro 24, 2006.



#### Bonne pratique

Dans le Maine-et-Loire, le département a fait le choix d'expérimenter la médiation animale afin d'aider les enfants à réguler leurs émotions. Une ferme d'agrément permet de faire de la médiation animale un outil pédagogique, en aidant les enfants à développer leur régulation sensorielle et psychologique, mais aussi de faire de l'animal un soutien affectif à l'enfant pour aider sa prise en charge au sein de la protection de l'enfance. En effet, les animaux suscitent des émotions positives pour les enfants, avec des interactions simples et sans tensions. Les professionnels de la ferme d'agrément bénéficient d'une certification attestant leurs connaissances des animaux de compagnie domestiques. Un projet de médiation canine est également en développement au sein de la maison départementale des solidarités dans le Perche.

Les rapporteurs considèrent donc que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être notamment apprécié au regard de la stabilité affective. Il s'agit là en effet d'un des objectifs structurants des récentes évolutions législatives, que d'assurer la préservation, au bénéfice de l'enfant, d'un environnement stable et, le cas échéant, de nature familiale.

La plupart des recommandations de ce rapport visent en effet à favoriser l'évolution des pratiques en ce sens, dans la mesure où le droit actuel permet déjà, pour l'essentiel, d'aboutir à ce résultat.

Elles ont donc accueilli favorablement l'initiative de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) qui s'est « engagée dans une expérimentation en matière d'aide sociale à l'enfance visant à promouvoir la transition vers les modes d'accompagnement à domicile et d'accueil des enfants à protéger, en particulier les plus jeunes, afin d'en accentuer la dimension familiale ».



#### Bonne pratique

Dans le Var et en Gironde, un plan de transition de l'offre d'accompagnement et de prise en charge des enfants à protéger est proposé grâce à l'implication forte de l'ensemble des acteurs institutionnels de l'aide sociale à l'enfance. Ce plan a pour objectif d'accentuer l'accompagnement à dimension familiale pour sortir du modèle du « tout placement ». Il repose notamment sur l'amélioration de la prise en charge dans le cadre des mesures de milieu ouvert, le renforcement de l'accueil familial et l'élaboration de solutions pour les enfants à double vulnérabilité.

Les rapporteurs jugent qu'il serait utile à cette fin de **clarifier les dispositions qui permettent au juge des enfants de prononcer des mesures d'assistance éducatives qui s'étendent sur plus de deux années** et de **favoriser les mesures alternatives au placement institutionnel**.

Il leur apparaît donc urgent de **développer le recours à l'assistance éducative en milieu ouvert renforcée** prévue à l'article 375-2 du code civil, dans la mesure où elle permet de maintenir l'enfant au sein de sa famille, tout en organisant auprès de cette dernière des interventions fréquentes de professionnels de l'aide sociale à l'enfance. Ce dispositif permet donc de garantir la sécurité de l'enfant, de développer les fonctions parentales et de prévenir le recours au placement institutionnel.

**Recommandation n° 9** : rendre effectif le caractère prioritaire de l'assistance éducative en milieu ouvert renforcée sur le placement dans l'intérêt de l'enfant.

Le caractère déterminant de la stabilité affective a convaincu les rapporteurs de la nécessité de consacrer un développement aux jeunes qui en ont été absolument dépourvus au sein de leur famille et, partant, d'évoquer la question de l'adoption.

## **2. L'adoption permet dans les cas limites d'offrir une stabilité affective à un enfant qui en a été privé**

*a) Le législateur a entendu favoriser la prise de décisions relatives à l'autorité parentale dans l'intérêt de l'enfant, notamment pour faciliter son accès, par l'adoption, à une nouvelle stabilité affective*

(1) L'aménagement et le retrait de l'autorité parentale ont été facilités

L'autorité parentale des parents gravement défaillants peut être retirée et confiée aux pouvoirs publics. Les enfants deviennent alors « pupilles de l'État » et susceptibles d'adoption plénière<sup>1</sup>.

**L'autorité parentale d'un parent peut être aménagée, voire retirée, dans plusieurs hypothèses que le législateur a étendues ces dernières années et dont certaines dépassent le seul cadre de l'aide sociale à l'enfance.** Ces situations permettent, lorsque les deux parents y consentent ou se voient retirer leur autorité parentale, d'envisager l'adoption plénière ou simple des enfants concernés, laquelle est susceptible de leur offrir la stabilité affective qu'ils n'ont pas trouvée au sein de leur famille d'origine.

---

<sup>1</sup> L'article L. 224-4 du CASF prévoit six cas d'admission en qualité de pupille de l'État. Dans les faits, d'après la fédération d'associations départementales Enfance et Familles Adoption (Efa), le délaissement judiciaire représente 56 % des cas et le retrait d'autorité parentale, 8 %.

**Le retrait de l'autorité parentale d'un parent peut être prononcé par la juridiction pénale ou par le tribunal judiciaire** lorsqu'il a été condamné pour certaines infractions, qu'il met « *manifestement en danger la sécurité, la santé ou la moralité de l'enfant* » par son comportement ou qu'il s'est, après le prononcé d'une mesure d'assistance éducative et durant plus de deux ans, volontairement abstenu d'exercer ses droits et d'accomplir ses devoirs à l'égard de l'enfant.

Les articles 228-1 du code pénal et 378 du code civil prévoient en effet que **le juge pénal doit en principe ordonner le retrait total de l'autorité parentale** « *en cas de condamnation d'un parent comme auteur, coauteur ou complice soit d'un crime [...] ou d'une agression sexuelle incestueuse commis sur la personne de l'enfant, soit d'un crime [...] commis sur la personne de l'autre parent* ».

La rédaction de ces articles, qui résulte de la loi n° 2024-233 du 18 mars 2024 *visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales*, témoigne de la volonté du législateur de rendre plus systématique le retrait de l'autorité parentale des parents qui commettent certaines infractions.

Il appartient en effet au juge pénal, s'il écarte le retrait de l'autorité parentale, voire le retrait de son seul exercice, d'adopter une décision spécialement motivée à cet effet. Ces articles imposent en outre au juge pénal de se prononcer sur le retrait total ou partiel de l'autorité parentale, ou de son exercice, lorsqu'un délit est commis sur la personne de l'enfant.

**Le législateur a par ailleurs œuvré à favoriser le repérage et le traitement judiciaire des situations de délaissement parental**, que la loi n° 2019-297 du 14 mars 2016 *relative à la protection de l'enfant* a substitué à la déclaration d'abandon. Le précédent régime apparaissait restrictif au législateur, dans la mesure où la Cour de cassation exigeait sous son empire que le désintérêt manifeste revête un caractère volontaire<sup>1</sup>.

Un enfant est désormais « *considéré comme délaissé lorsque ses parents n'ont pas entretenu avec lui les relations nécessaires à son éducation ou à son développement pendant l'année qui précède l'introduction de la requête, sans que ces derniers en aient été empêchés par quelque cause que ce soit* »<sup>2</sup>.

La jurisprudence récente témoigne de l'assimilation par le juge judiciaire de cet assouplissement des critères du délaissement. Dans un arrêt du 10 décembre 2025, la Cour de cassation a précisé « *qu'une requête en délaissement ne peut être rejetée au seul motif d'un empêchement des parents quelle qu'en soit la cause, sans prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant* »<sup>3</sup>. Cette solution traduit ainsi l'idée suivant laquelle l'intérêt supérieur de l'enfant prime le critère de l'absence d'empêchement des parents et exige, dans certains cas, la rupture des liens biologiques.

---

<sup>1</sup> Amélie Panet-Marre, « Délaissement parental, empêchement des parents et intérêt supérieur de l'enfant », *Dalloz actualité*, 23 janvier 2026.

<sup>2</sup> Article 381-1 du code civil.

<sup>3</sup> Cour de cassation, Première chambre civile, arrêt du 10 décembre 2025, n° 24-18.849.

Pour favoriser la bonne application de la déclaration judiciaire de délaissement parental, le législateur l'a assortie de **la création au sein de chaque département d'une commission d'examen de la situation et du statut des enfants confiés** (Cessec), qui examine tous les six mois la situation des enfants de moins de trois ans, en vertu de l'article L. 223-1 du code de l'action sociale et des familles<sup>1</sup>. L'intervention des Cessec anticipe le repérage des situations d'abandon d'enfants et favorise leur traitement, dans la mesure où elle augmente la probabilité que le juge soit saisi d'une requête susceptible d'aboutir.

(2) Les possibilités d'adoption plénière ou simple ont également été étendues

**Le législateur a, dans le même mouvement, entendu favoriser le recours à l'adoption, qu'elle soit plénière ou simple**<sup>2</sup>. La loi n° 2022-140 du 7 février 2022 *relative à la protection des enfants* a ainsi créé une base nationale recensant les demandes d'agrément en vue de l'adoption, avant que la loi n° 2022-219 du 21 février 2022 *visant à réformer l'adoption* ne s'attache à remédier aux difficultés juridiques qui empêchaient un recours plus fréquent à l'adoption et qui ont été identifiées après l'entrée en vigueur de la loi du 14 mars 2016 *relative à la protection de l'enfance*.

La loi du 21 février 2022 a ainsi **ouvert l'adoption aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité et à deux concubins**, qui était jusqu'alors réservée aux époux non séparés de corps en vertu de l'article 343 du code civil. La même loi a au surplus réduit les conditions d'âge et de communauté de vie que les candidats à l'adoption doivent satisfaire. Ils doivent désormais établir une communauté de vie d'un an ou être âgés d'au moins vingt-six ans, tandis qu'ils devaient jusqu'alors être mariés depuis plus de deux ans ou âgés de plus de vingt-huit ans.

La même loi a entendu **favoriser le recours à l'adoption simple**, en précisant notamment à l'article 360 du code civil qu'elle « *confère à l'adopté une filiation qui s'ajoute à sa filiation d'origine* » et, partant, que « *l'adopté continue d'appartenir à sa famille d'origine et y conserve tous ses droits* ».

---

<sup>1</sup> Voir la première partie du présent rapport et le décret n° 2016-1639 du 30 novembre 2016 relatif à la commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle d'examen de la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance prévue à l'article L. 223-1 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>2</sup> Comme ce sera évoqué par la suite, la première entraîne la rupture des liens familiaux initiaux, tandis que la seconde permet leur maintien à certains égards.

**Tableau comparatif des adoptions plénière et simple**

	<b>Adoption plénière<sup>1</sup></b>	<b>Adoption simple<sup>2</sup></b>
<b>Liens avec la famille d'origine</b>	La nouvelle filiation se substitue à la filiation d'origine.	Les liens qui lient l'enfant à sa famille d'origine demeurent.
<b>Autorité parentale</b>	L'autorité parentale est en principe attribuée au parent adoptif.	
<b>Obligation alimentaire</b>	L'obligation alimentaire ne vaut qu'entre l'adoptant et l'adopté, sauf en cas d'adoption de l'enfant de l'époux, du partenaire de pacte civil de solidarité ou du concubin.	(a) L'obligation alimentaire vaut entre l'adoptant et l'adopté ; (b) Les parents d'origine ne sont tenus à leur obligation alimentaire qu'en cas de défaillance de l'adoptant ; (c) L'adopté ne doit pas d'aliments à ses parents d'origine s'il a été pupille de l'État ou durablement placé auprès de l'aide sociale à l'enfance.
<b>Droits de succession</b>	L'adopté hérite de ses seuls parents adoptifs.	L'adopté hérite des deux familles, mais il n'est pas héritier réservataire des ascendants de l'adoptant.
<b>Modalités de révocation</b>	L'adoption est irrévocable.	Peut être révoquée pour des motifs graves : (a) à la demande du ministère public lorsque l'enfant est mineur ; (b) à sa demande ou à celle de l'adoptant lorsqu'il est majeur.

*Source : mission conjointe de contrôle*

(3) La délégation d'autorité parentale constitue une modalité intermédiaire de stabilisation de la situation de l'enfant

**Il existe enfin des cas dans lesquels l'autorité parentale peut être déléguée à un tiers**, un membre de la famille, un proche digne de confiance, un établissement agréé pour le recueil des enfants ou un service de l'aide sociale à l'enfance. Cette demande peut être formulée par les parents, un membre de la famille, un tiers ou le service qui a recueilli l'enfant, notamment en cas de désintérêt manifeste des parents, ou lorsqu'ils ne peuvent exercer tout ou partie de l'autorité parentale. Si cette décision relève du juge aux affaires familiales, l'article 377 du code civil précise toutefois qu'elle ne peut intervenir qu'après avis du juge

<sup>1</sup> Articles 343 à 359 du code civil.

<sup>2</sup> Articles 360 à 369-1 du code civil.

des enfants lorsque l'enfant en cause fait l'objet d'une mesure d'assistance éducative.

*b) Malgré ces évolutions législatives, la situation des enfants demeure dans les faits hautement préoccupante*

Si les récentes évolutions législatives et institutionnelles ont permis le retrait plus fréquent de l'autorité parentale dans l'intérêt de l'enfant, la situation des enfants placés à l'aide sociale à l'enfance qui ne pourront pas retrouver leur environnement familial originel demeure préoccupante.

(1) Le recours croissant à la déclaration judiciaire de délaissement parental et au retrait de l'autorité parentale ne suffit pas à augmenter le nombre d'adoptions

L'amélioration de l'identification des cas manifestes d'abandon de mineurs et de leur traitement judiciaire expliquerait l'essentiel de la hausse du nombre de pupilles de l'État.

L'observatoire national de la protection de l'enfance remarquait ainsi dans son rapport *relatif à la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2023*<sup>1</sup> que la hausse du nombre de pupilles de l'État a connu deux séquences successives, après avoir atteint en 2008 un étiage de 2 231 pupilles après des années de baisse.

**L'augmentation du nombre de pupilles s'est amorcée entre 2009 et 2016**, année pour laquelle l'observatoire dénombrait 2 626 pupilles, ce qui représente une hausse de 18 % sur la période. **Il l'impute notamment à la création, au sein de quelques départements, tels que le Calvados, l'Orne ou le Pas-de-Calais, des premières commissions de révision des statuts des enfants**, et donc à la meilleure identification des cas de délaissement parental. Cet exemple s'ajoute à la liste des nombreuses innovations vertueuses en matière d'aide sociale à l'enfance qui proviennent de la pratique locale.

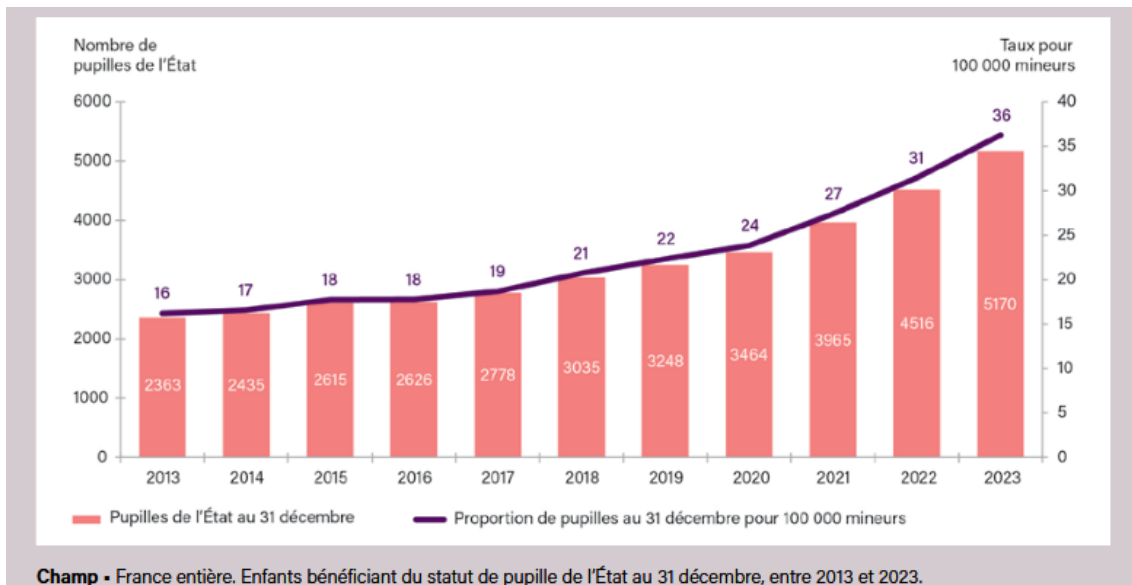
L'introduction de la déclaration judiciaire de délaissement parental et la généralisation subséquente des commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés sur l'ensemble du territoire ont par la suite significativement accentué cette tendance. **Le nombre de pupilles de l'État recensés par l'observatoire national de la protection de l'enfance atteignait 5 170 en 2023, ce qui représente une hausse de 97 % depuis 2016**<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Rapport* relatif à la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2023 de l'observatoire national de la protection de l'enfance.

<sup>2</sup> Cette augmentation doit toutefois être contextualisée dans le temps long : d'après l'Efa, la France comptait 7 600 pupilles de l'État en 1987.

## Évolution du nombre de pupilles de l'État entre 2013 et 2023



Source : observatoire national de la protection de l'enfance<sup>1</sup>

Le conseil national de l'adoption et le conseil national de la protection de l'enfance observaient à ce titre dans leur avis conjoint *relatif à l'amélioration de l'accompagnement et du parcours des pupilles de l'État*<sup>2</sup> que **la majorité des admissions au statut de pupille de l'État repose désormais sur une déclaration judiciaire de délaissement parental**, compte tenu de l'« augmentation significative des requêtes » engagées à cette fin.

Si cette évolution **témoigne d'une meilleure protection des enfants dont l'intérêt exige une rupture avec leur environnement familial**, elle ne se traduit pas par une augmentation du nombre d'adoption, qui serait pourtant la solution la plus favorable à la stabilisation affective des enfants. Les pupilles de l'État qui accèdent à ce statut du fait d'une défaillance parentale et familiale se distinguent par une moyenne d'âge plus élevée, ce qui complique leur adoption plénière. Le conseil national de l'adoption a en outre indiqué aux rapporteurs que ces enfants sont souvent marqués par des « *vulnérabilités cumulées* » auxquelles le système de l'aide sociale à l'enfance ne s'est pas encore tout à fait adapté.

<sup>1</sup> [Rapport](#) relatif à la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2023 de l'observatoire national de la protection de l'enfance.

<sup>2</sup> [Avis conjoint](#) n° 2025-02 relatif à l'amélioration de l'accompagnement et du parcours des pupilles de l'État du conseil national de l'adoption et du conseil national de la protection de l'enfance.

(2) Le nombre et les particularités des pupilles apparaissent « *en inadéquation par rapport au nombre de familles bénéficiaires d'un agrément à l'adoption* »<sup>1</sup> et à leurs attentes

Le conseil national de l'adoption et le conseil national de la protection de l'enfance ont en effet constaté au long de leurs travaux que ces enfants présentent des caractéristiques spécifiques. Ils remarquent ainsi que « *l'âge moyen des enfants au moment de leur admission en qualité de pupille de l'État à la suite d'une déclaration judiciaire de délaissement parental (DJDP) est de 8,4 ans après avoir connu une durée moyenne de 6,3 ans de présence à l'ASE* ». Or, « *ces admissions tardives permettent difficilement des projets de vie pérennes, c'est-à-dire au-delà de 18 ans, et la majorité constitue 60 % des motifs de sortie du statut des pupilles de l'État admis à la suite d'une DJDP* »<sup>2</sup>.

L'observatoire national de la protection de l'enfance indique au surplus que **49 % des enfants vivant au sein de leur famille adoptive sont âgés de moins de trois ans.**

**Cet état de fait**, qui souligne l'importance d'améliorer le repérage précoce des défaillances parentales et familiales manifestes, **découle en partie des pesanteurs de ces procédures.** Le conseil national de l'adoption et le conseil national de la protection de l'enfance indiquent ainsi dans leur avis conjoint que, « *lorsque le changement de statut est préconisé, il est constaté des délais parfois conséquents entre l'avis de la Cessec et la saisine de l'institution judiciaire* » et rappellent qu'« *après le dépôt de la requête, les délais d'audiencement sont longs dans de nombreux départements* », où ils s'élèvent jusqu'à dix-huit mois.

Au-delà de cet âge moyen élevé, **ces enfants se distinguent par des traits et vulnérabilités spécifiques**, qui tiennent notamment au handicap qu'ils portent ou au fait qu'ils accèdent parfois au statut de pupille en fratrie.

L'augmentation du nombre de pupilles n'est pas accompagnée d'une augmentation comparable du nombre d'enfants placés en vue de l'adoption<sup>3</sup>, qui paraît avoir atteint un plafond autour de 1 000 enfants par an. Ainsi, la proportion de pupilles de l'État confiés en vue d'une adoption est passée de 40 % à 21 % entre 2014 et 2023.

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Les autres cas de sortie de l'ASE que sont le retour dans la famille ou l'adoption témoignent en général d'une réussite éducative, comparée à la sortie résultant du simple écoulement du temps.

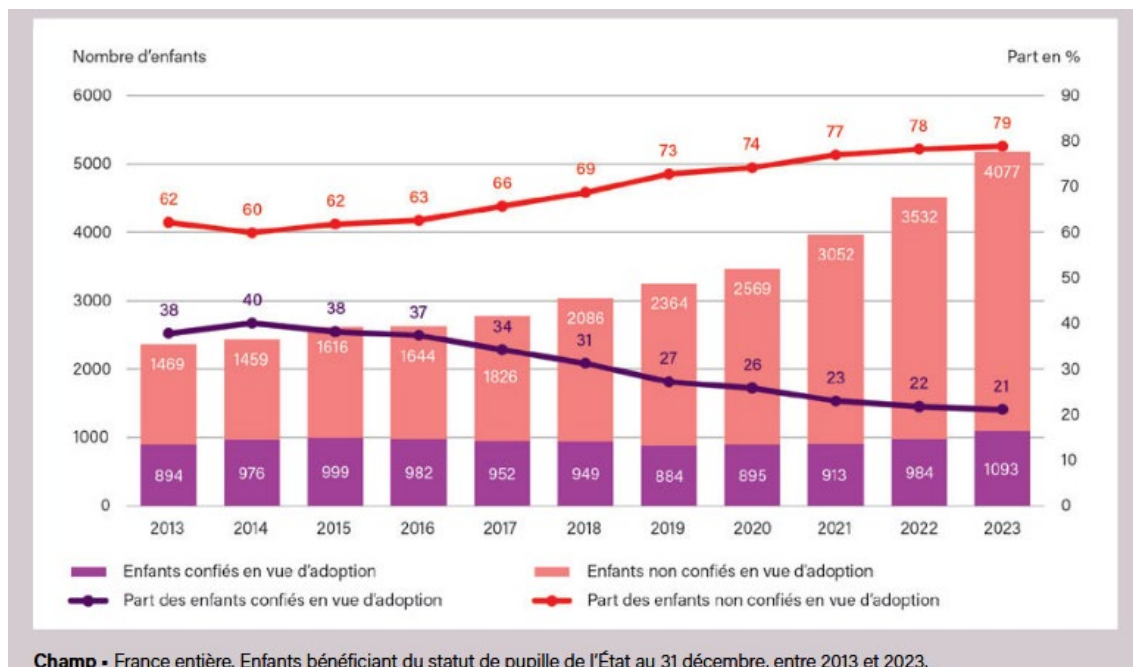
<sup>3</sup> Un enfant est placé en vue de l'adoption lorsqu'il est remis aux futurs adoptants, en vertu de l'article 351 du code civil.

c) L'adoption simple doit être plus souvent envisagée pour apporter une stabilité affective aux enfants pour lesquels une adoption plénière apparaît délicate

(1) L'adoption simple constitue une perspective réaliste de stabilisation affective pour de nombreux enfants confiés

En raison de leurs spécificités, qui tiennent principalement à leur âge ou à leur état de santé, les enfants qui font l'objet de placements durables sans perspective d'adoption et ne sortent de l'aide sociale à l'enfance qu'en accédant à la majorité, apparaissent encore souvent privés d'une véritable stabilité affective.

### Évolution du nombre de pupilles de l'État confiés et non confiés en vue d'une adoption, entre 2013 et 2023



Source : observatoire national de la protection de l'enfance<sup>1</sup>

Dans cette situation comme dans celle des enfants placés durablement sans être pour autant pupilles de l'État, **l'adoption simple, qui permet d'offrir une stabilité affective nouvelle à un enfant sans rompre ses liens familiaux, est encore « trop rarement envisagée comme une solution systémique »**, selon les mots des représentants du conseil national de l'adoption devant les rapporteurs.

Si, comme le souligne l'avis conjoint des conseils nationaux de l'adoption et de la protection de l'enfance, « l'adoption plénière reste le projet prioritairement examiné pour l'enfant pupille de l'État parce qu'il offre des garanties de cadre de vie sécurisé et qu'il s'inscrit dans la durée », **il est désormais nécessaire, au regard de la diversité nouvelle du profil des pupilles et du nombre d'enfants placés**

<sup>1</sup> [Rapport](#) relatif à la situation des pupilles de l'État au 31 décembre 2023 de l'observatoire national de la protection de l'enfance.

sans espoir de retour au sein de leur environnement familial, « de développer d'autres modalités d'accueil, permettant ainsi à l'enfant de créer des liens affectifs durables ». Le conseil national de l'adoption a ainsi souligné auprès des rapporteurs que les cas d'adoption simple par une famille d'accueil constituent généralement de grandes réussites.

**L'adoption simple constitue au regard de ses caractéristiques distinctives une solution appropriée à la situation de nombreux enfants confiés**, qui est encore insuffisamment envisagée en dépit des récentes évolutions législatives. L'essentiel des organisations entendues par les rapporteurs considère qu'il serait opportun de favoriser par d'autres moyens le recours à l'adoption simple, qu'il s'agisse des représentants de magistrats, d'associations ou d'institutions publiques, telles que le groupement d'intérêt public France enfance protégée ou le conseil national de l'adoption.

Le même conseil souligne que l'adoption simple « permet d'assurer une stabilité affective et éducative pour l'enfant, tout en préservant un lien juridique ou symbolique avec sa famille d'origine, lorsque cela est dans son intérêt », bref, qu'elle constitue **une « réponse durable » qui « [formalise] les liens affectifs construits dans la durée »**, notamment avec un tiers digne de confiance, un assistant familial ou une famille d'accueil.

Les rapporteurs n'ont cependant pas recueilli au cours de leurs travaux de données relatives au recours à l'adoption simple au bénéfice des enfants durablement placés auprès de l'aide sociale à l'enfance. Ce manque de données est regrettable<sup>1</sup>, car **ces enfants demeurent privés d'une stabilité affective analogue à celle qu'offrirait un environnement de nature familiale**. Elles partagent donc l'appréciation des représentants du conseil national de l'adoption, qui ont estimé lors de leur audition que cette approche, encore peu développée en France, mériterait d'être mieux « encadrée et documentée ».

(2) Le repérage et le traitement des situations de délaissement parental pourraient être encore améliorés et accélérés afin de favoriser l'adoption

**L'âge des enfants étant l'un des principaux facteurs de réussite de leur adoption, les rapporteurs jugent impérieux de favoriser un repérage, plus précoce encore, du délaissement parental**. Aussi ont-elles été particulièrement sensibles aux suggestions formulées à cette fin par le conseil national de l'adoption et le conseil national de la protection de l'enfance dans leur récent avis conjoint, notamment au sujet des nourrissons placés en pouponnière.

Cet avis souligne ainsi que le décret n° 2025-900 du 5 septembre 2025 relatif à l'accueil des enfants de moins de trois ans confiés au titre de la protection de l'enfance en pouponnière prévoit une durée d'accueil « limitée à celle qui est strictement nécessaire aux besoins de l'enfant. Elle ne peut dépasser quatre mois, renouvelable une fois, après une évaluation pluridisciplinaire de l'évolution de la situation de l'enfant permettant

---

<sup>1</sup> Voir la première partie du rapport, qui traite du manque de données en matière de protection de l'enfance.

*de déterminer si le maintien en pouponnière reste adapté à ses besoins fondamentaux »* (article D. 341-7 du code de l'action sociale et des familles).

Aussi les conseils nationaux de l'adoption et de la protection de l'enfance **suggèrent-ils d'instaurer la saisine obligatoire de la commission d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (Cessec) durant cette période.** Les rapporteurs considèrent qu'il serait en effet opportun d'en évaluer la faisabilité et, le cas échéant, de mettre en œuvre cette solution, qui apparaît cohérente avec les modalités actuelles d'examen de la situation des tout-petits par cette commission. L'article D. 223-27 du code de l'action sociale et des familles prévoit en effet que cette commission « *examine la situation des enfants de moins de deux ans tous les six mois* ».

La différence de situation en matière d'adoption entre les pupilles de l'État en fonction de leur âge d'accès à ce statut les a en outre convaincus qu'**il serait pertinent d'examiner l'opportunité d'une réduction à huit mois du délai préalable à la demande en déclaration de délaissement parental pour les tout-petits.** Les articles 381-1 et 381-2 du code civil établissent, pour rappel, un délai d'un an avant que cette requête ne puisse être transmise au tribunal judiciaire.

L'amélioration de l'identification et du traitement des situations de délaissement parental reposera aussi sur **l'adoption, par les départements et les commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés, des bonnes pratiques en la matière :**



#### Bonnes pratiques

Au stade du repérage, les rapporteurs saluent ainsi, avec le conseil national de l'adoption et le conseil national de la protection de l'enfance, **l'initiative de certains départements qui ont mis en place des sous-commissions pour examiner un nombre plus conséquent de situations sensibles.**

Lors de l'engagement de la procédure, **elles incitent les départements à imiter ceux qui, afin d'éviter l'éventualité d'un renvoi à une autre audience, assignent systématiquement les parents par voie de commissaire de justice en dépit du coût que cela représente.**

La diffusion des bonnes pratiques apparaît d'autant plus urgente qu'en dépit du fait que l'efficacité des commissions d'examen de la situation et du statut des enfants apparaît établie, **les rapporteurs ont été informés par le conseil national de l'adoption que des « disparités territoriales importantes persistent dans la mise en œuvre des procédures de délaissement parental ».**

**Recommandation n° 10 :** améliorer et accélérer le repérage et le traitement des situations de délaissement parental en réduisant de douze à huit mois le délai préalable de principe à la demande en déclaration judiciaire de délaissement parental pour les tout-petits.

(3) L'acculturation des acteurs à la pratique de l'adoption simple permettrait d'améliorer la situation des enfants

**L'évolution des pratiques en la matière impose d'adapter la formation des différents acteurs de la protection de l'enfance et de développer l'accompagnement des candidats à l'adoption et des parents biologiques.** Intégrer la question de l'adoption simple au projet pour l'enfant, aux référentiels départementaux et aux grilles d'aide à la décision devrait permettre une meilleure appropriation de cette solution par les professionnels.

Les rapporteurs partagent en outre l'approche du conseil national de l'adoption, qui juge nécessaire de **renforcer la coordination des acteurs pour « sécuriser les parcours et renforcer la continuité éducative »**. Cette démarche pourrait utilement s'appuyer sur l'élaboration et la diffusion d'**un référentiel national destiné aux départements pour former les professionnels et harmoniser leur pratique en la matière**, qui compléterait ceux déjà élaborés au sujet des pupilles de l'État. Il serait par exemple particulièrement opportun, comme le suggère le conseil national de l'adoption, d'*« intégrer systématiquement l'évaluation de l'adoptabilité dans le projet personnalisé de l'enfant dès lors que le retour en famille n'est pas possible »*.

Il apparaît à ce titre essentiel aux rapporteurs de **prévoir une continuité dans le suivi de l'enfant, spécialement sur le plan médical**. La transmission des informations sur l'état de santé de l'enfant au conseil de famille faciliterait cette transition délicate sur les plans affectif et psychologique.

Les rapporteurs partagent en conséquence l'appréciation du conseil national de l'adoption, qui estime nécessaire de procéder à la *« clarification du cadre légal lié au secret médical [...] pour faciliter la transmission de données médicales nécessaires à l'évaluation du projet de vie de chaque pupille »*.



#### **Bonne pratique**

Dans les Bouches-du-Rhône, le département a conçu un référentiel relatif au bilan médical préalable à l'adoption dédié aux maternités et médecins. Ce référentiel assure la bonne évaluation de l'état de santé de l'enfant avant son adoption et garantit la poursuite de son accompagnement. Le bilan, transmis sous pli cacheté aux médecins de la PMI et au conseil de famille, permet de prévoir le suivi régulier de l'enfant.

Les rapporteurs considèrent par ailleurs avec les conseils nationaux de l'adoption et de la protection de l'enfance que **la particularité des enfants durablement placés et l'évolution du profil des pupilles de l'État exigent d'améliorer l'information des candidats à l'adoption simple ou plénière et de concevoir un accompagnement spécifique à leur destination.**

La recommandation formulée par ces conseils d'**harmoniser les notices d'agrément des candidats à l'adoption** leur apparaît tout à fait judicieuse, surtout dans la mesure où elle favorisera la bonne identification des candidats potentiels pour les pupilles qui éprouvent des besoins spécifiques, compte tenu de leur âge, de leur santé ou du fait qu'ils ont accédé à ce statut en fratrie.

**Cette harmonisation serait particulièrement bienvenue dans le contexte du déploiement de la base de données nationale des agréments**, qui a été créée par la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 *relative à la protection des enfants* à l'article L. 225-15-1 du code de l'action sociale et des familles, mais dont le décret d'application<sup>1</sup> est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2026.

La base de données nationale des agréments permettra à la fois **d'améliorer, en amont, la recherche locale ou nationale de candidats pour l'adoption d'un pupille de l'État** et, en aval, de **vérifier le suivi, par les parents adoptants, de l'accompagnement assuré par le service de l'aide sociale à l'enfance** en vue de l'adoption. Les rapporteurs accueillent donc avec satisfaction son entrée en vigueur et seront attentifs au suivi de son déploiement.

La réussite de cette démarche repose également sur l'accompagnement des parents biologiques, pour leur permettre, comme l'a souligné le conseil national de l'adoption devant les rapporteurs, *« de comprendre et de s'inscrire, le cas échéant, dans une relation nouvelle avec leur enfant »*.

Il importe à cet égard **d'envisager un accompagnement dès la saisine du juge dans les situations de délaissement parental**. Il ressort d'une analyse des décisions de cour d'appel en la matière évoquée par le conseil national de l'adoption que *« la confirmation du jugement de première instance est très souvent perçue comme un couperet déposant définitivement les parents de naissance de leur enfant. On constate que dans ces cas d'appel, on ne trouve pas d'accompagnement de ces familles qui leur permettrait d'évoluer pour leur laisser une place de parents dans les cas de prononcé d'adoption simple ou l'acceptation de la rupture définitive du lien de filiation dans les prononcés d'adoption plénière »*.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2025-1240 du 17 décembre 2025 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Base de données nationale des agréments en vue d'adoption » et modifiant les dispositions relatives à la procédure d'agrément en vue d'adoption.

*d) La situation des enfants pris en charge par l'ASE durablement avec ou sans perspectives d'adoption doit être améliorée*

Les services concernés doivent parfaire leur adaptation à l'évolution du profil des pupilles de l'État qui ne présentent pas de réelles perspectives d'adoption.

Le nombre de demandes de déclaration judiciaire de délaissement parental connaît une hausse constante. 1 500 demandes furent introduites devant le tribunal judiciaire à cette fin en 2024, contre 373 en 2016<sup>1</sup>. L'augmentation du nombre de déclarations judiciaires de délaissement parental s'est traduite par l'évolution du profil des pupilles de l'État, dont l'âge moyen est plus élevé et les vulnérabilités souvent cumulées. L'observatoire national de la protection de l'enfance constate ainsi que l'âge moyen des pupilles de l'État s'élevait à 10,2 ans en 2023, contre 7,7 ans en 2013<sup>2</sup>.

Cette profonde évolution impose selon les rapporteurs d'**adapter les services compétents à cet état de fait, pour défendre au mieux l'intérêt des enfants qui sont amenés à être confiés par l'ASE pendant un temps long allant jusqu'à leur majorité voire leurs 21 ans.**

Elles ont à cet égard constaté avec satisfaction l'**actualisation par la direction générale de la cohésion sociale de son guide relatif aux pupilles de l'État**<sup>3</sup>, qui constitue un précieux référentiel, riche et exhaustif, susceptible d'améliorer la pratique des agents départementaux, des conseils de famille et des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités.

**Le guide diffusé par le conseil national de l'adoption qui fournit une approche médico-psychosociale des pupilles de l'État**<sup>4</sup> en juillet 2025 apparaît tout à fait complémentaire du précédent. Il repose en effet sur une analyse pluridisciplinaire, pratique et innovante de l'accompagnement des pupilles de l'État qui ont accédé à ce statut au gré du prononcé croissant de déclarations judiciaires de délaissement parental. Aussi popularise-t-il plusieurs bonnes pratiques identifiées au sein de nombreux départements, que les rapporteurs ont également souhaité mettre en exergue.

Ces guides constituent une **ressource déterminante pour favoriser l'appropriation des bonnes pratiques par les services compétents**. Les divergences territoriales constatées résultent en effet vraisemblablement pour l'essentiel d'une formation insuffisante aux enjeux que soulève actuellement l'accueil des pupilles de l'État et d'une absence de procédures institutionnelles spécifiques.

---

<sup>1</sup> [Références statistiques justice](#) (2025) du service de la statistique, des études et de la recherche du ministère de la justice.

<sup>2</sup> [Synthèse](#) de l'observatoire national de la protection de l'enfance (2026), Les parcours des pupilles de l'État : quelles évolutions ?

<sup>3</sup> [Guide](#), Les enfants pupilles de l'État, publié par direction générale de la cohésion sociale, édition 2025.

<sup>4</sup> [Guide](#), Les pupilles de l'État – Une approche médico-psycho-sociale, publié par le conseil national de l'adoption, juillet 2025.

Les rapporteurs partagent en conséquence l'appréciation des conseils nationaux de l'adoption et de la protection de l'enfance, qui considèrent primordial de **créer des procédures institutionnelles et des modules de formation initiale et continue en la matière à la destination des travailleurs sociaux** et des professionnels en lien avec les pupilles de l'État, à la manière de ce qui a été conçu pour faciliter le traitement des informations préoccupantes.

Enfin, **les vulnérabilités multiples qui caractérisent ces enfants imposent l'adaptation de leur suivi médical**, suivant la logique qui sera présentée dans la partie du rapport consacrée aux situations de double vulnérabilité<sup>1</sup>.



#### Bonne pratique

Dans le Calvados, une enveloppe budgétaire spécifique est dédiée à la prise en charge de soins complémentaires dits innovants, que peuvent solliciter les conseils de famille, services de l'aide sociale à l'enfance et autres acteurs intéressés pour apporter une réponse médicale adaptée aux traumatismes subis par certains enfants confiés.

### III. AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DES ENFANTS DE 0 À 3 ANS ET DES ENFANTS À VULNÉRABILITÉS MULTIPLES

#### A. LA PRISE EN CHARGE DES NOURRISSONS ET DES ENFANTS JUSQU'À 3 ANS CONFIÉS DOIT DEVENIR LA PREMIÈRE PRIORITÉ

Les nourrissons et les jeunes enfants, de moins de trois ans, présentent une vulnérabilité particulière du fait de leur âge. Plus que les autres enfants, ils ont besoin de liens d'attachement sécurisants pour se protéger de l'environnement extérieur. Toute perturbation ou instabilité des liens peut compromettre durablement la capacité de l'enfant à établir des relations sécurisantes.

Les 1 000 premiers jours représentent à ce titre une période d'intense développement des capacités sensorielles et cognitives de l'enfant. Les maltraitements provoquent un stress qui perturbe le développement précoce du cerveau, avec des conséquences durables sur l'architecture neuronale qui peuvent générer des effets dévastateurs à long terme, augmentant considérablement les risques de troubles mentaux, de dépression et de comportements suicidaires tout au long de l'existence<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Voir partie III, 2., du rapport.

<sup>2</sup> Tanti A. et al, « Nouvelles anomalies cérébrales associées à la maltraitance infantile », *Molecular Psychiatry*, 2021.

Ces dernières années, les services de la protection font face à un constat majeur : le nombre de bébés et jeunes enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance augmente considérablement. Selon l'observatoire national de la protection de l'enfance, entre 2010 et 2022, le nombre d'enfants de moins de 6 ans accompagnés par la protection de l'enfance a augmenté de 45 %<sup>1</sup>.

Cette augmentation du nombre d'enfants en bas âge confiés à la protection de l'enfance résulte notamment de l'application de nouveaux principes d'évaluation et d'une prise en compte accrue des besoins fondamentaux des plus petits qui n'ont pas été accompagnés des moyens financiers et humains nécessaires au surcroît d'activité qui devait en résulter. Une telle évolution pose la question en amont de la prévention, de l'accompagnement des grossesses et des sorties de maternité.

Selon les chiffres fournis par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), au 31 décembre 2024, 11 771 enfants de moins de 3 ans étaient confiés à l'ASE<sup>2</sup>. Fin 2021, les 34 pouponnières de l'ASE recensées en France permettent d'accueillir 840 enfants de moins de 3 ans<sup>3</sup>. Par ailleurs, près de 3 000 enfants du même âge sont pris en charge au sein d'unités dédiées, rattachées soit aux maisons d'enfants à caractère social (Mecs), qui suivent 1 360 de ces enfants, soit aux foyers de l'enfance, qui en accueillent 1 615<sup>4</sup>.

#### Les différents types d'accueil proposés par les établissements de l'ASE

- Hébergement en internat collectif : hébergement regroupé dans l'établissement ;
- Hébergement individualisé ou en structure éclatée : hébergement hors de l'établissement, dans un ensemble de logements ou de chambres dispersés dans l'habitat social, le logement ordinaire ou à l'hôtel ;
- Placement éducatif à domicile : hébergement quotidien au domicile parental, suivi par les travailleurs sociaux (par exemple, à travers des visites à domicile), et laissant la possibilité d'une place de « repli » en structure d'accueil si la situation le nécessite ;
- Assistante familiale : hébergement chez une assistante familiale, dès lors que le placement est géré et rémunéré par la structure ;
- Lieu de vie et d'accueil : structure ou section d'hébergement gérée par une personne physique ou morale autorisée à accueillir entre trois et sept enfants (jusqu'à dix enfants par dérogation) ;
- Accueil mère-enfant : hébergement de femmes enceintes ou de jeunes mères (y compris mineures) accompagnées d'enfant(s) de moins de 3 ans ;
- Pouponnière : hébergement d'enfants de moins de 3 ans.

*Source : Drees (2025) L'aide sociale à l'enfance. Édition 2025. Bénéficiaires, mesures et dépenses départementales associées. Les dossiers de la Drees, n° 131, juin 2025*

<sup>1</sup> ONPE Synthèses, « Soutenir la réponse aux besoins spécifiques des jeunes enfants protégés », *Repères en protection de l'enfance*, n° 16, février 2024.

<sup>2</sup> Drees, *Enquête Aide sociale – données définitives au 31 décembre 2024*, décembre 2025.

<sup>3</sup> Drees, *enquête auprès des établissements et services de la protection de l'enfance (ES-PE)*, 2022.

<sup>4</sup> *Ibid*

## 1. La prise en charge des moins de trois ans connaît des dysfonctionnements majeurs inacceptables

Les défaillances dans la prise en charge des enfants de moins de 3 ans par la protection de l'enfance constituent autant d'échecs insupportables auxquels il convient de mettre un terme. **La priorité de l'action publique doit se porter sur ces nourrissons et jeunes enfants qui comptent parmi les plus vulnérables des vulnérables dans notre pays.**

Alors que la prise en charge en famille d'accueil permet de mieux répondre aux besoins d'attachement et de sécurité indispensables à la construction psychique des jeunes enfants, seuls 57 % des enfants de moins de 2 ans sont accueillis par un assistant familial<sup>1</sup>. À cet égard, la chute du nombre d'assistants familiaux constitue un défi majeur qui risque de dégrader encore davantage les conditions d'accueil de ces enfants.

Il s'agit d'éviter un report vers les pouponnières<sup>2</sup> qui doivent rester un moyen de prise en charge exceptionnel et d'urgence tant celui-ci ne peut être adapté au développement des enfants. Pourtant, selon les chiffres fournis par le Gepso aux rapporteurs, la durée moyenne de séjour est passée de 5,2 mois en 2021 à 7,5 mois en 2023. Certains enfants y restent même plusieurs années. Au niveau national, le nombre de places dans les pouponnières reste globalement stable depuis une décennie<sup>3</sup>. Les dispositifs actuels, variables selon les territoires et les moyens alloués, peinent à répondre aux besoins spécifiques de ces jeunes enfants. Trop souvent, l'urgence de la mise à l'abri face au danger immédiat prime, et les placements sont fréquemment décidés en attente d'une décision judiciaire définitive ou d'une solution durable. Ainsi, 88 % des enfants accueillis en pouponnière le sont à la suite d'une mesure judiciaire<sup>4</sup>.

Selon une enquête réalisée par le Gepso en 2024 auprès de l'ensemble des pouponnières ou sections pouponnières publiques, plus de la moitié des établissements fonctionnent en suroccupation (taux d'occupation moyen de 116 % sur l'ensemble des établissements), ce qui implique une « *suractivité chronique, une qualité de service dégradée et une incapacité à effectuer des accueils d'urgence dans des conditions adaptées aux besoins des enfants, voire à refuser l'accueil des enfants qui restent à l'hôpital et pour qui les mesures de protection ne peuvent pas être exercées* »<sup>5</sup>. Selon cette même enquête, le nombre moyen de places par structure est de 41,4 et le nombre moyen d'enfants accueillis est

---

<sup>1</sup> Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), *L'aide sociale à l'enfance, 2025*.

<sup>2</sup> Article D. 341-3 du code de l'action sociale et des familles : « Les pouponnières à caractère social accueillent les enfants âgés de moins de trois ans qui ne peuvent ni rester au sein de leur famille ni bénéficier d'un accueil de type familial et dont l'état de santé ne nécessite pas une prise en charge dans une pouponnière à caractère sanitaire. »

<sup>3</sup> 30 établissements recensés fin 2012 et 34 fin 2021. Drees, *L'aide sociale à l'enfance* Édition 2024, juillet 2024

<sup>4</sup> Drees (2025) *L'aide sociale à l'enfance, précitée*.

<sup>5</sup> Gepso, *Les établissements de protection de l'enfance 0-3 ans en France, décembre 2024*.

de 44,2. Plus la structure est grande, plus la problématique de la suroccupation est importante. Ainsi, le taux d'occupation passe à 121 % dans les structures de 50 à 70 places.

Si le décret du 5 septembre 2025 relatif à l'accueil des enfants de moins de trois ans a actualisé les dispositions du décret du 15 janvier 1974, en instaurant notamment une durée maximale de séjour fixée à quatre mois, renouvelable une fois et en renforçant les taux d'encadrement, de nombreuses améliorations concrètes demeurent nécessaires pour les jeunes enfants placés en pouponnières. Par exemple, l'organisation des pouponnières en unités de vie, c'est-à-dire en petits groupes d'enfants, la création d'un service dédié à l'accompagnement à la parentalité au sein même de la pouponnière et le positionnement de la pouponnière en pivot de l'animation des familles d'accueil pour les jeunes enfants s'avèrent souhaitables, sans créer des contraintes trop importantes pour les équipes déjà en tension au sein des pouponnières, selon l'appréciation des représentants de la direction générale de la cohésion sociale entendus par les rapporteurs.

Dans sa réponse au questionnaire transmis par les rapporteurs, la sociologue Aude Kerivel a également rappelé la nécessité de pouvoir disposer, dans chaque département, de « *mesures intensives en milieu ouvert* » ou « *d'un système de prévention de qualité* » permettant de soutenir les parents chez eux, pour reprendre les mots de la sociologue Aude Kerivel, entendue par les rapporteurs.

Plus largement, lorsque les situations familiales s'avèrent trop insécurisantes pour les jeunes enfants, le recours à l'adoption simple doit être davantage envisagé afin d'assurer un ancrage affectif durable et permanent<sup>1</sup>. En effet, de trop nombreux jeunes enfants, pour lesquels les familles biologiques se révèlent manifestement dysfonctionnelles et ne peuvent assurer leur épanouissement, ne parviennent pas à bénéficier d'une adoption.

## **2. Sans attendre une indispensable impulsion politique au niveau national, les professionnels s'efforcent d'améliorer l'accueil des nourrissons confiés à la protection de l'enfance**

*a) L'action des professionnels sur le terrain doit être davantage reconnue et soutenue*

Sur cette question essentielle comme sur tant d'autres, **les rapporteurs refusent le catastrophisme et le pessimisme ambiant qui découragent les professionnels et instaurent un climat de suspicion généralisée**. Sans taire les situations dramatiques, il s'agit de mettre en avant la qualité du travail des professionnels qui, dans des conditions difficiles, œuvrent quotidiennement pour sauver la vie de ces enfants.

---

<sup>1</sup> Voir la partie II.B.2. du présent rapport.

En effet, lorsqu'une mesure est prononcée, la prise en charge des très jeunes enfants constitue un véritable défi pour l'ASE et les professionnels concernés. Pour protéger ces jeunes enfants, sont mobilisés assistants familiaux, auxiliaires de puériculture, personnels de santé qui doivent avoir des compétences solides dans la prise en charge d'enfants si jeunes, auxquels s'ajoutent les difficultés consécutives aux maltraitances et aux négligences qu'ils ont subies.



### Bonnes pratiques

Plusieurs projets et innovations méritent dans ce cadre d'être mis en valeur. Par exemple, dans le Nord, l'association « SOS Village d'enfants » a développé un « village des tout-petits », c'est-à-dire une modalité d'accueil hybride entre la pouponnière à caractère social et le village d'enfants. Ce dispositif d'accueil met particulièrement en valeur la prévention précoce des risques de maltraitance et des troubles de l'attachement chez les jeunes enfants. Il s'organise autour de maisons familiales, c'est-à-dire avec cinq enfants au maximum par unité d'hébergement et avec la présence permanente de deux accueillants, et d'un plateau technique de soignants situé à proximité et disponible pour assister les enfants.

Le maintien de l'unité des fratries dans les dispositifs de placement facilite, notamment pour les cadets, le sentiment de sécurité et d'autonomie et contribue ainsi au bien-être des enfants. Un dispositif innovant de recherche-action, mené dans les villages d'enfants, a mis en valeur la nécessité de mettre en place une évaluation rigoureuse de la qualité des liens au sein des fratries. L'objectif est d'identifier les ressources susceptibles d'aider les enfants au sein de la fratrie ou au contraire de repérer les dysfonctionnements qui nécessitent de mener un travail spécifique sur l'amélioration de son unité<sup>1</sup>.

Le département du Doubs a pris la décision d'augmenter considérablement le nombre de places d'accueils dédiées aux fratries, au sein de deux villages d'enfants, notamment au sein d'un site situé en plein cœur de ville, considéré comme remarquable, dans l'ancien haras national. La réhabilitation du bâtiment a été financée par la banque des territoires, le département et les fonds propres de l'association SOS Village d'enfants.

De façon générale et malgré l'absence durable de révision des décrets de 1974 sur la prise en charge en pouponnière, **les départements et le secteur associatif n'ont pas attendu la révision des textes pour agir et renforcer les taux d'encadrement, ces derniers ayant augmenté de 26 % entre 2012 et 2021<sup>2</sup>**. Par ailleurs, logiquement, les pouponnières ont le taux d'encadrement le plus élevé (169 %) des modes d'accueil<sup>3</sup>. En effet, l'accueil d'enfants en bas âge nécessite plus de personnel, notamment paramédical et en particulier des

<sup>1</sup> Zaouche Gaudron, C, Pinel-Jacquemin, S, Troupel-Cremel, O et Scelles, R, « Recensement et analyse des outils examinant la qualité de la relation fraternelle », *Pratiques psychologiques*, 2016.

<sup>2</sup> Drees (2025) L'aide sociale à l'enfance, précitée.

<sup>3</sup> Ibid.

auxiliaires de puériculture ainsi qu'une présence importante de jour comme de nuit. À titre d'exemple, selon les chiffres fournis par Départements de France, le département de l'Oise compte aujourd'hui dix-sept agents pour six enfants.

Si les professionnels de la petite enfance officient dans ces structures ont généralement choisi cette affectation en toute connaissance de cause, attirés par l'aspect social et particulièrement intense de la mission, ils sont confrontés à des situations délicates, tant du côté des familles que des enfants. L'ensemble des personnes entendues par la mission a souligné la complexification du cadre d'expérience professionnelle et la hausse des situations particulièrement difficiles à gérer. Ils font face à un nombre croissant de tout-petits confiés avec des problématiques de santé ou en défaut de soin mettant parfois leur vie en jeu. Ces situations génèrent alors à leur tour épuisement ou dépression qui sont autant de facteurs de roulement de personnel dans les institutions entraînant des défaillances dans la prise en charge des enfants confiés.

*b) Face à l'épuisement généralisé des acteurs et à la souffrance de trop nombreux nourrissons confiés, les pouvoirs publics ont pour devoir de prendre enfin toute leur responsabilité pour protéger ces enfants*

Le décret du 5 septembre 2025 *relatif à l'accueil des enfants de moins de trois ans confiés au titre de la protection de l'enfance en pouponnière à caractère social* modernise le cadre réglementaire des pouponnières sociales, qui était en vigueur depuis 1974. L'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance appelait de leurs vœux cette refonte afin de répondre aux critiques récurrentes sur la suroccupation, l'insuffisance de l'encadrement et l'absence de limites claires à la durée de placement des enfants. Il était indispensable de rénover le cadre d'action dans les pouponnières afin de privilégier le développement affectif et cognitif des enfants, tout en préparant au mieux leur retour en famille ou leur orientation vers un accueil familial.

Les principales évolutions apportées par ce décret sont les suivantes :

- la durée maximale d'accueil est désormais fixée à quatre mois, renouvelable une fois après évaluation pluridisciplinaire ;
- les ratios d'encadrement sont revus à la hausse : 1 auxiliaire de puériculture pour 5 enfants le jour (contre 1 pour 6 auparavant) et 1 pour 15 la nuit (contre 1 pour 30). La présence d'un éducateur de jeunes enfants (EJE) pour 15 enfants en journée est également imposée ;
- chaque établissement est limité à 30 places (contre 50 auparavant), avec une organisation en petites unités de vie pour favoriser un environnement plus sécurisant. Cette mesure entrera en vigueur progressivement, d'ici 2026 ou 2030 selon les structures.

Le texte insiste également sur l'accompagnement des parents (visites médiatisées, soutien psychologique) et la création d'équipes pluridisciplinaires (psychologues, professionnels de santé) pour évaluer et suivre les besoins de l'enfant. Toutefois, les rapporteurs regrettent que les missions de ces équipes et leur articulation avec les autres acteurs, notamment du soin, restent floues.

Malgré les avancées notables permises par ce texte, **les rapporteurs soulignent que l'amélioration réelle des conditions d'accueil des enfants pris en charge dans les pouponnières dépendra de la volonté du Gouvernement et de la représentation nationale d'y apporter un soutien durable.** À ce titre, elles regrettent que l'enveloppe de 35 millions d'euros prévue pour couvrir les surcoûts liés à la réforme soit d'ores et déjà insuffisante. En effet, la fiche d'impact de mise en œuvre des dispositions du décret estime le seul coût de la hausse des ratios d'encadrement à 34,6 millions par an<sup>1</sup> dont 13,5 millions d'euros pour le passage d'un taux d'encadrement de 1 pour 6 enfants à 1 pour 5 pour les auxiliaires de puériculture de jour.

La hausse du nombre d'assistants familiaux et le soutien à cette profession constituent un autre prérequis à la réussite de cette ambition politique. En effet, la limitation à quatre mois de placement en pouponnière suppose une augmentation significative du nombre de familles d'accueil, alors que leur nombre est en baisse constante. Faute de places, les enfants resteront plus longtemps en collectivité, contredisant l'esprit du décret. À ce titre, plusieurs fédérations professionnelles (Gepso, Fnaf-Pe, Ufnafaam) ont alerté sur le manque de moyens concrets pour recruter, former et soutenir les professionnels, ainsi que sur l'absence de mécanisme de suivi et d'évaluation. Sans ces garanties, les rapporteurs craignent que le décret reste un texte stérile affichant des ambitions qui ne se traduiront malheureusement pas par l'amélioration des conditions de vie des enfants confiés et des conditions de travail des professionnels.

Enfin, contrairement à ce que souhaitaient de nombreux acteurs de la profession<sup>2</sup>, le décret n'impose pas de limite stricte du nombre d'enfants par unité de vie, ce qui pourrait permettre des configurations peu adaptées aux besoins des tout-petits. Selon ces associations, « *la prise en considération de la taille du groupe est également déterminante pour apporter la notion de permanence des liens, leur continuité et permettre l'identification de repères* » pour les tout-petits. De plus, les rapporteurs soulignent que, malgré l'avancée indéniable que constitue le passage du ratio d'encadrement de nuit d'une auxiliaire de puériculture pour 30 enfants à 1 pour 15, les conditions d'exercice dans les institutions accueillant les plus petits resteront particulièrement difficiles, entraînant une grande fatigue physique et mentale des personnels.

---

<sup>1</sup> Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles, Fiche d'impact sur le décret relatif à l'accueil des enfants de moins de trois ans confiés au titre de la protection de l'enfance en pouponnière à caractère social autonome ou au sein d'un autre établissement social et médico-social.

<sup>2</sup> Communiqué de presse (Anmeacs, Cnape, Fehap, Gepso, Uniopss) : Décret à venir sur les pouponnières : la promesse d'encadrement doit répondre aux besoins fondamentaux des 0-3 ans et fluidifier leur parcours, 25 juin 2025.

Dès lors, à l'instar du Gepso, les rapporteurs estiment que cette révision de la réglementation ne peut être considérée comme un aboutissement en soi et que *« seule une action cohérente et structurée permettra de transformer cette évolution réglementaire en un réel changement de pratiques, au bénéfice des enfants accompagnés »*<sup>1</sup>.

Dans ce cadre, il est nécessaire d'aller plus loin pour assurer la prise en charge des nourrissons et jeunes enfants. Pour garantir leur besoin de sécurité, il apparaît indispensable d'éviter l'accueil collectif pour les enfants de moins de trois ans, en s'inspirant notamment du modèle québécois qui a, sauf cas exceptionnel, mis fin à ce type d'accueil. Ainsi, alors que la France se distingue par un placement fréquent en institution, même pour les très jeunes enfants<sup>2</sup>, seul 0,25 % des enfants québécois de moins de 5 ans est placé hors accueil familial ou à un tiers<sup>3</sup>.

Il convient en effet de s'interroger sur le maintien du modèle de l'accueil en institution. Reprenant ainsi une proposition soumise par l'Unaf, **les rapporteurs estiment qu'un enfant en bas âge devrait être accueilli dans un foyer familial**, et, qu'à ce titre, les pouponnières doivent prioritairement évoluer sous la forme *« d'un plateau technique et administratif organisant l'accueil d'assistants familiaux selon le principe un peu comparable à celui des crèches familiales »*.

Mettre fin au modèle de l'accueil en institution passe par un soutien renforcé aux assistants familiaux, outre les mesures évoquées plus haut dans le rapport<sup>4</sup>, les assistants familiaux accueillant un enfant de moins de trois ans doivent, au regard des spécificités d'un tel accueil, bénéficier d'un accompagnement rigoureux de la part des services compétents ainsi que de la protection maternelle et infantile (PMI) et bénéficier d'une formation spécifique.

Enfin, dans tous les cas, le modèle de l'accueil en institution pour les très jeunes enfants ne peut être mis en œuvre qu'en présence d'un nombre suffisant d'adultes référents, stables et disponibles, auprès de chaque enfant en fixant notamment des ratios d'encadrement par unité de vie pour l'ensemble des professionnels agissant auprès des enfants.

---

<sup>1</sup> Gepso, Communiqué de presse : Publication du décret relatif à l'accueil en pouponnière : une avancée attendue, mais une réforme encore inachevée, 18 septembre 2025.

<sup>2</sup> Il faut toutefois préciser que 7 % des enfants accueillis en pouponnières bénéficient d'un hébergement chez un assistant familial. Le placement reste alors géré et rémunéré par la structure. Drees (2025) L'aide sociale à l'enfance, précitée.

<sup>3</sup> Taux d'enfants de 0 à 5 ans ayant une prise en charge active au 31 mars 2024, selon le milieu de vie – Tableau de bord – Bilan DPJ PROD – Institut de la statistique du Québec.

<sup>4</sup> Cf. Chapitre I.C.3 du présent rapport.

**Recommandation n° 11** : renforcer le caractère subsidiaire du placement en accueil collectif pour les enfants de moins de trois ans en ne l'autorisant qu'à titre exceptionnel et assurer dans ces établissements la présence d'un nombre suffisant d'adultes référents auprès de chaque enfant en fixant notamment des ratios d'encadrement pour l'ensemble des professionnels agissant auprès des enfants.

***B. LES ENFANTS EN DOUBLE VULNÉRABILITÉ : UNE EXIGENCE ENCORE PLUS GRANDE DE PARTENARIAT ENTRE LES ACTEURS***

La part d'enfants qui présentent des troubles psychiatriques diagnostiqués parmi ceux pris en charge par l'ASE dépasse les 20 % dans nombre de départements. Ces enfants cristallisent souvent l'échec des différentes politiques publiques, ce qui pèse sur des départements qui, bien que placés en situation d'accueil inconditionnel, ne disposent pas des structures adaptées, qui relèveraient du médico-social et donc des ARS.

En 2015, dans son rapport annuel, le Défenseur des droits estimait à 70 000 le nombre d'enfants en situation de handicap confiés à l'aide sociale à l'enfance. Selon les dernières données de la Drees, 25 950 enfants accompagnés par les structures médico-sociales pour enfants ou adolescents bénéficient d'une mesure de protection fin 2022. Ils représentent 15 % de l'ensemble des enfants et jeunes handicapés accompagnés par ces ESMS. Une mauvaise prise en charge de ces enfants entraîne inexorablement des coûts accrus et la déstabilisation des structures d'accueil. Ainsi, selon l'enquête nationale sur les assistants familiaux, 25 % des enfants accueillis chez une assistante familiale disposent d'une reconnaissance administrative du handicap en 2021. Ce taux est de 15 % pour les jeunes accueillis en établissements de l'ASE selon l'enquête ES-PE de 2021, soit près de 11 000 jeunes (ils étaient 13 % fin 2017, soit 8 000 jeunes). Ces établissements étant peu adaptés à leur accueil, ils ne constituent pas le type d'hébergement majoritaire de ces jeunes. Ces derniers sont néanmoins de plus en plus nombreux dans les lieux de vie et d'accueil (35 % des jeunes hébergés dans ces structures fin 2021, contre 28 % fin 2017). Enfin, selon les chiffres fournis par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (Cnsa) aux rapporteurs, les jeunes protégés représentent 36 % des effectifs en Institut thérapeutique éducatif et pédagogique (Itep).

**1. La prise en charge des enfants à multiples vulnérabilités implique une coopération et une responsabilisation renforcée de tous les acteurs**

*a) Les dispositifs de la protection de l'enfance n'ont pas été conçus pour pallier les faiblesses structurelles de la prise en charge de la santé des enfants*

La protection de l'enfance n'a pas à subir les échecs des autres politiques publiques et elle ne doit pas subir les faiblesses structurelles dans la prise en charge de la santé des enfants, notamment de ceux en situation de handicap.

Ainsi, selon une enquête menée en 2024 par Départements de France auprès d'une cinquantaine de départements qui a été transmise aux rapporteurs :

- 75 % des répondants déclarent avoir des enfants confiés en attente d'une place en IME,

- La durée moyenne d'attente d'une place en IME est de 30 mois (entre 9 et 84 mois) ;

- 73 % des répondants déclarent avoir des enfants confiés en attente d'une place en ITEP,

- La durée moyenne d'attente d'une place en dispositif ITEP est de 18 mois.

Dans le champ de la santé mentale, le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale *sur les manquements des politiques publiques de protection de l'enfance* fait état d'un déficit massif de pédopsychiatre avec seulement 670 ETP en 2022, soit 1 professionnel pour 30 000 enfants. Surtout, la profession connaît un inexorable déclin avec une baisse du nombre de pédopsychiatres de 34 % entre 2010 et 2022<sup>1</sup>.

Les acteurs de la protection de l'enfance sont, au final, dépendants du succès des autres politiques d'inclusion et de prise en charge du handicap. **Tant que les structures d'accueil adaptées ne seront pas en nombre suffisant dans le pays, les services de la protection de l'enfance continueront d'accueillir des enfants dans des situations de handicap trop complexes sans disposer des moyens adaptés à leurs besoins**, mettant ainsi à mal les enfants eux-mêmes et les professionnels.

La carence de l'offre en IME pendant les *week-ends* et les vacances scolaires constitue une difficulté structurelle pour les lieux d'accueil de la protection de l'enfance, qui doivent accueillir ces enfants sans le plateau technique adéquat, ce qui entraîne l'épuisement des professionnels et l'augmentation des risques pour les enfants accueillis. Une démarche doit être engagée pour constituer une offre d'IME 7 jours sur 7, 365 jours par an, sur l'ensemble du territoire, en particulier pour les enfants relevant de la protection de l'enfance

---

<sup>1</sup> *Cour des comptes, La pédopsychiatrie - Un accès et une offre de soins à réorganiser, Communication à la commission des affaires sociales du Sénat, mars 2023.*

qui ne disposent pas de ressources familiales et ont d'autant plus besoin d'accompagnement.

Dans ce cadre, le financement du plan « 50 000 solutions », annoncé lors de la dernière conférence nationale du handicap, doit être un levier pour mailler l'ensemble du territoire national en solutions médico-sociales adaptées aux enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance. Dans ce cadre, les rapporteurs invitent la commission des affaires sociales à veiller particulièrement au respect de l'engagement pris par l'État lors de la conférence nationale du handicap de 2023 de consacrer une enveloppe de 50 M€ dédiée aux enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance. Selon les données transmises par la CNSA, seulement 600 solutions devraient être déployées à l'horizon fin 2025 pour les jeunes en situation de double vulnérabilité, pour un coût estimé à 19 M€.



#### Bonne pratique

Dans le Vaucluse, une structure dédiée de 4 places, financée à parts égales par le département et l'ARS, dénommée « MOZAIK », prend en charge des enfants confiés au titre de l'ASE et polyhandicapés ne disposant pas de place dans les établissements spécialisés. Cette structure permet de prendre en charge les cas les plus complexes. Ces enfants étaient auparavant confrontés à des ruptures de prise en charge ou devaient s'adapter à une pluralité de lieux d'accueil pour couvrir la semaine, les week-ends, ou les vacances. Un an et demi après son ouverture, les professionnels tirent un bilan positif du fonctionnement de cette structure et la création d'une seconde structure de ce type est envisagée.

**Les rapporteurs souhaitent également alerter sur la situation des assistants familiaux accueillant des enfants en situation de handicap.** Comme il a déjà été évoqué à plusieurs reprises, ce mode d'accueil, de par sa dimension individuelle et son inscription dans un environnement familial, doit être privilégié dès que cela est possible au regard notamment de la situation médicale de l'enfant. Le recours à l'accueil familial, lorsqu'il est décidé faute de place ou de moyens dans les établissements spécialisés, montre les limites actuelles du système.

En effet, l'accueil d'un enfant en situation de handicap peut s'avérer particulièrement lourd et source de grandes difficultés faute de formation et d'encadrement adaptés. Il n'est pas acceptable que l'apprentissage de l'accueil d'enfants souffrant de handicaps parfois très lourds puisse se faire « *sur le tas* », en se formant eux-mêmes, en puisant dans leur seule expérience ou dans celles de leurs pairs dans le meilleur des cas. **Les assistants familiaux doivent être davantage soutenus et formés à la prise en charge des troubles du spectre de l'autisme, du comportement, à la gestion de crise mais également au travail d'équipe avec les MDPH.** Plus globalement, les rapporteurs regrettent la trop faible place accordée à la prise en charge des enfants en

situation de handicap dans tous les diplômes des professionnels de la protection de l'enfance (éducateur, assistant de service social, assistant familial, *etc.*). Ces formations sont encore plus faibles pour les diplômes d'encadrement (CAFERUIS, DEIS) alors même que la maîtrise des outils existants et la connaissance de l'environnement institutionnel dans ce domaine s'avèrent déterminantes pour améliorer la prise en charge des enfants et le bien-être des équipes.

Si de nombreux départements ont mis en place des modules de formation ponctuels, cela reste largement insuffisant et surtout trop dépendant de la mobilisation des acteurs comme les centres régionaux d'études, d'actions et d'informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité (CREAI) et les ARS ainsi que des budgets alloués, ce qui ne permet pas de construire une politique de formation véritablement cohérente sur l'ensemble du territoire.

### **Mieux protéger les jeunes victimes de violences sexuelles : un enjeu majeur pour la protection de l'enfance**

Selon une étude publiée en 2022, quelque 15 000 mineurs seraient victimes de prostitution en France, uniquement au sein de l'aide sociale à l'enfance<sup>1</sup>, soit bien plus que les estimations faites jusqu'ici. L'association Union pour l'enfance révèle une réalité tout aussi alarmante : près d'un jeune sur deux aurait subi des violences sexuelles (avant ou pendant le placement). Un jeune sur trois développe des comportements préoccupants, et 3 % sont victimes d'exploitation sexuelle. Benjamin Montel, réalisateur du documentaire *Comme si j'étais morte* relatant l'exploitation sexuelle subie par trois jeunes femmes protégées, précise « L'âge moyen des victimes se situe entre 15 et 17 ans, mais l'entrée dans la prostitution se rajeunit avec des cas répertoriés dès l'âge de 12 ou 13 ans ; 80 % des mineurs en situation de prostitution seraient des jeunes filles prises en charge par l'aide sociale à l'enfance ».

Toutes les enquêtes font le même constat : **le lien entre les violences subies et la prostitution ne fait plus débat et les professionnels de la protection de l'enfance sont de plus en plus confrontés à la prostitution des mineurs.**

Face à ces situations dramatiques, plusieurs départements se sont engagés dans la lutte contre le système prostitutionnel. Ainsi le département du Val-d'Oise a adopté en 2022 un plan d'action départemental de prévention et de lutte contre la prostitution des mineurs pour la période 2023-2025, autour de plusieurs axes : la formation professionnelle, la prévention et l'accompagnement global des situations. Le département a conventionné dans ce cadre avec deux associations, l'Amicale du Nid (70 000 euros) et Agir contre la prostitution des enfants (100 000 euros), pour mettre en place des permanences sur tout le territoire, former les professionnels, réaliser des accompagnements individuels des jeunes concernés et des accompagnements individuels et collectifs des parents. **70 situations de jeunes de l'aide sociale à l'enfance du Val-d'Oise sont ainsi connues et font l'objet d'un suivi.**

<sup>1</sup> Aziz Essadek, Gérard Shadili, Adèle Assous, Frédéric Widart, Ana M. Greco, et al.. Étude populationnelle sur les enfants accompagnés par le conseil départemental de l'Essonne dans le cadre de la protection de l'enfance. 2022.

La prévention de la prostitution des mineurs est animée sur le territoire *via* le protocole signé entre la préfecture et le département. Ce document intègre en particulier une procédure de signalement renforcé des mineurs victimes de prostitution visant à faciliter la transmission d'informations en vue de la qualification pénale des faits et la conduite de l'enquête. Par ailleurs, dans le cadre du protocole Jeunes Majeurs pour les 16-21 ans signé entre l'ASE et la PJJ, un groupe de travail a été mis en place pour suivre et accompagner les situations des jeunes bénéficiant d'une double mesure ASE-PJJ à risque ou victimes de prostitution. Le sujet de la prévention de la prostitution des jeunes confiés à l'ASE a également été inscrit dans le projet de contrat de sécurité intégrée que le département prépare actuellement avec la préfecture.

Au niveau national, l'axe 4 du plan de lutte contre les violences faites aux enfants et la stratégie de lutte contre le système prostitutionnel sont spécifiquement consacrés à la protection des mineurs et notamment au cas des mineurs pris en charge par la protection de l'enfance.

*b) Afin d'éviter les ruptures dans la prise en charge de la santé des enfants, la coordination et la responsabilisation de l'ensemble des acteurs doivent nécessairement être renforcées*

La prise en charge des enfants à double vulnérabilité constitue un enjeu fort. Ces enfants ont en général connu plus de lieux de placement que les enfants n'ayant pas de mesure MDPH (68 % ont connu entre 2 et 4 lieux de placement, contre 56 % des enfants n'ayant pas de mesure MDPH)<sup>1</sup>. De plus, ils sont plus souvent séparés de l'ensemble de leurs frères et sœurs (64 % des enfants ayant une mesure MDPH sont séparés de leurs frères et sœurs contre 48 % des enfants n'ayant pas de mesure MDPH)<sup>2</sup>.

**Aux risques de rupture dans les parcours de placement viennent s'ajouter des parcours scolaires morcelés.** Lorsque ces enfants ne peuvent être accueillis dans le système scolaire ordinaire, avec le soutien d'une AESH, ils doivent pouvoir accéder à des dispositifs qui conduisent à des emplois du temps complexes : école, centre médico-psycho-pédagogique, ITEP, rendez-vous chez l'orthophoniste ou le pédopsychiatre se succèdent au cours de la semaine souvent sans réelle cohérence et sans possibilité de création de liens sociaux.

Dès lors, pour ces enfants, **le nombre d'acteurs à mobiliser renforce d'autant la sensibilité de leur coordination** : si les mesures de protection concernent l'ASE, le suivi global de ces enfants requiert l'intervention de l'éducation nationale (ou du ministère des solidarités suivant la structure) pour la scolarisation, l'ARS pour la santé mentale et la pédopsychiatrie, la MDPH et les structures médico-sociales pour le handicap.

<sup>1</sup> <https://leppi.fr/wp-content/uploads/2024/11/RECHERCHE-ACTION-LEPPI-ASE-DEC-2024-1.pdf>

<sup>2</sup> Ibid.

Malgré des évolutions, **chaque secteur considère l'autre comme spécialiste d'une question connexe, auquel on doit se référer pour traiter une part de la problématique globale d'un enfant.** La scolarisation concerne l'éducation nationale, la santé mentale concerne la pédopsychiatrie, le handicap concerne la MDPH et les structures médico-sociales, les mesures de protection concernent les services de l'ASE. Ces interventions multiples – peu lisibles pour les enfants et leur famille – restent trop souvent peu coordonnées, au détriment d'une approche globale et intégrée entre les secteurs social, médico-social et le milieu ordinaire.

Les rapporteurs soulignent dans ce cadre un triste paradoxe : alors même que la complexité des parcours de vie de ces enfants justifierait une interconnexion accrue des systèmes d'information et des outils de suivi pour permettre la prise en charge la plus adaptée possible, c'est tout particulièrement pour ces enfants que l'on dispose du moins de données.

Ainsi, comme l'ont indiqué Isabelle Frechon et Lucy Marquet lors de leur audition par la mission : « *Certaines populations restent néanmoins difficiles à enquêter ou à caractériser à l'heure actuelle. C'est le cas [...] des enfants et jeunes suivis à la fois par l'ASE et par la MDPH, alors que ces deux dispositifs, bien qu'ils relèvent des conseils départementaux, dépendent de services distincts* ». Comme le relevait également l'association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (Andass) il n'existe aujourd'hui aucun fichier partagé structuré entre les services de l'ASE, les MDPH et les ARS permettant d'identifier les enfants concernés, de suivre leur parcours ou encore d'évaluer l'efficacité des dispositifs.

Deux obstacles majeurs freinent ici la circulation de l'information : des incertitudes persistantes sur les conditions du secret partagé et des blocages techniques liés aux différentes solutions logicielles utilisées par les départements. Les rapporteurs regrettent que de simples incompatibilités logicielles souvent au sein d'un même département puissent empêcher d'assurer le bon suivi de ces enfants. **Le déploiement du dossier usager informatisé (DUI), assuré dans le cadre du programme ESMS numérique jusqu'en 2025, est un levier essentiel pour renforcer ces coopérations et améliorer la qualité des écrits professionnels.**

Malgré des difficultés multiples, il importe de mettre en lumière la **capacité des acteurs départementaux et du tissu associatif à innover pour proposer un accompagnement global et personnalisé des enfants confiés.** À chaque fois, les solutions reposent sur la coopération étroite entre professionnels du médico-social et de la protection de l'enfance mais également de l'éducation nationale. Certaines associations, présentes sur les deux champs, favorisent cette articulation à travers :

- des temps d'analyse de pratiques et de formations partagés,
- des réorganisations internes (création de pôles territoriaux, mutualisation des ressources humaines et matérielles).



### Bonnes pratiques

Dans le Val-d'Oise, une enseignante de l'éducation nationale est mise à disposition de la Maison départementale de l'enfance, elle coordonne les parcours de scolarité des jeunes placés à la MDE en lien avec l'éducation nationale et les établissements afin d'éviter la rupture de scolarité pour les enfants accueillis en urgence.

Par ailleurs, le département finance la mise en place d'un dispositif d'équipe mobile scolaire (EMAS - équipe mobile d'appui à la scolarisation). Sept professionnels référents éducatifs, ainsi qu'un enseignant à mi-temps sont constitués en équipe mobile, dans l'objectif de mettre en œuvre un certain nombre d'actions à destination des enfants confiés à l'ASE (en MECS et en famille d'accueil). Des actions sont également menées auprès des professionnels de l'ASE. En effet, l'équipe mobile accompagne les professionnels sur les questions de scolarité et la réussite du dispositif repose sur la bonne connaissance de ce dernier par l'ensemble des professionnels. L'équipe d'éducateurs scolaires accompagne la réussite scolaire des enfants confiés grâce à diverses actions en lien avec les équipes de l'ASE, les lieux d'hébergement et l'éducation nationale.

Pour certains enfants, un appui ponctuel des experts du handicap dans les lieux d'accueil, à travers l'intervention d'équipes mobiles par exemple, permet de répondre à leurs besoins ; d'autres nécessitent la présence quotidienne d'équipes pluridisciplinaires, ce qui suppose le développement de structures hybrides alliant soin et éducatif.

Enfin, des départements comme celui des Vosges mettent déjà en place des équipes coordonnées de prise en charge et de suivi des soins des enfants placés sous l'autorité du médecin référent de la protection de l'enfance<sup>1</sup> en lien avec les professionnels de la PMI et de l'ASE.



### Bonne pratique

Dans le Lot-et-Garonne, le département a conventionné avec l'équipe de pédopsychiatrie depuis 2022 pour déployer une équipe mobile d'intervention auprès des enfants de l'ASE cofinancée à hauteur de 150 000 euros.

Elle intervient notamment auprès des jeunes accueillis au foyer départemental de l'enfance mais aussi en appui dans des familles d'accueil ou des MECS. Les premiers retours sur le terrain étant particulièrement satisfaisants, le département envisage désormais d'élargir cette équipe.

<sup>1</sup> Article L. 221-2 du code de l'action sociale et des familles

Mais ces initiatives locales restent dispersées et insuffisantes pour garantir une réponse cohérente à l'échelle nationale. De nombreuses personnes auditionnées ont regretté les difficultés de coordination persistantes entre les ARS et les conseils départementaux. Les réponses sont trop souvent ponctuelles, coûteuses, et centrées sur des situations d'urgence. Ainsi « *l'absence de pilotage conjoint des parcours est l'une des causes majeures des ruptures. Les projets de vie, projets pour l'enfant (PPE), projets personnalisés de scolarisation (PPS) et projets de soins sont rarement articulés, aboutissant à une superposition d'objectifs sans réelle continuité* », selon les représentants de l'Andass entendus par les rapporteurs.

## **2. Face aux besoins spécifiques en santé des enfants protégés, il est nécessaire de renforcer les parcours de santé coordonnés et les dispositifs intégrés de prise en charge**

*a) La généralisation des parcours de santé coordonnés à destination des enfants protégés ne doit pas se faire au prix de la disparition des spécificités de prise en charge des enfants protégés*

Pour répondre aux besoins spécifiques en santé des enfants confiés à l'ASE ou la PJJ victimes de négligences ou de violence, le législateur a imposé l'organisation d'un bilan de santé systématique à l'entrée dans le dispositif puis au minimum une fois par an. Mais les chiffres révèlent de nombreuses disparités territoriales et de trop nombreux enfants protégés ne bénéficient pas de ces bilans de santé (30 % des enfants seulement en ont bénéficié en 2024 selon les données du CNPE). Par la suite, le suivi et l'accès aux soins restent extrêmement difficiles et surtout marqués par de nombreuses ruptures qui ne permettent pas d'apporter une réponse sur le long terme aux problématiques de santé de ces enfants.

La mise en œuvre des programmes de prise en charge coordonnée Pegase et Santé Protégée en 2019 *via* deux expérimentations dites « de l'article 51 »<sup>1</sup> a pour ambition de répondre à ces difficultés. Il s'agit d'améliorer la prise en charge globale des enfants protégés en assurant la continuité des soins et du suivi en constituant autour de l'enfant un réseau de professionnels. L'objectif est d'éviter la dégradation de la situation des enfants et le recours à une prise en charge hospitalière ou en centre spécialisé en santé mentale comme les CMP ou CMPSS. Comme cela a été rappelé à plusieurs reprises lors des auditions : **une journée en hôpital pédiatrique coûte environ 1 500 euros, soit à peu près l'équivalent d'une année de parcours coordonné**. Investir dans ces programmes n'est donc pas une dépense supplémentaire mais bien une économie structurelle permettant de limiter les prises en charge tardives et coûteuses en établissement de santé. D'autant plus que ces hospitalisations tardives sont souvent réalisées sous la contrainte et sans accompagnement à la sortie. Dès lors, elles ne s'intègrent pas dans un parcours de soins cohérent et constituent une source de déstabilisation pour les enfants et les structures d'accueil qui les prennent en charge.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des expérimentations menées sur le fondement de l'article 51 de la loi n° 2018-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

### Les programmes Pegase et Santé protégée

**Santé protégée** concernent tout enfant accompagné en protection de l'enfance, quel que soit le type de mesure, à domicile ou confié. 7 784 mineurs ont été inclus dans 4 départements. Le bilan de santé standardisé auprès d'un médecin de ville ou de PMI, est réalisé dès l'annonce de la mesure. Les soins en santé mentale auprès de psychologues, psychomotriciens et ergothérapeutes libéraux volontaires, sont remboursés grâce à un forfait. Le suivi des enfants inclus montre des besoins importants en soins somatiques : dentaires, ophtalmologie, ORL et orthophonie, vaccinations. Même s'il s'agit de soins inscrits dans le droit commun, l'accès et le suivi nécessitent l'appui de la coordination auprès des familles et des professionnels de la protection de l'enfance et de la santé. Au final, 3 800 mineurs ont bénéficié d'un bilan de santé dans ce cadre soit 55 % de la cible.

Pégase s'adresse quant à lui spécifiquement aux 0 à 5 ans pour un suivi en santé globale jusqu'à l'âge de 7 ans. En 5 ans, le programme a été mis en œuvre au sein de 13 pouponnières dans 13 départements différents sur 8 régions et a concerné 700 enfants sur les 949 prévues, soit 74,5 % de l'objectif. L'ambition du programme est de mettre en place un suivi de santé expert protocolisé : « assurer la continuité du suivi, éviter de perdre de vue les enfants concernés, permettre le dépistage et la prise en charge précoce d'incapacités afin d'en diminuer les conséquences. » Pégase propose des outils fins du suivi du développement global et psychologique de l'âge d'un mois à 7 ans et des soins psychologiques précoces possibles dès l'admission. Son financement repose sur un forfait pluriprofessionnel annuel de 1 399 euros afin de couvrir les frais relatifs aux bilans, soins précoces en psychologie et psychomotricité, coordination, formation des professionnels mais aussi intégration des systèmes d'information.

Largement souhaitée par les acteurs du secteur, la généralisation de ces deux expérimentations a été décidée fin 2025 dans le cadre d'un « parcours coordonné renforcé » spécifique. Ce nouveau parcours est progressivement mis en place depuis le début de l'année 2026. Toutefois, plusieurs professionnels du secteur ont pu exprimer quelques réserves quant aux modalités de la généralisation. En effet, cette dernière prévoit une intégration du dispositif dans les parcours coordonnés renforcés « types » construits, d'une part, sur un forfait de coordination versée à la structure coordinatrice qui sera désignée par l'ARS à la suite d'un appel d'offres et, d'autre part, par une prise en charge directement par l'assurance maladie des différentes séances auprès des professionnels.

**Les rapporteurs appellent à la plus grande vigilance quant aux conditions de généralisation de ces expérimentations.** Réduire ces dispositifs à une succession de rendez-vous médicaux remboursés au sein d'un panier prédéfini reviendrait à nier les spécificités de ces programmes centrés sur une prise en charge globale et intégrée de l'enfant qui a montré toute son efficacité. Par ailleurs, à l'heure où la perte de sens des métiers du social se traduit par une désaffection de plus en plus grande pour le secteur, les dispositifs tels que « Santé Protégée » qui permettent l'intégration d'une équipe à la fois sociale et sanitaire autour de l'enfant doivent être encouragés et non pas dilués dans un modèle de prise en charge normée et sectorisée.

À ce titre, les rapporteurs saluent la publication, le 25 avril 2026, de l'arrêté visant à mettre en œuvre le nouveau parcours coordonné « enfance protégée »<sup>1</sup> qui permet de lever plusieurs inquiétudes quant aux modalités de prise en charge des enfants. Elles appellent toutefois à la vigilance concernant la mise en œuvre concrète de ce nouveau parcours et notamment des modalités de désignation des structures de coordination par les agences régionales de santé.

*b) Face aux enjeux que représente la santé des enfants à multiples vulnérabilités confiés à la protection de l'enfance, il est impératif de soutenir et de généraliser des dispositifs encore plus ambitieux de prise en charge*

L'amélioration de la santé mentale, de la prise en charge du handicap et plus générale du suivi de la santé des enfants protégés constitue un impératif de l'action publique. **Des solutions intégrées portées par les professionnels existent sur le terrain. Il appartient aux pouvoirs publics de les soutenir et de les relayer.** Les rapporteurs souhaitent ici soulever quatre axes prioritaires d'amélioration.

Premièrement, il s'agit de déployer des modalités d'intervention innovantes et de mettre en place des lieux de prises en charge et de suivi spécifiques pour les enfants protégés :

- La généralisation de structures de soins médicaux et psychologiques de proximité à destination des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance, telles que celles proposées par l'association Im'pactes doit constituer un objectif prioritaire de l'action publique.



#### Bonne pratique

À l'automne 2025, le centre d'appui à l'enfance « Asterya », premier centre de santé entièrement dédié aux enfants confiés à l'Aide sociale à l'Enfance a été inauguré à Paris.

Porté par l'association Im'pactes et l'AP-HP, ce centre d'appui constitue une réponse aux besoins en santé de ces jeunes, en proposant une prise en charge coordonnée et exhaustive de leur santé somatique et psychique, dans un même lieu. Ainsi, il proposera un bilan systématique exhaustif à l'entrée de l'enfant dans le dispositif de protection de l'enfance puis un parcours de soin, coordonné et gradué, accessible sur le long terme, dans un lieu unique. Environ 2 000 enfants par an seront ainsi pris en charge dans ce centre.

Le modèle est appelé à se déployer dans d'autres régions comme les Hauts-de-France ou en Auvergne-Rhône-Alpes.

<sup>1</sup> Arrêté du 21 avril 2026 modifiant l'arrêté du 26 février 2026 pris pour l'application de l'article R. 4012-1 du code de la santé publique pour ajouter le parcours coordonné renforcé « enfance protégée » à la liste des parcours coordonnés renforcés

- D'autres modèles innovants de prises en charge et de suivi existent. Sur le modèle des équipes mobiles d'appui à la scolarisation évoquées précédemment, le financement d'équipes mobiles médico-sociales en appui aux professionnels en MECS ou encore d'une équipe « renforts » permettant d'éviter le recours aux intérimaires sont des pistes à renforcer.

Les équipes mobiles d'appui à la protection de l'enfance (Emape) telles que celles mises en place par le département du Rhône et l'association Répit en 2023 constituent un appui et le relais des professionnels de la protection de l'enfance dans l'accompagnement des enfants en situation de handicap. L'intervention de l'équipe mobile, constituée d'éducateurs spécialisés, de professionnels assurant l'accueil dans le cadre du répit, de psychologues et de pédopsychiatres se fait après sollicitation par les professionnels qui accompagnent le ou les mineurs protégés concernés au quotidien.

- Enfin, les rapporteurs appellent à la diffusion de dispositifs innovants encore plus ambitieux : les instituts socioéducatifs médicalisés pour adolescents (Isema). Ces derniers constituent une innovation majeure dans la protection de l'enfance en proposant une prise en charge « à 360 degrés ». Ce modèle hybride, co-financé par les départements, la PJJ et les ARS, articule étroitement l'éducatif, le thérapeutique et le pédagogique au sein d'un même lieu de vie. Cette approche permet de s'adapter à la complexité des profils (souffrance psychique, troubles du comportement, handicaps...).

Pour ces enfants polytraumatisés, l'Isema garantit une continuité de parcours indispensable, évitant les ruptures grâce à un accueil permanent (365 jours par an) et des équipes mobiles assurant un suivi en amont et en aval du placement. L'Isema d'Orléans<sup>1</sup> ou l'Isema d'Illiers-Combray<sup>2</sup> illustrent parfaitement cette volonté d'offrir une réponse globale et personnalisée aux parcours les plus fragiles.

Deuxièmement, l'évaluation commune des besoins entre les services de l'ASE, les MDPH et les ARS ainsi que des réponses à apporter doit devenir la norme. Les exemples d'appels à projets communs entre l'ASE et les ARS montrent que si les acteurs travaillent en amont à l'évaluation des besoins, les situations sont mieux prises en charge et les complications le plus souvent évitées. Le projet piloté par les CREA Nouvelle-Aquitaine et Île-de-France a permis de tester une méthode de repérage croisé entre ASE, MDPH et éducation nationale dans quatre départements. Il a notamment produit un cahier des charges pour un outil commun associant la trame du projet pour l'enfant (PPE) et du GEVA-sco (Guide d'évaluation des besoins de compensation en matière de scolarisation). Afin de faciliter les communications entre les services, des référents enfants protégés en situation de handicap au sein de chaque service d'aide sociale à l'enfance et de chaque ARS pourraient être nommés. Ces référents auraient alors comme mission de faciliter la mise en œuvre de

---

<sup>1</sup> Géré par l' Association Laïque pour l'Éducation, la Formation, la Prévention et l'Autonomie (ALEFPA).

<sup>2</sup> Géré par Association Départementale pour la Sauvegarde de l'Enfant à L'Adulte d'Eure-et-Loir.

conventions entre les acteurs afin d'encadrer et de fluidifier la prise en charge des enfants à multiples vulnérabilités et limiter ainsi le risque de rupture de soins.

La connaissance de ce public repose également sur une **meilleure détection des situations de handicap ou de troubles psychiques** chez les enfants. Ainsi, **un bilan systématique des troubles** pourrait être opéré par les centres d'action médico-sociale précoce (Camsp) **au moment de l'entrée dans un dispositif de protection de l'enfance**. Cette évaluation, dont la prise en charge serait assurée par les organismes de sécurité sociale, doit s'articuler avec le bilan de santé obligatoire déjà prévu à l'article L. 223-1-1 du code de l'action sociale et des familles et **permettre**, le cas échéant, et le plus précocement possible, **la constitution d'un dossier MDPH** en vue de l'élaboration d'un plan personnalisé de compensation des conséquences du handicap. Dès lors, une prise en charge adaptée pourrait être mise en place le plus en amont possible sans attendre une aggravation de la situation mettant potentiellement en danger les enfants et les professionnels.

Troisièmement, les rapporteurs soulignent la nécessité de repenser les systèmes d'information de suivi des enfants protégés.

La décentralisation des compétences sociales s'est accompagnée d'une grande hétérogénéité en termes de politique des systèmes d'information (SI) qui s'avère extrêmement préjudiciable pour les enfants protégés mais également pour le travail des professionnels. Trop souvent, les outils ne sont pas interopérables et les temporalités administratives décalées, ce qui limite la transmission des informations entre les acteurs aux moments adéquats. À l'échelle nationale, la CNSA porte une plus grande harmonisation des SI de la branche autonomie. Ainsi, le SI national de l'évaluation (SIE), dont le déploiement est prévu en 2026, permettra de mieux suivre ce public, avec notamment la généralisation des codages des déficiences et pathologies par les évaluateurs des MDPH. Dans ce cadre, le déploiement et l'usage du dossier usager informatisé (DUI), évoqué précédemment, compatible avec Mon Espace Santé porté par la CNSA doit permettre d'assurer l'échanger et le partage d'informations avec les différents professionnels et établissements qui accompagnent l'enfant protégée. Un soutien tout particulier doit également être apporté au développement et à la généralisation des programmes « e-parcours » au niveau régional facilitant la coordination entre les professionnels de santé.

Quatrièmement, reprenant une proposition du Gepso, les rapporteurs estiment nécessaire de réfléchir à la possibilité de permettre aux départements et par la même aux établissements de protection de l'enfance de percevoir les différentes aides liées au handicap de l'enfant. Ainsi l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et la prestation de compensation du handicap (PCH) pourraient être versées aux établissements ou familles d'accueil en lieu et place des parents lorsque l'enfant est placé. De nombreux enfants accueillis en ESSMS pour enfants ou adolescents handicapés font l'objet d'une mesure de placement et ne sont donc plus auprès de leur famille au quotidien, les

services de l'aide sociale à l'enfance pourraient accéder directement aux prestations destinées à financer le suivi et les équipements que requiert leur situation. Comme l'indique le Gepso dans sa contribution aux travaux de la mission : « *Que ce soit à l'ASE ou au domicile de leurs parents, le handicap des enfants concernés reste le même et doit donc ouvrir aux mêmes droits, peu importe leur situation familiale* ».

De plus, sur le même modèle, les établissements de protection de l'enfance devraient pouvoir bénéficier des mesures d'accompagnement proposées par les MDPH aux familles et aux enfants en situation de handicap, considérant la structure ou la famille d'accueil comme le lieu de vie de ces enfants (taxis, transports pour les unités localisées pour l'inclusion scolaire Ulis...).

**Recommandation n° 12** : améliorer la prise en charge des enfants à double vulnérabilité en situation de handicap en :

- assurant un bilan systématique des troubles au moment de l'entrée dans un dispositif de protection de l'enfance afin de permettre, le cas échéant, et le plus précocement possible, la constitution d'un dossier auprès de la MDPH en vue de l'élaboration d'un plan personnalisé de compensation des conséquences du handicap ;

- prévoyant, dans le cadre du plan « 50 000 solutions », une offre au sein des structures médico-sociales adaptée aux besoins des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance ;

- permettant aux départements et établissements de protection de l'enfance de percevoir les prestations liées au handicap telles que l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et la prestation de compensation du handicap lorsque l'enfant est confié aux services de la protection de l'enfance ;

- soutenant le développement des lieux d'accueil innovants et notamment des instituts socioéducatifs médicalisés pour adolescents (Isema) assurant une prise en charge holistique des enfants polytraumatisés. Anticiper et accompagner la sortie de la protection de l'enfance.

### ***C. LUTTER CONTRE LES SORTIES SÈCHES AVANT LA MAJORITÉ***

Trop souvent, les jeunes issus des dispositifs de la protection de l'enfance sont laissés à eux-mêmes une fois leur prise en charge par l'ASE ou la PJJ achevée. Si la question spécifique des jeunes majeurs sera évoquée dans une deuxième partie, les rapporteurs ont souhaité insister sur les situations, plus méconnues, des enfants mineurs qui ont été pris en charge par la protection de l'enfance et qui, en raison de l'évolution du contexte familial par exemple, peuvent envisager un retour en famille. Elles sont convaincues que l'avenir de ces enfants passe par un accompagnement vers l'autonomie pendant toute la durée de la mesure de protection mais également en aval de celle-ci afin d'assurer la réussite de ces jeunes qui restent trop souvent en situation de grande vulnérabilité à la sortie du dispositif de protection de l'enfance. Selon

les chiffres de l'association Action Enfance, l'âge moyen du retour en famille était, en 2019, de 10,5 ans<sup>1</sup>, un âge auquel les enfants sont particulièrement sensibles à l'évolution de leur environnement et auquel le besoin de sécurité est conséquent. Les rapporteurs regrettent que cette problématique pourtant au cœur de la protection de l'enfance reste trop souvent négligée.

### **1. Du placement au retour en famille : un travail continu entre l'enfant, sa famille et les services de la protection de l'enfance**

Comme évoqué précédemment dans le rapport, la mesure de placement a, par nature, vocation à être temporaire<sup>2</sup>. Dès lors, le retour en famille doit être anticipé dès le début du placement et sa pertinence réévaluée le plus régulièrement possible. Le temps du retour est en effet un temps particulièrement sensible, potentiellement générateur de ruptures et d'un éventuel risque de remplacement.

La Haute Autorité de santé (HAS) structure ce processus en trois étapes clefs<sup>3</sup> :

- l'évaluation de la pertinence du retour qui passe par l'identification des facteurs de risque et de protection, en associant l'enfant, les parents et les professionnels ;

- la préparation du retour par la construction d'objectifs clairs avec l'enfant et sa famille, et mise en place de modalités de transition (visites, hébergements progressifs) ;

- la sécurisation du retour *via* un accompagnement au domicile familial, avec un étayage éducatif et la possibilité d'un repli en cas de difficulté.

Ces étapes reposent sur une collaboration constante entre les professionnels (ASE, éducateurs, psychologues, juges), les parents et l'enfant. Chaque acteur joue un rôle central : les parents doivent être soutenus dans le renforcement de leurs compétences, l'enfant doit être écouté et préparé, et les professionnels doivent coordonner leurs actions pour éviter les ruptures.

Dans le cadre d'une mesure de placement judiciaire, il revient au juge des enfants de décider si la situation a évolué en faveur d'un retour de l'enfant dans sa famille. Avant que la mainlevée de placement ne soit prononcée, le retour est envisagé de manière progressive *via* un allègement de la mesure qui peut se traduire par une augmentation des droits de visite et une aide à la préparation du domicile par exemple. Lorsque la procédure de placement hors du domicile est levée, le retour en famille peut être accompagné par une mesure d'assistance à

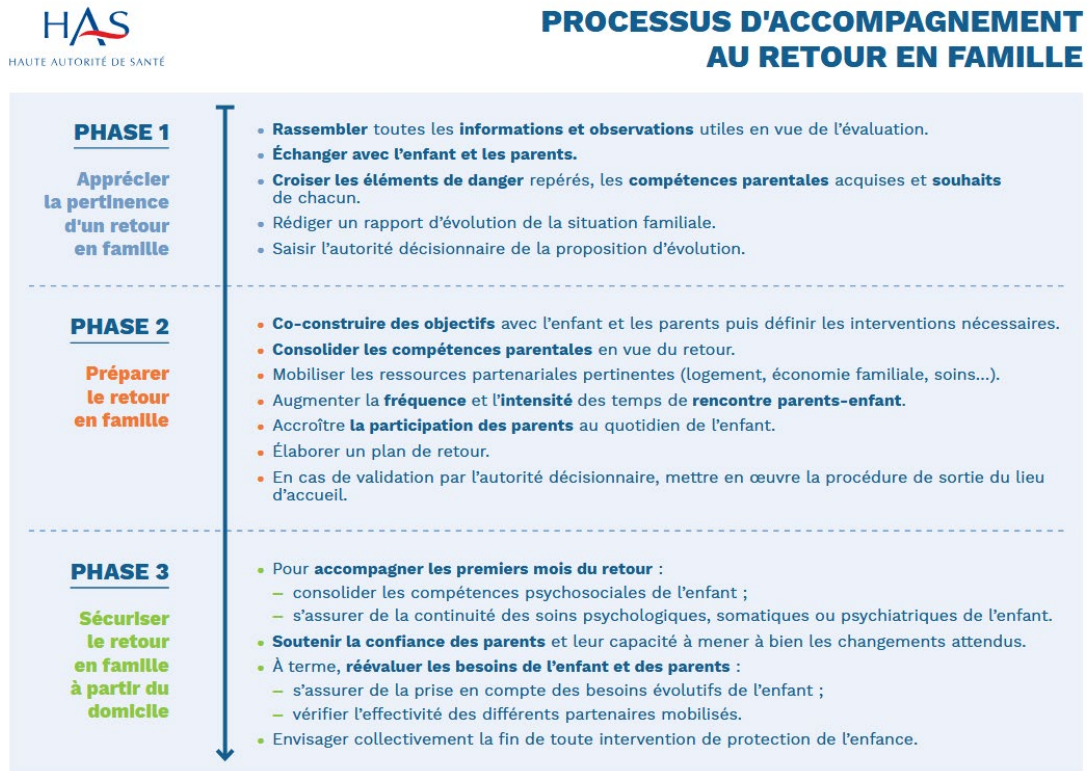
---

<sup>1</sup> Action enfance, tous Villages d'Enfants et d'Adolescents (chiffres 2019).

<sup>2</sup> Cf. Chapitre II.B.2.

<sup>3</sup> Haute autorité de santé, Améliorer l'accompagnement des enfants à la sortie des dispositifs de protection de l'enfance : le retour en famille, juillet 2021.

domicile comme l'accompagnement éducatif à domicile (AED) ou l'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) pour sécuriser cette transition.



Source : Haute autorité de santé, Améliorer l'accompagnement des enfants à la sortie des dispositifs de protection de l'enfance : le retour en famille, juillet 2021

La loi du 14 mars 2016 a introduit au sein du code de l'action sociale et des familles un nouvel article L. 223-3-2. Il dispose que : « au terme de l'accueil d'un enfant par le service de l'aide sociale à l'enfance, le président du conseil départemental s'assure qu'un accompagnement permet le retour et le suivi de l'enfant dans sa famille dans les meilleures conditions ». Le succès du retour dépend en effet de l'implication de tous, de la qualité de l'écoute et de l'adaptation des réponses aux besoins spécifiques de chaque famille. Il s'agit d'éviter que les enfants de retour dans leur famille subissent de nouveau de mauvais traitements conduisant les autorités à placer à nouveau l'enfant.

En effet, le risque d'échec de la réunification familiale est significatif, et concernerait entre 8 et 16 % des cas<sup>1</sup>. Par ailleurs, ces difficultés peuvent survenir quelque temps après une première période plutôt apaisée, parfois qualifiée de « lune de miel »<sup>2</sup>. Ce suivi de l'enfant et ce soutien à la famille doivent donc impérativement s'inscrire dans la durée. Or, faute de ressources

<sup>1</sup> Karine Poitras et George M. Tarabulsky, Les contacts parent-enfant suite au placement en famille substitut : liens avec la stabilité du placement, *Enfances Familles Générations*, 2017.

<sup>2</sup> Haute autorité de santé, Améliorer l'accompagnement des enfants à la sortie des dispositifs de protection de l'enfance : le retour en famille, juillet 2021.

disponibles et mobilisées par les mesures de placement en cours, les référents de l'ASE ne peuvent que difficilement mettre en œuvre un suivi personnalisé et sur le long terme de ces enfants. Ici encore, les dispositions législatives existantes ne peuvent être, par la force des choses, que trop partiellement appliquées. Il apparaît nécessaire de **renforcer l'accompagnement des enfants et des familles après le retour en famille**. Dans ce cadre, les dispositifs de mentorat ou de pair-aidance évoqués ci-après constituent une ressource essentielle pour la réussite de la sortie de l'ASE.

Les rapporteurs insistent sur l'importance de ne pas négliger cette étape dans la prise en charge des enfants confiés. La réunification après une mesure de placement n'est pas toujours la garantie du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et l'échec d'un retour en famille peut être destructeur pour les familles. L'effet d'un retour dans la famille sur le bien-être de l'enfant doit être mesuré, anticipé, évalué et étudié. À l'instar de la HAS, les rapporteurs regrettent le manque de données permettant d'évaluer la qualité de ces retours, aussi bien quantitativement que qualitativement, et de suivre le parcours de ces enfants qui restent particulièrement vulnérables.



#### Bonne pratique

Le dispositif ACTION+ est un programme d'Action Enfance qui vise à accompagner les jeunes ayant quitté le système de protection de l'enfance vers l'autonomie, sur les plans professionnel et personnel. Créé en 2019, il s'adresse à tous les enfants qui ont été accueillis dans un établissement de l'association, après leur sortie de placement, une période souvent critique où ils risquent de se retrouver sans soutien. Les enfants peuvent bénéficier de ce dispositif, à toute étape de leur vie, afin d'assurer un lien d'accompagnement au-delà du placement.

Environ 180 jeunes bénéficient ainsi chaque année d'un suivi personnalisé.

## 2. Se repérer dans l'écosystème d'aides et de dispositifs

Les jeunes issus des dispositifs de la protection de l'enfance rencontrent fréquemment des difficultés pour appréhender la diversité des outils à leur disposition afin de favoriser leur progressive autonomie. En ce sens, les rapporteurs considèrent que la lutte contre les sorties sèches englobe la possibilité pour les adolescents et, plus tard, les jeunes adultes de disposer de canaux d'information leur permettant de prendre connaissance des outils à leur disposition.

La plateforme numérique de la B-Ase, administrée par la convention nationale des associations de protection de l'enfant, a été imaginée par des jeunes sortant de la protection de l'enfance. Elle vise à centraliser l'ensemble des informations qui leur permettent de faire valoir leurs droits une fois sortis des dispositifs de la protection de l'enfance. Par exemple, la plateforme explique concrètement comment obtenir une bourse d'études, retrouver le pécule conservé à la Caisse des dépôts et consignations, ou trouver de façon générale de l'aide par des tiers de confiance ou le système du mentorat. Une cartographie nationale identifie les structures d'aide de proximité afin de mettre en relation le jeune qui acquiert son autonomie<sup>1</sup>.

Les rapporteurs souscrivent à la démarche de centralisation des informations sur une plateforme unique afin d'aider les jeunes à s'orienter dans l'écosystème des aides et dispositifs à leur disposition durant la progressive sortie de la protection de l'enfance.

### **3. La pair-aidance et le mentorat : un accompagnement vers l'autonomie**

La loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants prévoit en son article 9 de proposer de manière systématique un mentor à chaque enfant confié à l'aide sociale à l'enfance, soit, théoriquement aux 380 000 enfants suivis par l'ASE. Le Sénat avait alors relevé le caractère démesuré de cette mesure même s'il en avait soutenu l'esprit. Force est de constater que quatre ans après les craintes se sont révélées fondées. Bien qu'il reste difficile d'estimer précisément le nombre d'enfants protégés bénéficiant d'une mesure de mentorat, on estime que seulement 3 000 enfants bénéficieraient aujourd'hui de ce dispositif, soit un nombre quasi stable depuis 2023<sup>2</sup>.

Pourtant, les jeunes en sortie des dispositifs de protection de l'enfance demeurent particulièrement isolés sur le plan des sociabilités. Afin de répondre au manque de soutien familial et à l'impossibilité parfois pour les services départementaux de pouvoir suivre tous les enfants à la suite d'une mesure de placement, le dispositif de la pair-aidance ou du mentorat vise à soutenir les jeunes dans leur scolarité, d'une formation ou d'un logement. Le mentorat est un programme d'accompagnement et de soutien individuels par une personne bénévole, appelée le mentor, qui accompagne l'enfant dans le développement de son autonomie. Le mentor agit au sein d'une structure professionnelle encadrante, le plus souvent une association.

---

<sup>1</sup> *SOS villages d'Enfants, Les cahiers de SOS villages d'enfants, février 2025.*

<sup>2</sup> *Rapport d'information n° 837 (2022-2023) sur l'application des lois relatives à la protection de l'enfance, de M. Bernard Bonne, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 5 juillet 2023.*



### Bonne pratique

Par exemple, dans le département de la Loire-Atlantique, l'association « Repairs ! 44 » propose à des jeunes âgés de 16 à 21 ans, ayant connu un passage au sein d'un dispositif de l'aide sociale à l'enfance, de discuter avec des pairs aidants afin de les aider activement dans des démarches ou des situations qui posent des difficultés. Très concrètement, les pairs-aidants donnent aux jeunes un réseau leur permettant de trouver des solutions lorsque les idées manquent face aux difficultés d'insertion en sortie des dispositifs de la protection de l'enfance<sup>1</sup>.

Les associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (Adepape) constituent ainsi de précieux lieux de ressources pour permettre des discussions entre les jeunes en sortie des dispositifs de la protection de l'enfance. Elles permettent de limiter le risque d'une rupture trop sèche en maintenant un lien social privilégié. Ainsi, selon la plateforme [1jeune1mentor.fr](http://jeune1mentor.fr), 40 % des mentorés bénéficiant d'un accompagnement depuis plus de six mois déclarent que le mentor a permis de mettre un terme à des événements de vie qui le tiraient vers le bas.

Afin d'aider les jeunes sortant des dispositifs de la protection de l'enfance, le parrainage auprès d'un adulte de confiance est une modalité efficace pour accompagner le jeune vers l'autonomie tout en optimisant son insertion dans sa nouvelle vie. Le parrainage prend régulièrement la forme de moments partagés et d'un accompagnement approfondi pour la recherche d'une formation ou, plus tard, d'un emploi et d'un logement.



### Bonne pratique

L'association France Parrainages, créée en 1947, est présente dans 13 départements et propose à des adultes de confiance de parrainer des enfants ou des jeunes âgés de 2 à 21 ans placés au sein de l'aide sociale à l'enfance. Le parrainage permet de tisser et surtout de conserver un lien avec un adulte de confiance pour des jeunes, qui, en cas de placement long, sont souvent déplacés de structure en structure, sans véritable continuité affective. Les parrains font l'objet d'une sélection rigoureuse grâce à une équipe de professionnels composée entre autres d'éducateurs spécialisés et de psychologues, au sein de l'association. Le choix du parrain est coconstruit avec l'enfant et s'inscrit dans son projet personnalisé.

Plus de 3 000 enfants et jeunes bénéficient du parrainage de proximité, dont 1 200 grâce à l'association France Parrainages. Le lien entre le parrain et le jeune est maintenu, dans 90 % des cas, au-delà de l'âge de 21 ans<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> SOS villages d'Enfants, Les cahiers de SOS villages d'enfants, février 2025.

<sup>2</sup> SOS villages d'enfants, Devenir adulte après la protection de l'enfance, février 2025.

Les rapporteurs relèvent enfin toutes les initiatives locales visant à permettre aux jeunes suivis par les services de la protection de l'enfance d'acquérir confiance en soi et autonomie au sein de parcours fait de ruptures et de crises doivent être valorisées. Tel est par exemple l'objectif du projet « La pause angevine » porté par la Chacunière, établissement de l'union pour l'enfance. Cette maison relais vient répondre au constat d'une saturation des gîtes d'enfants sur le département du Maine-et-Loire et à l'absence de lieux relais spécialisés pour les enfants suivis en protection de l'enfance en mesure d'aide éducative à domicile (AED). Elle a pour objectif de permettre aux enfants de changer de cadre de vie et de sortir régulièrement hors de leur domicile familial afin de réduire les tensions et prévenir l'apparition de ruptures. Surtout, ce projet, comme tant d'autres sur le territoire, s'inscrit dans un accompagnement éducatif visant à préparer ces enfants en perte de confiance à une autonomie durable dans leur vie quotidienne et sociale.

**Recommandation n° 13 :** intégrer davantage les associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance et les dispositifs de mentorat dans le parcours des jeunes confiés sur l'ensemble du territoire, afin de coconstruire leur trajectoire de vie.

#### **D. L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES MAJEURS VERS L'AUTONOMIE**

En 2023, 31 900 jeunes majeurs font l'objet d'une mesure de protection, soit environ 19 % des bénéficiaires, pour un coût de 1,2 milliard d'euros<sup>1</sup>.

##### **1. La mauvaise application des textes existants contribue à la précarisation des jeunes majeurs sortant de la protection de l'enfance**

**L'âge de sortie de l'ASE a été repoussé de dix-huit à vingt et un ans** par la loi Taquet de 2022, mais reste par comparaison encore loin de l'âge moyen auquel les jeunes adultes deviennent réellement indépendants de leurs parents, qui est lui **proche de 24 ans**<sup>2</sup>.

Plus loin dans le temps, la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance prévoyait la conclusion d'un **protocole entre le département, l'État, la région et tous les organismes concernés afin d'offrir aux jeunes de seize à vingt et un ans une réponse globale en matière éducative, culturelle, sociale, de santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources**<sup>3</sup>. Dix ans après sa promulgation de cette loi, les rapports de plusieurs chambres régionales des comptes montrent que **la commission d'accès à l'autonomie,**

<sup>1</sup> Voir Cour des comptes, Rapport public annuel 2025, Les politiques publiques en faveur des jeunes.

<sup>2</sup> 23,5 ans d'après une étude Eurostat publiée en 2025.

<sup>3</sup> Article L. 222-5-2 du CASF.

prévue par la loi Taquet et censée élaborer et assurer le suivi de la mise en œuvre de ce protocole, **n'a pas été créée dans tous les départements.**

L'obligation d'organiser **l'entretien dit des « 17 ans »**, pour permettre de faire avec le jeune suivi un bilan de son parcours, l'informer de ses droits, envisager avec lui et lui notifier les conditions de son accompagnement vers l'autonomie<sup>1</sup>, **n'est pas respectée partout**<sup>2</sup>.

La prise en charge du jeune, lorsqu'elle a lieu, prend le plus souvent la forme d'un « **contrat jeune majeur** », qui répond aux besoins du jeune en matière **éducative, sociale, de santé, de logement, de formation, d'emploi et de ressources** et dont les modalités de conclusion restent à la main du département. Cependant, **30 % des jeunes ne sont pas accompagnés**<sup>3</sup>, avec de très fortes disparités entre départements<sup>4</sup>.

Les conséquences sont sans appel pour la protection de l'enfance : 23 % des personnes hébergées par un service d'aide ou fréquentant un lieu de distribution de repas étaient, en 2012, d'anciens enfants accueillis par l'aide sociale à l'enfance, alors que ces « anciens de l'ASE » ne constituent que 2 % de la population générale<sup>5</sup> ; seuls 12 % des jeunes issus de l'aide sociale à l'enfance obtiennent un baccalauréat général ou un diplôme de l'enseignement supérieur, soit trois fois moins que l'ensemble des jeunes<sup>6</sup> ; 1 % des enfants protégés entreprennent des études supérieures, selon la professeure Céline Gréco, entendue par les rapporteurs, contre 65 % des jeunes de 20 à 24 ans<sup>7</sup> ; plus d'un jeune sur deux sorti de l'ASE n'est ni en études, ni en emploi ou en formation (« *NEET* »), contre 15 % de la population générale à 18-19 ans (ce taux est divisé par deux pour les jeunes ayant bénéficié d'un contrat jeune majeur<sup>8</sup>).

Le monde associatif comble parfois les lacunes des politiques publiques. Ainsi **l'association IM'Pactes**, créée en 2022 par Céline Greco, œuvre auprès des jeunes jusqu'à l'âge adulte, et au-delà. Son programme « Avenir », à destination des jeunes âgés **de 18 ans à 25 ans**, offre des prestations d'accompagnement et de soutien aux jeunes adultes pour leur insertion professionnelle et leurs démarches administratives. Des ateliers « *job dating* », comme des mesures de soutien financier telles que l'octroi de bourses d'études, d'installation ou l'accompagnement au passage du permis de conduire favorisent leur émancipation.

---

<sup>1</sup> Article L. 222-5-1 du CASF.

<sup>2</sup> Voir *Inspection générale des affaires sociales (IGAS)*, Pour une mobilisation collective en faveur des jeunes sortant de l'Aide sociale à l'enfance, 2025.

<sup>3</sup> D'après Isabelle Fréchon, *socio-démographe entendue par les rapporteurs*.

<sup>4</sup> D'après le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2025 précité, les taux de prise en charge des jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance s'inscrivaient en 2023 dans une échelle allant de 38 % en Seine-et-Marne à 83 % en Gironde.

<sup>5</sup> Insee, Isabelle Fréchon et Maryse Marpsat, « Placement dans l'enfance et précarité de la situation de logement », *Revue Économie et statistique*, n° 488-489, 2016.

<sup>6</sup> *France stratégie*, Retisser les fils du destin : parcours des jeunes placés, septembre 2024.

<sup>7</sup> D'après l'état de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en 2025 publié par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace.

<sup>8</sup> *Cour des comptes*, Rapport public annuel 2025, précité.

## 2. Dès 16 ans, les services doivent passer d'une logique de protection à une logique d'accompagnement

Lorsque l'adolescent confié se rapproche de ses 16 ou 17 ans, les services de protection doivent changer le regard qu'ils portent sur lui, et le voir non plus comme un enfant devant être protégé mais comme un futur adulte qu'il faut accompagner vers l'insertion. L'objectif est de permettre aux jeunes de construire leur autonomie progressivement, tout en limitant les risques de précarisation ou de rupture de parcours.

**Les missions locales** jouent un rôle central dans l'insertion socioprofessionnelle des jeunes entre 16 et 25 ans, et prioritairement de ceux sortis du système éducatif ou sans emploi. Réparties sur tout le territoire, elles interviennent dans les domaines de la formation, l'emploi, le logement et la santé à travers l'accueil, le conseil et l'accompagnement des jeunes.

En octobre 2024, Départements de France et l'union nationale des missions locales ont signé une convention nationale visant à mieux anticiper la période charnière du passage à la majorité. Les jeunes issus de la protection de l'enfance peuvent bénéficier de ce dispositif de droit commun mais doivent être davantage accompagnés. Par exemple, la **collectivité européenne d'Alsace** a créé deux postes de chargés de mission « préparation à la majorité » qui suivent les jeunes confiés dès leurs 16 ans.

Surtout, l'orientation vers les missions locales ne doit rester qu'une option parmi d'autres pour les jeunes. Ceux que leur profil oriente vers des études supérieures doivent être accompagnés dans cette voie.

En effet, l'orientation vers les filières courtes telles que les certificats d'aptitude professionnelle (CAP), qui peuvent être la bonne voie pour certains, doit n'être qu'une option parmi d'autres : les réussites des anciens enfants de l'ASE dans l'enseignement supérieur ne doivent pas être vues comme des « *exceptions consolantes* », pour reprendre l'expression de Ferdinand Buisson à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup>, mais comme de véritables modèles à suivre. Ce constat est d'ailleurs déploré depuis de nombreuses années<sup>2</sup>. Des efforts doivent être entrepris permettant la sélection des profils et la formulation au plus tôt du projet, l'accompagnement dans la mobilisation des aides et bourses, la prolongation de la prise en charge en s'appuyant sur le réseau associatif. Là aussi, nombre d'initiatives territoriales pertinentes méritent d'être diffusées, notamment celles qui permettent de prolonger l'accompagnement au-delà de 21 ans, comme le permet le programme avenir de l'association « IM'Pactes » évoqué. En effet, la prolongation du suivi des jeunes sélectionnés apparaît comme une condition nécessaire à leur engagement réussi sur la voie d'études supérieures.

---

<sup>1</sup> Directeur de l'enseignement scolaire de 1879 à 1896, il utilisait cette expression pour regretter que seuls quelques enfants boursiers parvenaient, à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, à l'enseignement secondaire.

<sup>2</sup> Voir Isabelle Frechon, Lucy Marquet, *Sortir de la protection de l'enfance à la majorité ou poursuivore en contrat jeune majeur*, 2018.

Les rapporteurs appellent donc les services à un changement de culture ainsi qu'à la pleine mise en œuvre des dispositifs et des obligations législatives.

### 3. L'apprentissage de l'autonomie par le logement

**L'apprentissage de la gestion d'un logement représente une étape clef vers l'autonomie des jeunes majeurs.** À ce titre, la mobilisation du logement social par les services de la protection de l'enfance apparaît comme une partie de la solution. Certes, la loi Taquet a ajouté les majeurs âgés de moins de 21 ans pris en charge avant leur majorité par l'ASE, jusqu'à trois ans après le dernier jour de cette prise en charge, au nombre des publics prioritaires pour l'accès aux parcs de logements sociaux<sup>1</sup>. Mais malgré l'introduction de cette discrimination positive, des difficultés d'ordre financier et administratif constituent toujours des freins à l'accès effectif au logement.

En réponse, la collectivité européenne d'Alsace, par exemple, a conclu un contrat avec les bailleurs sociaux permettant à des jeunes sélectionnés d'obtenir un logement social et de participer financièrement au paiement de leur loyer.



#### Bonnes pratiques

Le dispositif **Maeva** (mesures d'accompagnement à l'entrée dans la vie d'adulte), instauré dans le département de Seine-Maritime, repose sur une contractualisation entre le département et les associations, fondations locales et comités d'action sociale disposant de capacités d'hébergement et d'accompagnement.

Il s'adresse aux jeunes majeurs de 18 à 20 ans ayant bénéficié d'une prise en charge par l'ASE durant leur minorité. Il propose une prise en charge graduée et adaptée aux besoins de ces derniers qui doivent, pour en bénéficier, s'inscrire dans une démarche professionnelle.

Pour valoriser leur prise d'autonomie, ils sont placés dans une dynamique d'indépendance : les bénéficiaires doivent être en mesure d'occuper un logement seul ou en colocation, et de gérer leur budget. Il ne s'agit en effet pas de se substituer à l'accompagnement lourd préexistant en proposant une formule identique, mais d'apporter un dernier « coup de pouce » dans le processus d'émancipation des jeunes majeurs.

<sup>1</sup> Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

À cette fin, le dispositif se décline en deux types de prestations.

- Maeva « Hébergement » s'apparente à un placement administratif dans lequel les jeunes majeurs, bien que globalement autonomes, sont logés dans des appartements en sous-location, moyennant le versement d'un loyer au gestionnaire. Ils bénéficient parallèlement d'un suivi *a minima* hebdomadaire par des éducateurs de l'ASE, dont l'intensité varie selon les besoins. Cette mesure d'accompagnement vise à consolider leur autonomie et à favoriser leur accès aux droits, en particulier le droit à la santé. À ce jour, 174 places d'hébergement ont été créées à la suite de l'appel à projets lancé par le département.

- La formule Maeva « Accompagnement » relève quant à elle d'une mesure administrative en milieu ouvert, les bénéficiaires étant physiquement détachés des structures d'hébergement de l'ASE, mais profitant d'un même accompagnement des éducateurs de l'ASE.

La durée initiale de ces dispositifs est fixée à 6 mois, avec possibilité de révision et de renouvellement sur décision du cadre de l'ASE en charge du suivi.

Un dispositif comparable, dit « EVA », a été instauré dans le département du Nord.

**Recommandation n° 14 :** améliorer l'accompagnement des jeunes majeurs vers l'autonomie en :

- généralisant dans tous les départements les dispositifs d'accompagnement de type « contrat jeune majeur » et en précisant au niveau national le contenu minimal de ce contrat ;

- permettant aux jeunes protégés de s'engager dans des études supérieures lorsque cette orientation est adaptée à leur profil et en valorisant davantage les parcours de réussite dans ces filières.

#### **4. L'intergénérationnel comme moteur de l'insertion et de responsabilisation des jeunes**

La cohabitation intergénérationnelle constitue une opportunité pour proposer aux jeunes de l'aide sociale à l'enfance un cadre de vie sécurisant et de rompre l'isolement social pour les personnes âgées. Cet accueil permet ainsi de **développer des liens de solidarité tout en enrichissant différentes générations**. Généralement, l'accueil intergénérationnel a lieu dans des structures dédiées.

Pour fonctionner, l'accueil intergénérationnel doit d'abord concerner un profil de jeunes ne nécessitant pas l'intervention quotidienne des professionnels de la protection de l'enfance. Il s'agit donc des jeunes les moins à risque, **qui bénéficient d'une insertion sociale et professionnelle en bonne voie** et sont généralement proches de leur majorité. En outre, dans la mesure du possible, le senior ne doit pas souffrir d'incapacités trop importantes et ainsi demeurer proche de l'autonomie.



### Bonnes pratiques

Dans le département des Deux-Sèvres, l'association ACSAD gère une résidence accueillant 9 seniors âgés de 84 à 94 ans ainsi que 15 mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance. Les résidents vivent dans des logements individuels mais ils partagent des moments de sociabilité et de convivialité dans des espaces communs<sup>1</sup>.

Dans le département du Rhône, l'ADSEA a mis en place une structure intergénérationnelle comprenant une résidence en autonomie pour les personnes âgées, disposant de 27 appartements individuels, une maison d'enfants à caractère social, avec 33 places, et un foyer pour de jeunes travailleurs, de 28 places. Les différents pôles sont indépendants les uns des autres mais ils disposent d'espaces communs pour se retrouver, et notamment d'un lieu de restauration<sup>2</sup>.

## 5. La résolution du problème du pécule des jeunes majeurs est en bonne voie grâce à une convention pragmatique signée en 2025

**L'allocation de rentrée scolaire des enfants placés n'est depuis 2016 plus versée aux parents mais consignée sur un compte à la Caisse des dépôts et consignations jusqu'à la majorité de l'enfant.**

À compter de sa majorité, l'ensemble du pécule collecté doit lui être restitué selon une procédure mise en œuvre par la banque des territoires. **Le montant moyen restitué était de 1 084 euros en 2022<sup>3</sup>.**

La Caisse des dépôts et consignation a indiqué aux rapporteurs que le montant global consigné s'élevait à 170 millions d'euros en 2025, dont **34 millions restituables**. Le taux de restitution moyen ne s'élève toutefois qu'à 42 %, privant plus de la moitié des bénéficiaires de leur droit aux allocations de rentrée, faute d'une information suffisante sur l'existence de ce droit et en raison de la complexité des démarches.

En réponse, à l'initiative de la direction de la sécurité sociale et du ministère de la santé, **la banque des territoires a contribué aux travaux menés par la Cnam, la Cnaf et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) qui ont permis la transmission par la banque des territoires de la liste des majeurs n'ayant pas réclamé leur pécule.**

La liste a été transmise à la Cnam afin qu'elle complète le fichier avec des coordonnées des jeunes majeurs dont elle dispose (adresse électronique ou numéro de téléphone). Cette liste une fois complétée sera transmise à la Cnaf et à la CCMSA pour que ces dernières procèdent à l'information des jeunes majeurs par courriel ou SMS.

<sup>1</sup> O. Sichel, Des solutions innovantes pour les acteurs de l'enfance protégée, janvier 2025.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Cour des comptes, Rapport public annuel 2025, Les politiques publiques en faveur des jeunes.

## 6. Les besoins spécifiques des mineurs étrangers non accompagnés

Fin 2023, près de 16 700 jeunes adultes accompagnés par les dispositifs de l'ASE étaient d'anciens mineurs non accompagnés (MNA), pouvant représenter dans certains départements près de la moitié des jeunes majeurs suivis<sup>1</sup>.

Près des trois quarts des MNA ont 16 ans ou plus lorsqu'ils intègrent les dispositifs de l'ASE. Cette prise en charge tardive réduit significativement la durée de l'accompagnement possible et limite les capacités d'anticipation de la transition vers l'autonomie, de même que l'engagement des démarches nécessaires à l'obtention des autorisations de séjour exigées en France à la majorité.

Les besoins spécifiques de ces jeunes conduisent déjà les départements à adapter leur mode de gestion<sup>2</sup>. **La question de la régularité du séjour au premier jour de la majorité demeure un point de fragilité qui peut conduire à la rupture du parcours d'insertion.** En effet, les temps de traitement des demandes de titre de séjour en préfecture sont tels que les procédures doivent être grandement anticipées. Or une absence de titre de séjour peut conduire à la rupture d'un contrat de travail.

Afin de prévenir de telles ruptures de parcours, **les services de l'ASE doivent renforcer l'accompagnement administratif pour mieux anticiper le passage à l'âge adulte de ces MNA**<sup>3</sup>. À titre d'exemple, le département de Seine-Maritime a procédé depuis 2020 à un conventionnement avec la préfecture permettant de prioriser les demandes de titres de séjour des MNA.

**Recommandation n° 15 :** développer avec les préfectures les mécanismes d'examen accéléré des demandes de titres de séjour des jeunes non accompagnés, afin de garantir la continuité de leur parcours d'insertion.

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Par exemple, des contrats plus courts directement orientés vers la formation professionnelle permettent aux anciens MNA d'accéder à l'autonomie financière plus rapidement.

<sup>3</sup> Au soutien de cet objectif, l'article 16 de la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants a inséré dans le code de l'action sociale et des familles l'obligation d'informer le MNA de la possibilité de bénéficier d'un « accompagnement apporté par le service de l'aide sociale à l'enfance dans ses démarches en vue d'obtenir une carte de séjour à sa majorité ou, le cas échéant, en vue de déposer une demande d'asile » à l'occasion d'un entretien entre le département et le MNA au moins un an avant sa majorité, ou « dans les meilleurs délais » si le MNA a été pris en charge passé ses dix-sept ans.

## TRAVAUX EN COMMISSION

### I. AUDITION

**Mme Claire Hédon, Défenseure des droits**

*(11 juin 2025)*

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Madame la Défenseure des droits, nous vous accueillons aujourd’hui dans le cadre d’une audition organisée conjointement par la commission des affaires sociales et la commission des lois, et qui s’inscrit, pour partie, dans les travaux d’information et de contrôle que nous avons souhaité engager sur la protection de l’enfance.

Le système de protection de l’enfance, qui fait intervenir de nombreux intervenants à plusieurs étapes de la vie des enfants, est préoccupant. À certains égards, il peut même être considéré comme étant à bout de souffle. C’est pour documenter précisément ce constat communément admis, et afin de trouver des pistes d’évolution pour permettre une meilleure prise en charge des enfants en danger, que nous avons désigné des rapporteurs au sein de chacune de nos commissions. Ils travailleront de concert, en associant l’ensemble de nos commissaires.

Pour ouvrir nos travaux, il nous a semblé plus qu’opportun de vous entendre sur ce sujet, alors que vous avez rendu publiques, à la fin du mois de janvier dernier, une décision-cadre ainsi que sept décisions territoriales, qui font suite aux saisines individuelles qui vous sont parvenues.

J’ajoute, avant de laisser la parole à mon collègue Philippe Mouiller, président de la commission des affaires sociales, que, dans un second temps de cette audition, vous aurez l’occasion de nous exposer plus largement les points saillants de votre activité, qui est multiple, comme vous le faites chaque année devant la commission des lois à la suite de la publication de votre rapport annuel d’activité.

**M. Philippe Mouiller, président.** – Nombre de rapports ont été consacrés à l’aide sociale à l’enfance (ASE). Nos rapporteurs focaliseront donc leurs travaux sur quelques aspects qui n’ont pas encore été explorés ; je pense notamment à la question de l’accueil des enfants et des jeunes en situation de handicap.

**Mme Claire Hédon, Défenseure des droits.** – Je vous remercie de cette invitation. Je suis accompagnée de mes deux adjoints, George Pau-Langevin, qui est chargée de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l’égalité, et Éric Delemar, Défenseur des enfants, ainsi que de Mireille Le Corre, secrétaire générale de notre institution, et d’Antoine Touron, mon conseiller parlementaire.

Le Défenseur des droits, autorité administrative indépendante inscrite dans la Constitution, a pour mission d'intervenir dans cinq domaines : la défense des droits et des libertés des usagers dans leurs relations avec les services publics ; la défense et la promotion des droits de l'enfant ; la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité ; le respect de la déontologie des forces de sécurité ; l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

La loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits nous a confié deux missions. Il s'agit, premièrement, de protéger les droits en traitant des réclamations relatives aux cinq domaines de compétences que je viens de citer, et, deuxièmement, de promouvoir les droits et les libertés. Dès l'origine, le législateur a considéré que notre rôle ne se limitait pas à la résolution de cas individuels, mais incluait aussi la formulation de propositions pour une meilleure effectivité des droits. C'est précisément à ce titre que je rends régulièrement des avis au Parlement sur des projets et propositions de loi. J'ai par ailleurs été auditionnée à onze reprises par les parlementaires. En 2024, j'ai rendu sept avis, notamment ceux relatifs au régime juridique des actions de groupe, à l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap sur le temps méridien, et sur la proposition de loi visant à restaurer l'autorité de la justice à l'égard des mineurs.

Pour conduire nos travaux, nous nous appuyons sur 256 agents - majoritairement des professionnels du droit -, des pôles régionaux avec 620 délégués territoriaux bénévoles qui accueillent les réclamants et mettent en place des médiations pour résoudre des conflits, la plupart du temps avec les services publics. S'y ajoutent 82 jeunes ambassadeurs des droits (Jade), en service civique, qui interviennent dans les écoles, collèges et lycées pour sensibiliser aux droits de l'enfant et à la lutte contre les discriminations. Je tiens à saluer la qualité du travail de toutes ces équipes.

Notre décision-cadre du 28 janvier 2025 concerne la protection de l'enfance.

En 2024, nous avons traité 3 073 réclamations, dont 30 % concernaient l'éducation, la scolarité et la petite enfance, 15 % la santé et le handicap, et 18 % la protection de l'enfance proprement dite. Et notre rapport annuel 2024 relatif aux droits de l'enfant, intitulé *Le droit des enfants à un environnement sain : protéger l'enfance, préserver l'avenir*, soulignait l'urgence de renforcer les cadres juridiques et les politiques publiques de protection de l'environnement. Les enfants, qui sont par essence particulièrement vulnérables, sont en effet exposés aux risques de pollution et au réchauffement climatique, qui compromettent leur accès à des ressources vitales comme l'eau et la nourriture.

Cet état de vulnérabilité me conduit à revenir sur les difficultés qu'ils rencontrent au sein des services de la protection de l'enfance. Face à l'urgence de la situation et à la vigueur des débats qui se sont tenus sur ce sujet, tant au Parlement que dans la sphère médiatique, le travail de notre institution apparaît plus que jamais utile.

S'agissant de la protection de l'enfance, l'État est garant de l'application de la Convention internationale des droits de l'enfant (Cide) et les départements sont les chefs de file en la matière. Aussi, dans notre cette décision-cadre, nous avons rappelé à l'État que son rôle était absolument indispensable. Le Défenseur des droits a pour compétence de veiller au respect par l'État de l'intérêt supérieur de l'enfant, c'est-à-dire, de façon très concrète, au respect des droits fondamentaux de celui-ci : éducation, santé, protection contre toute forme de violence - des droits indissociables et interdépendants pour le bon développement de l'enfant.

Nous avons été saisis des lourdes difficultés que rencontre le dispositif de protection de l'enfance dans les départements, au détriment des enfants concernés, par des travailleurs sociaux mais aussi par des magistrats.

Depuis la création de l'institution, nous traitons des réclamations ponctuelles dans ce domaine, mais de façon inédite, nous sommes alertés par des magistrats sur des décisions de justice non appliquées - par exemple, des décisions de placement ou d'accompagnement en milieu ouvert non exécutées - ; des évaluations de situations de danger non réalisées ; des délais excessifs de prise en charge de mesures éducatives à domicile ; des accueils d'enfants dans des lieux non autorisés tels que des gîtes, appartements loués ou chambres d'hôtel, avec des éducateurs intérimaires ; des ruptures dans les lieux d'accueil entraînant une rupture de la scolarisation et des liens familiaux, avec un impact évident sur l'état psychique des enfants ; le non-respect du droit de visite d'un parent, pourtant ordonné par le juge - cela oblige l'enfant à attendre cinq mois pour que le droit de visite médiatisé de ses parents, décidé par un juge, soit effectif, faute de place dans la structure désignée - ; des maltraitances non prises en compte dans un établissement ou une famille d'accueil, qui renvoient à la question du manque de contrôle de ces lieux d'accueil.

Les conséquences peuvent être absolument dramatiques. J'ai en tête le cas d'un enfant de trois ans décédé par accident à son domicile alors qu'il faisait l'objet d'un placement qui, faute de place, n'avait pas été exécuté.

Environ 400 000 enfants sont accompagnés par l'ASE, dont plus de la moitié sont « confiés », c'est-à-dire principalement placés dans une famille d'accueil ou un foyer, même s'il existe quelques placements chez un tiers digne de confiance. Ce nombre est en forte augmentation puisqu'il était de 355 000 en 2018. Un chiffre frappant, issu du Syndicat de la magistrature, indique que 77 % des juges des enfants ont déjà renoncé en 2024 à prendre des décisions de placement d'enfant en danger dans leur famille en raison du

manque de places d'accueil disponibles. Autrement dit, même les magistrats intègrent cette pénurie.

Dans ce contexte, plusieurs rapports ont déjà été produits. Le Défenseur des droits a d'abord pour rôle d'être un bon observateur de la société et de formuler des propositions. Notre approche, qui se fait par les droits, met en lumière l'écart entre les droits annoncés et leur effectivité. Nous avons ainsi constaté que le projet pour l'enfant (PPE), qui est inscrit dans la loi depuis plusieurs années, n'était pas effectif ou tellement succinct qu'il en est vidé de sa substance.

Pour élaborer notre décision-cadre et nos sept décisions territoriales, qui seront rendues publiques courant 2025, nous avons travaillé dans le respect du contradictoire. Nous nous sommes déplacés dans quatre territoires à la rencontre des professionnels. L'enquête se poursuit dans quatre départements.

Ces décisions ne remettent en cause ni l'investissement de l'ensemble des professionnels ni la volonté des départements et des agences régionales de santé (ARS) d'améliorer la situation. Nous avons voulu mettre en avant la responsabilité de l'État tout en soulignant que seule une action coordonnée de tous les acteurs permettra de s'en sortir, compte tenu de la complexité des situations des enfants et de la tension dans les secteurs concernés.

Pourquoi cette aggravation de la situation, et pourquoi davantage de signalements ?

Il ne fait aucun doute qu'il y a un meilleur dépistage, mais aussi que les situations se sont aggravées depuis la crise sanitaire. La pauvreté, la situation des femmes isolées, l'usage excessif des écrans, les difficultés des services publics eux-mêmes – notamment l'école et le système de santé avec des délais croissants de prise en charge –, les difficultés d'accès au logement qui fragilisent les familles et leurs conditions de vie, ainsi que le manque de moyens, d'assistants familiaux et de places en foyers, ont des conséquences majeures. Notre enquête a montré que des nourrissons, faute de places d'accueil, sont hospitalisés pendant plusieurs semaines, voire plusieurs mois, en service de pédiatrie, où des techniciens de l'intervention sociale et familiale ou des assistantes familiales ont pour mission de les bercer.

Je tiens à souligner la nécessité de la prévention, laquelle permettra d'éviter un certain nombre de placements. En la matière, la politique du logement joue un rôle fondamental, avec des conséquences évidentes sur l'éducation.

Je souhaite également insister sur le soutien à la parentalité. L'article 18 de la Cide dispose : « Pour garantir et promouvoir les droits énoncés dans la présente Convention, les États 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 ». Concrètement, cela signifie garantir le droit de l'enfant à voir ses parents aidés en cas de besoin.

Dans nos décisions, nous donnons un certain nombre d'exemples où le soutien à la parentalité s'applique de façon très positive, mais il existe aussi de nombreux endroits où il fait défaut. Dans la Meuse, il y a quinze jours, j'ai visité une maison des adolescents (MDA) où le soutien à la parentalité est considéré comme un moyen d'éviter les placements.

Nous avons également observé une baisse en 2025 des budgets alloués à la prévention spécialisée, c'est-à-dire aux éducateurs de rue, ainsi que des difficultés flagrantes d'intervention précoce en cas de difficultés.

Pour ce qui concerne la santé et le handicap, nous avons été frappés par les difficultés d'accès aux soins en santé mentale, avec des délais de prise en charge de plus en plus importants, notamment dans les centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP). Les jeunes qui relèvent de la protection de l'enfance représentent 2 % des mineurs en France, mais jusqu'à la moitié des adolescents hospitalisés à temps complet, en particulier pour des troubles du comportement et des syndromes dépressifs.

En termes de prévention, j'insiste sur l'importance des moyens alloués à la protection maternelle et infantile (PMI) et sur la nécessité de garantir un parcours de soins adapté. Des expérimentations intéressantes existent dans ce domaine.

Concernant le handicap, on ne sait pas combien d'enfants en situation de handicap sont pris en charge par l'ASE, ce qui ne permet pas de les prendre correctement en charge. Quelques départements sont en mesure de donner un chiffre, mais la grande majorité n'en est pas capable.

Même si l'objectif d'une plus grande inclusion des enfants en situation de handicap doit être salué, force est de constater que de nombreux enfants souffrent encore d'un manque de prise en charge, faute de dispositifs inclusifs en nombre suffisant ou réellement adaptés à leurs besoins. Une formation croisée entre la protection de l'enfance et le secteur médico-social s'avère nécessaire.

S'agissant de l'école, les changements de lieux d'accueil pour les enfants placés entraînent une rupture de scolarité. Lorsqu'un enfant a besoin d'un accompagnant d'élèves en situation de handicap (AESH) ou d'une classe Ulis (unité localisée pour l'inclusion scolaire) et qu'il change d'établissement scolaire, l'accompagnement ne suit pas toujours. Cette situation renvoie à l'importance de la médecine scolaire et des assistantes sociales.

Un autre point que nous avons souhaité mettre en avant dans notre décision-cadre concerne la parole de l'enfant et le rôle du juge des enfants, qui doit informer l'enfant discernant de son droit à un avocat et peut lui-même, s'il l'estime nécessaire, désigner un administrateur *ad hoc* ou un avocat pour l'enfant. L'État s'est engagé à déployer les unités d'accueil pédiatrique des enfants en danger (Uaped), avec l'objectif d'une structure par juridiction d'ici à 2025, mais il est très difficile de disposer d'une liste nationale actualisée.

Au-delà de la parole des enfants, nous estimons que celle des parents et les groupes de parole avec les familles accompagnées constituent un atout.

Je tiens également à insister sur la nécessité de permettre aux enfants d'avoir des projets ambitieux et de reconnaître le droit aux études supérieures pour les enfants accompagnés par la protection de l'enfance. Nous avons récemment rendu un rapport sur la question de l'orientation scolaire : les jeunes confiés à l'ASE sont davantage orientés vers des cycles d'enseignement courts et professionnels que la population générale.

L'obligation légale d'un entretien un an avant la majorité du mineur confié n'est pas systématiquement respectée, alors que c'est précisément le moment où il est possible d'élaborer avec le jeune un projet d'accès à l'autonomie.

Le contrat jeune majeur revêt une importance particulière. Nous avons constaté plusieurs situations où des jeunes en alternance, disposant donc d'un petit pécule, se voyaient privés du contrat jeune majeur par le département au motif qu'ils disposaient de ressources. Or non seulement ces ressources sont insuffisantes, mais ce contrat ne se résume pas à un accompagnement financier.

Nous avons également constaté un épuisement des travailleurs sociaux et une perte de sens, avec dans certains services un nombre très préoccupant d'agents en arrêt maladie, avec dans certaines équipes, près de la moitié des agents habituels et des personnels de services entiers en arrêt maladie. S'il n'appartient pas à notre institution de se prononcer sur un ratio cible de mesures par travailleur social, le calibrage de la charge de travail des professionnels demeure un enjeu essentiel, que l'absence de référence nationale ne facilite pas. Le nombre de mesures de placement par travailleur social dépasse souvent 30, et peut atteindre 48.

Nos recommandations insistent sur la nécessité d'un meilleur contrôle des lieux d'accueil pour veiller au respect des besoins fondamentaux et spécifiques des enfants confiés. Il est également important de mieux traiter les informations préoccupantes et, bien entendu, de lutter contre la pauvreté. Cette dernière recommandation, qui figure parmi celles formulées par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, a un impact direct sur la protection de l'enfance.

Un mot, enfin, sur les budgets consacrés à la protection de l'enfance et, surtout, sur les aides de l'État en la matière.

La protection de l'enfance est principalement financée par le budget des départements, à hauteur de 17 % à 23 % selon les départements. L'aide financière de l'État, notamment *via* une dotation et une contractualisation facultative renouvelée annuellement, représente à peine 2 % du budget départemental dédié à la protection de l'enfance. Ce soutien financier de l'État apparaît insuffisant.

Nos recommandations visent non pas une réforme législative, mais une véritable application de la loi. Parmi celles-ci, 24 sont adressées à l'État, y compris aux ARS et aux préfetures, et 30 aux départements. Nous avons également adressé des recommandations au Premier ministre, au ministre de l'intérieur, au garde des sceaux, à la ministre de l'éducation nationale, au ministre du travail ainsi qu'au ministre de la santé.

Pour conclure, je considère que le manque de moyens alloués à la protection de l'enfance est révélateur de ce que nous voulons pour notre société. Posons-nous la question : quelle société souhaitons-nous pour nos enfants ?

**Mme Agnès Canayer, rapporteur de la commission des lois.** – Votre rapport aborde un sujet qui nous tient à cœur, mais il s'agit d'un rapport de plus. Depuis 2020, pas moins de sept rapports ont été publiés sur ce thème. Les constats sont donc particulièrement bien connus et documentés, souvent à travers le prisme d'une accumulation de cas dramatiques révélés par la presse. Aujourd'hui, notre enjeu est non pas de trouver des solutions ponctuelles, mais bien d'engager une réflexion globale pour refonder complètement le système de protection de l'enfance, qui montre ses limites. Il faut changer de paradigme.

Il est important de réaffirmer la responsabilité et le rôle de l'État. Cependant, nous divergeons sur un point : ce rôle n'est pas uniquement financier. Les départements, chefs de file en la matière, sont déjà financés par l'État. Plus de 10 milliards d'euros sont alloués à la protection de l'enfance dans les budgets départementaux. Dans le contexte budgétaire actuel, demander des moyens supplémentaires n'aboutira pas à des solutions effectives. Il faut repenser le système plutôt que d'ajouter un ensemble de mesurées.

Je souhaiterais vous poser une question plus générale, qui me semble d'une importance capitale, concernant le principe cardinal de la protection de l'enfance qu'est l'intérêt supérieur de l'enfant. Il ne s'agit pas seulement d'une exigence ou d'une formule incantatoire, mais d'un principe juridique, qui entraîne des conséquences concrètes, spécialement en matière d'autorité parentale. Pourriez-vous nous indiquer votre appréciation de ce principe et de ses conséquences, notamment sur l'autorité parentale ? Le maintien de l'autorité parentale en vertu de l'intérêt supérieur de l'enfant se fait en effet parfois au détriment de l'enfant lui-même.

Par ailleurs, quel est votre avis sur l'arrêt de la Cour de cassation du 2 octobre 2024 relatif au placement éducatif à domicile (PEAD), qui était parfois utilisé comme un substitut au placement ?

**Mme Pascale Gruny, rapporteur de la commission des affaires sociales.** – Je vous remercie pour la qualité de votre décision-cadre et pour le bilan réalisé sur la protection de l'enfance dans notre pays. Le constat est accablant et vos travaux obligent l'ensemble des acteurs à se saisir de manière

urgente de la question. C'est notamment ce qui a conduit nos deux commissions à se pencher sur ce sujet afin d'apporter des réponses opérationnelles.

Dans cette décision, vous regrettez la faible application des dispositifs prévus par la loi ainsi que la faible connaissance du cadre légal, y compris par les acteurs de la protection de l'enfance eux-mêmes. Pour rappel, le Conseil économique, social et environnemental (Cese), dans son récent rapport sur la protection de l'enfance, dénonçait également « l'énorme décalage qui se révèle entre le cadre protecteur et complet des lois existantes et leur application sur le terrain », ce que je traduis par : une trop grande complexité entraîne des dépenses énormes.

Dans ce contexte, est-il encore pertinent de légiférer davantage ? Ne faut-il pas se concentrer sur la mise en œuvre effective des dispositifs et les moyens de leur appropriation par les acteurs sur le terrain ? Modifier, oui, mais à budget constant !

**Mme Patricia Schillinger, rapporteur de la commission des lois.** – Madame la Défenseure des droits, je vous remercie pour votre analyse très fine et le constat alarmant que vous dressez. Les travaux relatifs à la protection de l'enfance sont abondants ; les préconisations en la matière ne manquent donc pas. Compte tenu de l'expérience que vous avez acquise en la matière, quelles seraient d'après vous les recommandations prioritaires, qui seraient rapidement applicables et dont l'effet serait significatif, notamment sur les rapports entre la justice et les services de l'ASE ?

Pourriez-vous par ailleurs nous fournir davantage de précisions sur les bonnes pratiques que vous avez recueillies dans certains départements et qui pourraient être mises en place au niveau national, afin que les enfants soient mieux accompagnés et pris en charge ?

**Mme Anne-Marie Nédélec, rapporteure de la commission des affaires sociales.** – Ma question concerne la mise en place des dispositifs de coordination du parcours de soin des enfants confiés à l'ASE, notamment au regard des pathologies de santé mentale. La feuille de route issue des Assises de la pédiatrie et de la santé de l'enfant prévoyait la mise en place de ces dispositifs pour cette année. En 2020, selon la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), seuls 10 % des enfants à leur entrée à l'ASE bénéficiaient d'un suivi médical effectif.

Selon les professionnels cités dans votre rapport, les enfants confiés à l'ASE ou bénéficiant de l'aide éducative à domicile représentent jusqu'à la moitié des adolescents hospitalisés à temps complet, en particulier pour des troubles du comportement et des syndromes dépressifs. Quel constat dressez-vous de la mise en place de ces parcours de soin et de la prise en charge des enfants sur les aspects de santé mentale ?

Pouvez-vous préciser le contenu de votre recommandation n° 5 relative à la prise en charge des enfants en situation de handicap et à l'invisibilisation de ces derniers en raison de l'absence de données fiables les concernant. Quelles évolutions appelez-vous de vos vœux ?

**Mme Claire Hédon, Défenseure des droits.** – Je partage entièrement votre avis, madame la rapporteure Canayer : la question de l'aide de l'État ne se résume pas à une problématique financière. Certes, les moyens financiers de l'État ont un rôle à jouer pour alléger la charge pesant sur les départements, mais il s'agit aussi de coordonner les différentes équipes et de les former. Il est indéniable que nous manquons de travailleurs sociaux et que leur travail a été vidé de son sens ; lorsqu'on leur demande de suivre un nombre excessif d'enfants, ils ne sont plus en mesure d'accomplir un travail de qualité.

J'insiste sur la prévention, car elle constitue un investissement qui, à terme, permet de réaliser des économies. L'exemple que j'ai cité concernant la maison des adolescents de Verdun illustre parfaitement ce point : au lieu d'évaluer uniquement le coût de cette structure, il faudrait mesurer les économies qu'elle génère en évitant des placements. Je m'inscris dans une perspective de protection des droits de l'enfant, mais je suis convaincue qu'il a également un impact positif sur le plan financier.

J'ai cru déceler dans votre question une certaine lassitude face à la multiplication des rapports. Permettez-moi de préciser qu'il s'agit ici non pas d'un énième rapport, mais d'une décision-cadre fondée sur la question des droits de l'enfant. Cette approche spécifique n'avait pas été adoptée jusqu'à présent.

Vous avez raison de souligner l'importance de l'intérêt supérieur de l'enfant, que je vais m'efforcer de définir : il englobe le droit à l'éducation, le droit à la santé et le droit d'être protégé contre toute forme de violence – des droits indissociables et indivisibles. C'est pourquoi il m'est difficile de hiérarchiser les mesures prioritaires : il est impératif d'agir sur l'ensemble des domaines. Cependant, je réitère mon insistance sur la prévention, un aspect trop souvent négligé en France, notamment dans le domaine de la santé.

Vous m'avez également interrogée, madame la sénatrice, sur l'arrêt de la Cour de cassation du 2 octobre 2024. Selon la Cour, l'accompagnement en milieu ouvert entre dans le cadre de la prévention. Toutefois, ces dispositifs nécessitent un accompagnement des familles confrontées à des situations difficiles. À condition qu'un accompagnement adéquat soit assuré auprès de la famille et du jeune, cette solution peut être parfaitement appropriée dans certaines circonstances.

Concernant l'éventuelle nécessité de modifier la loi, je le redis : l'essentiel est d'appliquer la loi. Or tel n'est pas le cas pour ce qui concerne le projet pour l'enfant, le PPE, et l'entretien un an avant la majorité. Une loi supplémentaire n'est donc pas nécessaire.

Une autre question récurrente concerne l'opportunité d'une recentralisation. Je ne crois pas du tout que ce soit la solution, ce qui n'exonère pas pour autant l'État de son rôle.

Quant aux recommandations prioritaires, je maintiens qu'il faut prendre en compte l'ensemble des recommandations formulées. Les droits de l'enfant doivent être appréhendés comme interdépendants et indivisibles. Si l'on ne travaille pas simultanément sur les questions de santé et de délais d'attente dans les centres médico-psychologiques (CMP) et les CMPP, et sur la question de l'éducation, on n'obtiendra pas de résultats.

S'agissant de la relation entre les services sociaux et la justice, la question des moyens de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) se pose avec acuité. Certes, tout ne se résume pas à des moyens financiers, mais des ressources humaines sont indispensables. Je vous renvoie aux travaux que nous avons menés sur les Ehpad et les droits fondamentaux des personnes âgées qui y sont accueillies. Nous en revenons toujours, au final, à la question du taux d'encadrement et des moyens humains.

Enfin, concernant la recommandation n° 5 sur les enfants en situation de handicap, je le répète, nous sommes frappés par l'absence de chiffres sur la proportion d'enfants en situation de handicap. Ce point me semble crucial. Des besoins existent en matière d'accueil dans des structures adaptées, de scolarisation et d'accompagnement dans la scolarité. Il est également nécessaire de soutenir les enseignants afin que les enfants en situation de handicap qui sont dans leur classe ne soient pas livrés à eux-mêmes ; ils doivent bénéficier de formations suffisantes, notamment des formations communes avec les AESH. Des progrès restent à accomplir sur tous ces aspects, et je suis d'accord avec vous, ils ne se résument pas à des avancées impliquant des moyens financiers.

**Mme Anne-Sophie Romagny.** - Quelles mesures recommandez-vous pour garantir une meilleure prise en compte de la parole des enfants dans les décisions qui les concernent ? Notre collègue Xavier Iacovelli a déposé une proposition de loi visant à permettre l'accompagnement par un avocat des enfants placés à l'ASE. Pensez-vous que cela puisse être une solution ?

Quels sont, selon vous, les chantiers prioritaires à lancer pour améliorer rapidement la situation ? Dans mon département de la Marne, où se sont tenus les États généraux de la protection de l'enfance en décembre dernier, 20 mesures choc ont été proposées, telles que la mise en place de formations croisées entre les professionnels des différentes institutions pour favoriser le décloisonnement de la prise en charge, ou encore le développement d'un logiciel de suivi partagé entre les acteurs institutionnels. Quel est votre avis sur ces mesures ?

**Mme Marie Mercier.** – Le nombre d'enfants confiés aux départements augmente, malgré la baisse du taux de natalité dans notre pays, ce qui révèle un dysfonctionnement manifeste. Avant de prendre en charge les enfants, il est primordial de s'occuper des parents. Vous l'expliquez très justement : l'aide à la parentalité doit intervenir dès les prémices de la maternité.

Vous avez évoqué le droit au logement et d'autres aspects essentiels, mais quelles actions concrètes faut-il mettre en place pour éviter ces interventions curatives et urgentes qui surviennent lorsqu'il est déjà trop tard pour s'occuper de l'enfant ? Que pouvez-vous nous dire de plus sur la prévention ?

**Mme Florence Lassarade.** – Plusieurs métiers peuvent contribuer à la prévention auprès des parents et au suivi des enfants tout au long de leur jeunesse, notamment celui de pédiatre.

Le directeur d'une caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) m'a expliqué que, compte tenu de la raréfaction des pédiatres et de la prise en charge de la pédiatrie par les généralistes, on pouvait se passer de ces spécialistes. Pourtant, notre pays affiche un taux de mortalité infantile absolument démesuré pour une nation comme la nôtre, à 4 ‰.

Ne serait-il pas simplement de bon sens, et ce à moindre coût, d'investir dans les vocations en mettant l'accent sur la profession de pédiatre, ainsi que sur celle de puériculteur ?

**Mme Olivia Richard.** – J'aimerais vous interroger sur un phénomène dont on entend de plus en plus parler : la prostitution des mineurs de l'ASE. En réalité, lorsque l'on évoque la prostitution, il s'agit d'exploitation sexuelle, voire de traite des êtres humains. Disposez-vous d'éléments à ce sujet ?

**Mme Claire Hédon.** – Madame la sénatrice, s'agissant de la prostitution des mineurs, vous avez raison de parler de traite des êtres humains. La France affiche, à juste titre, une volonté de lutter contre ce fléau.

Cependant, lorsque l'on place des jeunes filles et des jeunes garçons dans des gîtes ou des hôtels, sans éducateur ni suivi, on fait le lit de la traite des êtres humains. Pour les jeunes filles, il s'agit de prostitution ; pour les jeunes garçons, on les pousse à commettre des délits afin de récupérer de l'argent. C'est pourquoi nous nous battons contre ces accueils dépourvus d'encadrement. Néanmoins, vous avez raison, la question de la prostitution se pose également dans certains foyers d'accueil de l'ASE, ce qui en dit long sur la question des moyens humains pour accompagner ces jeunes.

S'agissant de la parole des enfants, permettez-moi de souligner que lorsque nous formulons des recommandations, nous nous les appliquons à nous-mêmes. Ainsi, pour notre rapport annuel sur les droits de l'enfant, nous consultons chaque année plus de 3 000 enfants, une démarche à laquelle Éric Delemar, le Défenseur des enfants, est très attaché et qu'il coordonne. Je pense que nous n'avons pas suffisamment le réflexe de donner la parole aux enfants et de les écouter.

Une chose nous frappe, notamment pour ce qui concerne des situations de harcèlement scolaire ou de violences éducatives : on entend souvent dire, lorsque nous menons nos enquêtes, que l'enfant n'a pas parlé. C'est faux ; l'enfant a parlé, mais il n'a pas été écouté. Nous constatons également que dans ces situations, si l'enfant a été écouté, les professionnels et les familles, eux, ne l'ont pas été. Écouter l'enfant ne signifie pas pour autant que c'est lui qui décide de tout, mais l'entendre est absolument essentiel.

Concernant les chantiers prioritaires, nous sommes convaincus de la pertinence des formations croisées, qui font l'objet d'une de nos préconisations. Je l'ai dit au sujet de l'accueil des enfants en situation de handicap à l'école : il faut des formations croisées entre les enseignants et les AESH ; c'est exactement la même chose pour la protection de l'enfance.

Quant à l'aide à la parentalité, j'estime qu'elle doit intervenir même avant la naissance, pendant le temps de la grossesse. Quelques expérimentations sont menées en ce sens et fonctionnent bien, mais il faut que cette aide soit dispensée de façon bienveillante et soit bien perçue par les familles. En effet, si les familles vivent dans la crainte du placement, elles ne voudront pas de cet accompagnement. En revanche, si cet accompagnement constitue une véritable aide, il peut donner des résultats. Je le redis, il faut que ce soit le plus tôt possible. J'ai cependant vu des situations où une femme en difficulté, dans les semaines qui suivent la naissance, demande de l'aide à l'assistante sociale et se voit proposer un placement...

Enfin, sur la question de la pédiatrie et du taux de mortalité, je voudrais que l'on fasse le lien avec les questions de pauvreté et de très grande pauvreté, entre autres dans les territoires d'outre-mer, et leur incidence sur la mortalité infantile. Oui, nous avons besoin de pédiatres, et il faut sans aucun doute en former davantage.

**M. Alain Milon.** – Il y a quelque temps, la commission des affaires sociales du Conseil de l'Europe a commandé un rapport relatif aux droits de l'enfant sur l'ensemble du territoire européen, qui a été rédigé par une députée espagnole. Ce rapport est particulièrement sévère à l'égard de l'Espagne, l'Italie, la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Angleterre, *etc.*, soit les pays dits développés, par opposition aux pays de l'Europe de l'Est qui seraient plus protecteurs de l'enfant. Avez-vous été auditionnée par cette rapporteure ? Par ailleurs, quelles relations avez-vous avec la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ?

**Mme Élisabeth Doineau.** – Le constat que vous dressez ne peut que nous affliger, pour ne pas dire nous scandaliser, quant à la façon dont nous traitons les enfants, en particulier ceux confiés à l'ASE. Certes, il s'agit d'une question de moyens, tant humains que financiers. L'État n'a pas suffisamment aidé les départements lorsqu'ils ont pris cette compétence, et le fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE) n'a jamais été abondé ni même augmenté. L'État aurait pu, à tout le moins, compenser par des actions de décloisonnement.

Je déplore la persistance d'un travail en silos, notamment avec la justice. Certes, chacun a le nez dans le guidon et les réunions de coordination s'avèrent difficiles à organiser, mais c'est précisément là qu'il faut mettre de l'huile dans les rouages, entre la justice et le département, entre l'éducation nationale et le département, et entre les services des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ou des maisons des adolescents (MDA) et le département. On constate un manque de transversalité. Ce secteur est aujourd'hui totalement déserté, il faut donc attirer les jeunes vers ces métiers ; c'est une question de volonté.

Il est insupportable qu'un enfant ne soit pas traité de la même façon en Mayenne, en Seine-et-Marne ou dans un territoire d'outre-mer. Vous dites que la décentralisation n'est pas le problème, mais il faut tout de même travailler sur le traitement homogène de ces enfants !

Si toutes les lois relatives aux enfants qui ont été adoptées avaient été appliquées, la situation serait différente. C'est lamentable !

Comment pouvez-vous aider l'ensemble des acteurs susceptibles de s'inscrire dans ce travail collectif à se mobiliser ?

**M. Xavier Iacovelli.** – Le constat est déprimant et les problèmes s'accumulent. Le point positif, c'est que l'on parle de la protection de l'enfance, laquelle sauve encore des enfants en dépit de graves dysfonctionnements internes.

Certains chiffres m'ont frappé, notamment celui-ci : 77 % des juges des enfants renoncent à prendre une décision de placement, faute de places. On consacre plus de 10 milliards d'euros aux 400 000 enfants qui relèvent de l'ASE et l'on n'est pas capables de les accueillir correctement !

Tout le monde dit qu'il faut changer les choses, mais les textes qui sont adoptés ne sont pas appliqués. C'est le cas de la loi de Philippe Bas du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, qui n'est pas encore entièrement appliquée, de la loi de Laurence Rossignol du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, et de la loi d'Adrien Taquet du 7 février 2022 relative à la protection des enfants. Quand on pense que l'on a placé des enfants dans des chambres d'hôtel, sans encadrement ! Et l'on s'étonne qu'il y ait de la prostitution... Aujourd'hui encore, un certain nombre de départements n'appliquent pas ces textes faute de places dans les structures

et dans les familles d'accueil. En tant que législateur, j'ai l'impression d'être inutile !

Depuis la décentralisation, l'État se défait sur les départements. Les chiffres sont catastrophiques : 2 % du budget de l'ASE provient de l'État, contre 17 % à 23 % pour les départements. La politique des petits pas est révolue, il faut se mettre autour de la table et réfléchir à la façon de protéger ces 400 000 enfants, car le système actuel ne fonctionne pas. Il faut se demander quel est le meilleur chef de file, le meilleur mode de financement, le meilleur mode d'hébergement.

On parle d'attractivité des métiers, mais on n'associe même pas les assistants familiaux aux prises de décision, alors qu'ils ont les enfants à charge 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Et au moindre signalement malveillant, on leur retire les enfants et leur indemnité. Comment, dans ces conditions, attirer les jeunes professionnels vers le secteur social ? Le taux d'encadrement est quasiment inexistant, et cela ne semble poser problème à personne ! Quant aux dossiers des référents ASE, ils ne sont pas suivis.

Il faut une révolution dans la protection de l'enfance ; à défaut, nous en serons au même point, ou dans une situation qui sera pire l'année prochaine.

**Mme Laurence Rossignol.** - Je vous remercie d'avoir souligné que nous n'avons pas besoin de nouvelle réforme législative. Pourquoi les lois de 2007, de 2016 et de 2022 ne sont-elles pas appliquées ?

À l'exception des lois fiscales, les lois ne s'appliquent pas mécaniquement. Certaines lois nécessitent une mobilisation, surtout lorsqu'elles concernent le fonctionnement et les pratiques des collectivités territoriales. La loi de 2016 n'a pas bénéficié d'un suivi adéquat. Force est de constater qu'en 2017, l'absence de ministère chargé de l'enfance a entraîné un défaut de prise en charge de ce sujet majeur. Il aurait fallu faire le tour des départements, réunir tous les acteurs - Parquet des mineurs, juge des enfants, éducation nationale, département, associations - autour de la table, car nombre de difficultés dans le fonctionnement de la protection de l'enfance découlent de la multiplicité des intervenants. Parfois, cinq à sept intervenants sociaux travaillent sur le dossier d'une famille en difficulté sans communiquer entre eux. Il aura fallu attendre l'arrivée d'Adrien Taquet pour que ce dossier soit repris.

Les parlementaires doivent aussi être cohérents lorsqu'ils adoptent certaines dispositions qui ont des conséquences en termes de précarisation des familles. Par exemple, on ne peut pas, à la fois, voter un report du versement des allocations familiales pour les familles étrangères en situation régulière, et verser ensuite des larmes de crocodile sur la pauvreté des familles ! Nous savons en effet qu'il existe un lien entre pauvreté et fragilité des enfants. C'est pourquoi je plaide pour une approche pluridisciplinaire de l'activité parlementaire. C'est aussi cela, faire de la prévention en tant que législateurs.

Les éducateurs doivent être réellement spécialisés, ce qu'ils ne sont pas actuellement. La victimologie comme l'identification des violences sexuelles subies dans l'enfance doivent enseigner, et il faut créer des métiers spécifiques dédiés à la protection de l'enfance. Mais personne ne s'attelle à la refonte des modules de formation parce que c'est trop compliqué.

Je suis toujours stupéfaite de constater que, dans un département, un fonctionnaire, directeur ou directrice du service enfance-famille, pouvait être affecté à la voirie la semaine précédente et passer aux finances la semaine suivante. Là encore, aucune compétence spécifique n'est exigée pour ces métiers, ce qui n'est pas normal.

La disparité des prises en charge selon les départements a un caractère antirépublicain. L'égalité de traitement doit être garantie.

Je conclurai par une réflexion d'ordre politique : jamais un président de département n'a été élu, réélu ou battu sur son bilan en matière de protection de l'enfance. Dans ce secteur, il n'y a pas de *lobbies* ! Mieux vaut s'occuper des personnes âgées, qui, elles, votent...

La présence de l'État demeure nécessaire pour assurer la régulation et l'égalité ; or nous sommes très en deçà s'agissant de cette présence étatique. Personne ne m'a dit jusqu'à présent que la situation était meilleure avec la Ddass ; la question n'est donc pas de centraliser ou de recentraliser. Reste à savoir quel est le bon représentant de l'État.

Mme Agnès Canayer a évoqué le placement à domicile. Disposons-nous d'une évaluation de la qualité de l'accompagnement effectué dans ce cadre ? Ne s'agit-il pas d'une solution *low cost*, une alternative à l'absence de solutions de placement satisfaisantes pour les enfants ?

J'évoquerai un dernier point. Les enfants relevant de la protection de l'enfance ont souvent des parents qui ont connu la même situation, ce qui retarde les signalements par les parents eux-mêmes, lesquels n'appellent pas à l'aide. Il convient donc de faire évoluer la pratique sociale pour construire les politiques sociales avec les usagers. Nous ne pouvons pas aider les familles sans entendre ce qu'elles ont à nous dire sur la façon dont elles ont vécu la Ddass ou l'ASE et sur leur peur des services sociaux.

**Mme Nadine Bellurot.** – Est-il exact que les allocations familiales sont versées aux parents, et non aux familles qui accueillent les enfants et s'en occupent au quotidien ?

**Mme Brigitte Micouleau.** – Comment éviter les ruptures brutales de prise en charge lors du passage à la majorité des jeunes suivis par l'ASE ?

**M. Khalifé Khalifé.** - Lorsque j'étais coordinateur de la cohésion sociale dans une métropole de 300 000 habitants et conseiller départemental, je n'avais pas saisi tous les détails du fonctionnement de la protection de l'enfance. L'aspect multifactoriel de ce sujet explique-t-il le manque de données chiffrées ? Tous les partenaires que vous avez cités travaillent-ils en silos ?

La prévention spécialisée, qui nécessite d'importants moyens financiers, a-t-elle fait l'objet d'une évaluation ?

Tous les départements se plaignent de l'augmentation croissante du nombre de mineurs placés, accompagnés ou non, qui sont en situation de handicap. Comment expliquez-vous cette augmentation ?

Vous êtes Défenseure des droits. Avez-vous envisagé d'être également Défenseure des devoirs ?

**Mme Claire Hédon.** - Je ne doute pas que, dans la vie, nous ayons des devoirs. Mais c'est parce que nous avons des droits que cela peut effectivement impliquer un certain nombre de devoirs. C'est en mettant les termes les dans le bon ordre que l'on pourra avancer !

M. Milon m'a demandé si nous avons été auditionnés par la commission des affaires sociales du Conseil de l'Europe. Nous faisons en réalité partie du Réseau européen des médiateurs pour enfants (Enoc), qui a été entendu sur le sujet de la protection de l'enfance, ce qui n'a pas été notre cas.

S'agissant de nos relations avec la CJUE et la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), nous avons la possibilité de formuler des observations devant ces juridictions, comme devant les tribunaux administratifs et judiciaires.

L'institution traite majoritairement 140 000 réclamations. Dans 80 % des dossiers, nous privilégions la médiation, qui aboutit dans les trois quarts des cas. Lorsque la médiation n'est pas possible, nous procédons à une enquête. Notre grande force réside dans nos pouvoirs d'enquête : on ne peut nous opposer le secret des affaires, nous pouvons faire des visites sur place et les personnes convoquées sont tenues d'accepter. Nous rendons des décisions assorties de recommandations, mais nous n'avons pas de pouvoir de contrainte. Nous ne relevons pas de la justice ; devant les tribunaux, nous représentons la défense des droits.

Pour ce qui concerne le travail en silos, nous constatons en effet un manque de liens entre les MDPH et les Conseils départementaux, qui sont pourtant censés travailler ensemble. Nous sommes très étonnés que les Conseils départementaux ne soient pas en mesure d'indiquer le nombre d'enfants en situation de handicap pris en charge par la protection de l'enfance puisqu'ils sont à la tête de ces maisons. Ce problème pourrait être facilement résolu.

Le constat que nous faisons vous déprime, avez-vous dit. Or tout ne va pas mal. Un point positif : on parle désormais de la protection de l'enfance. Nous avons besoin des parlementaires pour voter des lois et pour contrôler leur application.

Seuls 20 % des PPE seraient réalisés, ce qui constitue à mon avis l'un des problèmes majeurs.

Concernant le soutien à la parentalité, on ne peut pas considérer la protection de l'enfance séparément des questions de petite enfance, d'école, de handicap et d'accès aux soins. Soyons très clairs : il faut lutter contre la pauvreté.

Il est vrai qu'une grande partie des enfants actuellement placés ont des parents qui ont eux-mêmes été placés. J'y suis très sensible, notamment du fait de mon passé au sein du mouvement ATD Quart Monde. Il y a une peur du contrôle social ressentie par les familles, une peur du placement, que nous pourrions vaincre grâce au soutien à la parentalité ; c'est le seul moyen d'éviter les placements.

Je le disais, ces droits sont indivisibles et interdépendants. Ainsi, la question du logement est liée à celles de la carence éducative, des violences et de la maltraitance. Or on n'a jamais aussi peu construit de logements sociaux et très sociaux.

Pourquoi les lois ne sont-elles pas appliquées ? Vous soulevez là un sujet intéressant : la place de l'enfant dans notre société. Un président de département n'a jamais été élu parce qu'il a accompli un bon travail en matière de protection de l'enfance. Cette absence d'attention que l'on porte aux enfants en situation de fragilité, on la retrouve vis-à-vis des personnes âgées en Ehpad. Or c'est la vulnérabilité qui crée le risque d'atteinte aux droits. Quels moyens humains et financiers est-on prêt à consacrer à la protection de ces personnes, c'est la question.

Concernant le rôle de l'État, il faut redonner aux préfets, qui sont essentiels, un rôle de coordination.

Sur le placement à domicile, je n'ai pas connaissance d'évaluations. *A priori*, je n'y suis pas opposée s'il s'agit d'un accompagnement, et non pas d'un pis-aller faute de places. Est-ce une solution *low cost* ? C'est un risque, en effet.

J'en viens à la question relative aux prestations familiales. Les familles d'accueil perçoivent, par le biais des départements, les prestations inhérentes au fait qu'elles ont des enfants à charge. Les prestations familiales permettent de soutenir la parentalité, et notamment d'assurer le droit de visite et d'hébergement. Si l'on veut que l'enfant puisse retourner dans sa famille grâce à l'accompagnement dont il bénéficie, au lieu de rester placé, alors la question des allocations familiales est centrale. Poser des questions simplistes ne permettra pas de résoudre les problèmes !

**Mme Nadine Bellurot.** – Je suis désolée d’avoir posé une question simpliste ! Je ne suis pas certaine que ce soit la façon la plus appropriée de vous adresser à des élus de la République...

**Mme Claire Hédon.** – Je voulais parler de solutions simplistes, et j’assume mes propos. La question des allocations familiales est un serpent de mer : elle revient régulièrement, comme si punir des familles était la solution.

**Mme Nadine Bellurot.** – Je vous ai simplement posé une question, pour m’éclairer sur un point précis...

**Mme Claire Hédon.** – La question des jeunes majeurs est essentielle : un certain nombre d’entre eux se retrouvent sans aucune solution à l’âge de 18 ans.

L’entretien un an avant la majorité est indispensable pour connaître les aspirations du jeune et déterminer s’il a besoin d’un accompagnement. Cet accompagnement des jeunes majeurs devrait être systématique. Alors que l’âge moyen de départ du foyer familial s’établit, en général, à 24 ans, en matière de protection de l’enfance, on considère pourtant qu’à 21 ans le jeune doit être indépendant.

S’agissant du nombre élevé d’enfants en situation de handicap pris en charge par la protection de l’enfance, j’éprouve des difficultés à en expliquer les raisons. L’une des situations que nous avons observées dans le cadre des réclamations est celle de parents d’enfants en situation de handicap qui, totalement démunis et faute de trouver une place dans un institut médico-social, finissent par s’apercevoir que la seule solution est le placement de leur enfant. Cela montre à quel point il est impératif d’agir sur l’ensemble des leviers.

Pour conclure, je veux redire que la prévention est absolument essentielle.

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Je souhaite revenir sur les propos de Nadine Bellurot. Lorsqu’un enfant est placé, les allocations familiales sont-elles versées à la famille d’accueil ? Plus largement, les allocations doivent-elles bénéficier à la personne qui a la charge quotidienne de l’enfant ou à celle qui ne l’a plus ? La question, qui est dans une large mesure financière, n’est pas si simple.

Pour évoquer des considérations simplistes, j’ai du mal à entendre que les carences éducatives sont liées à la pauvreté. Ce n’est pas nécessairement le cas.

**Mme Claire Hédon.** – Je suis entièrement d’accord avec vous, les carences éducatives peuvent exister dans des milieux aisés. Mais je défie quiconque de ne pas se trouver en situation de carence éducative lorsqu’il élève quatre enfants dans une chambre de bonne.

**Mme Laurence Rossignol.** – Les juges des enfants décident si les allocations familiales sont versées au département ou si elles sont maintenues au bénéfice de la famille. Elles peuvent être maintenues au bénéfice de la famille parce que seul un enfant est placé, tandis que d'autres enfants restent au foyer. En outre, les placements ne sont pas toujours définitifs, et l'on ne peut pas non plus mettre les familles en grande difficulté financière, car cela aurait pour effet d'altérer les chances de retour de l'enfant dans sa famille.

Lorsque le juge décide de verser les allocations familiales au département, c'est ce dernier qui les encaisse, après quoi il attribue aux familles d'accueil à la fois une rémunération et une prestation d'entretien pour l'enfant. Les allocations familiales sont donc intégrées, lorsqu'elles sont versées au département – et même lorsqu'elles ne le sont pas – dans le montant de la prestation à l'enfant et la rémunération des familles d'accueil. Cette question ne donne pas lieu à une solution nouvelle.

S'agissant de l'allocation de rentrée scolaire, depuis la loi de 2016, elle n'est plus versée à la famille, mais à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) afin de constituer un pécule qui sera remis à l'enfant lorsqu'il quittera l'ASE à sa majorité. Or les départements n'informent pas les enfants qu'ils ont droit à ce pécule. Ainsi, environ 40 % des sommes restent à la CDC et ne sont pas versées aux enfants.

Ce pécule, accumulé depuis la loi de 2016, représente près de 3 000 euros par jeune, ce qui permettrait par exemple de payer une caution pour un logement. Il convient donc d'organiser le circuit de restitution aux enfants, une restitution qui n'intervient pas en raison de problèmes de transmission d'informations.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** – Lors de mes responsabilités gouvernementales, j'ai été chargé, outre du logement, de la lutte contre la pauvreté et de la jeunesse. Les nombreuses études que nous avons menées ont mis en évidence un lien avéré entre les problèmes d'accès au logement et l'enfance en danger. En revanche, il n'existe pas de lien avéré entre la pauvreté et l'enfance en danger.

Il est vrai que nous éprouvons tous ici un sentiment d'impuissance. Le problème réside non pas dans la loi, mais dans son application, et notamment dans la gouvernance des dispositifs. Le pouvoir central du préfet n'est pas avéré : on réunit plusieurs services autour de la table, qui se contredisent... Il faut un chef qui tranche les problèmes. Même s'il est intéressant de libérer la parole, actuellement on ne décide pas et les dossiers s'alourdissent.

Il est vrai, également, que l'on n'a jamais délivré aussi peu d'agréments pour des logements sociaux que l'an dernier. Il est grand temps de résoudre le problème du logement – pourtant primordial, il est passé au second plan – ; ne pas le faire entraînerait des conséquences sociales en cascade.

**Mme Claire Hédon.** – On observe les mêmes problèmes concernant l'allocation de rentrée scolaire et la récupération du pécule. En réalité, même lorsqu'ils sont au courant, les jeunes peinent à le récupérer, et la CDC a du mal à retrouver ceux qui sont susceptibles d'en bénéficier.

L'enfance en danger existe non pas uniquement, mais majoritairement, dans les familles en situation de pauvreté. Pour ma part, j'établis un lien entre la carence éducative et la pauvreté, laquelle implique notamment des difficultés d'accès au logement.

Le préfet a un rôle central pour coordonner les différentes équipes. Or la coordination revêt une importance absolument essentielle ; il ne s'agit pas là de moyens financiers.

**M. Philippe Mouiller, président.** – Madame la Défenseure des droits, nous vous remercions des réponses que vous nous avez apportées dans le cadre de cette audition commune.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo [disponible en ligne sur le site du Sénat.](#)*

## II. EXAMEN EN COMMISSION

*Réunies le mardi 28 avril 2025, sous la présidence de M. Philippe Mouiller, président de la commission des affaires sociales, et de Mme Muriel Jourda, présidente de la commission des lois, les commissions des affaires sociales et des lois examinent le rapport d'information de Mmes Agnès Canayer, Pascale Gruny, Anne-Marie Nédelec et Patricia Schillinger, rapporteurs de la mission conjointe de contrôle sur la protection de l'enfance.*

**M. Philippe Mouiller, président.** – Nous nous réunissons aujourd'hui, avec nos collègues de la commission des lois, pour étudier le rapport de la mission conjointe de contrôle de nos deux commissions sur la protection de l'enfance.

Cette mission visait à identifier des recommandations opérationnelles issues de bonnes pratiques des acteurs de terrain afin d'améliorer la difficile situation de la protection de l'enfance dans notre pays. En effet, nous entendons trop souvent des cas de maltraitance d'enfants placés et la presse se fait régulièrement l'écho de destins tragiques.

Nous savons que la tâche de produire un rapport nouveau sur ce sujet est difficile, vu la nombreuse documentation qui existe déjà. Je ne doute pas, mesdames les rapporteuses, que vous avez porté toute votre attention sur les attentes des acteurs de terrain et sur les enjeux structurels de cette politique publique. Vous savez également tout l'intérêt – je m'exprime là à titre personnel – que j'accorde au sujet du handicap et des enfants polytraumatisés au sein de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Le fait que nos deux commissions aient décidé de mener conjointement cette mission de contrôle souligne la spécificité de la politique de la protection de l'enfance, qui repose sur une multitude d'acteurs, allant des associations à la justice, en passant par les conseils départementaux.

Je veux surtout insister sur la démarche originale choisie par nos rapporteuses : pour améliorer la prise en charge des enfants confiés à l'ASE, vous avez voulu partir de solutions qui ont été conçues par des acteurs de terrain et qui fonctionnent et vous avez souhaité travailler au maximum à droit constant. Cette approche prolonge celle des rapports récemment parus : il ne s'agit plus de dresser des constats, mais d'apporter des solutions concrètes et immédiates.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Notre mission conjointe n'a pas cherché à établir un énième diagnostic : il est déjà connu. Nous avons tous lu les récents rapports sur le sujet, au premier rang desquels celui de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les manquements de la protection de l'enfance. Nous constatons dans nos territoires la réalité d'une politique publique à bout de souffle.

Cette politique publique, marquée par les pesanteurs résultant d'une organisation atomisée entre des acteurs insuffisamment coordonnés, connaît depuis plus de deux décennies une dégradation préoccupante de ses conditions d'exercice : le nombre de mesures prononcées a augmenté de plus de 50 % en vingt ans ; 71 % des établissements du secteur éprouvent des difficultés à recruter ; la majorité des assistantes familiales a plus de 55 ans.

Au-delà de ces chiffres, il ne faut pas oublier certaines réalités sordides que nous connaissons tous : des enfants maltraités, des fratries éparpillées et des jeunes adultes issus de l'aide sociale à l'enfance qui peinent à s'insérer dans la société.

La dégradation des conditions de prise en charge des enfants de l'aide sociale à l'enfance s'aggraverait sensiblement dans les prochaines années, si ce problème n'est pas résolu. Alors, sans cacher les failles et les drames, nous avons souhaité parler de la protection de l'enfance autrement, donner la parole aux acteurs de terrain et identifier des solutions concrètes dont ils peuvent déjà se saisir pour répondre aux dysfonctionnements les plus criants.

Pour cela, nous avons auditionné plus de cinquante acteurs – magistrats, travailleurs sociaux, assistants familiaux et représentants des agences régionales de santé (ARS), d'associations et de départements. Nous avons aussi procédé à un déplacement – c'était en Seine-Maritime.

Nous avons entendu des professionnels en souffrance et constaté les défaillances de cette politique publique. Mais nous avons également été témoins de l'engagement exemplaire des professionnels et des bénévoles au sein des associations, d'initiatives locales couronnées de succès et de solutions qui permettent de redonner du sens à la protection de l'enfance et un horizon à ces enfants.

Notre mission s'est donc fixé un objectif : apporter des réponses concrètes aux problèmes de l'aide sociale à l'enfance, sans réforme législative d'ampleur ni dépense significative supplémentaire.

Nous avons décidé de consacrer nos travaux à deux champs spécifiques de l'aide sociale à l'enfance.

En premier lieu, nous avons étudié deux problèmes structurels de l'aide sociale à l'enfance qui persistent en dépit des réformes adoptées pour y remédier : d'une part, l'insuffisante coordination de cette politique publique qui repose par nature sur une myriade d'acteurs de cultures institutionnelles différentes ; d'autre part, la persistance d'un système fondé sur la décision judiciaire, tandis que le législateur promet depuis de nombreuses années la prévention et l'action administrative.

En second lieu, la mission a prêté une attention particulière aux bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance les plus fragiles que sont les enfants de moins de trois ans, ceux qui présentent une double vulnérabilité et enfin, les jeunes qui sortent de la protection de l'enfance avant ou après leur majorité. C'est la sortie réussie du dispositif qui signe la réussite de cette politique publique.

J'en viens à la première partie de notre présentation qui porte sur la restructuration de la protection de l'enfance pour mieux répondre aux besoins des enfants.

Si la loi de décentralisation de juillet 1983 a fait du département le chef de file de la protection de l'enfance, celle-ci n'est pas et ne doit pas être une politique uniquement à la main du président du conseil départemental.

Si les disparités territoriales sont la conséquence logique des adaptations nécessaires aux spécificités locales, celles-ci ne doivent pas conduire à une remise en cause du principe d'égalité des enfants : ces publics fragiles doivent être protégés sur le fondement d'un socle commun défini au niveau national et respecté dans tous les territoires. Cela passe notamment par des modalités de coordination définies par le législateur et effectivement mises en œuvre dans tous les départements.

À ce titre, les comités départementaux pour la protection de l'enfance (CDPE), expérimentés dans dix départements depuis 2023 et chargés de coordonner les politiques publiques au niveau territorial, constituent un outil intéressant. Ces comités, coprésidés par le préfet et le président du conseil départemental, réunissent tous les acteurs locaux - ASE, protection judiciaire

de la jeunesse (PJJ), ARS, éducation nationale, protection maternelle et infantile (PMI), gestionnaires d'établissements et magistrats -, qui peuvent se réunir, en fonction des sujets, en formation restreinte plus opérationnelle.

Nous estimons que la généralisation de ces comités doit être soutenue après un bilan le plus objectif possible. Dans ce cadre, l'intégration des observatoires départementaux de la protection de l'enfance au sein des comités devra être envisagée. La généralisation de ces observatoires doit être effective : plus de dix ans après leur création, nous avons constaté que tous les départements n'avaient pas mis en place ces observatoires départementaux, qui ont pourtant prouvé leur intérêt.

Nous avons conscience des contraintes que de tels organismes peuvent entraîner, notamment en matière de personnel, mais le besoin de coordination au bénéfice des enfants doit absolument primer.

La situation est encore plus préoccupante en matière de systèmes d'information. Faute d'interopérabilité des systèmes entre les organismes, parfois au sein d'un même département, nous souffrons d'un manque de connaissance sur la situation précise des enfants pris en charge. Ainsi, les responsables que nous avons pu rencontrer en Seine-Maritime nous ont indiqué qu'il leur était tout simplement impossible de savoir directement si un enfant suivi dispose d'une reconnaissance de handicap par la MDPH...

En réalité, encore aujourd'hui, chaque acteur travaille en silo, avec des outils créés sur le tas et des données incomplètes. Dès lors, il nous apparaît essentiel de prévoir, pour les personnels de l'ASE, une mise à disposition directe et automatique des informations susceptibles de favoriser la prise en charge des enfants.

Au niveau national, malgré le travail remarquable de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), l'absence d'interopérabilité des données entre les départements rend fastidieuse la remontée d'informations et l'analyse. Ces difficultés structurelles imposent la réalisation d'enquêtes ponctuelles, réalisées au mieux annuellement, mais empêchent tout suivi en temps réel de cette politique publique.

Dans ces conditions, il est quasiment impossible d'avoir une prise en charge globale des enfants et un pilotage national cohérent. Il nous faut achever de créer un système d'information intégré entre administrations et développer un outil statistique national qui mesure non plus les moyens, mais la qualité de l'accompagnement des enfants pris en charge.

Il s'agit de l'une de nos premières recommandations : il n'y a pas de politique publique efficace sans un pilotage performant.

**Mme Patricia Schillinger, rapporteure.** – Au-delà des outils, c'est l'attractivité des métiers de la protection de l'enfance qui est en jeu. Les assistants familiaux sont des professionnels en voie de disparition, tandis qu'il s'agit d'une profession clef pour la prise en charge des enfants : 75 % d'entre eux ont plus de 50 ans et leur nombre diminue chaque année en moyenne de 1,4 % depuis 2017.

Ainsi, alors que le modèle d'accueil familial constitue un cadre privilégié pour favoriser l'attachement des enfants, le nombre de familles d'accueil en proportion du nombre d'enfants suivis ne cesse de diminuer. La part des enfants confiés à des assistants familiaux est ainsi passée de 56 % en 2006 à 36 % en 2023. Le métier est sous-valorisé, isolé et mal rémunéré.

L'assistant familial – souvent des femmes – prend en charge un ou plusieurs enfants au parcours de vie chaotique vingt-quatre heures sur vingt-quatre, 365 jours dans l'année, avec des tâches qui vont bien au-delà de la simple garde et sans possibilité effective de répit. Comment attirer de nouveaux professionnels dans ces conditions ?

Nous proposons deux mesures concrètes.

Tout d'abord, autoriser le cumul d'une activité professionnelle avec le métier d'assistant familial, comme le prévoit la proposition de loi adoptée par le Sénat en mai 2024, mais toujours pas examinée par l'Assemblée nationale.

Ensuite, créer un nouvel agrément pour les assistants familiaux qui n'accueilleraient que des enfants en accueil intermittent, afin de soulager ceux qui sont en difficulté et qui ont un besoin urgent de repos.

Les modalités précises de ces dispositifs doivent être discutées avec les représentants du secteur, mais ces mesures nous semblent indispensables à la mise en œuvre effective du droit au répit et à l'amélioration des conditions de travail des assistants familiaux.

L'amélioration des conditions de travail passe également par une meilleure mise en valeur du travail d'équipe. Les représentants des assistants familiaux que nous avons entendus ont ainsi regretté l'isolement de la profession par rapport aux autres professionnels de la protection de l'enfance. Je souhaite relayer ici la mise en place de « maisons d'accueil familial », comme il en existe par exemple en Alsace, proposant, sur des horaires d'ouverture étendus, un accompagnement constant aux assistants familiaux et un soutien qui leur est précieux.

Enfin, les assistants familiaux regrettent de ne pas bénéficier d'une formation continue à hauteur de leurs responsabilités auprès des enfants. Pourtant, la formation professionnelle s'avère indispensable afin de leur donner les outils adaptés pour faire face à la diversité des difficultés rencontrées avec les enfants placés. Les assistants familiaux doivent par exemple pouvoir accéder à l'ensemble du catalogue de formation continue proposé aux professionnels de la protection de l'enfance, ce qui n'est pas le

cas actuellement. Ils doivent bénéficier de formations communes avec les autres acteurs de la protection de l'enfance afin de lutter contre la logique de silos qui tend à les isoler des autres professionnels du secteur.

J'en viens à la deuxième partie de notre présentation. Elle porte sur la stabilisation de l'environnement affectif des enfants, qui est essentielle pour sécuriser leur parcours de vie.

Si la protection de l'enfance est une politique publique complexe, son objectif doit rester simple et universel : offrir à chaque enfant un cadre affectif stable, où il peut grandir en sécurité et dans le respect de ses droits. Pourtant, selon une étude publiée en 2020, près de la moitié des enfants placés passent par au moins trois lieux de placement différents et 60 % de ceux qui en ont connu cinq ou plus n'identifient aucun adulte avec qui ils ont pu conserver des liens durables. Ces chiffres ne sont pas que des statistiques : ce sont autant d'attachements rompus et de traumatismes qui se transmettront à l'âge adulte.

Pour assurer le développement affectif et le besoin de sécurité des enfants, il faut agir le plus en amont possible et intervenir avant que la situation ne nécessite un placement. En intervenant dès la grossesse et durant les premières années de l'enfant, la PMI identifie les familles à risques, prévient les négligences familiales et réduit le besoin de placement. Grâce à des outils comme les visites à domicile, les consultations et les entretiens prénatals précoces, la protection maternelle et infantile établit un lien de confiance avec les parents, permet le repérage précoce des difficultés qu'ils éprouvent et assure leur prise en charge avant qu'ils ne mettent l'enfant en danger.

Par ailleurs, 98 % des départements reconnaissent l'efficacité des visites à domicile pour prévenir les placements. Mais ces visites, car elles arrivent trop tardivement, sont souvent perçues comme une menace de placement par les parents en difficulté. Pour y remédier, les projets de « guidance familiale » comme celui mis en place à Dieppe visent à apporter, le plus en amont possible, un soutien renforcé aux familles en difficulté dans leurs fonctions parentales. Ce projet associe de façon transversale la famille, la PMI, les centres médico-sociaux, les crèches et l'éducation nationale.

Si la prévention réalisée notamment par les services de la PMI permet de prévenir les situations de placement et ainsi éviter les ruptures pour les enfants, l'action du juge, notamment en matière d'adoption, doit, elle aussi, garantir la stabilité affective des enfants.

Mais le système actuel fait l'inverse. La protection de l'enfance n'a pas encore amorcé sa transition vers l'intervention subsidiaire du juge, principe pourtant inscrit dans la loi depuis près de vingt ans. Ainsi, 71 % des mesures éducatives et 79 % des mesures d'accueil sont, aujourd'hui encore, judiciaires. Les familles se sentent dépossédées plutôt qu'accompagnées et font face à des délais d'attente trop longs - jusqu'à dix-huit mois pour certaines décisions.

Nous en sommes convaincus, les décisions en la matière gagnent à être coconstruites avec les parents plutôt qu'imposées à ces derniers par le juge.

La solution passe par trois leviers.

Premièrement, faciliter la participation des juges aux instances pluridisciplinaires : cellules de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (Crip) et commissions d'examen de la situation et du statut des enfants confiés (Cessec). Quand un juge des enfants participe à une réunion avec les travailleurs sociaux, les éducateurs et les psychologues, la décision est mieux éclairée.

Deuxièmement, permettre au juge de déléguer plus facilement certains actes récurrents – sorties scolaires, rendez-vous médicaux... – aux assistants familiaux ou aux structures d'accueil, en instaurant un mandat d'éducation à leur destination.

Troisièmement, améliorer le repérage et le traitement des situations de délaissement parental. L'âge des enfants est l'un des facteurs principaux de réussite d'un processus d'adoption. Dès lors, il nous est apparu nécessaire d'évaluer la possibilité d'une saisine obligatoire de la Cessec pour tout enfant placé en pouponnière et d'étudier la possibilité de réduire de douze à huit mois, dans un premier temps, le délai de principe nécessaire pour pouvoir introduire une requête en délaissement parental pour un enfant.

Enfin, l'adoption simple doit être plus souvent envisagée pour apporter une stabilité affective aux enfants pour lesquels l'adoption plénière n'est pas possible ou trop délicate.

**Mme Anne-Marie Nédélec, rapporteure.** – Le troisième axe de notre rapport porte sur la prise en charge des enfants de 0 à 3 ans et des enfants à vulnérabilités multiples, qui constitue un véritable défi de santé publique et d'inclusion.

En 2023, 11 771 enfants de moins de 3 ans étaient confiés à l'ASE. Le nombre d'enfants de moins de 6 ans concernés par la protection de l'enfance a augmenté de 45 % depuis 2010. Si 57 % des enfants de moins de 2 ans sont accueillis en famille d'accueil, une trop grande partie des enfants de moins de 3 ans faisant l'objet d'une mesure de placement le sont en pouponnière ou au sein d'unités dédiées rattachées à des maisons d'enfants à caractère social (Mecs).

Mais avec un taux moyen d'occupation de 116 % dans les pouponnières et une durée moyenne de séjour qui a augmenté de 2,3 mois entre 2021 et 2023, pour s'établir à 7,5 mois, comment offrir à un nourrisson un cadre affectif stable ? Je rappelle qu'encore aujourd'hui seuls 35 % des enfants en pouponnière bénéficient d'un projet pour l'enfant.

Le décret du 5 septembre 2025, qui limite la durée de séjour en pouponnière à quatre mois, renouvelable une fois, est une avancée. Mais il reste, à notre sens, insuffisant. En effet, le vivier d'assistants familiaux diminue - 56 % des enfants leur étaient confiés en 2006, contre 36 % aujourd'hui -, si bien que ces enfants n'ont pas d'autre solution que l'accueil en collectivité. En outre, dans ces établissements, les ratios d'encadrement restent trop faibles : une auxiliaire de puériculture pour quinze enfants la nuit, pour six le jour. Je vous laisse imaginer les nuits que peuvent passer ces professionnels en charge de quinze jeunes enfants...

Pourtant, des solutions existent. Le Québec a interdit, sauf urgence, l'accueil collectif pour les moins de 5 ans et seulement 0,25 % des enfants y sont placés hors environnement familial. Sur ce modèle, nous souhaitons que soit renforcé le caractère subsidiaire du placement en établissement d'accueil collectif pour les enfants de moins de trois ans, en ne l'autorisant, à moyen terme, qu'à titre réellement exceptionnel.

Nous pourrions nous inspirer de ce modèle, en créant des « plateaux techniques » qui, sur le modèle des crèches familiales, constitueraient des lieux où des assistants familiaux formés et soutenus accueilleraient les tout-petits dans un cadre stable. Ainsi, en Meurthe-et-Moselle, la pouponnière départementale a élargi ses modalités de prise en charge, en créant un service d'assistants familiaux d'urgence relais et un accueil de jour. Ces dispositifs visent à proposer un accompagnement plus ajusté aux besoins des tout-petits ; nous devons les généraliser.

Concernant les enfants à vulnérabilités multiples, 15 % des enfants protégés sont en situation de handicap - entre 2 % et 4 % en population générale ! - et 75 % des départements déclarent avoir des enfants confiés en attente de place en institut médico-éducatif (IME), avec des délais moyens de trente mois.

Tant que les structures d'accueil adaptées ne seront pas en nombre suffisant, les services de la protection de l'enfance continueront d'accueillir des enfants en situation de handicap sans disposer des moyens adaptés à leurs besoins. Ces situations entraînent une grande souffrance pour les enfants et pour les professionnels.

Par ailleurs, du fait du manque de structures adéquates, ces enfants, déjà fragilisés, connaissent en moyenne plus de lieux de placement que les enfants sans reconnaissance de handicap. Ainsi, près de 70 % d'entre eux ont connu entre deux et quatre lieux d'accueil, multipliant les ruptures, les risques de suivi morcelé incompatibles avec le développement d'un lien d'attachement. Pour remédier à cela, dans le Vaucluse, la structure Mozaik accueille quatre enfants polyhandicapés confiés à l'ASE dans un environnement adapté et 365 jours par an. Le développement de ce type de structure doit être encouragé.

La santé mentale des enfants confiés est un autre point de rupture : 50 % des adolescents hospitalisés à temps complet en psychiatrie sont issus de l'ASE et les délais pour accéder à un centre médico-psycho-pédagogique (CMPP) peuvent atteindre dix-huit mois. Cela n'est pas tolérable et aboutit souvent à des hospitalisations réalisées sous la contrainte et malheureusement coûteuses pour les finances publiques.

Les programmes Santé protégée et Pégase montrent qu'une prise en charge en amont et coordonnée – médecin, psychologue, éducateur – permet d'éviter les hospitalisations et les ruptures. La généralisation de ces dispositifs a été lancée, mais ses modalités inquiètent de nombreux acteurs : la spécificité de cette prise en charge coordonnée ne doit pas être remplacée par une succession de rendez-vous de santé désarticulés.

La création de centres de santé dédiés aux enfants protégés, comme le centre Asterya à Paris qui a ouvert ses portes en 2025 et qui propose dans un même lieu une prise en charge somatique et psychique ainsi qu'un bilan exhaustif des enfants à leur entrée dans un dispositif de protection de l'enfance, constitue également une réponse appropriée aux difficultés spécifiques de ces enfants.

Enfin, la présence d'équipes mobiles pluridisciplinaires doit devenir la norme. Ces équipes, composées de médecins, de psychologues ou encore d'éducateurs, interviennent à la demande dans les Mecs, les familles d'accueil ou les établissements pour éviter les ruptures de parcours. Dans le Lot-et-Garonne, une équipe mobile de pédopsychiatrie, cofinancée par le département, a été créée dès 2022 avec des résultats encourageants. Ce sont là aussi des politiques à poursuivre et à généraliser.

Comme souvent, les solutions sont à chercher dans les modalités de prise en charge globale. À ce titre, les instituts socioéducatifs médicalisés pour adolescents (Isema) proposent une véritable prise en charge « à 360 degrés ». Ce modèle hybride, cofinancé par les départements, la PJJ et les ARS, articule étroitement l'éducatif, le thérapeutique et le pédagogique au sein d'un même lieu de vie et permet de s'adapter à la complexité des profils.

En tout état de cause, l'enfant doit être au centre du projet.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – J'en viens à la quatrième et dernière partie de notre présentation, qui souligne la nécessité d'anticiper et d'accompagner la sortie de la protection de l'enfance pour éviter les ruptures.

La sortie de la protection de l'enfance est trop souvent sèche, brutale et sans filet : 30 % des jeunes majeurs ne sont plus accompagnés après leur majorité ; 23 % des personnes hébergées par un service d'aide ou fréquentant un lieu de distribution de repas étaient, en 2012, d'anciens enfants de l'ASE. Seul 1 % des enfants protégés entreprend des études supérieures.

Nous ne pouvons pas accepter que des jeunes, qui ont déjà connu la précarité et l'instabilité, se retrouvent ainsi livrés à eux-mêmes.

Nous avons souhaité nous attarder sur la situation des enfants mineurs ayant connu un retour en famille après un placement, une étape aussi décisive que fragile. En 2019, l'âge moyen de ces retours était de 10 ans et demi, un seuil où la vulnérabilité est maximale. Malgré la loi de 2016 qui impose un accompagnement post-placement, les dispositifs prévus ne sont pas appliqués partout. Les chiffres sont inquiétants : entre 8 % et 16 % des retours en famille échoueraient. Ces difficultés peuvent survenir quelque temps après une première période plutôt apaisée. Il est essentiel de sécuriser ces transitions, en associant systématiquement l'enfant, sa famille et les professionnels et en renforçant les moyens alloués à l'ASE pour un suivi sur le long terme.

En effet, le retour de placement doit être préparé et accompagné en amont. Dès que celui-ci est envisagé, des objectifs et des étapes doivent être fixés en toute clarté avec l'enfant et sa famille et des modalités de transition organisées : augmentation des droits de visite, hébergement progressif de l'enfant... Ensuite, lorsque la procédure de placement hors du domicile est levée, le retour en famille peut être accompagné par une mesure d'assistance à domicile pour sécuriser cette transition.

Enfin, il est nécessaire de rendre accessible la diversité des outils à disposition des enfants afin de favoriser leur progressive autonomie *via* des dispositifs de mentorat, dont l'effet est établi : 40 % des jeunes mentorés déclarent aller mieux après six mois d'accompagnement. Les associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (Adepape) constituent des lieux de ressources pour permettre des discussions entre les jeunes en sortie des dispositifs de la protection de l'enfance.

Pour les jeunes majeurs, je rappelle que la loi dite Taquet de 2022 a instauré une obligation d'accompagnement jusqu'à leurs 21 ans, mais les commissions d'accès à l'autonomie censées assurer le suivi des enfants protégés de 16 à 21 ans n'ont toujours pas été mises en œuvre dans tous les départements.

La prise en charge de ces jeunes prend le plus souvent la forme d'un contrat jeune majeur, dont les modalités et le contenu restent largement à la main des départements. Mais ce contrat ne doit pas se résumer à une aide financière ou à de simples entretiens : il doit constituer un véritable socle de stabilité - logement, santé, éducation, insertion professionnelle... Nous proposons de généraliser ces contrats dans tous les départements, avec un contenu minimal national pour garantir une égalité républicaine.

Nous appelons à un véritable changement dans les pratiques professionnelles. Dès que possible, et au plus tard à 16 ans, les services doivent passer d'une logique de protection à une logique d'accompagnement. Les jeunes doivent pouvoir bénéficier d'un accompagnement spécifique au sein des missions locales, comme c'est le cas en Alsace par exemple. Surtout, ils doivent se voir offrir la possibilité d'envisager des études supérieures et, le cas échéant, de s'y engager.

Si l'exigence d'autonomie pousse à l'orientation vers des filières courtes, la réussite d'anciens enfants de l'ASE dans l'enseignement supérieur ne doit pas être vue comme une exception, mais comme une véritable possibilité. Nombre d'initiatives territoriales pertinentes méritent d'être diffusées dans ce cadre, notamment celles qui permettent de prolonger l'accompagnement au-delà de 21 ans, comme le programme avenir de l'association IM'Pactes. La prolongation du suivi des jeunes apparaît comme une condition nécessaire à leur engagement réussi sur la voie d'études supérieures.

Un autre enjeu crucial pour ces jeunes est celui du logement. Les jeunes majeurs de l'ASE ont désormais priorité d'accès au logement social, mais les délais de traitement et les critères administratifs restent des freins majeurs. Il est essentiel de soutenir l'accès à un hébergement et à un lieu de stabilité pour ces jeunes. C'est tout l'intérêt de dispositifs comme le programme Maeva mis en place en Seine-Maritime. Reposant sur une contractualisation entre le département et des associations disposant de capacités d'hébergement, il propose deux formules vers l'autonomie pour les jeunes de 18 à 20 ans : un hébergement, avec un suivi éducatif hebdomadaire ; un accompagnement sans hébergement, mais avec un soutien renforcé. 174 places ont ainsi été créées, et les résultats sont encourageants.

Enfin, la question du pécule des jeunes majeurs doit être résolue. Depuis 2016, l'allocation de rentrée scolaire n'est plus versée aux parents, mais consignée à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) jusqu'à la majorité. Mais le taux de restitution de ce pécule ne s'élève qu'à 42 % ! D'une part, les jeunes ignorent tout simplement qu'ils ont droit à ce pécule, qui s'élevait en moyenne à 1 084 euros en 2022 ; d'autre part, les administrations n'arrivent pas toujours à retrouver ceux qui peuvent en bénéficier.

Une convention signée en 2025 entre la CDC, la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) et la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) permet désormais de mieux suivre les jeunes majeurs pour leur restituer leur dû. Mais c'est souvent trop tard pour ceux qui ont déjà quitté le système sans le savoir. Il faut informer systématiquement les jeunes de leurs droits et simplifier les démarches.

Mes chers collègues, pour conclure, les chiffres et les situations que nous venons d'évoquer tout au long de notre intervention ne sont pas des abstractions : ce sont trop d'enfants qui grandissent dans l'instabilité ou dans un environnement inadapté et trop de professionnels à bout de souffle. Mais si nous avons devant nous un système en danger, nous avons également des solutions concrètes qu'il est urgent de diffuser sur tout le territoire.

Des comités départementaux qui coordonnent réellement l'action des acteurs, des « villages des tout-petits » qui préservent les fratries, des structures qui prennent en charge de façon globale des enfants polyhandicapés, des maisons d'assistants familiaux qui apportent soutien et répit à des professionnels en souffrance, des associations qui accompagnent efficacement les jeunes vers

l'autonomie... Ces initiatives ne sont pas des exceptions : ce sont des modèles. C'est pourquoi notre rapport s'intitule *Enfance en danger : des solutions existent, il est temps de s'en saisir*.

Notre rapport est un appel à l'action, une boîte à outils pour les départements, les professionnels et l'État. Nous ne pouvons plus nous permettre d'attendre : il faut agir !

**Mme Laurence Rossignol.** – Je tiens tout d'abord à remercier les rapporteuses pour leur travail, qui intervient dix ans après la dernière loi sur la protection de l'enfance et presque vingt ans après la première grande loi sur ce sujet, celle de Philippe Bas en 2007.

Je voudrais revenir sur la recommandation n° 10 qui concerne le délaissement parental. Cette procédure, qui peut être engagée par l'ASE ou par le ministère public, permet de constater qu'un enfant est délaissé lorsque ses parents n'ont pas entretenu avec lui les relations nécessaires à son éducation et à son développement pendant plus d'un an. À la fin de la procédure, l'enfant peut être considéré comme pupille et donc adoptable.

Je n'ai pas de difficulté avec cette procédure, dont le cadre juridique a été fixé par la loi de 2016 relative à la protection de l'enfant. La recommandation n° 10 qui vise à raccourcir le délai préalable de principe part d'une bonne intention, mais je ne suis pas sûre que nous ayons aujourd'hui les outils suffisants pour mettre en place un délai aussi court – huit mois. La pauvreté augmente, l'évaluation du dispositif actuel est lacunaire, les ressources humaines manquent, *etc.* D'ailleurs, les rapporteuses ont-elles eu connaissance d'un bilan de la procédure de délaissement ? Ce serait particulièrement intéressant.

Raccourcir le délai dans ce contexte me semble présenter des risques. C'est une question qui est abordée dans un projet de loi en cours de discussion, mais le délaissement n'est pas une mince affaire, c'est définitif !

En ce qui concerne le pécule, c'est à l'occasion du rendez-vous qui est censé avoir lieu un an avant la sortie de l'ASE, soit aux 17 ans de l'enfant, que ce sujet doit être abordé. Si autant d'enfants ne font pas valoir leurs droits, c'est un problème de mauvais fonctionnement des institutions.

Enfin, je souhaite soumettre trois recommandations supplémentaires.

Premièrement, il faut que les conseils départementaux paient leurs dettes aux associations ! Il est inacceptable qu'elles soient payées en n+2. Cela les met en grande difficulté d'autant que, souvent, la somme n'est pas versée en totalité... Le Sénat doit jouer son rôle et émettre une alerte à ce sujet. D'ailleurs, les contentieux se multiplient et les départements sont régulièrement condamnés à payer.

Deuxièmement, il faut revoir la formation des éducateurs spécialisés. Nous avons besoin d'éducateurs spécialisés en protection de l'enfance, alors qu'ils sont aujourd'hui généralistes. Cela vaut aussi pour les éducateurs qui s'occupent d'enfants polyhandicapés. S'occuper d'enfants doit être une spécialité. Je pense que nous aurions intérêt à ouvrir cette perspective et à inviter le Gouvernement à revoir le système de formation des éducateurs.

Troisièmement, nous devons exclure des délégations de service public (DSP) les structures à but lucratif. Il serait dommage que, dans trois ans, on constate les mêmes problèmes que ce que nous connaissons aujourd'hui pour les Ehpad ou les crèches. Il n'est pas souhaitable que de telles structures mettent le pied dans la protection de l'enfance.

**Mme Marion Canalès.** - Je souhaite à mon tour remercier les rapporteurs pour ce travail.

Je veux d'abord dire qu'il y a de bonnes nouvelles en matière de protection de l'enfance : ainsi, alors que nous craignons que la généralisation du programme Pégase qui concerne la santé mentale des enfants jusqu'à 7 ans se fasse au rabais, il semble à ce stade que les conditions de cette généralisation soient satisfaisantes.

Cela a été dit, l'action publique est primordiale dans cette politique.

Or, parmi les structures qui hébergent les 400 000 enfants confiés, entre 6 % et 10 % sont des sociétés commerciales. Leur prix de journée, financé par de l'argent public, est souvent supérieur à celui d'un établissement collectif, parfois trois ou quatre fois. Il me semble essentiel de contenir, voire d'interdire, le développement de ces structures lucratives d'autant qu'elles ont souvent recours à de nombreux intérimaires.

Le secteur de la protection de l'enfance connaît une crise d'attractivité, notamment en matière de travailleurs sociaux. Mathieu Klein a publié, en tant que président du Haut Conseil du travail social, un rapport sur les travailleurs sociaux. On dit souvent que seuls des professionnels bien traités et reconnus sont des professionnels bien traitants ! Or 97 % des établissements déclarent rencontrer des difficultés de recrutement et des souffrances au travail. Ce secteur a fait l'objet de nombreux rapports ; pourtant, c'est l'un de ceux, avec celui de la santé mentale, qui s'est le moins transformé et qui connaît de très grandes attentes.

Sur l'initiative d'Annie Le Houerou, le groupe socialiste du Sénat a déposé une proposition de loi visant à revaloriser les métiers du travail social : si nous regrettons que sa portée ait été amoindrie, elle a tout de même été adoptée par notre assemblée. Nous devons avancer sur les grilles de salaires et les obligations des employeurs, parce que les travailleurs sociaux sont notre bras armé.

**M. Martin Lévrier.** – Merci aux rapporteuses d’avoir travaillé avec autant de diligence sur un sujet aussi sensible.

J’ai entendu parler d’associations – je ne parle pas de structures à but lucratif – qui cumulent plusieurs rôles : elles suivent des familles en difficulté, tout en étant responsables de foyers. Il semblerait que cela entraîne parfois des dérapages, parce qu’un placement en foyer est plus rémunérateur que le suivi d’une famille. Il pourrait donc y avoir une tendance à dire que la famille s’occupe mal de son enfant afin qu’il soit placé.

Si cela est avéré, ne devrions-nous pas interdire ce type de cumul ?

**Mme Brigitte Bourguignon.** – Tout cela est décevant, choquant et, au fond, révoltant ! J’avais moi-même rédigé un rapport sur la protection de l’enfance en 2018 et, presque dix ans après, nous en sommes toujours au même point. Cela faisait pourtant partie des priorités de Laurence Rossignol ou de moi-même lorsque nous étions membres du Gouvernement.

Vous nous dites par exemple qu’il n’y a toujours pas de commissions d’accès à l’autonomie partout sur le territoire ! Ce n’est pourtant pas la fin du monde de les constituer. On dit souvent que pour élever un enfant, il faut un village : il est donc très important que tout le monde soit autour de la table pour étudier la situation des jeunes qui vont sortir de l’ASE.

Je n’exonère personne de ses responsabilités, mais protéger ses enfants reste une mission régaliennne de l’État. Tout le système est à bout de souffle : les Mecs, les familles d’accueil, *etc.* Pendant ce temps, certaines fondations comme SOS Villages d’enfants savent faire. Pourquoi n’avons-nous pas su inventer de nouveaux dispositifs ? Pourquoi en sommes-nous encore là ?

Pareil pour le pécule ! Après tout ce temps, on ne sait toujours pas faire fonctionner le système.

Mon département connaît une grave crise de la protection de l’enfance. Des enfants en perdition passent des journées dans les bureaux avec leurs petits baluchons, parce qu’on ne sait pas où on va les mettre le soir. Les travailleurs sociaux n’en peuvent plus, ils sont en *burn-out* : dans une maison de solidarité de mon département, tout le personnel est en *burn-out* !

Alors que c’est interdit, on continue d’envoyer des enfants en Belgique.

Nous devons dénoncer tout cela de manière crue et directe et cesser de dire que les départements font ce qu’ils peuvent – les situations sont très disparates. Il faut faire des choix politiques. Nous devons aussi cesser d’adopter des petits bouts de lois ; nous avons besoin d’un grand plan de la protection de l’enfance.

**Mme Marie-Claude Lermytte.** – Je rejoins les propos de Brigitte Bourguignon.

On a peu entendu parler de ce qui se passe avant le placement, en particulier du rôle des travailleurs sociaux de secteur. L'accompagnement n'est plus du tout le même qu'il y a plusieurs années du fait des importantes difficultés rencontrées sur le terrain. La formation n'est plus adaptée au regard des populations et familles fragilisées que nous rencontrons aujourd'hui. Je vais faire un raccourci, mais beaucoup de jeunes professionnels sont formés à l'action-réaction – un problème – une solution –, alors qu'il est si important de regarder l'entourage de l'enfant dans toute sa complexité. Avant la protection de l'enfance, il faut repérer et signaler ; cela est complexe et prend du temps. L'éducation nationale doit ici jouer tout son rôle.

Je n'ai pas non plus entendu parler des référents de l'aide sociale à l'enfance qui sont censés être le fil rouge de l'accompagnement de l'enfant et le repère de celui-ci entre le juge, la famille et les solutions d'accueil.

D'autres aspects sont également très importants : l'attractivité du métier de travailleur social et leur stabilité auprès de l'enfant ; l'éclatement des fratries qui fait beaucoup de dégâts ; l'accompagnement des parents ; *etc.* J'ai été assistante sociale pendant longtemps et je peux me permettre de dire qu'on critique beaucoup les parents, parfois à juste titre, mais il faut savoir les accompagner, y compris les futurs parents.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Je tiens à remercier les rapporteurs pour la qualité de leur travail.

Plusieurs recommandations supposent des moyens financiers et humains, que ce soit en matière d'interopérabilité des systèmes d'information, d'outils statistiques de pilotage, d'évaluation de l'environnement familial... Pouvez-vous nous en dire un mot ?

S'agissant de la déjudiciarisation, qui est en soi une bonne chose, il faut tout de même veiller à notre objectif premier : la protection. La déjudiciarisation n'aboutit-elle pas à une moindre protection de l'enfant ?

Enfin, *quid* de l'outre-mer ? Je fais régulièrement cette remarque et vous savez que toutes les difficultés qui se posent au niveau national sont exacerbées outre-mer, des territoires éloignés et en proie à des problèmes chroniques. Je sais que ce rapport a déjà demandé énormément de travail, mais pouvons-nous espérer un second tome consacré aux outre-mer ?

**Mme Muriel Jourda, présidente.** – Une délégation de la commission des lois s'est récemment rendue à Mayotte et à La Réunion : nous y avons notamment évoqué la question de la protection de l'enfance.

**Mme Agnès Canayer, rapporteur.** – Nous allons effectivement compléter ce rapport avec les éléments recueillis lors de ce déplacement. Toutes mes excuses pour ne pas en avoir parlé dans cette présentation,

d'autant que nous avons visité, à Mayotte, un établissement qui venait d'ouvrir et qui est destiné à accompagner de jeunes adultes sortant de l'ASE.

Malheureusement, les difficultés que rencontre la politique de protection de l'enfance ne sont pas nouvelles, et sont même extrêmement documentées. C'est pourquoi nous avons voulu procéder différemment, en partant des actions positives et des initiatives qui fonctionnent sur le terrain pour les mettre en avant en tant que bonnes pratiques. Les difficultés persistent, mais il n'est peut-être pas besoin de faire le grand soir pour les résorber. Nous souhaitons aussi montrer, au-delà des situations dramatiques – elles existent –, que tout n'allait pas mal. Il faut mieux coordonner et mieux piloter la protection de l'enfance au niveau national avec tous les acteurs.

Je me souviens d'un exemple mis en avant par le président du conseil départemental des Côtes-d'Armor. Un enfant que son département prend en charge coûte 660 000 euros par an à cette collectivité en raison de ses vulnérabilités complexes. Si l'État prenait ses responsabilités pour prendre en charge le handicap de cet enfant, le conseil départemental pourrait réorienter des moyens vers les autres enfants.

En ce qui concerne le délaissement parental, notre idée est de cibler les tout-petits et de permettre d'entamer la procédure au bout de huit mois. Cette mesure permettrait d'anticiper les choses et de répondre plus rapidement. Aujourd'hui, des bébés sont maintenus pendant trop longtemps dans des systèmes collectifs, dans lesquels, malgré tout l'engagement des personnels, il y a peu d'humanité. Il faut donc trouver des solutions pour aller plus vite, dans le respect du lien biologique.

En ce qui concerne la formation des professionnels du secteur social, je rejoins Laurence Rossignol. En tant qu'ancienne formatrice, je suis sidérée que la formation inclue 170 heures liées à la conduite de projets. La maquette du diplôme est totalement inadaptée aux réalités de terrain et plusieurs directeurs de structures nous l'ont dit. Quand les jeunes diplômés arrivent, ils veulent gérer des équipes, monter des projets et pas vraiment être aux côtés des enfants pour les accompagner dans leurs activités quotidiennes. Il faut certainement réfléchir à une spécialisation de la formation, à une refonte de la maquette, voire à la création de nouveaux métiers et diplômes.

La déjudiciarisation est un sujet qui me tient à cœur. Avec plus de prévention et une meilleure adhésion des parents, il devrait être possible de mieux protéger les enfants.

**Mme Pascale Gruny, rapporteur.** – Notre rapport met en avant de bonnes pratiques. Ce qui fait défaut aujourd'hui, c'est un socle commun national, car il existe des disparités qui ne sont pas acceptables. Chaque enfant doit pouvoir bénéficier des mêmes avantages partout, même si les dispositifs doivent être adaptés localement pour tenir compte des spécificités.

Le cloisonnement est un autre problème important. Par exemple, il arrive que les agents de l'éducation nationale ne sachent pas que l'enfant est placé. Nous n'avons pas voulu réinventer les choses, nous pointons du doigt le manque de coordination entre les acteurs et l'absence de socle commun.

Nous avons essayé de réduire un peu les complications, par exemple en proposant d'intégrer l'observatoire dans les comités, et d'améliorer l'efficacité du dispositif d'ensemble. Aussi, le juge ne doit pas être laissé de côté, il doit s'intégrer pleinement au système.

Dans notre rapport, nous avons inséré beaucoup d'éléments sur la parentalité, en mettant en avant la prévention et l'accompagnement des parents dès la conception d'un enfant.

En ce qui concerne les structures commerciales, nous ne sommes pas du tout favorables à leur existence. Cependant, elles constituent parfois une réponse en l'absence d'un réseau associatif suffisant. Interdire complètement ces structures serait difficile.

**Mme Patricia Schillinger, rapporteure.** – Je dois avouer que certaines auditions m'ont choquée : quand quelqu'un nous dit qu'il manque 50 000 personnes pour accompagner les enfants placés, c'est glaçant !

La possibilité de suivre une formation est évidemment essentielle, mais celles et ceux qui accueillent ces enfants n'en ont pas le temps. C'est pourquoi il faut mettre en place des structures de soutien aux assistants familiaux notamment.

Chaque territoire est différent et tous les dispositifs doivent s'adapter à leurs spécificités. Je prends l'exemple de la collectivité européenne d'Alsace : l'an dernier, son président a lancé un appel pour trouver des familles d'accueil, mais dans mon territoire frontalier avec la Suisse et l'Allemagne, qui a 150 000 habitants, il n'y a eu qu'une seule réponse. Pourquoi ? Parce qu'une femme de ménage gagne 3 500 euros net en Suisse ! On peut alors comprendre qu'on préfère cela à accompagner un enfant placé.

Les structures sont surchargées : on m'a donné l'exemple de Mulhouse, où on a été obligé de laisser des nouveau-nés trop longtemps dans des berceaux à la pouponnière en raison du manque de places ailleurs.

Nous devons nous donner les moyens de cette politique et cela passe par des emplois stables, des salaires à la hauteur et des possibilités de répit dans l'année. Chacun sait bien que les enfants d'aujourd'hui ne sont pas les mêmes que ceux d'hier ; l'éducation nationale le constate tous les jours.

Pour résoudre les problèmes des familles et des enfants en souffrance, nous avons voulu proposer une boîte à outils, qui devra être évaluée et enrichie au fil du temps.

**Mme Anne-Marie Nédélec, rapporteure.** – Tout d’abord, il est évident que l’absence de données fiables constitue un problème crucial, si nous voulons établir un diagnostic précis et mettre en place des solutions efficaces.

Ensuite, comme souvent dans notre pays, les acteurs ont tendance à travailler en silos, ce qui est préjudiciable. Pourtant, nous avons constaté sur le terrain que des solutions existent et sont efficaces : nous devons rassembler tous les intervenants autour de la même table.

Enfin, il faut agir sur la formation. Les jeunes ne savent pas à quoi s’attendre quand ils s’y inscrivent sur Parcoursup. Or, dans la réalité, les professionnels ne passent pas leur temps à élaborer des projets et à gérer des équipes : ils doivent d’abord apprendre à s’occuper d’enfants aux parcours de vie chaotiques.

Un dernier mot sur les enfants qui souffrent de handicap : face au manque criant de structures adaptées, même un assistant familial dévoué et impliqué ne peut répondre à tout. Or il n’y a pas d’argent et tout le monde le sait !

**Mme Laurence Rossignol.** – Sans rouvrir le débat, je voudrais connaître la position des rapporteurs sur les propositions que j’ai formulées.

Premièrement, je crois que nous devons affirmer clairement que les départements doivent honorer leurs créances envers les associations. Certains ont de bonnes pratiques, d’autres sont systématiquement en retard de paiement, ce qui crée des difficultés de trésorerie pour les structures concernées. On ne peut pas, d’un côté, vouloir que les choses aillent mieux et, de l’autre, ne pas pointer du doigt ce problème.

Deuxièmement, je crois que nous devons recommander de spécialiser les métiers de la protection de l’enfance. Il faut en finir avec une formation généraliste pour les éducateurs. Je partage d’ailleurs la remarque d’Agnès Canayer sur le caractère excessif des 170 heures de formation consacrées à la gestion de projet, mais plus généralement, nous avons besoin d’une véritable spécialisation des professionnels. Chacun connaît l’immobilisme et la résistance incroyable de l’État sur ce type de sujet : c’est pourquoi nous devons l’inciter à bouger.

Enfin, je reste peu convaincue par la recommandation n° 10 sur le délaissement parental d’autant que nous ne disposons pas d’évaluations en la matière : combien y a-t-il eu de délaissements, qui a engagé la procédure, à quel âge, etc. ?

**M. Philippe Mouiller, président.** – Ma chère collègue, les contributions qui nous seront envoyées ainsi que le compte rendu de cette réunion seront publiés en annexe du rapport. Vos remarques et propositions y figureront donc.

*Les recommandations et le titre du rapport sont adoptés.*

*La commission des lois et la commission des affaires sociales adoptent le rapport d’information et en autorisent la publication.*



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

### Auditions

- **Union pour l'enfance**  
Thierry Rombout, directeur général
- **SOS village d'enfants**  
Hervé Laud, directeur prospectives – plaidoyer et communication
- **Les oubliés de la République**  
Lyes Louffok, administrateur et de secrétaire du Bureau
- **Collectif Cause majeur !**  
Salomé Arbault, porte-parole  
Sophie Diehl, porte-parole
- **Fédération nationale des associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance (Fnadepape)**  
Jean-Marie Muller, président de la Fédération nationale et vice-président ADEPAPE TREMPLIN 54  
Dorian Stumpf, président de l'ADEPAPE de Meuse
- **Association nationale des assistants maternels, assistants et accueillants familiaux (Anamaaf)**  
Marie-Noëlle Petitgas, conseillère technique et représentante des adhérents non affiliés à des associations professionnelles
- **Association nationale des placements familiaux (ANPF)**  
Cathy Blanc-Chardan, présidente  
Gwenaëlle Boissy, vice-présidente

- **Union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et assistants maternels (Ufnafaam)**  
Thierry Herrant, vice-président
- **Syndicat professionnel des assistants maternels et assistants familiaux (Spamaf)**  
Henriette Amiel, secrétaire générale  
Cécile Luce Nayener, déléguée des assistantes familiales
- **Fédération nationale des assistants familiaux et de la protection de l'enfance (FNAF-PE)**  
Sonia Mazel-Bourdois, présidente  
Lydie Servonnat, vice-présidente
- **Union nationale des associations familiales (Unaf)**  
Isabelle Saunier, administratrice  
Mylène Armando, administratrice  
Claire Ménard, chargée des relations parlementaires
- **Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF)**  
Alice Grunenwald, présidente
- **Association nationale des maisons d'enfants à caractère social (Anmecs)**  
Alain Vinciarelli, président  
Sophie Larournerie, secrétaire adjointe au bureau et directrice de la Mecs Clair Logis de Paris 18<sup>ème</sup>
- **Groupe national des établissements publics sociaux et médico-sociaux (Gepso)**  
Julie Ducolomb-Pechalrieux, vice-présidente  
Jeanne Cornaille, déléguée nationale

- **Convention nationale des associations de protection de l'enfance (Cnape)**  
**Pierre-Alain Sarthou**, directeur général  
**Marie-Pierre Auger**, conseillère protection de l'enfance
- **Pr Bernard Golse**, professeur émérite de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent - Université Paris Cité
- **Nathalie Savard**, maître de conférences en psychologie - laboratoire LIRTES/PARSIE - université Paris-Est-Créteil
- **Aude Kerivel**, sociologue et directrice du laboratoire d'évaluation des politiques publiques et des innovations
- **Conseil national des barreaux (CNB)**  
**Pauline Girerd**, membre du groupe de travail droits des enfants du CNB  
**Agnès Ravat-Sandre**, secrétaire générale de la Conférence des bâtonniers  
**Élodie Lefebvre**, membre du Conseil de l'Ordre du barreau de Paris  
**Mona Laaroussi**, chargée de mission affaires publiques
- **Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)**  
**Méhidine Faroudj**, sous-directeur des missions de protection judiciaire et d'éducation  
**Charles Barbetti**, son adjoint  
**Valérie Gorlin**, cheffe du bureau des partenaires institutionnels et des territoires  
**Alice Bonatti**, chargée de mission auprès du sous-directeur
- **Céline Greco**, fondatrice et présidente de l'association Im'Pactes
- **Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (Andass)**  
**Myriam Bouali**, directrice enfance et familles du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis

- **Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)**  
Vincent Terrade, directeur adjoint de l'appui au pilotage de l'offre
  
- **Geneviève Avenard**, spécialiste de l'accès aux droits des enfants en situation de handicap protégés par l'Aide sociale à l'enfance
  
- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**  
Jean-Benoît Dujol, directeur général de la cohésion sociale  
Pauline Domingo, sous-directrice du service enfance et famille
  
- **Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE)**  
Anne Devreese, présidente
  
- **Groupement d'intérêt public France enfance protégée (GIP FEP)**  
Martine Brousse, vice-présidente du GIP FEP et présidente de l'association La Voix de l'enfant  
Anne Morvan-Paris, directrice générale
  
- **Départements de France**  
Nadège Lefebvre, présidente du département de l'Oise  
Laurette Le Discot, conseillère en charge des dossiers de l'enfance  
Marylène Jouvien, relations avec le Parlement
  
- **Isabelle Frechon**, socio-démographe, chargée de recherche CNRS au laboratoire Printemps – université Paris-Saclay sur les parcours et les conditions de vie et de sortie des jeunes pris en charge en protection de l'enfance
  
- **Lucy Marquet**, enseignante-chercheuse en démographie à l'université de Lille, CLERSE UMR8019
- **Nexem**  
Cyril Durand, vice-président de Nexem et directeur général de l'association Linkiaa (Loire-Atlantique)  
Marie Aboussa, directrice du pôle offre sociale et médico-sociale  
Charles Renard, responsable des relations institutionnelles

- **Caisse des dépôts et consignations**

**Olivier Sichel**, directeur général du groupe Caisse des Dépôts

**Marie Dolard**, directrice du département consignations et dépôts spécialisés à la direction des clientèles bancaires de la Banque des Territoires

**Olga Douin**, directrice du programme Enfance protégée à la direction du réseau de la Banque des Territoires

**Giulia Carre**, directrice des relations institutionnelles de la Caisse des dépôts

### Contributions écrites

- **Départements de France** : appui à l'identification des bonnes pratiques dans les territoires qui figurent dans le présent rapport
- **Catherine Sellenet**, universitaire sciences de l'éducation, psychologue, docteure en sociologie, Master 2 de droit
- **École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ)**



## LISTE DES DÉPLACEMENTS

Jeudi 16 octobre 2025 : Rouen (76)

- Ateliers organisés à l'Hôtel du département :

• **sur la prévention et l'accompagnement des enfants de 0 à 3 ans et de leur famille**, avec :

**Philippe Romac**, directeur départemental de l'Agence régionale de santé Normandie ;

**Madame Souihi**, directrice de l'action sociale à la Caisse d'allocations familiales ;

**Zoé Roclin**, directrice communication, qualité et développement à l'Œuvre normande des mères ;

**Delphine Leray**, directrice générale adjointe en charge des solidarités au département de la Seine-Maritime ;

**Vladia Charcellay**, directeur enfance famille au département de la Seine-Maritime ;

**Jeanne Perrin**, directrice de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ;

**Ludovic Jamet**, directeur adjoint ressources et développement au département de la Seine-Maritime ;

**Dr Marianne Lainé**, médecin départemental de santé publique ;

**Audrey Petit**, responsable de l'Unité accompagnement social et insertion (UTAS) de Dieppe-Neufchâtel en Bray.

• **sur l'insertion des sortants de l'aide sociale à l'enfance**, avec :

**Guillaume Pain**, directeur adjoint de la Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS) ;

**Mme Pizigo et M. Deschamps**, représentants de la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) ;

**Francine Sasson**, responsable du service personnes vulnérables à la DDETS ;

**Nathalie Duchemin**, directrice générale de l'association Notre-Dame des flots ;

**Delphine Leray**, directrice générale adjointe en charge des solidarités au département de la Seine-Maritime ;

**Vladia Charcellay**, directeur enfance famille au département de la Seine-Maritime ;

**Jeanne Perrin**, directrice de l'ASE ;

**Ludovic Jamet**, directeur adjoint ressources et développement au département de la Seine-Maritime ;

**Dr Marianne Lainé**, médecin départemental de santé publique.

- **sur la santé des enfants placés et le handicap**, avec :

**Philippe Romac**, directeur départemental de l'Agence régionale de santé de Normandie ;

**Pr Priscille Gerardin**, professeur des universités – praticien hospitalier, cheffe de pôle CHU de Rouen et CH du Rouvray ;

**Delphine Leray**, directrice générale adjointe en charge des solidarités au département de la Seine-Maritime ;

**Vladia Charcellay**, directeur enfance famille au département de la Seine-Maritime ;

**Jeanne Perrin**, directrice de l'ASE ;

**Ludovic Jamet**, directeur adjoint ressources et développement au département de la Seine-Maritime ;

**Dr Marianne Lainé**, médecin départemental de santé publique ;

**Monsieur Besnier**, directeur adjoint de la MDPH.

- **sur les actions de la Protection judiciaire de la jeunesse**, avec :

**Maud Chartier**, vice-présidente, coordinatrice du TPE de Rouen ;

**Sébastien Gallois**, procureur de la République, près le tribunal judiciaire de Rouen ;

**Soizic Guillaume**, procureure de la République, près le tribunal judiciaire du Havre ;

**Laurent Pinloche**, directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ;

**Barbara Sorel**, directrice territoriale adjointe de la PJJ ;

**Sylvie Tysne**, responsable des politiques institutionnelles de la PJJ ;

**Delphine Leray**, directrice générale adjointe en charge des solidarités ;

**Vladia Charcellay**, directeur enfance famille au département de la Seine-Maritime ;

**Jeanne Perrin**, directrice de l'ASE ;

**Ludovic Jamet**, directeur adjoint ressources et développement au département de la Seine-Maritime ;

**Dr Marianne Lainé**, médecin départemental de santé publique.

- Visite du tribunal pour enfants

## TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

N°	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
1	Soutenir la généralisation des comités départementaux pour la protection de l'enfance et envisager, dans ce cadre, l'intégration des observatoires départementaux au sein des comités.	Parlement / Gouvernement	2026-2027	Textes législatifs et réglementaires / organisation administrative
2	Renforcer le rôle de l'ONPE comme organisme de diffusion des bonnes pratiques départementales et du suivi de leur généralisation.	Gouvernement	2026-2027	Textes réglementaires / organisation administrative
3	Améliorer le pilotage de l'action publique à l'échelle départementale et nationale en : - accélérant la création d'un système d'information intégré et interopérable entre administrations répondant aux besoins de prise en charge globale des enfants protégés ; - créant un outil statistique généralisé de pilotage de la performance de la politique publique de la protection de l'enfance fondé sur des indicateurs basés sur la qualité du service rendu plutôt que sur les moyens mis en œuvre.	Gouvernement / Départements	2027-2028	Textes règlementaires
4	Autoriser le cumul d'une activité professionnelle avec un emploi d'assistant familial et à cette fin, faire aboutir la navette de la proposition de loi sur le sujet adoptée par le Sénat en mai 2024.	Parlement / Gouvernement	Fin 2026	Textes législatifs et réglementaires
5	Créer un nouvel agrément spécifique aux assistants familiaux qui n'effectueraient que de l'accueil familial intermittent.	Parlement / Gouvernement	Fin 2026	Textes législatifs et réglementaires
6	Développer l'aide à la parentalité mise en œuvre par la protection maternelle et infantile en augmentant le nombre de visites à domicile afin de prévenir au maximum le risque de placement.	Gouvernement / Cnam / Départements	Dès 2026	Textes réglementaires / Arrêté du Président du conseil départemental / Convention d'objectifs et de gestion

N°	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
7	<p>Engager réellement la déjudiciarisation de la protection de l'enfance par l'évolution des pratiques professionnelles en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- développant les outils d'évaluation de l'environnement familial de l'enfant ;</li> <li>- réduisant le cloisonnement des services départementaux responsables des mesures administratives et judiciaires ;</li> <li>- facilitant la participation des juges des enfants aux diverses instances pluridisciplinaires.</li> </ul>	Gouvernement / Départements / Autorité judiciaire	Dès 2026	Textes réglementaires / Arrêté du Président du conseil départemental / organisation administrative
8	<p>Désengorger le cabinet du juge des enfants en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- lui permettant de procéder à des délégations globales, au bénéfice des assistants familiaux ou du service accueillant l'enfant placé, pour l'adoption des actes récurrents qui ne justifient pas son intervention, sous la forme d'un mandat d'éducation ;</li> <li>- clarifiant les conditions dans lesquelles le ministère public doit exercer son rôle de filtre des saisines.</li> </ul>	Parlement / Gouvernement	Fin 2026	Textes législatifs et réglementaires / Circulaires
9	Rendre effectif le caractère prioritaire de l'assistance éducative en milieu ouvert renforcée sur le placement dans l'intérêt de l'enfant.	Gouvernement / Autorité judiciaire (Tribunaux pour enfants) / Départements	Dès 2026	Circulaires / Évolution des pratiques
10	Améliorer et accélérer le repérage et le traitement des situations de délaissement parental en réduisant de douze à huit mois le délai préalable de principe à la demande en déclaration judiciaire de délaissement parental pour les tout-petits.	Gouvernement / Parlement	Fin 2026	Textes législatifs et réglementaires
11	Renforcer le caractère subsidiaire du placement en accueil collectif pour les enfants de moins de trois ans et ne l'autoriser qu'à titre exceptionnel et assurer dans ces établissements la présence d'un nombre suffisant d'adultes référents auprès de chaque enfant en fixant notamment des ratios d'encadrement pour l'ensemble des professionnels agissant auprès des enfants.	Parlement / Gouvernement	2028	Textes législatifs et réglementaires

N°	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
12	<p>Améliorer la prise en charge des enfants à double vulnérabilité en situation de handicap en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- assurant un bilan systématique des troubles au moment de l'entrée dans un dispositif de protection de l'enfance afin de permettre, le cas échéant et le plus précocement possible, la constitution d'un dossier MDPH en vue de l'élaboration d'un plan personnalisé de compensation des conséquences du handicap ;</li> <li>- prévoyant, dans le cadre du plan « 50 000 solutions », une offre au sein des structures médico-sociales adaptée aux besoins des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance ;</li> <li>- permettant aux départements et établissements de protection de l'enfance de percevoir les prestations liées au handicap telles que l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et la prestation de compensation du handicap lorsque l'enfant est confié aux services de la protection de l'enfance ;</li> <li>- soutenant le développement des lieux d'accueil innovants et notamment des instituts socioéducatifs médicalisés pour adolescents (Isema) assurant une prise en charge holistique des enfants polytraumatisés.</li> </ul>	<p>Parlement / Gouvernement / Agences régionales de Santé / CNAV / Départements</p>	<p>Fin 2027</p>	<p>Textes législatifs et réglementaires / Circulaires / Arrêté du Président du conseil départemental / convention d'objectifs et de gestion</p>
13	<p>Intégrer davantage les associations départementales d'entraide des personnes accueillies en protection de l'enfance et les dispositifs de mentorat dans le parcours des jeunes confiés sur l'ensemble du territoire, afin de co-construire leur trajectoire de vie.</p>	<p>Gouvernement / Départements</p>	<p>2026-2027</p>	<p>Circulaires / Arrêté du Président du conseil départemental / Évolution des pratiques</p>

N°	Recommandations	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
14	Améliorer l'accompagnement des jeunes majeurs vers l'autonomie en : - généralisant dans tous les départements les dispositifs d'accompagnement de type « contrat jeune majeur » et en précisant au niveau national le contenu minimal de ce contrat ; - permettant aux jeunes protégés de s'engager dans des études supérieures lorsque cette orientation est adaptée à leur profil et en valorisant davantage les parcours de réussite dans ces filières.	Parlement / Gouvernement / Départements	Fin 2027	Textes législatifs et réglementaires / Arrêté du Président du conseil départemental / évolution des pratiques
15	Développer avec les préfetures les mécanismes d'examen accéléré des demandes de titres de séjour des jeunes non accompagnés, afin de garantir la continuité de leur parcours d'insertion.	Gouvernement / Préfetures / Départements	2028	Circulaires / Conventions entre préfets et présidents de conseil départemental